



MINISTERIO DE DEFENSA



**PANORAMA ESTRATÉGICO
2009/2010**

**INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
REAL INSTITUTO ELCANO**



MINISTERIO DE DEFENSA

**INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
REAL INSTITUTO ELCANO**

**PANORAMA ESTRATÉGICO
2009/2010**

Marzo 2010

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-10-068-5 (edición papel)

ISBN: 978-84-9781-564-2

Depósito Legal: M-10888-2010

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.500 ejemplares

Fecha de edición: marzo 2010

NIPO: 076-10-069-0 (edición en línea)



DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Grupo de Trabajo número 1/09

PANORAMA ESTRATÉGICO 2009/2010

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Por Eduardo Serra Rexach

Capítulo I

LA RECESION GLOBAL Y SU IMPACTO SOBRE LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Por Federico Steinberg Whesler

Capítulo II

EL CAMBIO CLIMÁTICO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD

Por Yolanda Castro Díez

Capítulo III

RELACIONES INTERNACIONALES Y NUEVA GOBERNANZA MUNDIAL

Por Florentino Portero Rodríguez

Capítulo IV

EL ESCENARIO AF PAK

Por José María Robles Fraga

Capítulo V

EL TRATADO DE LISBOA Y LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Por Aníbal Villalba Fernández

Capítulo VI

EL FUTURO DEL RÉGIMEN DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR: LA CONFERENCIA DE REVISIÓN DEL TNP DE 2010

Por Vicente Garrido Rebolledo

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

EDUARDO SERRA REXACH

Este es el cuarto año consecutivo en el que se me ha encargado coordinar los trabajos que componen el Panorama Estratégico que el lector tiene entre sus manos y que, como viene siendo habitual, es producto de la colaboración entre el Instituto de Estudios Estratégicos (I.E.E.E.) del Ministerio de Defensa y el Real Instituto Elcano (R.I.E.). Además el panel seleccionado de especialistas para este «Panorama» constituye un buen ejemplo de la progresiva colaboración entre entidades españolas para fines de interés general lo que, a mi juicio, constituye una noticia muy positiva; en efecto, además de las citadas entidades Ministerio de Defensa y R.I.E., participan en este número el INCIPE a través de su Director y dos universidades: la de Granada y la Nacional de Educación a Distancia (UNED) a través de sendos profesores.

El año 2009 ha estado, como el anterior, presidido por la crisis económica, consecuencia de la financiera que se inició en Estados Unidos en el verano 2007, si bien la violenta tormenta que se desató en el 2008 y en la que se llegó a temer por el colapso total del sistema financiero, ha dado paso a una niebla persistente cuyo final parece que comenzamos a vislumbrar. Citábamos el año pasado al Director de la Oficina de Inteligencia de los Estados Unidos quien en su declaración ante el Congreso en febrero del 2009 afirmaba que la inestabilidad derivada de la crisis financiera es la mayor amenaza para la Seguridad Nacional en el corto y medio plazo, por encima del terrorismo. En efecto, no solo por la inestabilidad política que puede generar y de hecho genera la crisis económica sino también porque puede ser alimento del fundamentalismo islamista por un lado y contribuir a la creación de nuevos estados fallidos por otro, multiplica las amenazas existentes; asimismo la crisis al exigir redoblar otros esfuerzos presupuestarios puede provocar una reducción del gasto dedicado a

Seguridad y Defensa de los países más desarrollados lo que incrementaría las posibilidades de conflicto bélico. Por ello hemos vuelto a dedicar un capítulo a la crisis económica del que es autor D. Federico Steinberg, analista principal del Real Instituto Elcano.

I

Una vez instalados en la crisis aparecida en el verano del 2007, la cuestión fundamental que se plantea es conocer en qué fase estamos de la misma; saber si se vislumbra una pronta recuperación o si por el contrario, el futuro inmediato no se prevé diferente del presente. Afortunadamente, dice Steinberg, todo parece indicar que las medidas adoptadas por los gobiernos están haciendo posible que la situación económica comience a mejorar. El F.M.I. estima que todas las economías podrían estar creciendo en el 2010 (sobre todo las emergentes); el comercio internacional, que se había derrumbado, parece empezar a recuperarse. Pero también parece seguro que los países avanzados tienen que acostumbrarse a convivir con tasas de crecimiento más bajas que en el pasado y por tanto con un inferior ritmo de creación de empleo; más en concreto, la situación actual en la que el sector público es el sujeto principal para el mantenimiento de la actividad económica no debería mantenerse de modo indefinido, de modo que el problema es saber cuál es el momento oportuno para la retirada de los estímulos públicos que tan buenos resultados han dado y están dando.

En todo caso y a pesar de que la recuperación parece estar cerca, subsisten importantes riesgos: a) el proceso de desapalancamiento y reconocimiento de pérdidas en el sistema financiero todavía no se ha completado, lo que podría llevar a un estancamiento del crédito en los países ricos; b) los países que dependen de la financiación exterior (entre otros España) podrían tener problemas para obtener capital; c) los precios energéticos podrían empezar a subir incluso antes de que la recuperación se consolide; d) por último, el desempleo seguirá siendo elevado tanto en los Estados Unidos como en Europa y especialmente en España (cerca del 20% en el 2010).

Afirma el autor que por fortuna y a pesar de las fuertes presiones, los gobiernos han resistido la tentación proteccionista; en ello reconoce un papel muy destacado a la Organización Mundial de Comercio (O.M.C.); con todo y con ello, el comercio internacional ha sido una de las grandes víctimas de la crisis (en 2009 se habría contraído un 10%, lo que no sucedía desde los años 30). Esta resistencia a la tentación proteccionista es

especialmente importante porque aunque el proteccionismo no causó la Gran Depresión del 29, es un hecho demostrado que la agudizó; en efecto, la escalada proteccionista de la época llevó a una caída del comercio internacional del 33% en términos reales e indujo una caída del 14% de PIB de cada país, se dio así una importante, aunque dolorosa, lección a la comunidad internacional: que los bienintencionados intentos de los gobiernos de proteger el empleo y reducir la caída de la actividad desembocaron en un aumento del desempleo y la miseria, lo que produjo un caldo de cultivo adecuado para la aparición de nacionalismos y el subsiguiente conflicto bélico mundial. Todo ello pone de manifiesto lo que de muy positivo ha tenido la actuación de la O.M.C. como lo demuestra también el que justamente los países que no son miembros de la misma son los que están obstruyendo más su correcto y adecuado funcionamiento.

Hay otros protagonistas de la actual situación y no solo la O.M.C. en la lucha contra el proteccionismo; la propia globalización ha actuado eficazmente contra él: las empresas multinacionales que importan productos intermedios, por lo que para ellas el aumento de los aranceles supone un incremento de costes, han actuado como verdaderos grupos de presión en contra de las medidas proteccionistas; por todo ello Steinberg se muestra firme partidario de concluir la ronda de Doha.

Plantea el autor a continuación los debates que se han abierto a consecuencia de la crisis económica y estudia básicamente tres:

- 1) El primero es el de las estrategias de salida de la crisis, esto es, cómo y cuándo suprimir los ingentes estímulos monetarios y fiscales activados para compensar la caída de la demanda privada. La cuestión es que si se retiran estos estímulos demasiado pronto, es posible (como sucedió tras la crisis del 29) que la economía global se vuelva a colapsar; el riesgo opuesto se corre si los citados estímulos se mantienen durante demasiado tiempo pues se aumentarían hasta extremos sofocantes los niveles de déficit y deuda pública y se generaría una nueva burbuja en los precios de los activos. Existe un cierto acuerdo general de no retirarlos antes de mediados del 2010 aunque se reconoce la dificultad de acertar con el momento oportuno.

La otra cuestión es qué estímulos retirar antes, si los fiscales o los monetarios, Steinberg se declara partidario de comenzar retirando el estímulo fiscal pues la subida de los tipos de interés dificultaría la recuperación. En definitiva que se vayan «cediendo los trastos» al sector privado aunque manteniendo por un cierto plazo las facilidades crediticias.

- 2) El segundo debate tiene algo que ver con el anterior pues se refiere al descomunal boquete creado en las arcas públicas como consecuencia de las medidas adoptadas para salir de la crisis. Con buen criterio entiende el autor que el crecimiento incontrolado de la deuda es siempre muy peligroso pero lo será aún más en los próximos años en los que empezará a jubilarse, en los países ricos, la generación del «baby-boom» (la nacida en la posguerra del 39-45); entiende por ello que será necesario actuar en dos frentes:
 - a) El de las reformas institucionales para asegurar la consolidación fiscal garantizando que se obtengan superávits presupuestarios elevados en época de expansión. Propone para ello generalizar normas como la Ley de Estabilidad Presupuestaria española o el Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo y la creación de Consejos Fiscales independientes como lo son los Bancos Centrales.
 - b) El de las reformas económicas estructurales para aumentar el ritmo de crecimiento de las economías desarrolladas, singularmente las europeas. A este respecto subraya fundamentalmente tres: la reforma del mercado laboral, el incremento de la inversión en I + D mejorando los esquemas de utilización de estas inversiones y la promoción de mayor competencia especialmente en el mercado de servicios.
- 3) El último tema de debate es el futuro del dólar como moneda de reserva, tal y como lo ha sido durante las últimas décadas. En efecto, la crisis supuso una interrupción súbita en un proceso continuo cual era la constante depreciación del dólar debido al ingente déficit por cuenta corriente norteamericano y la subsiguiente acumulación de dólares por parte de los Bancos Centrales de las economías emergentes (especialmente China) quienes habían llegado a plantear la necesidad de diversificar sus reservas; sin embargo, el pánico de los mercados subsiguientes a la quiebra de Lehman Brothers originó una huida hacia la seguridad que llevó a una fuerte apreciación del dólar; una vez que la normalidad ha vuelto a los mercados, el proceso de depreciación de la moneda americana ha retornado pero ello no ha evitado que se plantee qué moneda, si es que alguna, debe tomar el relevo del dólar como valuta de reserva; en este punto todas las miradas se vuelven hacia el euro pero como muy acertadamente subraya el autor, a pesar del interés que tendría para Europa poder financiar sus déficits prácticamente sin coste, no se ve ese relevo como una posibilidad real: el euro es una moneda débil, «huérfana» la llama Steinberg, sin el respaldo de un ejército que le otorgue el

apoyo de fuerza necesario. El caso es que el dólar sigue dominando de forma clara los mercados internacionales aunque es de esperar un papel progresivamente más importante para el euro.

El autor finaliza su estudio analizando los efectos que la crisis ha producido en el orden económico internacional:

- 1) El primero de ellos es lo que el autor denomina «el retorno del Estado – Nación». Sea cual sea la génesis de la crisis y quienes los responsables, lo que parece claro es que se abre una etapa de más Estado y menos Mercado; durante los últimos años conforme la globalización se intensificaba, se ha producido un proceso de difusión del poder en la economía mundial: los Estados-Nación perdían poder tanto hacia «arriba» (organismos supranacionales) como hacia «abajo» (empresas multinacionales, ONGs, agencias de rating, órganos regulatorios independientes y en algunos casos como el español administraciones autonómicas); pero sobre todo perdían poder a favor del «mercado». La crisis, dice el autor, parece haber parado en seco este proceso: las actuaciones de los Estados en los programas de rescate del sistema financiero, en los paquetes de estímulos fiscales y las reformas regulatorias les han devuelto legitimidad para imponer su criterio a los mercados. El resultado final es incierto, ni siquiera se sabe si la nueva orientación será acertada pero el cambio de dirección ya es un hecho.
- 2) La segunda gran consecuencia es la transformación del antiguo G-7/G-8 en el nuevo G-20 como órgano regulatorio de la economía mundial; esto es un fenómeno que venía incubándose desde que se inició la globalización y la subsiguiente aparición de las economías emergentes y que denota, como ya pusimos de manifiesto en algún «Panorama Estratégico» anterior, la pérdida de poder de los países desarrollados. Sin embargo la crisis ha revelado súbitamente la necesidad de incorporar a las potencias emergentes, a los órganos regulatorios. Así se ha consolidado el G-20 que se ha reunido tres veces en menos de un año lo que debe ser considerado una excelente noticia pues dota a los órganos de gobernanza económica de una mayor legitimidad y por ende de mayor eficacia.
- 3) Por último la crisis ha otorgado un papel primordial al F.M.I. lo que le ha permitido incrementar su presupuesto y mejorar sus líneas de acción aunque también ha puesto de manifiesto la necesidad de una sustancial reforma interna que mejore la representatividad y, por tanto, su legitimidad y eficacia.

Termina el autor su trabajo haciendo referencia a las implicaciones que la crisis tiene para la Unión Europea quien - afirma - no estaba preparada ni para la crisis financiera ni para la recesión económica que le ha seguido; por el contrario ha incrementado el desempleo y reducido el bienestar de los europeos; en definitiva, Europa con la crisis se ha empobrecido.

Pero también la crisis es una oportunidad, y así lo ve Steinberg, para la Unión Europea, que puede aprovecharla para retomar cierto liderazgo político; en efecto, el necesario aumento de representatividad de las instituciones de gobernanza y el previsible clima de diálogo se conlleva bien con el poder blando de la Unión Europea. Amén de lo ya dicho al respecto de las posibilidades del euro, si bien todo ello exige forjar una posición común, al menos en cuestiones económicas.

II

Además de por la crisis económica el año 2009 ha tenido otro protagonista; aunque el cambio climático es un problema permanente y continuo, el hecho de que se celebrara en 2009 la Cumbre de Copenhague le ha dado ese protagonismo; su dimensión, sus posibles efectos en los más diversos ámbitos y su indiscutible relación por una parte con la Energía (causante en una proporción significativa del fenómeno) y por otra con el Medio Ambiente (directamente afectado por el cambio climático), hacen que haya sido el segundo tema a tratar en el Panorama Estratégico de este año.

Yolanda Castro, reciente y flamante catedrática de Física Aplicada de la Universidad de Granada, se ha ocupado del asunto junto con sus colaboradoras Sonia Raquel Gamiz Fortis y María Jesús Esteban Parra. Las autoras distinguen con rigor científico entre el cambio climático «detectado» así como sus consecuencias en entornos naturales y humanos por una parte y el cambio climático «proyectado» con sus correspondientes impactos por otra. Analizan después los aspectos socioeconómicos derivados del cambio climático (disminución de recursos, daños en las infraestructuras y por último en materia de migraciones) concluyendo con las implicaciones para la seguridad.

Lo primero que debe resaltarse de su estudio es que el cambio climático no es solo una amenaza en sí mismo para la seguridad y para la propia supervivencia del planeta, sino que es también un multiplicador de amenazas que agudiza las tensiones y la inestabilidad existentes (así lo ha señalado el Secretario General del Consejo de la Unión Europea), teniendo es este aspecto una analogía clara con la crisis económica.

Por lo que respecta a la situación actual, Yolanda Castro analiza detalladamente el aumento de las concentraciones atmosféricas de óxido de carbono y también de metano y óxido nitroso, derivado fundamentalmente del uso de combustibles fósiles y de los cambios en la agricultura.

Consecuencia directa e inmediata, aunque no exclusiva, de esas concentraciones es el calentamiento global, constatado instrumentalmente (desde 1850) y que afecta no solo a la atmósfera sino también a los océanos y la criosfera, siquiera no esté distribuido por igual en todo el planeta; consecuencia a su vez de este calentamiento es el aumento del nivel del mar también constatado empíricamente; lo mismo acontece con otros fenómenos atmosféricos como la actividad ciclónica o las sequías. Todo ello ha impactado en entornos naturales y humanos en cuantía variable pero dibujando una tendencia poco cuestionable.

En lo que hace referencia al cambio climático proyectado a futuro, las autoras se refieren a los distintos escenarios que establece el informe especial del Panel Internacional del Cambio Climático (I.P.C.C.) desde el supuesto de congelación inmediata de todas las emisiones de gases hasta las diversas alternativas dependiendo del crecimiento económico, de la evolución de la población mundial y de la rapidez en la introducción de nuevas tecnologías. En todo caso se consideran resultados de esta evolución climática una disminución de los hielos marinos, una contracción de la cubierta de nieve y un calentamiento mayor de la tierra que de los mares. Asimismo se considera probable una mayor frecuencia de fenómenos de calor extremo, olas de calor y ciclones tropicales y también un aumento de las precipitaciones en las latitudes altas y una disminución en las regiones subtropicales.

Como principales impactos de estos cambios climáticos proyectados, Yolanda Castro establece los siguientes:

- a) En recursos de agua dulce: aumento de las zonas afectadas por la sequía, disminución de la reserva de agua almacenada en glaciares y en la cubierta de nieve y una menor disponibilidad de agua principalmente en algunas latitudes medias y bajas.
- b) En ecosistemas: mayor riesgo de extinción de especies (tanto de plantas como de animales).
- c) En agricultura y bosques: aumento de la producción de alimentos con ligeros incrementos de temperatura (entre 1° y 3° centígrados) pero por encima de estos valores se prevé una importante disminu-

ción. La mayor frecuencia de sequías e inundaciones perjudicarán la producción de cultivos en latitudes bajas.

- d) En sistemas costeros: lo más importante en este punto serán las inundaciones que afectarán a muchos millones de personas.

Como no podía ser menos, todos estos impactos afectarán a numerosas actividades humanas:

- a) Disminución de recursos.
- 1) Básicamente el agua, lo que provocará descontento social y pérdidas económicas importantes, así como tensiones regionales.
 - 2) También se espera una disminución de las reservas mundiales de pesca y en general un incremento de los precios de alimentos especialmente a partir del año 2050.
 - 3) Otro recurso que se verá afectado en gran medida por el cambio climático será la energía, aunque el impacto será muy diverso según las distintas fuentes. Así mientras habrá presión contra las energías derivadas de combustibles fósiles se espera un gran florecimiento de renovables (se está produciendo ya). Las autoras abogan por una reconsideración de la energía nuclear.
- b) Daños en las infraestructuras, especialmente las situadas en zonas afectadas por inundaciones costeras y fluviales y como ejemplo prototípico los puertos y refinerías de petróleo.
- c) Migraciones masivas. Se calcula que la sequía, la escasez de alimentos y las inundaciones provocarán desplazamientos masivos que podrán alcanzar, a mediados de siglo, 200 millones de refugiados.

Continúan su ponencia las autoras especificando las implicaciones que para la seguridad tiene el cambio climático pues como ha puesto de manifiesto el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas «el Cambio Climático está transformando el concepto de la Seguridad» y no es de extrañar que así sea; en efecto, analizados los impactos del cambio climático se ve que algunos de ellos tienen repercusiones inmediatas en la seguridad colectiva.

Se consideran como principales implicaciones para la seguridad:

- 1) La inmigración ilegal que requerirá una mayor protección en las fronteras internacionales.
- 2) La delincuencia asociada a los flujos migratorios debido a que la ilegalidad de su situación está frecuentemente asociada con con-

ductas ilícitas como el crimen organizado y el tráfico de personas y de drogas.

- 3) Rechazo racial hacia los inmigrantes, considerando que ponen en peligro la propia cultura o incluso la propia situación económica.
- 4) Fenómenos climáticos extremos. La terrible cifra de víctimas que estima la Organización Meteorológica Mundial que provoca los desastres naturales (cerca de 250.000 personas) podría verse incrementada por estos fenómenos climáticos extremos.
- 5) Ecoterrorismo, es decir terrorismo para defender la naturaleza que es una amenaza que ya ha comenzado y que va dando lugar a la aparición de leyes contra el mismo.

El estudio enumera los territorios que estarán más afectados por el cambio climático, que por desgracia parece cebarse una vez más con los más débiles: África (pérdida de tierra cultivable, sequía y falta de agua), el Sureste Asiático (en cuyas costas viven más de 2.000 millones de personas) y Oriente Medio (pérdida de hasta el 60% del suministro de agua). No es necesario subrayar la importancia estratégica que tienen estos territorios, potencialmente los más afectados.

Yolanda Castro es optimista y piensa que hay solución: si no se toma ninguna medida, se estima que las pérdidas originadas por el cambio climático alcanzarán anualmente el 20% del PIB mundial mientras que el costo de una actuación concertada y efectiva puede ser solo un 1% del mismo. Eso sí, cuanto antes se tomen estas medidas serán a la par más efectivas y más baratas. La ponencia distingue, en paralelo con el IPCC, entre medidas de adaptación (encaminadas a reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos ante el cambio climático, como es la construcción de diques) y de mitigación (destinadas a reducir la emisión de gases de efecto invernadero; quizás los mejores ejemplos adoptados hasta ahora hayan sido los de mejora de la eficiencia y ahorro energético o el mayor uso de las energías renovables.) Critica la restricción a utilizar todas las formas de energía y en concreto la energía nuclear y hace especial hincapié en una medida de mitigación que considera esencial: la captura y almacenamiento de carbono, medida a la que ya ha prestado su apoyo la Comisión Europea. En definitiva, las autoras abogan por el uso conjunto de medidas de adaptación y mitigación que – entienden – pueden complementarse entre sí. Sus últimos párrafos son para criticar los escasos resultados de la Conferencia de Copenhague que ha desembocado en un simple acuerdo de mínimos al que, eso sí, se han unido las dos grandes potencias contaminadoras: China y Estados Unidos.

En conclusión, Yolanda Castro y sus colaboradoras explican de un modo claro, conciso y sobre todo realista lo que es y lo que implica el cambio climático. Alejadas por igual del catastrofismo y de la irresponsabilidad, abogan por una serie de medidas realistas y pragmáticas que, de ser adoptadas a la mayor brevedad posible, beneficiarán a toda la Humanidad.

III

El capítulo tercero, escrito por el profesor Florentino Portero, es el que nos da una visión más general del paisaje estratégico del año; para ello se apoya en la incógnita que todavía es la nueva administración americana y, en concreto, el presidente Obama.

En efecto, para el profesor Portero el presidente Obama tiene ante sí lo que con Ortega y Gasset podríamos llamar una alternativa radical: o bien continuar fomentando y alentando el espíritu pionero que tan excelentes resultados le ha dado a los Estados Unidos a lo largo de su historia y que – piensa – le puede dar también en el presente, y en concreto en esta tan grave crisis económica, o bien puede optar por un giro copernicano y acercar el «American way of life» a los estándares europeos aproximándolo al Estado de Bienestar y otorgando al Estado un papel mucho mayor en la economía.

El capítulo comienza preguntándose cuál es la posición relativa de los Estados Unidos en este nuevo orden mundial que va perfilándose desde el fin de la Guerra Fría y en paralelo a la globalización: parece que el calificativo de Imperio no acaba de encajar con lo que Estados Unidos es y representa en el mundo de hoy al no haber extendido, como en su día hicieron los imperios europeos, su soberanía sobre territorios lejanos; sin embargo es evidente que en la actualidad sólo Estados Unidos tiene intereses en todo el planeta y capacidad para hacerlos respetar. Por ello, quizás el termino que mejor le convenga sea el de «hiperpotencia» diferenciándolo de las simples potencias, cuyo ámbito de influencia se restringe al marco regional.

Se pregunta a continuación si esa hiperpotencia que es Estados Unidos ha comenzado ya su decadencia, como muchos defienden, después de la Guerra de Vietnam; Florentino Portero opina que esta visión es engañosa: la capacidad de Estados Unidos es, en todos los órdenes, muy superior a cualquier otro país y parece que lo va a seguir siendo durante bastante más tiempo; lo que sucede es que es en extremo vulnerable cuando se consigue provocar un divorcio entre la opinión pública y su

gobierno. Estados Unidos es invencible en el campo militar pero no es muy difícil vencerlo en el terreno político, por ello sus enemigos adoptan «estrategias asimétricas»; y así con motivo de la reciente Guerra de Irak hemos sido testigos – dice – de la falta de consistencia de una parte de las élites y los medios de comunicación social norteamericanos. Por lo demás, a la vista de cómo están saliendo de la crisis los distintos países del mundo, se puede comprobar el poderío económico de Estados Unidos y cómo parece estar lejos de la decadencia. Las crisis son, opina el autor, un momento propicio, no sólo para reformar los modos y las formas de la producción económica y el tejido empresarial, sino que también lo son para revisar las grandes líneas de actuación y paradigmáticamente para formular una nueva estrategia nacional de seguridad adaptada a los nuevos tiempos, tal como lo hizo el Presidente Truman después de la Segunda Guerra Mundial.

El profesor Portero se ocupa, a continuación, de cuáles son los elementos básicos que definen la nueva situación siendo el primero de ellos y, probablemente el más importante, la emergencia del área Pacífico-Indico: estima que no es casual que la nueva Secretaria del Estado, Hillary Clinton, haya elegido como destino de su primer viaje oficial el área del Pacífico en lugar de hacerlo a Europa u Oriente Medio, como venía siendo tradicional; no es solo el peso creciente de esa área, es que, al mismo tiempo, la Alianza Atlántica (ejemplo y símbolo de la colaboración con Europa) va perdiendo credibilidad, empezando a ser considerada como una reliquia inoperante de la Guerra Fría.

La región de Pacífico, con la mayor concentración demográfica del planeta, está en un periodo de espectacular expansión económica. Tanto China como India, además de gozar de respectivas culturas milenarias, han encontrado su vía para incorporarse al mundo moderno y lo hacen con un fortísimo espíritu nacional que no encuentra parangón en Europa, aunque los retos que tienen ante sí hacen que no sea descartable en este proceso de desarrollo la existencia de crisis importantes. En el terreno de la seguridad, los principales desafíos son los siguientes:

- 1) El nacionalismo en general y el chino en particular. Las antiquísimas culturas que allí se albergan junto a la humillación de haber sido conquistados y colonizados en el pasado reciente, hacen que el orgullo nacional se mantenga y sea incluso creciente con el desarrollo económico; indios y chinos se miran con recelo, los coreanos desconfían de los japoneses y los japoneses temen el resurgir chino por no hablar de las relaciones entre India y Paquistán.

- 2) El segundo reto es el auge del Islamismo, especialmente teniendo en cuenta el grave conflicto que hoy vive el mundo islámico: por una parte la mayoría de la población está abierta a la convivencia con otras culturas mientras que un sector minoritario se ha radicalizado y piensa que ese contacto corrompe los valores musulmanes. Así, mientras unos países (Malasia e Indonesia) van avanzando de forma positiva, en otros el futuro es mucho menos claro, como sucede en Paquistán.
- 3) El tercer reto es de la proliferación de armas de destrucción masiva (de lo que nos ocuparemos en el Capítulo VI) y en concreto la carrera armamentista entre India y Paquistán, ambos con armas nucleares. Sin duda el escenario que más preocupa es el de la posibilidad que el gobierno paquistaní caiga en manos de radicales islámicos. También China es potencia nuclear y es, dice Portero, el garante último de Corea del Norte. Tampoco hay que descartar, en este punto, a Japón y su reciente decisión de remilitarizar su defensa.

Pero no es sólo la región de Pacífico la que suscita el interés de la nueva Administración Americana; la globalización de la economía trae a primer plano los problemas del sistema de Naciones Unidas. Heredera de la fracasada Sociedad de Naciones, creada al concluir la Primera Guerra Mundial, la ONU aprendió la lección de que había que incluir a las Grandes Potencias pero para que ello fuera posible había que concederles determinados privilegios, singularmente el derecho de veto en el Consejo de Seguridad, único elemento resolutorio del sistema (las resoluciones de la Asamblea General no son más que recomendaciones), así pues, el sistema era pragmático aunque injusto y poco democrático. Hoy en día, además, es anacrónico lo que le hace perder legitimidad y por tanto eficacia por lo que estimo muy necesaria una reorganización en profundidad del sistema. El autor hace una acertadísima crítica a la situación actual pero confiesa tener pocas esperanzas en el futuro de las reformas que puedan emprenderse, aunque entiende que serán más útiles en la medida en la que se desmitifique lo que llama el «fundamentalismo internacionalista». Termina su análisis preguntándose cómo será el sistema internacional que está instaurándose. A este respecto entiende que la globalización nos llevará a un mundo más multilateral y asociativo protagonizado, una vez desaparecidos los bloques de la Guerra Fría, por una tupida red de organizaciones de variopinta naturaleza, unas procedentes del pasado y otras de nueva creación. Dentro de este marco repasa el autor la situación mundial en la que ante la incapacidad rusa de desarrollar ni una democracia verdaderamente representativa ni una moderna

economía de mercado, Estados Unidos continuará siendo la única hiperpotencia. Prevé un nuevo papel para un Japón más capaz militarmente y destaca el nuevo protagonismo de los países emergentes especialmente China y también India. El mundo así estará dividido en regiones específicas (Pacífico-Indico, América Latina, mundo Árabe) con problemas de seguridad propios. Sin embargo existirán problemas no regionales sino globales entre los que destaca el abastecimiento energético, el régimen de no proliferación nuclear y las tensiones derivadas del proceso de modernización de las sociedades musulmanes. Esa realidad a la que nos acercamos se la puede denominar «Multilateralidad Asimétrica» en el que las alianzas serán coyunturales («Alliance of the Willing») mucho más que consecuencia de tratados como lo fue la Alianza Atlántica a la que percibe claramente obsoleta. Propugna, como alternativa a la OTAN, el concepto de Liga de Democracias, entendida ésta como una plataforma formada por países democráticos que comparten valores e intereses, por lo que podrían crear en su seno y en cada caso concreto alianzas coyunturales para realizar misiones de interés común.

IV

La edición del Panorama Estratégico del pasado año se ocupaba de Irak y de Afganistán. Este año hemos preferido concentrarnos en Afganistán dado que la situación allí es mucho más problemática y el futuro más incierto. El Capítulo IV de este año se ocupa, pues, de Afganistán, pero incluimos ya, en el propio título a Paquistán, pues creemos que el futuro de ambos países está íntimamente relacionado y que probablemente la suerte que corra uno podría arrastrar al otro.

De la confección del Capítulo se ha encargado el Embajador D. José María Robles Fraga quien ha sido en los últimos años embajador de España en Islamabad por lo que, al profundo conocimiento de la región, une una experiencia recentísima y de primera mano. El Embajador Robles considera que el momento actual es crítico: por un lado la situación se va deteriorando progresivamente, la seguridad es menor que en el pasado reciente, los ataques y las bajas se han incrementado; por otro lado el gobierno de Karzai, rodeado de corrupción y con una notable incapacidad política y administrativa, ha caído en el descrédito; además las recientes elecciones y las subsecuentes acusaciones de fraude electoral lo han deslegitimado gravemente; por último, «last but not least» las opiniones públicas occidentales reclaman un pronto regreso de las tropas. De modo que tenemos un problema muy grave (en Ag-Pak está la cuna del terrorismo de Al Qaeda) que se va deteriorando aceleradamente; un tiempo para

actuar demasiado corto (por la premura con que se exige el regreso de las tropas) y el gobierno de Afganistán, que debería hacerse cargo de la situación lo antes posible, no da muestras ni de actitud ni de competencia para asumirlo.

Considera Robles que nuestra presencia allí es absolutamente necesaria para lograr un objetivo que, en palabras del propio presidente Obama, es hacer posible, si no la victoria, sí al menos una solución aceptable.

El autor describe el escenario a base de círculos concéntricos de los que el más interno es la situación militar que, como hemos dicho, ha ido degradándose paulatinamente, por lo que es inexcusable un incremento sustancial de tropas, incremento que ya ha sido anunciado; también una nueva estrategia contra la insurgencia talibán que es un enemigo difícil y peligroso al constituir una mezcla explosiva de Guerra Santa, nacionalismo Pastún, y tácticas insurgentes y propagandísticas que los convierten en una causa muy atractiva para todo el radicalismo islámico. A pesar de todo ello, todavía hoy, los talibán son vistos por el pueblo afgano como un peligro a evitar por lo que el peor mensaje que podría transmitirse a esa población es el de que en cualquier caso la presencia internacional será breve, pues viendo a los talibán como probables vencedores, la adhesión de la población a su causa sería fulminante; por lo que es esencial la presencia internacional y también una voluntad decidida de victoria. Por ello también, y así vamos entrando en el siguiente círculo, es necesario un gran esfuerzo de índole civil que separe y aleje a la población afgana de la causa talibán; lo cual exigirá una nueva táctica militar que permita la disminución de las víctimas civiles (la existencia de éstas ha contribuido a menoscabar el apoyo a las fuerzas internacionales); ello supondrá, necesaria y correlativamente, un mayor riesgo para nuestras tropas. Para que este esfuerzo civil sea posible es imprescindible una mejora radical de las condiciones de seguridad. Así, en este segundo círculo político-militar, es necesario redoblar los esfuerzos para que la población recupere su confianza, por un lado en el gobierno afgano, y por otro en las tropas internacionales. Es necesario por tanto el enfoque integral del que hemos hablado en otro Panorama anterior. Naturalmente, ello requerirá, no sólo mayor presencia civil, sino también mayores fondos para el desarrollo, especialmente de la agricultura, que debe pasar de ser una agricultura de subsistencia a ser otra de producción primero y de exportación después, lo que de paso podría apoyar la erradicación del cultivo de la amapola de opio. Así se ha llegado, incluso, a hablar de un plan Marshall para Afganistán.

Toda esta labor nos lleva al siguiente círculo que es el de la «estrategia regional»; estrategia que ya ha comenzado y que parte de reconocer que el problema tiene dos caras – una es Afganistán y la otra es Paquistán – y que para solventarlo, hay que ocuparse de ambas.

En efecto, la insurgencia y el terrorismo yihadista tienen sus bases de formación y adiestramiento en los territorios tribales de la frontera paquistaní, por lo que es sustancial tener esa zona debidamente controlada; además, la influencia de Paquistán ha sido siempre decisiva para Afganistán; y por último, Paquistán ha jugado allí sus propias cartas y si, por una parte parecía que ayudaba a los intereses occidentales luchando contra Al Qaeda, por la otra mantenía buenas relaciones con los talibán y otros grupos yihadistas que le favorecían en su rivalidad con la India; no hay que olvidar que en septiembre 2001 Paquistán era el principal aliado y valedor del régimen talibán; es pues un aliado tan importante como poco fiable; sin embargo ese doble juego se puede volver en su contra con la aparición de un yihadismo paquistaní que amenaza ahora su seguridad y la propia existencia del país.

Todo ello nace, explica el Embajador, de que para Paquistán su amenaza principal y su obsesión ha sido siempre la India, mientras que Afganistán sigue siendo para ellos un escenario secundario al que lo único que no se puede tolerar es que caiga bajo la influencia hindú.

Así es como entramos en el último círculo al que el autor denomina «la otra dimensión regional» pues no es solo Paquistán la afectada; la India y su colaboración en la resolución del conflicto serán muy importantes y en este punto de las relaciones entre la India y Paquistán, tanto Estados Unidos como los europeos, podemos hacer mucho; por ello es tan importante que continúe el «dialogo omnicomprendivo» entre indios y paquistaníes; en definitiva el fracaso en Afganistán y la consiguiente y probablemente inevitable desestabilización de Paquistán, sería una pésima noticia para la India.

Además de la India, los otros vecinos de la región también deben participar activamente: debemos tener en cuenta a Rusia por su gran influencia en las repúblicas de Asia Central próximas a Afganistán y porque tiene un interés directo en sus fronteras meridionales; también a China pues los movimientos yihadistas son una preocupación para ella al estar presentes en algunas de sus regiones. Finalmente, por un lado Irán y su rivalidad tradicional con el islamismo sunita de Paquistán, a quien admira y pretende emular su capacidad nuclear, y por otro los países del Golfo

con su influencia financiera y capacidad de mediación, también deben ser factores a tener en cuenta para solucionar el problema. En conclusión, para el Embajador Robles, quien coincide con Florentino Portero en la trascendental importancia de Afganistán para la nueva administración del Presidente Obama por lo que será su principal prioridad en política exterior, nos encontramos en un momento decisivo a la vez importante y urgente en el que tenemos a un tiempo que mejorar la situación afgana y poder traspasar la responsabilidad de la misma al gobierno del país lo antes posible, siempre y cuando éste esté en condiciones de cumplir su misión.

V

En ninguna edición del Panorama Estratégico puede faltar un capítulo sobre Europa, máxime este año en el que a España le corresponde ocupar la Presidencia durante el primer semestre del 2010. Nos ha parecido que el tema más adecuado es el del Tratado de Lisboa y la Política Común de Seguridad y Defensa, capítulo del que se ha hecho responsable el Teniente Coronel Aníbal Villalba, que a sus capacidades personales une la coyuntural que le proporciona el estar como Asesor de la Presidencia del Gobierno en estos momentos, por lo que conoce como pocos, las aspiraciones y objetivos de la presidencia española en este asunto de la Política Común de Seguridad y Defensa, que une a las dificultades generales de la construcción europea las específicas derivadas de la existencia de la Alianza Atlántica.

La ponencia comienza comentando las repercusiones que en este ámbito tiene el Tratado de Lisboa, que ha entrado en vigor el 1/12/2009, al modificar los dos textos básicos de la Unión Europea (Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea). Con esta entrada en vigor, la Política Europea de Seguridad y Defensa (P.E.S.D.) ha pasado a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa (P.C.S.D.), cambio de denominación que pretende impulsar un salto cualitativo en este campo para que Europa pueda seguir siendo un actor de primera fila en la escena internacional; a la presidencia española le corresponderá efectuar la transición de una a otra.

A continuación, hace un repaso descriptivo y clarificador, pues la terminología es confusa, de las instituciones europeas que tienen competencias en materias de P.C.S.D.: el Consejo Europeo (que pasa a ser una institución sustantiva e independiente y a la que le corresponde fijar los principios generales y las estrategias comunes y cuyo Presidente, recién

nombrado en la persona de Herman Van Rompuy, ostenta la representación exterior en los asuntos de P.C.S.D.); el Consejo (presidido en el primer semestre de 2010 por España), en cuyo seno se encuentra el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (C.A.G.R.E.), a quien le corresponde la formulación y puesta en práctica de la política europea en este ámbito. El C.A.G.R.E. estará presidido en materias de P.C.S.D. por el Alto Representante – también recién elegido – quien contribuirá con sus propuestas a elaborar la Política Europea de Seguridad Común (P.E.S.C.); el «Trío de Presidencias» que trata de asegurar la continuidad de estas políticas; el Parlamento Europeo (quien debe ser regularmente informado sobre el desarrollo de la P.E.S.C. y que ejerce su influencia a través de la elaboración del Presupuesto, a pesar de lo cual no ve acrecentados sustancialmente sus competencias en esta materia); por último la Comisión Europea, institución ya vigente y plenamente asociada a los trabajos de la P.E.S.C..

En todo caso, el órgano esencial será el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien estará realmente al frente de la P.C.S.D., pudiendo llegar a representar a la Unión Europea en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas cuando la Unión haya definido una posición común sobre un tema concreto.

Novedad esencial del Tratado de Lisboa es la creación de un «Servicio Europeo de Acción Exterior» que trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los estados miembros y que estará al servicio del citado Alto Representante.

El Teniente Coronel Villalba explica a continuación, con un optimismo europeísta digno del mayor elogio, el progreso que, a su juicio, ha experimentado la Política Europea de Seguridad y Defensa desde 1999 a 2009; progreso originado a partir de la frustración que generó la falta de capacidad europea para actuar sobre el terreno durante la crisis de la desintegración de la antigua Yugoslavia. Desde entonces, las resoluciones (solo resoluciones) se han ido sucediendo sin descanso en diferentes cumbres europeas. Es de señalar el Consejo Europeo de Niza (diciembre 2000) que incorporó a la Unión Europea las funciones de gestión de crisis de la U.E.O. y el de Copenhague, que permite a la U.E. utilizar capacidades y órganos de planeamiento de la O.T.A.N. Ello le ha dado a la U.E. la capacidad de utilizar muy diversos instrumentos civiles y militares para favorecer la paz y la estabilidad en las también muy diversas situaciones en que éstas puedan estar amenazadas. Todo ello consagra a Europa como una verdadera potencia del llamado «soft

power»; no puede decirse lo mismo sin embargo, ni siquiera contando con las capacidades de los estados miembros, en el terreno del «hard power». Solíamos decir que Europa era un gigante económico y un enano militar, hay que decir que en la actualidad el gigante económico está dejando de serlo a marchas forzadas sin que por el contrario aumente su estatura militar; no quiere decirse que sea malo el ser una potencia del «poder blando», pero sí quiere decirse que o bien se complementa éste con las adecuadas capacidades militares o bien se confían éstas a un aliado con el que deben necesariamente existir relaciones de compromiso firme y duradero; de otro modo la vocación europea de ser un actor global se vería abocada al fracaso. Esta opinión parece ser compartida por el General Bentegeat (Presidente del Comité Militar de la U.E.) quien señala como desafíos inmediatos además del de acelerar la integración de las capacidades de la U.E. y de que éstas no sufran merma como consecuencia de la crisis económica, el que la U.E. deba reforzar los mecanismos de cooperación con otros organismos internacionales, especialmente con la OTAN.

Enumera a continuación el Teniente Coronel Villalba cuáles son los instrumentos de la Política Común de Seguridad y Defensa que, como hemos dicho, ha sustituido a la P.E.S.D.:

- Cooperación Estructurada Permanente (C.E.P): es una novedad relevante del nuevo Tratado de Lisboa que podrá ser establecida por aquellos estados miembros que satisfagan requisitos exigentes de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos especialmente vinculantes para realizar las misiones más comprometidas.
- Cooperaciones Reforzadas: el mismo Tratado señala que los estados que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada, podrán hacer uso de las instituciones de la Unión.

Creo de importancia subrayar que estos instrumentos pueden ser una puerta abierta para la existencia de una Europa de dos velocidades en materia de Seguridad y Defensa, con lo que se pone de manifiesto la dificultad de mantener la operatividad en distintos campos con una U.E. de veintisiete miembros.

- Realización de Misiones por un Grupo de Estados: el Tratado de Lisboa establece que el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para la misma.
- También se ocupa el Tratado de Lisboa de ampliar las «misiones Petersberg» recogidas en el Tratado de Ámsterdam, siendo de destacar

que todas estos tipos de misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo.

- Otro instrumento y de especial interés es el establecimiento de mecanismos de financiación rápida de misiones P.C.S.D. pues su carencia ha dificultado en el pasado estas operaciones; en concreto se establece, además del acceso rápido a los créditos de presupuesto de la Unión, un fondo inicial constituido por aportaciones de los estados miembros.
- Por último también me parece interesante, aunque por el momento no sea más que un objetivo, el reforzamiento de la Agencia Europea de Defensa, destinada a mejorar progresivamente las capacidades militares, reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa y participar en la definición de una política europea de capacidades y armamento.

La ponencia analiza la situación de transición en la que España ha accedido a la Presidencia y los objetivos a los que se quiere prestar especial atención, que ponen de manifiesto el alto grado de compromiso que tiene España con la U.E.

Naturalmente, el objetivo genérico es la mejora de los niveles de seguridad en la Unión Europea. La Directiva de Defensa Nacional 1/2008 subraya que «la seguridad nacional (española) está intrínseca e indisolublemente unida a la seguridad de Europa»; para ello es necesario darle un impulso a la potenciación de las capacidades militares y civiles, conocida como «Head Line Goal», estableciendo como prioridad la mejora de las capacidades de respuesta rápida. Es decir, se pretende una mejora de las capacidades reales, tanto militares como civiles, de la Unión, abandonando el terreno de la teoría y de las buenas intenciones. Esperemos que se consiga.

Un aspecto especialmente significativo del programa de la presidencia es la prioridad en la mejora tanto de la planificación como de la conducción de las operaciones militares. Asimismo, se consideran objetivos de la presidencia continuar trabajando en el marco de la Estrategia Europea de Seguridad, apuntando la necesidad de reforzar la capacidad de gestión de crisis, la no proliferación, el desarme y la lucha contra el terrorismo. En definitiva, reforzar la P.C.S.D. para consolidar el papel de la Unión como actor global en los campos de prevención de conflictos, respuesta a la crisis y su gestión, estabilización post-conflicto; y todo ello haciendo un especial hincapié en la sinergia entre las capacidades civiles y militares. También son objetivos, como no podía ser menos, contribuir a la No Proliferación y al Desarme.

Para el mejor cumplimiento de estos objetivos, España piensa utilizar tres criterios (consenso, pragmatismo y flexibilidad) y dos principios: el de innovación (especialmente aplicable a la industria europea de defensa); y el de igualdad (aplicable a todos los estados miembros). Para su consecución se utilizarán tres ejes: el Institucional (siendo imposible, por el momento, un formato propio para las reuniones de los ministros de defensa, el objetivo es el fortalecimiento y mayor frecuencia de las mismas); en segundo lugar el eje de las Capacidades (tanto a nivel de Unidades Tácticas como de Centros de Operaciones); el tercer y último eje es el de fomentar un enfoque integral de la Seguridad lo que requiere una combinación de medios civiles y militares y que como se ha expuesto más de una vez en el «Panorama Estratégico español», es una exigencia fundamental de las modernas operaciones militares.

En definitiva, concluye el Teniente Coronel Villalba, se trata de potenciar, a la luz de los nuevos tratados y bajo la presidencia española, la Política Común de Seguridad y Defensa.

VI

El año 2010 será testigo de un acontecimiento importante cual es la Octava Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación (TNP) y nuestro Panorama no ha querido ser ajeno a ello, por lo que lo hemos recogido en el Capítulo VI, del que se ha encargado el Profesor D. Vicente Garrido, Director del INCIPE y verdadero experto en la materia.

Se trata de una conferencia decisiva para el futuro del desarme y la no proliferación y que se celebra en un momento crítico; en efecto, en la nueva situación estratégica, con más interlocutores activos que en el pasado, es más necesario que nunca que se garantice el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado y, sobre todo, que se mantenga la credibilidad del propio TNP. Las expectativas generadas por la llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos son muy grandes; el propio Obama comunicó en abril del 2009 «la convicción de América de conseguir la paz y seguridad en un mundo sin armas nucleares», declaración que ha confirmado la Secretaria de Estado Hillary Clinton en París a comienzos de este año. Esta declaración ha provocado un cambio muy favorable tanto en los gobiernos como en la sociedad civil y así el G-8, reunido en L'Aquila en julio del 2009, reiteró su pleno compromiso con los tres pilares: no proliferación, uso pacífico de la energía nuclear y desarme, lo que ha hecho renacer las esperanzas tras el rotundo fracaso de la Conferencia de revisión del 2005.

El profesor Garrido comienza preguntándose el porqué y para qué de un TNP y encuentra el mejor camino para dar respuesta el de explicar cuáles han sido las vicisitudes desde el propio nacimiento de la idea de no proliferación nuclear en 1961, con el fin de evitar tanto una guerra nuclear como un lanzamiento accidental de dichas armas. El Tratado propiamente nace en 1968, después de haber comenzado la proliferación con la explosión de la primera bomba atómica china en octubre de 1964.

La historia que relata el profesor es una historia de éxito pues no hay más países nucleares «de iure» que los que había antes del Tratado, a los que sólo se han añadido, como países nucleares «de facto», India, Paquistán e Israel, y ello a pesar de la discriminación que se creó con su entrada en vigor (en marzo de 1970), puesto que había sustanciales diferencias entre el régimen aplicable a los países nucleares a los que se les imponían relativamente pocas obligaciones (no traspasar a nadie armas nucleares ni ayudar en forma alguna a que ningún estado no nuclear llegara a fabricar o poseer dichas armas) mientras que a los no nucleares se les imponía la prohibición absoluta de fabricar, recibir o tener armas nucleares, garantizándose esta prohibición con un sistema de verificación a cargo de la Organización Internacional de Energía Atómica (O.I.E.A.), prohibición de la que se exceptuaba la investigación, producción y uso de energía nuclear con fines pacíficos. Por lo tanto, el Tratado consagraba el «statu quo» existente en el momento de su nacimiento consolidando el «derecho al armamento nuclear» a los países que lo tenían antes y prohibiéndoselo en el futuro a los que no lo tenían; había, como decía la India, *una prohibición a la proliferación nuclear horizontal* (que no hubiera más estados nucleares) pero no existía prohibición análoga para la *proliferación nuclear vertical* (el aumento de armas nucleares en manos de las potencias ya nucleares).

Naturalmente esta discriminación fue duramente criticada por los países no nucleares, considerándola además de discriminatoria, ambigua e insuficiente.

Con todo y como decimos, la historia del Tratado ha sido una historia de éxito: con 190 Estados Partes el TNP es el instrumento jurídico internacional más universal tras la Carta de las Naciones Unidas; probablemente porque el interés por su aplicación lo respaldaban los estados más poderosos y más beneficiados por el Tratado, es decir, los estados nucleares a los que legitima, confirma y consolida como tales.

En la otra cara de la moneda, es decir, en el debe del TNP se encuentra el no haber podido evitar que algunos de los Estados Partes no nucleares hayan adquirido capacidad nuclear (casos de Irak, Libia e Irán).

A continuación analiza el profesor Garrido las Conferencias de Revisión del TNP de 1995 y 2000 en la medida en que pueden ser consideradas base de la agenda de desarme. Al no ser un tratado de duración indefinida sino con una duración de veinticinco años, en el año 1995 debía decidirse o la prórroga indefinida o la prórroga por un periodo de tiempo determinado o bien la terminación del mismo; la V Conferencia de Revisión de 1995 decidió la prórroga indefinida (que beneficiaba a los estados nucleares) a cambio de una concreción mucho mayor de sus compromisos; con ese fin aprobó un documento de importancia capital titulado «Principios y Objetivos de Desarme y No Proliferación Nuclear» que, sin ser vinculante jurídicamente, presidió la agenda de las negociaciones sobre la materia; dicha agenda se articulaba en torno a cinco grandes prioridades:

- La universalización del TNP: que todos los estados fueran parte del mismo.
- La no proliferación de armas nucleares: ya que ésta incrementan seriamente el peligro de una guerra nuclear.
- El conseguir un desarme nuclear total bajo un efectivo control internacional.
- La pronta adopción de un acuerdo internacional para la prohibición de producción de materiales fisibles.
- La creación de Zonas Libres de Armas Nucleares.

La VI Conferencia de Revisión del año 2000 avanzó en este camino de concreción de los compromisos asumidos en 1995 adoptando un plan de acción de desarme nuclear contenido en una lista de aplicación progresiva, cuyo fin último sería la adopción de un Tratado para la Prohibición, manteniendo hasta entonces una moratoria nuclear.

Por el contrario, la VII Conferencia de Revisión de 2005 finalizó en un clima de frustración y escepticismo, considerándola una oportunidad perdida fundamentalmente por la actitud de algunos estados (pertenecientes en su mayoría al Movimiento de Países No Alineados), que siguieron una política basada en el todo o nada; tampoco los estados nucleares, que creyeron que en la anterior conferencia se había ido demasiado lejos, colaboraron en el buen fin de la reunión.

En estas circunstancias es en las que se presenta la Conferencia de Revisión del 2010, habiendo conseguido el presidente Obama, como hemos dicho, cambiar el signo de las expectativas con las declaraciones citadas y, por tanto, insuflar optimismo al ambiente que rodea la citada

conferencia; no es de extrañar que así sea puesto que la intención presidencial de conseguir «un mundo libre de armas nucleares» constituye, en definitiva, el objetivo final del TNP. De hecho, la nueva actitud norteamericana ya ha rendido sus primeros frutos cual es la negociación de un nuevo «Tratado Start» encaminado a una reducción sustancial de los arsenales nucleares.

La iniciativa del presidente Obama llega además en un buen momento en que la crisis económica hace muy difícil a Rusia aumentar su potencial nuclear; también China (que recientemente ha incrementado en un 25% su arsenal nuclear) ha expresado su disposición a proceder a una reducción sustancial.

Con estos antecedentes, el autor termina su ponencia exponiendo la perspectiva de la Conferencia de Revisión 2010, entendiendo que representa una oportunidad única para debatir sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Mundial de Seguridad, aunque recela de que puedan llegar a concretarse todas las propuestas de desarme y no proliferación planteadas por el presidente Obama.

Con todo, entiende que es necesario un consenso internacional acerca de las prioridades que ya fueron analizadas en las conferencias de 1995 y 2000 y que él resume en los siete puntos siguientes:

1. Entrada en vigor definitiva del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares.
2. Negociación de un Tratado de Prohibición de material fisible con propósitos militares (bajo el control de la O.I.E.A.).
3. Hacer del Protocolo Adicional de la O.I.E.A. el instrumento principal de la no proliferación, a fin de evitar la desviación de materiales nucleares de una finalidad civil a otra militar.
4. Negociación de nuevos acuerdos de desarme nuclear entre Estados Unidos y Rusia, involucrando a ser posible a las otras potencias nucleares.
5. Aplicar mecanismos que aseguren la verificación plena y sobre todo la irreversibilidad de los procesos de desarme nuclear.
6. Adopción de un acuerdo internacional sobre garantías de seguridad por parte de los estados nucleares hacia los no nucleares.
7. Por último, prevención del terrorismo con armas de destrucción masiva, para lo que será necesario la adopción de medidas para la mejora de las instalaciones y la protección física de los materiales nucleares.

Introducción

Concluye el profesor Garrido enfatizando la necesidad de un acuerdo real sobre las prioridades de desarme y no proliferación, y no simplemente declaraciones grandilocuentes aunque sean adoptadas por consenso.

Para finalizar, hemos pretendido presentar una visión desde España de lo que, desde el punto de vista estratégico, está sucediendo en el mundo; en estos comienzos del 2010 parece que se disipa la niebla de la crisis económica pero subsisten problemas e incógnitas, esperemos que este año se resuelvan algunas de ellas. Creemos que al lector le resultará útil, si es así, nos sentiremos satisfechos.

CAPÍTULO PRIMERO

LA RECESION GLOBAL Y SU IMPACTO SOBRE LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

LA RECESIÓN GLOBAL Y SU IMPACTO SOBRE LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

FEDERICO STEINBERG WHESLER

INTRODUCCIÓN

Aunque las recesiones no suelen tener un impacto significativo sobre la seguridad, la actual sí lo está teniendo. Al tratarse de una recesión muy profunda, sincronizada en todo el mundo y que está generando un colapso del comercio internacional y un enorme aumento del desempleo, sus implicaciones geopolíticas y de seguridad están siendo mayores que las que generaron las recesiones de los últimos cincuenta años.

Así, en febrero de 2009 el Director de la Oficina de Inteligencia de Estados Unidos declaró ante el Congreso que la inestabilidad política en algunos países derivada de la crisis financiera era la mayor amenaza para la seguridad nacional en el corto y medio plazo, por encima del terrorismo (1). En la misma línea, Moisés Naím, Director de la revista *Foreign Policy* y uno de los más agudos analistas de la globalización, sostenía que el impacto adverso que la crisis está teniendo sobre las expectativas de prosperidad de las nuevas clases medias de las economías emergentes podría dar lugar a conflictos sociales e inestabilidad política. Además, una prolongada recesión que generara destrucción de empleo y dejara sin posibilidades de financiación a los países pobres podría alimentar el fundamentalismo y crear nuevos estados fallidos, lo que tendría un amplio potencial desestabilizador internacional. Por último, la crisis, al poner presión sobre los presupuestos públicos, podría reducir el gasto en seguridad, inteligencia y defensa, aumentando la vulnerabilidad de la mayoría de los estados.

(1) Véase el informe sobre la Estrategia de Inteligencia Nacional (National Intelligence Strategy) en <http://www.dni.gov/>.

Afortunadamente, todo parece indicar que la efectividad de los programas de rescate del sistema financiero y de los enormes estímulos monetarios y fiscales que los gobiernos han puesto en marcha, unidos a la existencia de instituciones de gobernanza económica global y a los avances (todavía tímidos) de la cooperación multilateral, están haciendo posible que la situación económica comience a mejorar.

Según las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) la mayoría de las economías del mundo podrían estar creciendo en 2010, y además las emergentes lo harían a un ritmo mucho más rápido que las avanzadas. Por otra parte, el comercio internacional, que se derrumbó durante 2009, parece haber empezado a recuperarse gracias a la reactivación de la demanda. De confirmarse estos datos, los países habrían evitado sucumbir a la tentación proteccionista que tan nefastas consecuencias tuvo durante la Gran Depresión de los años treinta. En definitiva, la decidida actuación de las autoridades parece haber evitado una nueva depresión económica, por lo que se reducirán notablemente las probabilidades de que se produzcan confrontaciones sociales e inestabilidad política en los países económicamente más vulnerables, lo que podría mejorar el panorama de la seguridad internacional.

Un tema distinto es que muy posiblemente los países avanzados tengan que acostumbrarse a vivir con tasas de crecimiento más bajas que en el pasado, mayores niveles de deuda pública y menores ritmos de creación de empleo. Además, tendrán que asumir que la crisis acelerará su declive económico relativo, lo que les obligará a ceder cuotas de poder en favor de las potencias emergentes en las instituciones económicas internacionales.

En este contexto se abren importantes debates de política económica que afectan especialmente a la Unión Europea y a España. En el frente interno se hace imprescindible diseñar estrategias de salida de la crisis en los terrenos monetario y fiscal. En el primero habrá que reducir paulatinamente el exceso de liquidez para evitar riesgos inflacionistas. En el segundo es necesario afrontar la reducción de la deuda pública a medio plazo de forma que los actuales niveles de endeudamiento no presionen al alza los tipos de interés a largo plazo, no supongan un lastre para el crecimiento y permitan que el modelo social europeo sea sostenible aunque necesite reformas. Además, hay que tener en cuenta que al aumento de la deuda pública provocado por la crisis habrá que añadir el aumento del endeudamiento que durante la próxima década supondrá la jubilación de la generación del *baby-boom* (los nacidos entre 1945 y 1975).

En el frente internacional la Unión Europea necesita encontrar mecanismos para aumentar su influencia en el mundo en un momento en el que las economías emergentes le están ganando terreno. En este contexto el posible declive del dólar como única moneda de reserva internacional podría significar una oportunidad para la zona euro. Sin embargo, como es poco probable que el euro reemplace al dólar como moneda hegemónica, la única opción que le queda a Europa a largo plazo es consolidar una voz única en los foros internacionales capaz de ejercer cierto liderazgo en los temas clave de la agenda económica global.

LA RECESIÓN GLOBAL: ¿EN QUÉ FASE ESTAMOS?

Una de las principales fuentes de incertidumbre acerca de las posibilidades de recuperación de la economía global es que es difícil precisar en qué momento se encuentra la recesión. Aunque parece haber consenso en que las intervenciones monetarias y fiscales han puesto un suelo a la caída de la actividad, es difícil precisar en qué estado están las expectativas del sector privado, sobre todo de los consumidores. Mientras el consumo (y la inversión privada) no vuelvan a crecer las principales economías se encontrarán en una anómala situación en la que el sector público será el que mantenga la actividad, como un enfermo con respiración asistida. Pero como los estímulos públicos no pueden continuar indefinidamente, el problema estriba en determinar en qué momento retirarlos; es decir, cuál es la estrategia de salida adecuada y en qué momento debe llevarse a cabo (volveremos sobre este tema más abajo). Esto significa que las autoridades deben realizar una apuesta – en condiciones de incertidumbre – sobre la capacidad y disposición al gasto de familias y empresas que siguen estando muy endeudadas y cuyas expectativas se han mostrado volátiles.

Previsiones de crecimiento y riesgos

A pesar de estas incertidumbres, que suelen resumirse en el debate sobre si la recuperación tendrá forma de V (rápida salida) o de W (salida pero nueva recaída a corto plazo por problemas de confianza y del sector financiero), es posible encontrar cierto consenso sobre las posibles futuras tasas de crecimiento de los próximos años alrededor del último informe de perspectivas del Fondo Monetario Internacional (FMI) publicado en octubre de 2009.

El mensaje principal del FMI es que tras la profunda recesión la economía mundial ha iniciado la fase de recuperación, pero que esta será lenta

y no estará exenta de riesgos. El PIB mundial caerá un 1,1% en 2009 y crecerá un 3,1% en 2010, pero no lo hará de forma homogénea. Según el Fondo las economías emergentes, sobre todo asiáticas, liderarán la recuperación y crecerán al 1,7% en 2009 y al 5% en 2010 (China, gracias al importante estímulo fiscal de las autoridades y a la recuperación de la demanda global crecerá al 8,5% en 2009 y al 9% en 2010). Por su parte, las economías de los países ricos se contraerán un 3,4% en 2009 y crecerán a un lento 1,3% en 2010. La caída no será mayor gracias a los enormes estímulos fiscales y la recuperación será más rápida en Estados Unidos que en la zona euro (ver tabla 1).

TABLA 1

Crecimiento del PIB (%)	2007	2008	2009	2010	2011†	2014
Estados Unidos	2,1	0,4	-2,9	1,2	3,0	2,2
Zona euro	2,7	0,7	-4,2	0,9	2,0	2,3
Japón	2,3	-0,7	-5,4	1,7	2,2	1,9
Emergentes y en desarrollo	8,3	6,0	1,5	5,0	nd	6,7
Exportadores de petróleo	7,4	5,4	-2,4	2,9	nd	4,6
Unión Europea	3,1	1,1	-4,3	0,2	nd	2,7
Alemania	2,5	1,3	-5,3	-0,1	2,2	2,2
Francia	2,3	0,3	-2,4	0,8	2,0	2,3
Italia	1,6	-1	-5,1	0,2	1,7	1,9
España	3,7	1,2	-3,7	-0,7	0,9	2,1
Reino Unido	2,6	0,7	-4,5	0,7	2,5	2,9
Canadá	2,5	0,4	-2,3	1,9	3,3	2,2
África	6,2	5,3	1,6	4,1	nd	5,3
Europa Central y del Este (*)	5,5	3,1	-5,7	1,6	nd	4,1
Rusia	8,1	5,6	-8,5	1,5	4,2	5
Asia emergente y en desarrollo	10,6	7,6	6,1	7,3	nd	8,8
China	13	9,0	8,5	9	9,3	10,0
Argentina	8,7	6,8	-2,5	1,0	nd	3,0
Brasil	5,7	5,1	-1,0	3,0	4,5	3,6
México	3,3	1,3	-7,3	3,3	3,9	4,9

Fuente: WEO, octubre 2009.

(†) Datos de la OCDE

(*) Incluyendo países no miembros de la UE.

Las causas de esta incipiente recuperación se encuentran en las ambiciosas políticas para sostener la demanda que tanto los países ricos como los emergentes han puesto en práctica. En este sentido puede afirmarse que se ha aprendido de los errores de la crisis del 29, cuando la reacción pública ante la crisis fue más tímida y mucho más lenta. Desde el verano de 2007 (y especialmente tras la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008) los bancos centrales han reaccionado con rapidez recortando los tipos de interés y activando medidas heterodoxas para inyectar liquidez y sostener el crédito. Por su parte, los gobiernos han apoyado al sistema financiero con garantías e inyecciones de capital además de impulsar enormes paquetes de estímulo fiscal discrecional, que se añaden al aumento del gasto proveniente de los estabilizadores automáticos.

Estas medidas han reducido la incertidumbre y han aumentado la confianza, lo que se refleja en una relativa normalización de la actividad de los mercados financieros y cambiarios. Los spreads se han reducido, los estados solventes han vuelto a colocar su deuda soberana con facilidad, han mejorado los resultados de la banca, se ha depreciado el dólar y se han apreciado el euro y las monedas de los países emergentes; es decir, se ha vuelto a una situación financiera similar a la existente antes de la crisis.

Además, como muestra la tabla 2, parece que las intervenciones públicas han alejado el riesgo de deflación y que los precios volverán a crecer de forma moderada en 2010. Esto es especialmente importante en una situación de alto endeudamiento como la actual porque la deflación aumenta el coste real de la deuda de familias, empresas y gobiernos, incentiva a posponer el consumo y no permite que haya tipos de interés reales negativos por muy bajos que sean los tipos de intervención del Banco Central. Dicho de otro modo, una inflación moderada es bienvenida porque permite «licuar» las deudas mientras que la deflación las aumenta, lo que paraliza el consumo y hace prácticamente imposible la consolidación de la recuperación.

Pero una vez salvado el riesgo de deflación existe el peligro de que los enormes estímulos monetarios (bajadas de tipos de interés y políticas de expansión cuantitativa) puedan dar lugar a una inflación elevada en el medio plazo, a partir de 2012. Los bancos centrales de los países con monedas sólidas (la Reserva Federal, el Banco Central Europeo y el Banco de Inglaterra) podrían, presionados por sus gobiernos, caer en la tentación de intentar inflar la deuda para reducir su valor real. Aunque esta opción es poco probable porque dichos bancos centrales son independientes, no

debe ser descartada. En todo caso, es menos probable que esto ocurra en la zona euro porque Alemania, que es el país clave, tiene, por motivos históricos, una tolerancia a la inflación mucho menor que Estados Unidos o el Reino Unido.

TABLA 2

Inflación (%)	2007	2008	2009	2010	2014
Estados Unidos	2,9	3,8	-0,5	1,3	2,2
Zona euro	2,1	3,3	0,2	0,8	1,5
Japón	0,1	1,4	-1,1	-0,8	0,8
Emergentes y en desarrollo	6,5	9,3	5,4	4,6	3,9

Fuente: WEO, octubre 2009.

A pesar de que la recuperación parece estar cerca, persisten importantes riesgos. Primero, que el proceso de desapalancamiento y reconocimiento de pérdidas en el sistema financiero todavía no se ha completado. Esto significa que el crédito podría estancarse en los países ricos y además, si afloran nuevos problemas en el sistema bancario, las expectativas podrían volver a deteriorarse, lo que llevaría a una recaída de la actividad. Segundo, que los países en desarrollo que dependen de la financiación exterior podrían tener problemas para obtener capital, lo que podría generar inestabilidades económicas y políticas regionales de consecuencias difíciles de prever. Tercero, que los precios energéticos podrían comenzar a subir incluso antes de que la recuperación se consolide tanto por el aumento de la demanda como por el exceso de liquidez. Ello podría forzar a los bancos centrales a subir los tipos de interés para evitar los riesgos inflacionistas antes de lo que sería deseable, con el consiguiente impacto negativo sobre la recuperación. Por último, que el desempleo seguirá siendo elevado hasta bien entrado 2010, superando el 10% en Estados Unidos y el 11% en la zona euro, con importantes diferencias entre los distintos países (la tasa de desempleo de España seguirá siendo la más alta de la zona euro y podría rozar el 20% en 2010).

Tentación proteccionista

Como ha sucedido en anteriores recesiones, los gobiernos han vuelto a sufrir fuertes presiones para proteger la producción y el empleo nacionales mediante barreras proteccionistas. Los distintos lobbies han promovido el establecimiento de medidas para obstaculizar las importaciones

y sesgar el gasto público a favor de la producción nacional con el fin de evitar que parte del dinero de consumidores y contribuyentes termine aumentando la demanda externa en vez de la local. Y dada la intensidad de la recesión algunos gobiernos, preocupados por la destrucción del empleo (y también buscando réditos políticos a corto plazo) han cedido ante la tentación proteccionista. Así, los países ricos están utilizando subsidios y otras medidas de apoyo interno (como por ejemplo las ayudas al sector del automóvil o las cláusulas de «compre nacional» o «compre local» vinculadas a los programas de estímulo fiscal). Por su parte, los países en desarrollo, que tienen menos recursos, están recurriendo mayoritariamente a las restricciones a las importaciones, tanto arancelarias como de otro tipo.

Pero a pesar de este renacimiento del nacionalismo comercial, la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha calificado las medidas adoptadas como «proteccionismo de baja intensidad» porque en la mayoría de los casos son compatibles con los compromisos que los países tienen tanto en el marco de la OMC como de otros tratados comerciales internacionales. Por eso, aunque todavía es pronto para cantar victoria, puede afirmarse que la mayoría de los países están logrando hacer frente a la tentación proteccionista. Esto tiene una enorme importancia porque la experiencia histórica muestra que el mantenimiento del libre comercio es crucial para la estabilidad y seguridad del sistema económico internacional,

Aún así, debe reconocerse que el comercio internacional ha sido una de las principales víctimas de la crisis mundial. En 2009 los intercambios internacionales se habrán contraído un 10% (14% en los países industrializados y 7% en los países en desarrollo) y más en manufacturas que en servicios. Una contracción así no sucedía desde los años treinta. La última vez que el comercio internacional se redujo fue en 1982, y lo hizo menos de un 2%. Pero si algunos de los datos que se van conociendo se confirman, es posible que en 2010 el comercio internacional vuelva a crecer con fuerza, primero en Asia y después en el resto del mundo. Esto significaría que, a diferencia de los años treinta, la comunidad internacional habría resistido la tentación proteccionista. Los intercambios habrán caído por el desplome de la demanda y la falta de financiación y no por las devaluaciones competitivas y la escalada de aranceles y otras barreras comerciales, que son difíciles de revertir una vez que llega la recuperación.

Resistir la tentación proteccionista es importante porque, aunque el proteccionismo no causó la Gran Depresión, la agudizó. La subida de los

aranceles sumada a las devaluaciones competitivas impidió que los intercambios internacionales actuaran como amortiguador de la recesión que siguió al *crack* del 29. Y es que, al igual que el comercio equivale a aumentar el «tamaño de la tarta» de la producción mundial porque da lugar a una asignación más eficiente de los recursos, la guerra arancelaria equivale a reducirla. La escalada proteccionista que tuvo lugar entre 1929 y 1932 llevó a que la caída del comercio internacional fuera del 33% en términos reales, e indujera una caída del 14% en el PIB de cada país. La comunidad internacional aprendió de forma dolorosa que los bienintencionados intentos de los gobiernos por proteger el empleo y reducir la caída de la actividad desembocaron en un aumento del desempleo y la miseria, que además fue el caldo de cultivo para el nacionalismo. En definitiva, se dio la paradoja de que todos los países se volvieron más pobres intentando protegerse de la pobreza.

A la espera de que se confirme que no se están repitiendo los errores del pasado, podemos extraer algunas lecciones. La primera es que la disciplina que impone la OMC ha sido bastante útil para frenar el proteccionismo. Está permitiendo que los aranceles suban solamente hasta los límites máximos establecidos y no por encima. Además está dando a los gobiernos la posibilidad de recurrir a distintas cláusulas de salvaguardia, que fueron diseñadas como válvulas de escape para situaciones como la actual y que permiten a los países relajar sus políticas comerciales de forma temporal sin verse obligados a abandonar la institución. Estas cláusulas suponen protección temporal, y cuando transcurre el tiempo previsto se eliminan, por lo que no hay que volver a empezar de cero en la liberalización del comercio del bien afectado.

Otra manifestación de la importancia y efectividad de la OMC es que justamente los países que no son miembros (como Rusia o Argelia) son los que más están obstruyendo el libre movimiento internacional de bienes, servicios e inversiones. Asimismo, también se observa que en las áreas en las que la cobertura de la normativa OMC es limitada o inexistente (rescates al sistema financiero, programas de compras públicas, subsidios a las exportaciones o restricciones a la entrada de trabajadores) se están dando más medidas contra el libre comercio. En estas áreas será necesario fortalecer la regulación internacional.

Por último, debe destacarse que la OMC está desarrollando una importante labor de vigilancia de las políticas comerciales de sus estados miembros, algo especialmente relevante habida cuenta de la falta de transparencia que suele acompañar a las barreras no arancelarias. Desde

el estallido de la crisis ha hecho públicos varios informes de seguimiento de todas las medidas proteccionistas que han impulsado los gobiernos y ha elaborado una base de datos con los niveles arancelarios de sus estados miembros. Toda la información está disponible en abierto en su página web (www.wto.org). Además, desde la página web www.globaltradealert.org también se hace un seguimiento de las medidas proteccionistas que activan los países.

Pero no todo se debe a la destreza de la OMC. La propia dinámica de la globalización ha modificado la economía política del proteccionismo. Por una parte, hoy, en los países avanzados hay muchos menos trabajadores empleados en la agricultura y el sector manufacturero tradicional que en los años treinta, por lo que las presiones proteccionistas son menores. Pero además, aunque los gobiernos siguen enfrentándose a la presión de los lobbies que obstaculizan las importaciones, han aparecido otros grupos de presión contrarios al cierre de fronteras. Son fundamentalmente las empresas multinacionales que importan bienes intermedios y para las cuales un aumento de los aranceles implica un incremento de costes.

En definitiva, la capacidad del sistema económico internacional para mantenerse relativamente abierto en tiempos tan adversos sugiere que la nueva geografía de la producción mundial y la disciplina que impone la OMC actúan como (imperfectos) seguros ante la tentación proteccionista. Este papel tan importante de la OMC no se suele apreciar en época de crecimiento económico. Por ello, el valor de concluir la Ronda de Doha en un momento de recesión como este no estriba tanto en crear nuevas oportunidades de comercio como en consolidar el nivel de apertura que el sistema tiene en la actualidad, que es bastante elevado puesto en perspectiva histórica. Aunque por el momento no se vislumbra un posible acuerdo, si el crecimiento de la producción y el comercio se consolidan en 2010, las negociaciones, que prácticamente estaban cerradas antes del estallido de la crisis, podrían retomarse.

DEBATES ABIERTOS

Más allá de que se confirmen las incipientes recuperaciones del crecimiento y del comercio internacional existen algunos interrogantes importantes de los que dependen el futuro dinamismo de la economía mundial, los riesgos de inflación y la estabilidad del sistema financiero. A continuación nos referiremos a ellos.

Estrategias de salida

El primer gran debate, que centró parte de las discusiones de la cumbre del G-20 en Pittsburg en septiembre de 2009, es el de las estrategias de salida; es decir, cómo y cuándo revertir los enormes estímulos monetarios y fiscales que se han activado para contrarrestar la caída de la demanda privada. Como se ha señalado, la economía mundial está empezando a recuperarse gracias a las inyecciones de gasto público y liquidez que han impulsado gobiernos y Bancos Centrales. Aunque se haya dejado atrás el pánico, se haya estabilizado el sistema financiero y las tasas de ahorro se estén recuperando en casi todos los países, el consumo privado todavía está en mínimos histórico. Por lo tanto, si la liquidez y el gasto público se retiran demasiado pronto, como sucedió en 1931 tras la crisis del 29, es posible que la economía global vuelva a experimentar un colapso.

Ahora bien, si los estímulos públicos se mantienen durante demasiado tiempo, se corre el riesgo de sobrecalentar la economía, provocar inflación (que a la postre obligará a subir los tipos de interés), generar una nueva burbuja en el precio de los activos y continuar aumentando los niveles de déficit y deuda pública hasta que haya una crisis de insostenibilidad.

Aunque es imposible saber con precisión cuál será el momento óptimo para retirar los estímulos, existe cierto consenso sobre la necesidad de mantenerlos al menos hasta mediados de 2010 (o hasta que existan evidencias de que la recuperación es sólida). También parece existir consenso sobre la necesidad de retirar el estímulo fiscal antes que el monetario (de modo igual que el estímulo fiscal se puso en marcha una vez que se puso de manifiesto que el monetario no era suficiente para reactivar la economía) (2). Por lo tanto, es posible que los países con mayor crecimiento adopten presupuestos contractivos en 2011 (3). Sin embargo, conviene tener presente que la política fiscal tiene el problema de que existe un desfase temporal difícil de determinar entre el momento en el que el gobierno decide retirar el gasto y el momento en el que la contracción llega a la economía real. Por ello, podría suceder que, si el retardo es demasiado largo, aparezcan presiones inflacionistas que obliguen al Banco Central a subir los tipos de interés antes de que el gasto público empiece a reducirse.

(2) Para una explicación más detallada véase CLARA CRESPO «*Estrategias de salida tras la cumbre del G-20*». Análisis 139/2009 del Real Instituto Elcano

(3) De todos modos ningún gobierno quiere repetir el error que la Administración Roosevelt cometió en 1937, cuando, creyendo que la Gran Depresión había quedado atrás, aprobó una subida fiscal que volvió a hundir el crecimiento hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial.

Pero a pesar de que existan estos interrogantes sobre cuándo retirar el estímulo fiscal discrecional y cómo estimar la magnitud del retardo, la alternativa, que es comenzar con la contracción monetaria, tiene todavía mayores problemas. El principal es que si se subieran los tipos de interés, aumentaría el coste de financiación para empresas y familias por lo que la recuperación sería más difícil. Además, mayores tipos supondrían un mayor coste de la deuda pública, lo que haría más difícil sanear las cuentas públicas.

Por ello, parece que la combinación de política fiscal contractiva con política monetaria expansiva es mejor para el crecimiento económico que una situación donde la contracción venga por el lado monetario. Así la laxitud monetaria podrá seguir estimulando los proyectos de inversión una vez que se haya materializado la retirada del gasto público discrecional, siempre que las presiones inflacionistas lo permiten y que el sistema financiero funcione de forma relativamente normal.

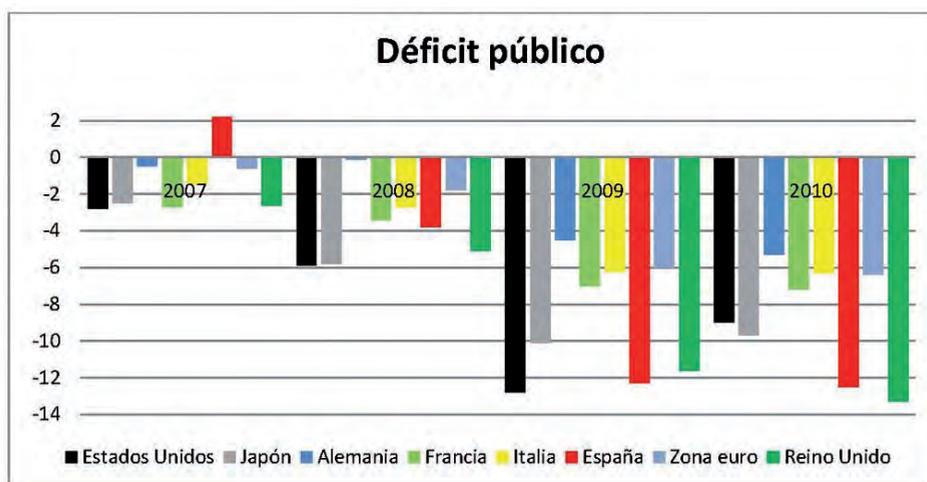
Déficit, deuda y crecimiento futuro

Aun suponiendo que las autoridades sean capaces de diseñar estrategias de salida efectivas y relativamente coordinadas internacionalmente y que el crecimiento se recupere, esta crisis ha generado un agujero en las arcas públicas de enormes proporciones que tendrá que ser cerrado. Como muestran los gráficos 3 y 4, todos los países tienen en 2010 cuentas públicas mucho menos saneadas que antes de la crisis, tanto en términos de déficit público como de deuda sobre el PIB. El crecimiento incontrolado de la deuda es peligroso en cualquier situación, pero como en los próximos años comenzará a jubilarse la generación del *baby-boom* en los países ricos, será necesario emitir enormes cantidades de deuda para financiar las pensiones y el mayor gasto en sanidad, por lo que sería deseable tener unas finanzas públicas lo más saneadas posibles, algo que la crisis ha vuelto mucho más difícil.

De hecho, según la Comisión Europea, la crisis ha incrementado la deuda en 20 puntos porcentuales del PIB, más o menos lo mismo que en anteriores crisis. Sin embargo, hay dos elementos especialmente preocupantes. El primero es que el incremento de deuda se ha generado en un contexto en el que el peso de la deuda sobre el PIB ya era bastante elevado en términos históricos en casi todos los países (no en España ni en Irlanda).

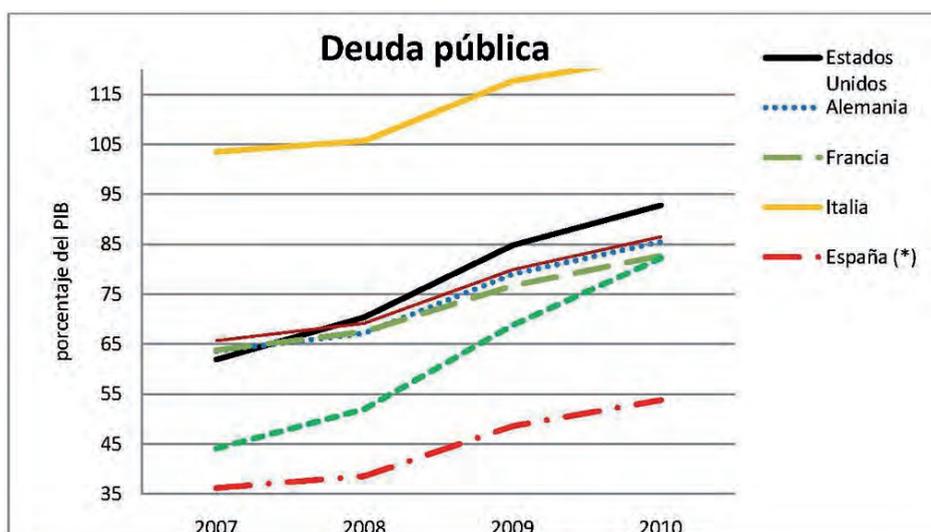
El segundo, vinculado con lo mencionado arriba, es que este incremento de la deuda llega cuando se anticipan nuevas (y más elevadas)

GRÁFICO 3



Fuente: elaboración propia a partir de las previsiones del WEO, octubre de 2009.

GRÁFICO 4



Fuente: elaboración propia a partir de las previsiones del WEO, octubre de 2009.

Fuente: elaboración propia con previsiones del World Economic Outlook del FMI, octubre de 2009. Por comodidad para la representación, se excluye de la gráfica el dato de Japón, cuya deuda pública bruta se prevé que alcanzará el 226,6% del PIB en 2010.

(*) Los datos para España provienen del Staff Report de las consultas del Artículo IV del FMI, de abril de 2009. No incluyen las garantías concedidas a la banca asumiendo que no se utilizan.

emisiones de deuda generadas por el efecto del envejecimiento de la población. Se calcula que será a partir de 2015 cuando el gasto en pensiones y en sanidad comience a crecer rápidamente, y que lo haga más en los países que no hayan reformado sus sistemas de pensiones. En el Informe sobre Envejecimiento de 2009 de la Comisión Europea se estima que el aumento del gasto asociado al envejecimiento en los próximos quince años equivaldrá al 5% del PIB en España, 3,5% en Alemania y 3,3% en la media de la UE-27. Este problema es algo menor para Estados Unidos porque su población se encuentra menos envejecida y porque los sistemas públicos de educación y sanidad son menos generosos que en Europa (Japón se enfrenta a los mismos retos que la Unión Europea).

Por ello, será necesario actuar en dos frentes: el de las reformas institucionales para asegurar la consolidación fiscal a largo plazo y el de las reformas económicas estructurales para aumentar el potencial de crecimiento y facilitar así el volumen de deuda sobre el PIB.

En el primer apartado, serán necesarias reformas institucionales para avanzar en la consolidación fiscal y asegurar que se obtienen superávits presupuestarios elevados (y no simplemente un saldo equilibrado) en épocas de expansión. Por ello, es de esperar que se generalicen reglas fiscales como la Ley de Estabilidad Presupuestaria española o el Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo, que «atan las manos» del gobierno corrigiendo su tendencia al exceso de gasto. También pueden crearse Consejos Fiscales independientes (instituciones diseñadas siguiendo el modelo de los Bancos Centrales independientes) cuyas opiniones tengan suficiente visibilidad pública como para servir de «ancla» al gobierno para justificar la obtención de elevados superávits presupuestarios en época de expansión económica.

En el frente de las reformas económicas estructurales serán necesarias políticas que aumenten el potencial de crecimiento de las economías desarrolladas, sobre todo las europeas porque cuanto mayor sea el crecimiento, más sostenibles serán los altos niveles de deuda que tendrá que afrontar la sociedad y más fácil será sanear las cuentas públicas. Ello supone avanzar en las reformas en línea con la estrategia de Lisboa; es decir, mejorar el funcionamiento del mercado laboral para aumentar el dinamismo y la productividad de la economía, incrementar la inversión en I+D (sobre todo la del sector privado, que es la que genera aplicaciones más rápidas) y potenciar una mayor competencia en los mercados de bienes y, sobre todo, de servicios.

Aunque se lleven a cabo estas reformas, existen motivos para pensar que el crecimiento de la economía mundial a medio plazo no podrá ser tan elevado como en los años anteriores a 2007, en el que la renta per capita mundial creció a su mayor tasa de la historia (incluso más rápido que en el periodo 1950-1973). Desde el punto de vista de la oferta, el aumento del desempleo, que podría tener un componente estructural, reducirá el potencial de crecimiento a través de una reducción de la actividad, sobre todo en sectores como el inmobiliario, el automóvil o el de los servicios financieros. Asimismo, el propio envejecimiento de la población reducirá la población activa en Europa, así como el dinamismo y la capacidad innovadora de trabajadores y empresas (téngase en cuenta que los trabajadores relativamente jóvenes tienden a ser más productivos, más innovadores y menos adversos al riesgo).

Además la crisis ha generado un parón generalizado de las inversiones, por lo que casi todas las economías se enfrentarán al problema de la obsolescencia del capital y, en el caso de la energía, el insuficiente crecimiento de las inversiones podría generar aumentos del precio del petróleo si la demanda se recupera y no se han acometido los proyectos necesarios en los sectores de extracción y refino. Unos mayores precios energéticos reducirían el potencial de crecimiento a través del aumento de los costes en todos los sectores de la economía.

Desde el punto de vista de la demanda también hay motivos para pensar en que en el horizonte habrá un menor crecimiento. Por una parte, cuando la crisis quede superada es previsible que los tipos de interés a largo plazo se incrementen, tanto por el aumento de la deuda pública como porque las autoridades monetarias quieran evitar los riesgos inflacionarios y la aparición de nuevas burbujas. Esto supondrá un mayor coste de financiación para el sector privado, que tendrá un impacto negativo sobre el crecimiento.

Además, los consumidores estadounidenses, que llevan décadas siendo el motor de la economía mundial, reducirán su nivel de gasto y aumentarán su tasa de ahorro tanto porque están enormemente endeudados como porque la debacle inmobiliaria ha reducido su riqueza neta. Como las economías emergentes (sobre todo China) todavía tienen tasas de ahorro muy elevadas y Alemania y Japón no parece que vayan a incrementar su demanda interna ni sus exportaciones, no habrá sustituto para el consumidor norteamericano, por lo que la economía mundial tendrá que ajustarse a un menor nivel de gasto (se estima que a consecuencia de la crisis los consumidores estadounidenses dejarán

de gastar unos 800.000 millones de dólares al año, aproximadamente la mitad del PIB español).

La rivalidad dólar-euro por la hegemonía monetaria global

Otro importante interrogante que se ha abierto tras el estallido de la crisis financiera internacional es cuál será el futuro del dólar como moneda de reserva global. Y es que, tras dominar el sistema monetario internacional durante décadas, la hegemonía del dólar está comenzando a ser cuestionada. Pero como veremos, eso no significa que la moneda verde vaya a ser reemplazada ni a corto ni a medio plazo. Todo parece indicar que la economía mundial se encamina hacia una lenta transición que desembocará a largo plazo en una situación en la que convivirán tres monedas de reserva: el dólar, el euro y el yuan. Veamos por qué.

Antes de la crisis, el enorme déficit por cuenta corriente estadounidense y la rápida acumulación de dólares por parte de los bancos centrales de las economías emergentes (sobre todo de China y de los exportadores de petróleo), llevaron a una continuada depreciación del dólar, sobre todo con respecto al euro. Al mismo tiempo, algunos bancos centrales, preocupados por la solvencia de Estados Unidos, comenzaron a plantearse la necesidad de diversificar sus reservas, por lo que el dólar perdió algo de cuota de mercado en favor del euro, tanto en las transacciones internacionales como en las reservas globales. De todos modos estos movimientos fueron tímidos ya que una venta masiva de dólares generaría importantes pérdidas precisamente a aquellos países que, como China, poseían importantes activos denominados en la divisa estadounidense.

Esta tendencia se vio súbitamente interrumpida por el pánico en los mercados que siguió a la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008. La crisis financiera produjo una «huida hacia la seguridad», que llevó a una fuerte apreciación del dólar, a pesar de que la crisis se había fraguado en Estados Unidos. Sin embargo, una vez que la normalidad ha comenzado a volver a los mercados financieros, se ha retomado la tendencia pre-crisis, en la que el déficit exterior y la acumulación de deuda estadounidense, sumados a la rigidez del tipo de cambio de China, hacen que el peso del ajuste de los desequilibrios globales recaiga nuevamente en una apreciación del euro.

Esta nueva depreciación del dólar, unida a la apreciación del oro y a las declaraciones de China sobre la necesidad de sustituir al billete verde como moneda de reserva global por los Derechos Especiales de Giro del FMI, han

vuelto a abrir el debate sobre las perspectivas de la moneda de reserva. Y como el yuan chino todavía no es convertible y el yen, la libra y el franco suizo han perdido peso internacional en los últimos años, el debate gira en torno a si el euro podría remplazar al dólar como la moneda hegemónica global. De hecho, en un reciente ensayo en la revista *Foreign Affairs*, Fred Bergsten, uno de los mayores especialistas en la geopolítica de las divisas, afirmaba que Estados Unidos debería darse cuenta de que promover el mantenimiento del dólar como única moneda de reserva ya no se corresponde con su interés nacional porque dificulta la disciplina interna que la economía necesita para reducir su enorme endeudamiento (4).

Desde los países miembros del euro este debate se mira con interés, pero también con cierta cautela. Por una parte, se sueña con que Europa pueda algún día disfrutar del privilegio que ha tenido Estados Unidos durante décadas: financiar sus déficit prácticamente a coste cero y utilizar el dólar como herramienta geopolítica para avanzar sus intereses. Sin embargo, las autoridades no han hecho ninguna declaración que indique que pretendan potenciar el uso internacional del euro porque, para la mentalidad europea, tradicionalmente ajena a los argumentos sobre hegemonía geopolítica, los costes asociados a una apreciación a corto plazo del euro superan con creces los posibles (pero inciertos) beneficios futuros (5). Además, el problema de fondo sigue siendo que el euro, al contrario que el dólar (o el yuan chino, que todavía no es convertible pero lo será en las próximas décadas) es una moneda huérfana, sin un Estado ni un ejército que le otorguen el componente de seguridad necesario para ser la referencia global.

Por ello, lo más probable es que el euro vaya poco a poco apreciándose y ganando cuota de mercado en las reservas y las transacciones internacionales, pero que no llegue a sustituir la hegemonía del dólar, que en Asia y América seguirá siendo claramente dominante.

De hecho, a pesar de que desde su creación el euro ha logrado tener un mayor peso internacional al de la suma de las anteriores monedas nacionales, el dólar sigue dominando de forma clara los mercados internacionales de activos. A finales de 2008, el 45% de los títulos de deuda

(4) Véase el artículo de FRED BERGSTEN «The Dollar and the Deficits», *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre 2009.

(5) Un euro fuerte ayuda a contener la inflación y abarata el precio del petróleo, pero en una situación recesiva como la actual, con presiones deflacionarias y demanda débil, un euro fuerte podría socavar la incipiente recuperación en la zona euro.

estaban denominados en dólares y sólo el 32% en euros, aunque el euro había aumentado su cuota en 12 puntos desde su creación y el dólar había perdido 5. En las reservas de los bancos centrales el dominio del dólar es todavía mayor: 64% del total frente al 27% de euro, aunque la moneda única ha ganado casi 10 puntos porcentuales desde su creación.

Aún así, existen dos elementos que podrían jugar a favor del euro a largo plazo y que se han visto agudizados por la crisis financiera global. Primero, el abultado déficit por cuenta corriente de Estados Unidos y la rápida acumulación de deuda pública, que podría precipitar una pérdida de confianza en el dólar que conduciría a un mayor peso del euro en las carteras de inversores y bancos centrales. Segundo, la masiva acumulación de reservas por parte de los bancos centrales de las economías emergentes que posiblemente llevará a una mayor diversificación de carteras y a la búsqueda de inversiones más rentables que los bonos del tesoro estadounidenses, lo que podría favorecer al euro, así como a otras monedas fuertes.

Por lo tanto, aunque no es probable que el euro reemplace al dólar en la próxima década, si parece posible que nos estemos aproximando a una bi-hegemonía monetaria a medio plazo, que a largo plazo sería una tri-hegemonía, cuando China abra su sistema financiero y haga convertible el yuan. Así, la mayoría de los expertos coinciden en que el euro no podrá sustituir totalmente al dólar debido a la debilidad militar y política de la Unión Europea y al sesgo «anticrecimiento» de las políticas del BCE (6). En cualquier caso, para fortalecer todavía más el papel del euro como moneda internacional es imprescindible que la Unión Europea profundice en las reformas económicas estructurales para poder aumentar su crecimiento potencial, mejore el sistema de supervisión y gobernanza económica de la zona euro e integre y haga más profundos sus mercados financieros.

LOS CAMBIOS EN EL ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

La crisis está teniendo un importante impacto en el orden económico internacional. Por una parte ha reforzando tendencias que llevaban años en marcha, como el auge de las potencias emergentes. Por otra ha frenado (y tal vez revertirá) la tendencia, que parecía difícil de alterar, según

(6) Véase los trabajos de Guillermo De la Dehesa, (2009): «Will the Euro ever replace the Dollar as the dominant global currency?» Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano y de Jean Pissani Ferry y Adam Posen (2009): *The Euro at Ten: The Next Global Currency*, Petersen Institute for International Economics, Washington DC.

la cual los estados nación llevaban décadas perdiendo poder en favor del mercado y de las instituciones supranacionales. Además, la crisis ha sacado a relucir en distintos momentos y ámbitos las deficiencias de los mecanismos de coordinación y cooperación internacionales existentes. Ello está obligando a la comunidad internacional a repensar los cimientos de la gobernanza económica global. Pero hay que recordar que aunque la crisis está funcionando como catalizador de estas reformas el debate sobre la necesidad de adaptar las instituciones internacionales a la nueva realidad económica internacional lleva varios años sobre la mesa. Los mercados llevan décadas globalizándose, pero la regulación económica sigue siendo fundamentalmente nacional. Y como esta crisis ha puesto de manifiesto, esta falta de concordancia da lugar a grandes riesgos. Ello exige nuevas reglas económicas internacionales, sobre todo en el ámbito financiero, que, para ser legítimas y estar en consonancia con el actual orden económico internacional deben ser producto de la negociación entre los países avanzados y los emergentes (y no dictadas por los países avanzados como en el pasado). A continuación analizamos estos temas.

El retorno del Estado Nación y el auge del G-20

Durante las últimas décadas, a medida que la globalización económica se intensificaba, se ha venido produciendo un proceso gradual de difusión del poder en la economía mundial. Los estados Nación, que habían sido los únicos actores relevantes de las relaciones internacionales durante siglos, comenzaron perder poder a favor de otros actores. Hacia «arriba», organismos supranacionales como el FMI, OMC o la Unión Europea diluían el poder del Estado, así como su margen de maniobra en política económica. Hacia «abajo», empresas multinacionales, ONGs, mafias, el Foro Económico Mundial de Davos, agencias de rating, la llamada sociedad civil global o los gobiernos regionales que fueron ganando competencias a través de los procesos de descentralización en algunos países, también restaban soberanía al Estado, al convertirse en nuevas fuentes de poder. Por último, con el colapso del bloque soviético y los procesos de liberalización y privatización, los mercados fueron restando poder a los Estados Nación. Lógicamente, no todos los Estados perdían poder con la misma intensidad. Aquellos más ricos e influyentes, los que eran capaces de dar forma a las reglas de la globalización en función de sus propios intereses, perdían menos influencia que aquellos que estaban más expuestos a los vaivenes de los mercados internacionales o tenían que aceptar unas reglas económicas que en ocasiones no compartían. En

definitiva, aunque el poder relativo del Estado se redujera, en los países pobres esta reducción de la soberanía tenía un impacto mucho mayor que en el caso de los países ricos.

Aunque este proceso de difusión del poder y retirada del Estado parecía imparable durante los años noventa, los atentados del 11-S lo ralentizaron al volver a colocar a la seguridad en el centro de las relaciones internacionales. Las nuevas leyes destinadas a combatir el terrorismo y el renovado aumento del gasto militar, sobre todo en Estados Unidos, nos devolvieron temporalmente al pasado, cuando las «high politics» de la guerra y la seguridad primaban sobre las «low politics» de la economía. Sin embargo, el enorme crecimiento económico global que siguió a la crisis de 2001-2002 y el renovado impulso en producción y comercio de las economías emergentes lideradas por China, sirvió para que la globalización económica prosiguiera su espectacular avance. Y con esta nueva ola de liberalización el Estado Nación volvió a ver reducido su margen de actuación, que se plasmó, por ejemplo, en las crecientes dudas sobre la sostenibilidad del Estado del Bienestar en Europa o en los temores de los trabajadores ante la deslocalización industrial y el *outsourcing* de servicios, fenómenos que ponían en peligro sus puestos de trabajo y ante los que el Estado poco podía hacer.

Pero la crisis económica global parece haber parado en seco este proceso, iniciando una todavía tenue desglobalización que va acompañada por un retorno de Estados Nación fuertes. Así, los programas de rescate al sistema financiero, los enormes paquetes de estímulo fiscal que han activado los países y las reformas regulatorias en materia económica – que todavía están en marcha -- han servido para fortalecer a los gobiernos, que ahora se ven legitimados para poner freno a los excesos del mercado que la crisis ha puesto sobre la mesa. Además, a medio plazo, serán necesarios mayores impuestos para cuadrar las cuentas públicas y todo parece indicar que el mundo post-crisis tendrá mayor regulación en multitud de aspectos de la vida económica, pero sobre todo en los que se refieren a los mercados financieros. Por último, la opinión pública en la mayoría de los países, que ya venía mostrándose crítica con el proceso de globalización económica al considerar que los beneficios de la liberalización se distribuían de forma muy desigual, comenzará a reclamar con más fuerza un mayor papel para las políticas públicas. Por todo ello, y aunque resulte paradójico, los países avanzados que impulsaron la globalización y perdieron influencia según ésta iba avanzando, recuperarán poder y legitimidad gracias a la primera gran crisis de la globalización. En definitiva,

aunque todavía es pronto para saber en qué medida esta crisis modifica sustancialmente el equilibrio de poder entre el Estado y el mercado, sí que podemos afirmar que ha significado un punto de inflexión en la globalización que facilita el retorno del Estado Nación.

El otro gran cambio que ha precipitado esta crisis es el del paso del G-7/8 al G-20 como directorio de la economía mundial. Hace años que los países emergentes venían criticando al G7/8 por considerarlo un foro demasiado poco representativo de la actual estructura de poder de la economía mundial (algo similar sucedía con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). Pero durante años, los países avanzados hacían oídos sordos a estas críticas y tan sólo se limitaban a invitar a algunos países emergentes a las reuniones del G7/8.

Pero con la crisis todo ha cambiado. Como afirma Wolf (2009): «Las crisis modifican los ordenes establecidos. La crisis económica y financiera de 2007-2009 no es una excepción a esta regla. El aumento de la importancia del G-20 es un cambio de proporciones históricas ya que por primera vez desde la revolución industrial el poder económico no está concentrado exclusivamente en manos occidentales».(7) Y es que la comunidad internacional ha necesitado pasar por una debacle financiera devastadora para darse cuenta de que el grupo formado por Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, el Reino Unido, Italia y Canadá -- y al que se sumó Rusia en los años noventa -- ya no resulta suficientemente representativo para responder a los retos de la globalización. La necesidad de incorporar a las potencias emergentes para hacer frente a una recesión global y al auge del nacionalismo económico han obligado a otorgar a un grupo de países mayor, como el G-20 ampliado, el liderazgo para diseñar las nuevas reglas que aseguren que la globalización no se auto destruya.

El G-20 es un foro informal creado tras la crisis financiera asiática de 1997 y desde el estallido de la crisis se ha reunido tres veces en menos de un año (en Washington en noviembre de 2008, en Londres en abril de 2009 y en Pittsburg en septiembre de 2009). Es un grupo suficientemente amplio (y por tanto legítimo) como para convertirse en el embrión de las reformas económicas globales pero suficientemente pequeño como para ser efectivo. Por tanto, su consolidación como sustituto del G-7/8 es una excelente noticia. Pero más allá de que este foro sirva para pactar la coor-

(7) Financial Times «*The west no longer holds all the cards*» 23 de septiembre.

dinación de las políticas coyunturales necesarias para reducir el impacto adverso de la crisis y diseñar las estrategias de salida, su labor más importante a largo plazo será la de fijar las reformas de las instituciones formales (o crear nuevas en los casos en los que sea necesario).

En definitiva, el G-20 no evitará que la recesión global sea traumática, pero si continúa dando una respuesta coordinada a los problemas derivados de la crisis y sirve de punto focal para reformas más profundas la legitimidad del conjunto de las instituciones de cooperación económica internacional aumentaría sensiblemente a los ojos de los países emergentes, que podrían adoptar actitudes más cooperativas y dejar de comportarse como *free riders* en el sistema internacional. Algunas de las reformas más importantes que el G-20 ha impulsado se refieren al nuevo papel del FMI en la gobernanza financiera mundial. A continuación nos ocupamos de este asunto.

Reforma del Fondo Monetario Internacional

Tras años en un segundo plano, la crisis financiera ha vuelto a situar al FMI como un actor clave en la economía mundial. Además, le ha permitido incrementar su presupuesto, cambiar algunas de sus líneas de préstamo más criticadas y dar una imagen más keynesiana (y por tanto menos «conservadora») que en el pasado. Así, desde mediados de 2008 el FMI ha realizado préstamos a países emergentes que han sido sorprendidos por el crack estadounidense. Y la cumbre del G-20 de abril de 2009 en Londres dio vía libre a un sustancial aumento de su financiación, incluida una importante ampliación hasta los 250.000 millones de dólares de los Derechos Especiales de Giro (DEG) y la autorización para emitir bonos en los mercados internacionales. Además, sus nuevos créditos están siendo desembolsados con una condicionalidad revisada a través de su nueva línea de crédito flexible, que está siendo bien recibida por la opinión pública de los países prestatarios al no forzar nuevos programas de ajuste.

Pero una vez que la recesión quede atrás el FMI seguirá teniendo como asignatura pendiente reformar su gobernanza interna y su cultura para reflejar el nuevo equilibrio de fuerzas en la economía mundial y poder abordar con legitimidad los retos financieros globales. Estos retos son enormes y pasan por mejorar la regulación y supervisión financiera internacional, limitar los niveles de apalancamiento y riesgo, aumentar la información y la transparencia en los mercados, redefinir y homogeneizar las reglas de valoración contable, aumentar los requerimientos de capital de

las instituciones financieras, extender la regulación a algunos mercados hasta ahora opacos, lograr que el crédito no sea tan procíclico, supervisar mejor los mercados de derivados, asegurar que el precio de los activos se incorpora mejor a la política monetaria para evitar la aparición de burbujas y revisar el funcionamiento de las agencias de calificación.

Aunque ya se han producido algunos cambios en la buena dirección se corre el riesgo de que si las reformas no son suficientes el FMI siga siendo percibido como ilegítimo por parte de las economías emergentes, lo que lo llevará a ser definitivamente irrelevante, y por tanto incapaz de cumplir con su mandato de forma efectiva. Por lo tanto, aunque las valoraciones sobre ética y equidad sigan tendiendo poca cabida en las relaciones económicas internacionales, el debate sobre la representatividad del FMI ha dejado de ser una discusión sobre justicia para convertirse en un tema de eficacia. Sólo un FMI legítimo seguirá siendo eficaz.

Aunque el FMI necesita reformas, es importante subrayar que durante la última década –y especialmente con las modificaciones de cuotas y votos aprobadas en 2006 y 2008– se han dado pequeños pasos.

A finales de los años noventa –y de forma conjunta con el Banco Mundial y con las iniciativas de condonación de deuda para los países altamente endeudados (HIPC) y los documentos estratégicos de reducción de la pobreza (PRSP)– el FMI introdujo en su discurso la lucha contra la pobreza asociada a su nueva herramienta de préstamos concesionales para los países más pobres, la Facilidad para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (PRGF). Intentaba así alejarse de las críticas que lo acusaban de olvidar el impacto social adverso de los programas de estabilización macroeconómica. También pretendía alinear sus acciones con los objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas.

Otra de las iniciativas de respuesta ante quienes como Joseph Stiglitz afirmaban que el FMI administraba recetas simplistas similares para todos los países que le solicitaban préstamos y no rendía cuentas ante la sociedad civil fue la creación de la Oficina de Evaluación Independiente en 2001. Este departamento, teóricamente autónomo de la gerencia del Fondo, tiene como objetivos mejorar la cultura de aprendizaje de la institución mediante evaluaciones críticas de sus actuaciones, afianzar la credibilidad externa del Fondo y sus sistemas de rendición de cuentas mediante el fomento de una mejor comprensión de su labor y respaldar las funciones de gobernabilidad y supervisión de la institución. Sin embargo, al estar «dentro» del FMI su independencia ha sido cuestionada.

Por último, el propio Fondo lanzó en 2005 su estrategia de reforma a medio plazo, en la que esbozaba las líneas maestras de su nuevo papel para el siglo XXI, centrado en su papel en el sistema financiero y monetario internacional y en el problema de la voz y representación de los países emergentes y de los de bajos ingresos en sus órganos de gobierno. Estos documentos contenían múltiples propuestas destinadas a mejorar la estabilidad y la supervisión del sistema financiero internacional, prevenir crisis, aumentar sus recursos y mejorar la coordinación macroeconómica internacional. Pero la crisis financiera ha puesto de manifiesto que la mayoría de las iniciativas en estos ámbitos no habían llegado suficientemente lejos, sobre todo porque los poderes reales del FMI eran limitados. Por ejemplo, el Fondo no tenía ninguna capacidad de coerción para reducir los desequilibrios macroeconómicos globales, su capacidad para supervisar el sistema financiero era reducida y no tenía jurisdicción para actuar como entidad regulatoria supranacional. Aún así, y a pesar de no haber podido prevenir la crisis, algunos de los avances de los últimos años le han permitido dar una respuesta bastante rápida y efectiva a la misma.

Pero la prueba de fuego para reformar la institución era (y sigue siendo) la modificación de sus cuotas, que determinan el número de votos una vez descontados los llamados votos básicos, que son aquellos que todos los estados reciben independientemente de su tamaño (8).

La necesidad de avanzar en esta reforma para aumentar la legitimidad y la representatividad del Fondo puede ilustrarse con una simple comparación. La suma de los PIB de Italia, Holanda, Bélgica, Suecia y Suiza sumados como porcentaje del total mundial es menor que la suma de los PIB de China, India, Brasil, Corea y México (8,1% contra 11,9% medido a tipos de cambio de mercado y 5,8% contra 20,1% si se mide en Paridad de Poder de Compra). Sin embargo, antes de la reforma de 2006 estos cinco países europeos tenían el 10,4% de los votos del FMI mientras que los cinco grandes emergentes sólo tenían el 8,2% (9). Y como el crecimiento tendencial de las economías emergentes es superior al de las europeas esta brecha, que de por sí es difícil de justificar, no hacía más que aumentar.

(8) Las cuotas también determinan la contribución de cada país a la financiación del Fondo, su acceso a los recursos del Fondo y el porcentaje de DEGs que les corresponde.

(9) En variables como la población y las reservas los países emergentes tienen un peso muchísimo más elevado que los europeos pero en cuotas del comercio mundial la situación está prácticamente igualada, con una ligera ventaja para los europeos.

Cada vez que se plantea una reforma de las cuotas hay que debatir dos temas. Primero, una posible ampliación de las mismas, que se aprueba si se estima que el FMI necesita más recursos. Segundo, la distribución de dicha ampliación, que puede generar cambios en el equilibrio de poder interno ya que - al tratarse de un juego de suma cero - el aumento de los votos de un país significa la reducción de los votos de otro. En cualquier caso, cualquier cambio que genere ganadores y perdedores pasa por un cambio en la fórmula que se utiliza para determinar las cuotas y, además, debe de ser aprobado con un 85% de los votos, lo que implica que Estados Unidos, que tiene el 17% de los votos, es el único país con poder de veto.

Desde la creación del FMI se han llevado a cabo 13 revisiones ordinarias de las cuotas. En cinco de ellas se decidió no hacer modificaciones porque se consideró que no era necesario aumentar los recursos del Fondo. Sin embargo, en 2006 se puso en marcha un proceso de reforma *ad hoc* que concluyó en 2008 y que ha supuesto importantes cambios. Dicho proceso avanzó en dos fases. En la primera, se acordó incrementar las cuotas de China, Corea, México y Turquía por ser los países más infra representados (su economía y su inserción internacional habían crecido de forma significativa en los últimos años y esto no se había reflejado en su cuotas). En la segunda, en abril de 2008, se procedió a una reforma mucho más amplia, que incluyó un importante cambio en la fórmula para hacerla más sencilla y transparente. Con la nueva fórmula, el peso de un país en el PIB mundial pasa a ser la variable más importante y además se calcula de forma ponderada dando un 60% del peso al PIB a tipos de cambio y un 40% al PIB en Paridad del Poder de Compra. Las otras variables de la fórmula son la apertura (importaciones más exportaciones sobre el PIB), la variabilidad de ingresos y pagos por cuenta corriente y las reservas. Además, se introduce un factor de compresión para ajustar a la baja la cuota de los países más grandes y al alza la de los más pequeños.

Asimismo se ha acordado triplicar los votos básicos, que al crearse el FMI representaban el 11% de los votos y antes de la reforma representaban sólo el 2%. Este aumento permitirá dar más voz a los países más pobres además de revertir la tendencia por la cual el aumento de las cuotas había ido licuando progresivamente el peso de los votos básicos.

Con esta reforma las cuotas experimentan las modificaciones que aparecen en el cuadro 1. Con la nueva fórmula 54 países ven incrementada su cuota (en su mayoría países emergentes) por un valor de 4,9

puntos porcentuales sobre el total. Si a la nueva fórmula se añaden las modificaciones sobre los votos básicos China, Corea, Brasil, México y España, Singapur y Turquía obtienen los mayores incrementos de votos (aunque siempre por debajo del 1%) mientras que Reino Unido, Francia, Arabia Saudita, Canadá, Rusia, Estados Unidos, Bélgica, Suiza y Australia experimentan las mayores caídas (aunque en ningún caso son bajadas de más del 0,65%).

Indudablemente, se trata de una reforma que va en la dirección adecuada, la de aumentar el peso de los países emergentes y reducir el de los países avanzados (sobre todo los europeos excepto España e Irlanda) para reflejar mejor la nueva estructura de la economía mundial.

Cuadro 1. Cuotas y votos del FMI (%) antes y después de la reforma de 2006-2008 (20 países con mayor porcentaje de voto, todos ellos por encima del 1%)

	Cuotas antes de la reforma	Votos antes de la reforma	Cuotas después de la reforma	Votos después de la reforma
EEUU	17,380%	17,023%	17,674%	16,732%
Japón	6,228%	6,108%	6,558%	6,227%
Alemania	6,086%	5,968%	6,112%	5,805%
Francia	5,024%	4,929%	4,506%	4,288%
Reino Unido	5,024%	4,929%	4,506%	4,506%
China	2,980%	2,928%	3,989%	3,799%
Italia	3,301%	3,242%	3,307%	3,155%
Arabia Saudita	3,268%	3,210%	2,931%	2,800%
Canadá	2,980%	2,928%	2,672%	2,555%
Rusia	2,782%	2,734%	2,495%	2,387%
Holanda	2,415%	2,375%	2,166%	2,077%
Bélgica	2,155%	2,120%	1,932%	1,856%
India	1,945%	1,916%	2,443%	2,338%
Suiza	1,618%	1,595%	1,451%	1,401%
Australia	1,514%	1,494%	1,358%	1,313%
México	1,210%	1,196%	1,521%	1,467%
España	1,426%	1,408%	1,686%	1,623%
Brasil	1,420%	1,402%	1,783%	1,715%
Corea	0,764%	0,760%	1,413%	1,365%
Venezuela	1,244%	1,229%	1,116%	1,084%

Fuente: FMI

Sin embargo, también puede afirmarse que la reforma no va lo suficientemente lejos porque genera unos cambios demasiado pequeños que siguen permitiendo a los países avanzados formar coaliciones para mantener amplias mayorías en las decisiones clave, además de no dar suficiente voz a los países más pobres. En este sentido es cierto que, por las dificultades inherentes para alcanzar un mayor acuerdo en cuanto a la reforma de la fórmula con la que se calculan las cuotas, se aplazó el debate acerca de introducir en la misma la población (aunque sea con una ponderación baja), así como la posibilidad de dar todavía más peso al PIB medido en Paridad del Poder de Compra, lo que aumentaría las cuotas de los países en desarrollo en una cuantía mucho mayor. En definitiva, ante la resistencia de los países desarrollados a perder votos, se optó por un acuerdo de mínimos que implica un pequeño (pero simbólico) paso adelante, pero que no hace más que posponer el auténtico y necesario debate. En vez de haber consensuado una fórmula permanente que pueda servir para las próximas décadas, el acuerdo de mínimos aseguraba que habrá otra dura negociación en los próximos años. De hecho, la propia crisis – y el esfuerzo por darle una respuesta coordinada a nivel internacional – ya ha precipitado un nuevo proceso de revisión de cuotas que tendrá que estar cerrado en 2011.

Si además se tiene en cuenta que en la reforma no se introdujeron cambios para que el sistema de designación del Director Gerente fuera más meritocrático (de forma que no resulte elegido siempre un europeo en el FMI y un estadounidense en el Banco Mundial) y que no se articularon mecanismos para asegurar la participación de más figuras relevantes de los países en desarrollo en los órganos de decisión, puede decirse que la reforma fue incompleta.

Además, para que los países emergentes vuelvan a considerar legítima a la institución, más allá de los cambios formales, es imprescindible avanzar en el cambio de la cultura del Fondo. Se trataría de abrir a sensibilidades y prácticas de política económica de los países emergentes el análisis económico que el personal del Fondo lleva a cabo. Hasta ahora, dicho análisis ha estado dominado por un enfoque económico liberal-atlantico bastante cerrado a influencias externas, que ha llevado a ciertas prescripciones de política que muchos países en desarrollo consideran inadecuadas (por ejemplo la prohibición de utilizar los controles de capital independientemente de las circunstancias). En cualquier caso este cambio llevará tiempo, aunque las reformas formales pueden contribuir a acelerarlo.

Por último, y más allá del debate sobre la legitimidad, hay que señalar que existe cierto consenso sobre los objetivos que un renovado FMI debería tener pero que no existe el mismo consenso sobre cuál es la mejor forma de lograr estos objetivos. En particular es políticamente inviable convertir al FMI un supervisor global capaz de anticiparse a las crisis, emitir recomendaciones vinculantes, dirimir conflictos, imponer sanciones y promover la cooperación para gestionar los riesgos financieros globales de forma multilateral y coordinada. Sus países miembros, tanto los ricos como los pobres, no están dispuestos a cederle tantas competencias.

Pero si se puede aspirar a que las distintas regulaciones nacionales sean compatibles y compartan unos principios comunes acordados en el seno del FMI y del Consejo de Estabilidad Financiera. Además, aunque es difícil que al Fondo se le otorguen funciones sobre la coordinación de tipos de cambio debería ser un foro de seguimiento de las vulnerabilidades a las que se enfrenta la economía mundial, sobre todo en lo relativo a burbujas financieras o desequilibrios macroeconómicos globales.

Si los avances en estas áreas reducen la frecuencia y la severidad de las crisis y evitan los efectos contagio que tanto afectan a las economías emergentes, la legitimidad del FMI mejorará sustancialmente. Y con ella la capacidad de la economía mundial de crecer de forma más sostenible y equilibrada.

IMPLICACIONES PARA LA UNIÓN EUROPEA

Al igual que le ha sucedido al resto del mundo, la Unión Europea no estaba preparada ni para la crisis financiera ni para la recesión económica que le ha seguido. El pánico financiero, el desplome de la producción y la brutal contracción del comercio internacional han elevado el desempleo y reducido el bienestar de los europeos que, súbitamente, se han empobrecido. En este sentido, es indiscutible que la crisis ha sido una pésima noticia para ciudadanos, empresas y gobiernos en la Unión Europea.

Sin embargo, por otra parte, la recesión económica que ha seguido a la crisis está siendo un revulsivo para devolver cierto liderazgo político e intelectual a la Unión Europea en un momento en el que su influencia en el mundo se estaba reduciendo. Por ello, si la Unión juega bien sus cartas y aprovecha las oportunidades que abre la reconfiguración del orden internacional que la crisis ha precipitado podrá recuperar parte del terreno perdido en los últimos años. Pero para lograrlo, necesita conso-

lidar las instituciones y políticas que han sido efectivas para afrontar la crisis y mejorar aquellas en las que existían y sigue habiendo debilidades. Además deberá fortalecer su posición de cara al exterior.

Será prioritario construir una mejor gobernanza económica y financiera para la zona euro, avanzar en las reformas estructurales para aumentar el potencial de crecimiento y enfrentar el reto del envejecimiento de la población y dar un nuevo empujón a la Estrategia de Lisboa, rebautizada como UE 2020 en la revisión de 2010. Los países europeos sólo lograrán aumentar su productividad si fomentan políticas de desarrollo e innovación y sus empresas logran el liderazgo internacional en los sectores intensivos en conocimiento del futuro. Para lograr estos objetivos, la Unión Europea podrá por fin basarse en la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que pone fin a varios años de incertidumbre institucional. Permitirá agilizar el proceso de toma de decisiones y elevar el perfil internacional de la Unión mediante la figura del Presidente del Consejo. Además, el Eurogrupo comenzará a tener un papel propio, con lo que se potenciará la visibilidad de la zona euro.

Pero los retos para la Unión son enormes. Incluso después de la ampliación, continuará perdiendo peso relativo en la economía global por el auge de las potencias emergentes. Según las proyecciones que en 2003 hizo Goldman Sachs y que dieron nombre al concepto BRICs (Brasil, Rusia, India y China) en 2036 estas cuatro economías emergentes (a las que hay que añadir México) superarán en tamaño del PIB, aunque no en renta per cápita, a todos los países europeos. Esto significará que ni siquiera Alemania estará entre las seis economías más grandes del mundo. Estados Unidos será la primera, seguida de China, India, Japón, Brasil y Rusia (Goldman Sachs 2003) (10). Si a todo ello añadimos la elevada dependencia de las importaciones de gas y petróleo de casi todos los países europeos y que menos del 6% de la población mundial vivirá en la Unión Europea en 2050, ya antes de la crisis la Unión Europea tenía importantes retos en el horizonte.

Como la crisis no hará más que acelerar este proceso porque probablemente reducirá el crecimiento potencial más en los países desarrollados que en los emergentes, la Unión Europea tiene que buscar fórmulas para

(10) Para un análisis detallado del impacto del auge de las potencias emergentes sobre la economía mundial y el papel de la Unión Europea véase el capítulo VI del *Panorama Estratégico 2007-2008*, donde Emilio Lamo y Michels de Champourcin realizan un estudio exhaustivo.

aumentar su poder e influencia que vayan más allá de su menguante peso objetivo en la economía global. Y es aquí donde la crisis presenta nuevas oportunidades. Por una parte, ha significado un punto de inflexión en la globalización económica, poniendo fin al periodo de liberalización iniciado de la mano de Ronald Reagan y Margaret Thatcher en la década de los ochenta. Aunque este punto de inflexión no supondrá la debacle del capitalismo, el Estado recuperará legitimidad y poder en relación al mercado y el modelo liberal anglosajón perderá parte de su atractivo e influencia en favor de los modelos de inspiración europea, que tienen mayor regulación e intervención pública y que son admirados por la mayoría de los países de Asia y América Latina. Esto incrementará el poder blando de la Unión Europea y su legitimidad para plantear iniciativas internacionales.

Por otra parte, el liderazgo mostrado por las autoridades europeas en las primeras fases de la crisis, la solidez y efectividad de las medidas tomadas por el BCE (que lo han colocado al mismo nivel que la Fed) y la predisposición de los países de la Unión a liderar la transición desde el obsoleto G-7/8 al emergente G-20, han supuesto un despertar para la Unión Europea después de años de pasividad y posiciones defensivas en la escena internacional. Aunque los países europeos son claros candidatos a perder peso en favor de las potencias emergentes tanto en la reforma de las cuotas y votos del FMI como en la sustitución del G-7/8 por el G-20, por el momento se están moviendo con astucia. A Francia, Alemania, Reino Unido, Italia y la Presidencia Europea de turno, que son miembros permanentes del G-20, se han sumado España y Holanda, que han asistido a todas las reuniones celebradas hasta la fecha, convirtiéndose de facto en miembros del grupo. Además, los países europeos han logrado forjar una posición común en estos foros, que se suma a la que ya tienen en la OMC y en la lucha contra el cambio climático y la pobreza, donde llevan años presentando iniciativas ambiciosas y ejerciendo liderazgo. Por último, como se ha señalado, aunque el euro no vaya a sustituir al dólar como moneda de reserva global a medio plazo, su uso tras la crisis no hará más que aumentar, lo que también contribuirá a fortalecer a la zona euro y, por tanto, a la Unión Europea.

Todo ello, está permitiendo a la Unión exportar sus valores y su forma de entender el mundo a las instituciones que darán forma a las nuevas reglas de la globalización económica que emergerán tras la crisis. Pero esta no será una tarea sencilla. Recordemos que, como señala de forma provocativa Parag Khanna, la Unión Europea es la primera potencia *metrosexual*, que utiliza el poder blando, su influencia económica, sus

valores y la persuasión (y no el poder militar) para «vender» su modelo en el exterior. Pero para que en el mundo post-crisis pueda reforzar su papel internacional es imprescindible que parta de una posición interna sólida y cohesionada. Y sólo si supera sus contradicciones internas y logra mantener una posición común y hablar con una sola voz en todos los aspectos clave de la gobernanza global tendrá la posibilidad tener influencia y hacer contribuciones sustantivas.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CAMBIO CLIMÁTICO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD

INTRODUCCIÓN

El Cambio climático es una realidad que plantea problemas a escala mundial. Paliar las consecuencias del mismo requiere respuestas eficaces basadas en un conocimiento detallado de sus impactos, tanto de los ya constatados como de los esperables, así como una planificación de medidas de mitigación y adaptación.

En el informe presentado en 2008 por el Secretario General al Consejo de la Unión Europea (1) se señala que la mejor manera de tratar el cambio climático es considerarlo como un multiplicador de amenazas que extrema las tendencias, las tensiones y la inestabilidad existentes. El cambio climático amenaza sobrecargar a países y regiones de por sí frágiles y/o proclives al conflicto, presentando riesgos no sólo de carácter humanitario, sino también de carácter político y de seguridad. Además, consecuentemente con el concepto de seguridad humana, es claro que muchos de los problemas relativos a la incidencia del cambio climático sobre la seguridad internacional están interrelacionados, por lo que requieren reacciones políticas globales.

Tomando conciencia de esta situación, el Consejo de Seguridad de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 17 de abril de 2007, abrió un debate sobre el tema «Energía, seguridad y clima» (2),

(1) Documento del Alto Representante y de la Comisión Europea al Consejo Europeo, «*El cambio climático y la seguridad internacional*», S113/08, 2008.

(2) Incluidas: la carta de fecha 5 de abril de 2007, dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ante las Naciones Unidas (S/2007/186); la carta de fecha 12 de abril de 2007,

y más recientemente, en su resolución de 11 de junio de 2009 (A/RES/63/281)

Invita a los órganos pertinentes de las Naciones Unidas a que, según proceda y en el marco de sus respectivos mandatos, intensifiquen sus esfuerzos para examinar el cambio climático, incluidas sus posibles repercusiones para la seguridad, y hacerle frente.

El presente informe estudia las consecuencias del cambio climático en materia de seguridad, así como las posibles respuestas de atenuación y adaptación. En primer lugar se presentan los aspectos más relevantes sobre la situación actual del cambio climático detectado, las proyecciones de futuro y los impactos previstos. Posteriormente se abordará el tema desde la perspectiva de su incidencia en el ámbito de la seguridad.

SITUACIÓN ACTUAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Cambio climático detectado

Los cambios en la concentración de los gases de efecto invernadero y de los aerosoles atmosféricos así como en la radiación solar y en las propiedades de la superficie de la tierra alteran el balance de energía del sistema climático. Estos cambios se expresan en función del forzamiento radiativo (3) que se emplea para comparar cómo una variedad de factores humanos y naturales influyen en el calentamiento o enfriamiento del clima global.

Las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso mundiales han aumentado, sensiblemente, como resultado de las actividades humanas desde 1750, y en la actualidad han superado los valores preindustriales determinados en muestras de testigos de hielo

dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por la Encargada de Negocios interina de la Misión Permanente de Cuba ante las Naciones Unidas en nombre del Movimiento de los Países No Alineados (S/2007/203) y la carta de fecha 16 de abril de 2007, dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente del Pakistán ante las Naciones Unidas en nombre del Grupo de los 77 y China (S/2007/211). Véase S/PV.5663.

(3) Forzamiento radiativo es la medida de la influencia que un factor ejerce en el cambio del balance de la energía entrante y saliente en el sistema atmosférico terrestre y es un índice de la importancia del factor como mecanismo potencial del cambio climático. El forzamiento positivo tiende a calentar la superficie, mientras que el negativo tiende a enfriarla. Se mide en Wm⁻².

que abarcan varios cientos de años. El aumento global de la concentración de dióxido de carbono, que ha pasado de un valor preindustrial de aproximadamente 280 ppm (4) a 379 ppm en 2005, se debe fundamentalmente al uso de combustibles fósiles y a los cambios del uso del suelo, mientras que el del metano y óxido nitroso se deben principalmente a la agricultura. El IPCC-AR4 (5) determina claramente la influencia antropogénica en el calentamiento del clima, estableciendo que *muy probablemente* (6) el efecto neto medio mundial de las actividades humanas desde 1750 ha dado lugar a un calentamiento, con un forzamiento radiativo de +1,6 Wm⁻² [entre 0,6 Wm⁻² y 2,4 Wm⁻²] (7).

La evaluación de los cambios en el sistema climático de la Tierra requiere tener en cuenta no sólo la atmósfera sino el océano y la criosfera (8), así como fenómenos relacionados con los cambios en la circulación atmosférica y oceánica, con vista a aumentar el conocimiento sobre las tendencias, la variabilidad y los procesos del cambio climático a escala mundial y regional. El análisis basado en datos observacionales incluye variables fundamentales como la temperatura atmosférica, la temperatura de la superficie del mar, la precipitación, los vientos o la circulación atmosférica. El término clima extremo constituye una expresión clave de la variabilidad climática y su evaluación incluye información actual que permite una visión mejorada de los cambios en muchos tipos de fenómenos extremos tales como el calentamiento, las sequías, las fuertes precipitaciones y los ciclones tropicales (incluidos huracanes y tifones).

El calentamiento del sistema climático es inequívoco, como evidencian ya los aumentos observados del promedio mundial de la temperatura del aire y del océano, el deshielo generalizado de nieves y hielos, y el aumento del promedio mundial del nivel del mar. Los años 2005 y 1998

(4) ppm (partes por millón) o ppb (partes por mil millones) es la relación entre el número de moléculas de gas de efecto invernadero y el número total de moléculas de aire seco.

(5) IPCC-4AR, «*Climate Change 2007. The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*», S. SOLOMON, D. QIN, M. MANNING et al., Cambridge University Press, 944 pp, 2007.

(6) El IPCC-AR4 utiliza la nomenclatura de probabilidad siguiente: virtualmente cierto (>99%); extremadamente probable (>95%); muy probable (>90%); probable (>66%); más probable que improbable (>50%); aproximadamente tan probable como improbable (33% a 66%); improbable (<33%); muy improbable (<10%); extremadamente improbable (<5%); excepcionalmente improbable (<1%).

(7) Las cifras entre corchetes indican un intervalo de incertidumbres del 90% en torno a una estimación óptima.

(8) La criosfera es la componente del sistema climático consistente en el conjunto de nieve, hielo y permafrost, por encima y por debajo de la superficie terrestre y oceánica.

fueron los más cálidos en el registro mundial de temperatura del aire superficial desde 1850. De los últimos 12 años (1995 a 2006) 11 de ellos, exceptuando 1996, se clasifican entre los 12 años más cálidos registrados desde 1850. El IPCC-AR4 cifra la tendencia lineal en los últimos 100 años, en 0.74°C [entre 0.56°C y 0.92°C]. Este aumento de temperatura está distribuido por todo el planeta y es más acentuado en las latitudes septentrionales superiores. Las regiones terrestres se han calentado más aprisa que los océanos.

El aumento de nivel del mar concuerda con este calentamiento. En promedio, el nivel de los océanos mundiales ha aumentado desde 1961 a un promedio de 1.8 mm/año (entre 1.3 y 2.3 mm/año), y desde 1993 a 3.1 mm/año [entre 2.4 y 3.8 mm/año], en parte por efecto de la dilatación térmica del agua y del deshielo de los glaciares, de los casquetes de hielo y de los mantos de hielo polares. No es posible dilucidar hasta qué punto esa mayor rapidez evidenciada en los últimos años refleja una variación decenal, o bien un aumento de la tendencia a largo plazo. La disminución observada de las extensiones de nieve y de hielo concuerda también con el calentamiento.

Datos satelitales obtenidos desde 1978 indican que el promedio anual de la extensión de los hielos marinos árticos ha disminuido en un 2.7% (entre 2.1 y 3.3%) por decenio, con disminuciones estivales aún más acentuadas, de 7.4% [entre 5.0 y 9.8%] por decenio. En promedio, los glaciares de montaña y la cubierta de nieve han disminuido en ambos hemisferios.

Entre 1900 y 2005, la precipitación aumentó notablemente en las partes orientales del norte de América del Sur y del Norte, Europa septentrional, y Asia septentrional y central, aunque disminuyó en el Sahel, en el Mediterráneo, en el sur de África y en ciertas partes del sur de Asia. En todo el mundo, la superficie afectada por las sequías ha aumentado desde el decenio de 1970 con una probabilidad superior al 66%.

Muy probablemente en los últimos 50 años los días fríos, las noches frías y las escarchas han sido menos frecuentes en la mayoría de las áreas terrestres, y los días y noches cálidos han sido más frecuentes. *Probablemente* las olas de calor han sido más frecuentes en la mayoría de las áreas terrestres y la frecuencia de las precipitaciones intensas ha aumentado en la mayoría de las áreas.

Las observaciones evidencian un aumento de la actividad ciclónica tropical intensa en el Atlántico Norte desde aproximadamente 1970, con

escasa evidencia de aumentos en otras regiones. No se aprecia una tendencia clara del número anual de ciclones tropicales. Es difícil identificar tendencias a más largo plazo de la actividad ciclónica, particularmente antes de 1970.

En promedio, las temperaturas del Hemisferio Norte durante la segunda mitad del siglo XX fueron *muy probablemente* superiores a las de cualquier otro período de 50 años de los últimos 500 años, y *probablemente* las más altas a lo largo de, como mínimo, los últimos 1300 años.

Impactos observados en entornos naturales y humanos

Todos los continentes y la mayoría de los océanos muestran que el cambio climático, en particular el aumento de la temperatura, afecta a muchos sistemas naturales. En particular se han detectado los siguientes impactos:

- Ampliación y aumento del número de lagos glaciares.
- Aumento de la inestabilidad del terreno en regiones de permafrost y avalancha de rocas en regiones montañosas.
- Cambios en algunos ecosistemas árticos y antárticos.
- Aumento de la escorrentía y adelanto del nivel máximo de la descarga de primavera en muchos ríos que se abastecen de nieve y de glaciares.
- Calentamiento de ríos y lagos en muchas regiones, que provoca efectos en la estructura térmica y la calidad del agua.
- Adelanto de los fenómenos de primavera, tales como el brote de las hojas, migración de las aves y desovación.
- Cambios en el desplazamiento hacia la zona polar y zonas de mayor altitud del ámbito en especies vegetales y animales.
- Tendencia hacia un «reverdecimiento» temprano de la vegetación en primavera vinculado a estaciones térmicas de crecimiento más prolongadas.
- Cambios en las zonas de distribución y en la abundancia de algas, plancton y peces en océanos de latitudes altas.
- Aumento de la abundancia de algas y zooplancton en lagos de altitudes y latitudes altas.
- Cambios en las zonas de distribución y migraciones más tempranas de los peces en los ríos.

Están surgiendo otros efectos de los cambios climáticos regionales sobre entornos naturales y humanos, aunque muchos son difíciles de

percibir, debido a la adaptación y a impulsores no climáticos. Entre ellos, cabe destacar:

- Efectos en la gestión agrícola y silvicultura en las latitudes altas del hemisferio Norte, tales como la siembra de cultivos más temprano en primavera y modificaciones en regímenes de alteraciones de los bosques debido a incendios y plagas.
- Aspectos de la salud humana, tales como la mortalidad relacionada con el calor en Europa, enfermedades infecciosas en algunas zonas y polen alergénico en las latitudes altas y medias del hemisferio Norte.
- Actividades del ser humano en zonas del Ártico (por ejemplo, la caza y viajes sobre nieve y hielo) y elevaciones alpinas bajas (tales como deportes de montaña).
- Asentamientos humanos en regiones montañosas que presentan mayor riesgo de inundaciones súbitas por desbordamiento de lagos de glaciares provocadas por el deshielo de los glaciares.
- Pérdidas de humedales y manglares costeros y aumento de daños ocasionados por inundaciones costeras en muchas zonas.

Cambio climático proyectado

Un escenario de emisión es una representación plausible de la evolución futura de las emisiones de sustancias que son, en potencia, radiativamente activas (por ejemplo, gases de efecto invernadero o aerosoles), basada en un conjunto de hipótesis coherentes e internamente consistentes sobre los agentes impulsores de este fenómeno (tales como el desarrollo demográfico y socioeconómico, el cambio tecnológico) y sus relaciones clave. Los escenarios de concentraciones, derivados a partir de los escenarios de emisiones, se utilizan en los modelos climáticos para obtener las proyecciones climáticas.

A fin de describir de manera coherente las relaciones entre las fuerzas determinantes de las emisiones y su evolución, y para añadir un contexto a la cuantificación de los escenarios, en el Informe Especial del IPCC sobre escenarios de emisiones (IE-EE) (9) se desarrollaron cuatro líneas evolutivas diferentes, a partir de las cuales resultaron 40 escenarios que abarcan las principales fuerzas demográficas, económicas y tecnológicas que determinarán las emisiones futuras de gases de efecto invernadero.

(9) IPCC Special Report on Emissions Scenarios, 2000. http://www.grida.no/publications/other/ipcc_sr/

Cada escenario representa una interpretación cuantitativa específica de una de las cuatro líneas evolutivas. El conjunto de escenarios basados en una misma línea evolutiva constituye una «familia» de escenarios.

Los escenarios del IE-EE no incluyen otras iniciativas relacionadas con el clima, lo que significa que ninguno de ellos se basa explícitamente en la hipótesis de cumplimiento de la Convención Marco sobre el Cambio Climático o de los objetivos de emisiones del Protocolo de Kioto. Sin embargo, las políticas no vinculadas al cambio climático que apuntan a muchos otros fines (por ejemplo, la calidad del aire) influyen directamente en las emisiones de gases de efecto invernadero. Por otra parte, las políticas de los gobiernos pueden repercutir, en distinta medida, en los factores determinantes de las emisiones, como el cambio demográfico, el desarrollo social y económico, el cambio tecnológico, el uso de los recursos o la gestión de la contaminación. Esta influencia se refleja ampliamente en las líneas evolutivas y escenarios resultantes. Las principales características de las cuatro líneas evolutivas y familias de escenarios del IE-EE se describen a continuación.

Compromiso de Composición Constante (CCC): muestra el hipotético e imposible escenario donde se congelan de inmediato todas las emisiones de gases de invernadero y la atmósfera permanece con su composición actual. Este escenario se utiliza como muestra científica y no como una posibilidad. La temperatura media global y el nivel del mar continuarán subiendo debido a la inercia térmica del océano. El calentamiento podría exceder 1°C y el pronóstico para el año 2400 es de 2° a 6°C. Para el nivel del mar, en condiciones de CCC, su aumento sería de 10 centímetros por siglo (con rangos de 1 a 30 centímetros por siglo).

FAMILIA A1: Describe un mundo futuro con un rápido crecimiento económico, una población mundial que alcanza su valor máximo hacia mediados del siglo y disminuye posteriormente, y una rápida introducción de tecnologías nuevas y más eficientes. Sus características distintivas más importantes son la convergencia entre regiones, y el aumento de las interacciones culturales y sociales, acompañadas de una notable reducción de las diferencias regionales en cuanto a ingresos por habitante. La familia de escenarios A1 se desarrolla en tres grupos que describen direcciones alternativas del cambio tecnológico en el sistema de energía. Los tres grupos A1 se diferencian en su orientación tecnológica:

A1FI: Utilización intensiva de combustibles de origen fósil.

A1T: Utilización de fuentes de energía de origen no fósil.

A1B: Utilización «equilibrada» de todo tipo de fuentes (entendiéndose por «equilibrada» la situación en la que no se dependerá excesivamente de un tipo de fuente de energía, en el supuesto de que todas las fuentes de suministro de energía y todas las tecnologías de uso final experimenten mejoras similares).

FAMILIA A2: describe un mundo muy heterogéneo. Sus características más distintivas son la autosuficiencia y la conservación de las identidades locales. El índice de natalidad en el conjunto de las regiones converge muy lentamente, con lo que se obtiene una población en continuo crecimiento. El desarrollo económico está orientado básicamente a las regiones, y el crecimiento económico por habitante así como el cambio tecnológico están más fragmentados y son más lentos que en otras líneas evolutivas.

FAMILIA B1: describe un mundo convergente con una misma población mundial que alcanza su valor máximo hacia mediados del siglo y descende posteriormente, como en la línea evolutiva A1, pero con rápidos cambios en las estructuras económicas orientados a una economía de servicios y de información, acompañados de una utilización menos intensiva de los materiales y la introducción de tecnologías limpias con un aprovechamiento eficaz de los recursos. En ella se da preponderancia a las soluciones de orden mundial encaminadas a la sostenibilidad económica, social y ambiental, así como a una mayor igualdad, pero en ausencia de iniciativas adicionales en relación con el clima.

FAMILIA B2: describe un mundo en el que predominan las soluciones locales a la sostenibilidad económica, social y ambiental. Es un mundo cuya población aumenta progresivamente a un ritmo menor que en A2, con unos niveles de desarrollo económico intermedios, y con un cambio tecnológico menos rápido y más diverso que en las líneas evolutivas A1 y B1. Aunque este escenario está también orientado a la protección del medio ambiente y a la igualdad social, se centra principalmente en los niveles local y regional.

El calentamiento medio de la superficie mundial proyectado para finales del siglo XXI (2090–2099) respecto a 1980–1999, obtenido para diferentes escenarios de emisiones a partir de una jerarquía de modelos que abarca desde un Modelo Sencillo de Clima, a varios Modelos de Sistemas Terrestres de Complejidad Intermedia, y una gran cantidad de Modelos de Circulación General Atmósfera-Océano, presentado en el IPCC-AR4, se muestra en la Tabla 1. En ella se puede observar la dife-

rencia entre los distintos escenarios de emisión así como los márgenes de variación probables del calentamiento medio del aire en superficie asociados a cada uno de estos escenarios. La mejor estimación del escenario B1 (bajo) es 1.8°C (el margen de variación probable está entre 1.1°C y 2.9°C), y la mejor estimación para el escenario A1FI (alto) es 4.0°C (entre 2.4°C y 6.4°C). En la Tabla 1 se muestran también las proyecciones del aumento medio del nivel del mar mundial a finales del siglo XXI (2090–2099) respecto al periodo 1980-1999 basadas en modelos que excluyen futuros cambios dinámicos rápidos en la circulación del hielo.

En general, los resultados muestran que el calentamiento tiende a reducir la captación del dióxido de carbono atmosférico por la tierra y los océanos, aumentando así la fracción de las emisiones antrópicas que permanece en la atmósfera. El calentamiento antrópico y la elevación del nivel del mar continuarían durante siglos debido a las escalas de tiempo asociadas con los procesos climáticos y las retroalimentaciones, incluso si la concentración de gases de efecto invernadero se estabilizase.

Tabla 1. Calentamiento medio mundial proyectado para la superficie e incremento del nivel del mar a finales del siglo XXI (periodo 2090-2099) relativo al periodo 1980-1999 (*)

Caso	Cambio de temperatura (°C)		Aumento del nivel del mar (m)
	Mejor cálculo	Margen probable	
Concentraciones durante el Año constante 2000 (a)	0.6	0.3 – 0.9	NA
Escenario B1	1.8	1.1 – 2.9	0.18 – 0.38
Escenario A1T	2.4	1.4 – 3.8	0.20 – 0.45
Escenario B2	2.4	1.4 – 3.8	0.20 – 0.43
Escenario A1B	2.8	1.7 – 4.4	0.21 – 0.48
Escenario A2	3.4	2.0 – 5.4	0.23 – 0.51
Escenario A1FI	4.0	2.4 – 6.4	0.26 – 0.59
(a) La composición constante para el año 2000 se deriva solamente de Modelos de Circulación General Atmósfera-Océano.			

(*) Fuente: IPCC-AR4 (5)

A escala regional se encuentran los siguientes resultados:

- Se espera que el calentamiento más elevado sea sobre tierra y en la mayoría de las latitudes altas septentrionales, y el menor sobre el Océano en el Hemisferio Sur y en partes del Océano Atlántico Norte.
- Se proyecta que la cubierta de nieve se contraiga. En la mayoría de las regiones de permafrost se proyectan aumentos generalizados de la profundidad del deshielo.
- Se proyecta que el hielo marino disminuya tanto en el Ártico como en el Antártico en todos los escenarios. En algunas proyecciones, el hielo marino ártico de finales del verano desaparece casi totalmente en los últimos años del siglo XXI.
- Es *muy probable* que los fenómenos de calor extremo, olas de calor y fuertes precipitaciones continúen haciéndose más frecuentes.
- Es *probable* que los ciclones tropicales (tifones y huracanes) futuros sean más intensos, con vientos de mayores velocidades máximas y precipitaciones más intensas asociadas con los aumentos que están ocurriendo en las temperaturas de la superficie de los mares tropicales. Hay menos confianza en las proyecciones de disminución mundial en el número de ciclones tropicales.
- Se proyecta que las trayectorias de los ciclones extratropicales avancen hacia los polos, con los cambios consiguientes en los patrones de viento, precipitación y temperatura, manteniendo las tendencias observadas en los últimos 50 años.
- El aumento en la cantidad de precipitación es *muy probable* en las latitudes altas, mientras que la disminución es *probable* en la mayoría de las regiones subtropicales terrestres.
- Es *muy probable* que la circulación meridional de retorno del Océano Atlántico (10) disminuya su velocidad durante el siglo XXI. Aún así, se proyecta que las temperaturas en la región atlántica aumenten debido a un calentamiento mucho mayor asociado con el aumento proyectado de los gases de efecto invernadero.
- Se proyecta que la contracción del manto de hielo de Groenlandia siga contribuyendo al aumento del nivel del mar con posterioridad a 2100. Los modelos actuales sugieren que las pérdidas de la masa de hielo aumenten más rápidamente que su recuperación debido a

(10) La Circulación Meridional de Retorno resulta fundamental para el establecimiento de las condiciones climáticas en la región del Atlántico norte, en particular para el continente europeo.

la precipitación y a que el equilibrio de la masa de la superficie se vuelva negativo al haber un calentamiento mundial (con respecto a los valores preindustriales). Si el equilibrio negativo se mantuviese durante milenios, el manto de hielo de Groenlandia sería eliminado casi totalmente y resultaría en una contribución a la elevación del nivel del mar de unos 7 m. Las temperaturas futuras correspondientes a Groenlandia son comparables a aquellas inferidas para el último período interglaciar hace 125.000 años, donde la información paleoclimática sugiere reducciones de la extensión de hielo polar terrestre y una elevación del nivel del mar de 4 a 6 m.

Impactos previstos en entornos naturales y humanos

Los impactos reflejan con frecuencia los cambios previstos en la precipitación y en otras variables climáticas, además de la temperatura, el nivel del mar y la concentración de dióxido de carbono atmosférico. La magnitud y la ocurrencia de los impactos variarán con el tiempo de duración del cambio climático y, en algunos casos, la capacidad de adaptación. En particular se prevén los siguientes impactos distinguiendo por sectores.

Recursos de agua dulce y su gestión

- Para mediados de siglo, se prevé un aumento del 10-40% del promedio de la escorrentía fluvial anual y de la disponibilidad de agua en latitudes altas y en algunas zonas tropicales húmedas, y una disminución del 10-30% en algunas regiones secas en latitudes medias y en las zonas tropicales secas, algunas de las cuales en la actualidad son zonas con estrés hídrico.
- Es *probable* que aumente la extensión de las zonas afectadas por la sequía. Los fenómenos de fuertes precipitaciones, que *muy probablemente* aumentarán en frecuencia, incrementarán el riesgo de inundación.
- En el transcurso del siglo, se prevé una disminución de las reservas del agua almacenada en glaciares y en la cubierta de nieve, lo que reduciría la disponibilidad futura de agua en las regiones abastecidas por el agua del deshielo de los principales grupos montañosos, donde vive en la actualidad más de un sexto de la población mundial.

Ecosistemas

- En el transcurso de este siglo, es *probable* que la absorción neta de carbono por los ecosistemas terrestres alcance un nivel máximo

antes de mediados de siglo y luego se debilita e incluso se invierte, y amplíe el cambio climático.

- Es *probable* que aproximadamente entre el 20-30% de las especies de plantas y animales evaluadas hasta el momento estén en mayor riesgo de extinción si los aumentos de la temperatura media mundial exceden de 1.5-2.5°C.
- Para aumentos en la temperatura media mundial que excedan los 1.5-2.5°C y en las concentraciones de dióxido de carbono atmosférico concomitantes, se prevén cambios importantes en la estructura y función de los ecosistemas, las interacciones ecológicas de las especies y en los ámbitos geográficos de las mismas. Estos cambios acarrearían consecuencias predominantemente negativas para la biodiversidad y los bienes y servicios de los ecosistemas, por ejemplo, en el abastecimiento de agua y alimentos.
- Se espera que la acidificación progresiva de los océanos, debida al aumento del dióxido de carbono atmosférico, tenga impactos negativos en la formación del caparazón de organismos marinos (por ejemplo, corales) y sus especies dependientes.

Alimentos y productos forestales

- Se prevé un aumento ligero del rendimiento de los cultivos en latitudes de medias a altas, cuando aumente la temperatura media local de 1-3°C, según el tipo de cultivo, y una disminución en algunas regiones para aumentos térmicos superiores.
- En latitudes más bajas, principalmente regiones tropicales estacionalmente secas, se prevé la disminución del rendimiento de los cultivos incluso cuando la temperatura local aumente ligeramente (1-2°C), lo cual puede aumentar el riesgo de hambruna.
- A nivel mundial, se prevé el aumento del potencial para la producción de alimentos con aumentos en la temperatura promedio local en una tasa de 1-3°C, pero se proyecta una disminución por encima de este valor.
- Se prevé que los aumentos en la frecuencia de sequías e inundaciones afecten negativamente a la producción local de cultivos, principalmente los sectores de subsistencia en latitudes bajas.
- Se esperan cambios regionales en la distribución y producción de especies específicas de peces debido al calentamiento continuado, con efectos adversos para la acuicultura y pesquerías.

Sistemas costeros y zonas bajas

- Se prevé que las costas estén expuestas a crecientes riesgos, incluida la erosión costera. El aumento de las presiones provocadas por el ser humano en zonas costeras exacerbará este efecto.
- Los corales son vulnerables al estrés térmico y presentan baja capacidad de adaptación. Se prevé que el aumento de la temperatura de la superficie marina de 1 a 3°C aumente la frecuencia de decoloración de corales y la extensión de su mortalidad.
- Se prevé que la subida del nivel del mar afecte negativamente a los humedales costeros, incluidos marismas de agua salada y manglares.
- Se prevé que muchos millones de personas se vean afectadas por inundaciones cada año, a raíz del aumento del nivel del mar para la década de 2080. Se encuentran en riesgo principalmente las regiones densamente pobladas y zonas bajas donde la capacidad de adaptación es relativamente pequeña, y que ya afrontan otros desafíos tales como tormentas tropicales o hundimiento de las costas locales. El número de damnificados será mayor en los mega-deltas de Asia y África, mientras que serán especialmente vulnerables los pequeños territorios insulares.

Salud

Es probable que las exposiciones relacionadas con el cambio climático previsto afecten la salud de millones de personas, específicamente las personas que poseen capacidad de adaptación baja, mediante:

- Aumento de la malnutrición y sus consiguientes trastornos, con implicaciones para el desarrollo y crecimiento de los niños.
- Aumento de muertes, enfermedades y lesiones a raíz de las olas de calor, inundaciones, tormentas, incendios y sequías.
- Aumento de la carga de las enfermedades diarreicas.
- Aumento de la frecuencia de enfermedades cardiorrespiratorias ocasionadas por mayores concentraciones de ozono a nivel del suelo.
- Modificación de la distribución espacial de enfermedades infecciosas.
- Se esperan efectos mezclados tales como la disminución o aumento de la tasa y del potencial de transmisión del paludismo en África.
- Reducción de muertes por exposición al frío en zonas templadas.

Según la Organización Mundial de la Salud el cambio climático es responsable desde 1970 de aproximadamente 150.000 muertes al año, a

través del incremento en la incidencia de diarrea, malaria y malnutrición. El equilibrio entre impactos positivos y negativos en la salud humana variará de un lugar a otro y se modificarán en el tiempo, a medida que continúe el aumento de las temperaturas. De importancia crítica son los factores que conforman directamente la salud de las poblaciones, tales como educación, asistencia sanitaria, iniciativas e infraestructuras de salud pública y desarrollo económico.

ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS DERIVADOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Todos los posibles cambios señalados anteriormente afectarán a numerosas actividades sociales y/o económicas. A continuación se describen los tres aspectos socioeconómicos fundamentales derivados del cambio climático.

Disminución de recursos

Los tres recursos esenciales que se verán mermados por efecto del cambio climático son la disponibilidad generalizada de agua, de alimentos y de energía.

La escasez de agua puede provocar descontento social y dar lugar a pérdidas económicas significativas, aún en las economías sólidas, creando tensión en algunas regiones del mundo, especialmente allí donde varios países o varias regiones dentro de un mismo país, dependen de las mismas fuentes de agua. Como ejemplo de ello cabe citar los conflictos ocasionados en el norte de África (por el abastecimiento de agua del río Nilo), en Oriente Medio (río Jordán) o el sureste asiático (río Mekong).

La reducción de las reservas pesqueras mundiales, así como la caída de la productividad agrícola, causada por la degradación de la tierra, por las inundaciones, las sequías, la erosión y las plagas, provocará o agravará la inseguridad alimentaria en los países menos desarrollados, y un incremento del precio de los alimentos en todas partes, que puede llegar a ser insostenible. Según la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación), el cambio climático afectará a las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria: disponibilidad, accesibilidad, utilización y estabilidad. En términos de disponibilidad, se prevé que el incremento de la concentración de CO₂ en la atmósfera tenga un efecto positivo sobre el rendimiento de muchos cultivos, aunque la calidad nutricional del producto no aumente de forma paralela. Las regiones más pobres estarán expuestas

a un grado más elevado de inestabilidad en la producción alimentaria. Las previsiones indican que los precios medios de los alimentos aumentarán en línea con los incrementos moderados de temperatura hasta el 2050. A partir de esta fecha, y con nuevos aumentos de temperatura, se calcula que se producirán importantes recortes en la producción agrícola potencial en los países en desarrollo, con lo que los precios aumentarían de forma sustancial. Adicionalmente, el problema puede verse agravado indirectamente en aquellas regiones donde se destina mayor extensión del terreno cultivable a la producción de biocombustibles.

El calentamiento global es consecuencia de las enormes cantidades de energía que producimos y utilizamos. A medida que crecen las necesidades energéticas, también aumenta nuestra dependencia de los combustibles fósiles (petróleo, gas natural y carbón). Estos combustibles, que producen elevadas emisiones de dióxido de carbono, representan el 80% del consumo actual de energía en la UE. Su creciente demanda intensifica la competencia por el acceso a estos recursos energéticos y a su control con el fin de asegurar su suministro. Este problema se agrava debido a que gran parte de las reservas mundiales de estos recursos se encuentran en regiones vulnerables al impacto del cambio climático y que presentan problemas políticos y económicos de difícil solución. Una de las posibles soluciones hace que algunos estados se decanten por ampliar el uso de la energía nuclear como medida que garantiza un suministro de energía seguro a la vez que palia el cambio climático. Sin embargo, dicho aumento en el uso de la energía nuclear puede dar lugar a nuevos problemas en el contexto de un régimen de no proliferación. Las centrales nucleares no emiten CO₂ contribuyendo así a la reducción de gases contaminantes a la atmósfera y permitiendo ahorrar en la actualidad el 8% de las emisiones de CO₂. En España, los reactores nucleares evitan la emisión de 50 millones de toneladas de CO₂, equivalente a las emisiones de la mitad del parque automovilístico español. En Europa las centrales nucleares abastecen de electricidad a un 33% de la población y evitan la emisión de 600 millones de toneladas de CO₂ al año, el equivalente producido por 200 millones de automóviles. Los países con una gran producción de electricidad a partir de energía nuclear, como Francia, han reducido fuertemente sus emisiones de CO₂.

En cuanto al uso de energías renovables, recientemente, un estudio llevado a cabo en la Universidad de Stamford (11), propone un plan basa-

(11) M.Z. JACOBSON Y M.A. DELUCCHI, «A path to sustainable energy by 2030», Scientific American, Inc., pp. 58-65, 2009,

do en el uso de tecnologías limpias (que producen una emisión de gases de efecto invernadero y contaminantes atmosféricos casi nula, incluyendo construcción, operación y desmantelamiento) usando el viento, el agua y la radiación solar, según el cual se podría suministrar el 100% de las necesidades energéticas mundiales para el año 2030. Su viabilidad depende no sólo de las tecnologías elegidas y de la disponibilidad de las materias primas necesarias (lo que puede convertirse en un serio obstáculo porque algunos materiales, como el neodimio, telurio, indio, plata, litio o platino, son escasos o no disponibles en las cantidades que se requerirían, o podrían estar sujetos a manipulaciones en sus precios) sino también de factores económicos y políticos.

Como se ha mencionado anteriormente, el calentamiento global provocará el deshielo de Groenlandia, la Antártida y el Ártico, lo que provocará la aparición de nuevos focos de tensión por la explotación de los recursos energéticos que aflorarán tras el deshielo, sobre todo en el Ártico, y que afectan especialmente a países colindantes como Canadá, Estados Unidos, Rusia o Noruega. Las diferentes reivindicaciones sobre el suelo ártico se basan en beneficios económicos derivados de la apertura de nuevas rutas comerciales y de la apropiación de posibles reservas naturales de gas y petróleo.

Las consecuencias del aumento en la demanda de estos tres recursos básicos (agua, alimentos y energía) y de otras materias primas, se dejarán sentir con mayor intensidad en las zonas con fuerte presión demográfica, así como en aquellas regiones afectadas por las decisiones políticas de los países suministradores de estos recursos.

Daños en las infraestructuras

Las industrias, asentamientos humanos y sociedades más vulnerables son aquellos situados en zonas afectadas por inundaciones costeras y fluviales, aquellos cuyas economías están estrechamente relacionadas con los recursos sensibles al clima y aquellos ubicados en zonas proclives a fenómenos meteorológicos extremos, especialmente donde tiene lugar una rápida urbanización. Téngase en cuenta que las zonas costeras albergan ya a una quinta parte de la población mundial, pronosticándose un aumento de esta cifra. Como ejemplo de instalaciones industriales afectadas por esta situación cabe citar los puertos y las refinerías de petróleo situadas junto al mar. El deterioro de las condiciones costeras,

por ejemplo debido la erosión de las playas, se espera que afecte a recursos locales tales como la pesca, y reduzca el valor de esos destinos turísticos. Por otro lado, el aumento de los eventos extremos afectará a sectores socioeconómicos claves como las comunicaciones, el transporte y suministro energético.

Las comunidades pobres pueden ser especialmente vulnerables, en particular las concentradas en zonas de alto riesgo antes mencionadas. Tienden a tener una capacidad de adaptación más limitada y son más dependientes de recursos sensibles al clima tales como abastecimiento local de agua y alimentos.

Migraciones masivas

Los factores medioambientales han repercutido durante mucho tiempo en los flujos migratorios mundiales. La sequía, la escasez de alimentos y las inundaciones previstas provocarán desplazamientos masivos de personas, que a mediados de siglo XXI podrán llegar a alcanzar los 200 millones de refugiados medioambientales (12).

Existe una interrelación entre migración y medio ambiente: los factores medioambientales propician la migración y la migración afecta al medio ambiente. El cambio climático hace aún más compleja esta relación. Muchas otras causas, como los conflictos, las guerras, las hambrunas, los derechos humanos, el género, el nivel de desarrollo, la salud pública y la gobernanza se añaden a los factores medioambientales que originan las migraciones.

Particularmente grave es la situación que corresponde a los pequeños territorios insulares, tanto los situados en los trópicos como en latitudes más elevadas, ya que poseen características que los hacen especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático, al aumento del nivel del mar y a los fenómenos extremos. El retroceso de las costas y el sumergimiento de grandes zonas darán lugar a pérdida de territorio e incluso pueden dar lugar a la desaparición de países enteros, como algunos estados insulares.

(12) N. MYERS, «*Environmental Refugees: A Growing Phenomenon of the 21st Century*», *Philosophical Transactions: Biological Sciences*, Vol. 357, No. 1420, pp. 609-613, 2002.

RESUMEN DE LOS IMPACTOS PREVISTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

En la Tabla 2 se presentan, a modo de resumen, los principales impactos debidos a cambios en los fenómenos meteorológicos y climáticos extremos, basados en las previsiones para la segunda mitad del siglo XXI, recogidos en el IPCC-AR4. Estos impactos no tienen en cuenta los cambios o desarrollos en la capacidad de adaptación. Se han seleccionado los fenómenos más importantes que afectan a la población y al medio ambiente y para los cuales existe confianza alta en el Informe de Evaluación.

IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano (1994) establece siete aspectos que afectan a la seguridad humana: económico, político, personal, ambiental, social, alimentario y de salud. Bajo esta perspectiva multidimensional de la seguridad aparecen nuevas amenazas que hacen que el concepto de seguridad se refiera a las condiciones de estabilidad que suponen un beneficio para el desarrollo del individuo, en todos los aspectos antes mencionados, así como para el desarrollo de un país o de la comunidad internacional.

Tanto la situación actual del cambio climático como las proyecciones e impactos previstos, que han sido mencionadas en los apartados anteriores, hacen evidente que el cambio climático tiene consecuencias que afectan a cuestiones fundamentales de seguridad, en particular, inundaciones, enfermedades y hambrunas que ocasionarán migraciones a una escala sin precedentes en zonas sometidas ya a gran tensión, o sequías y pérdidas de cosechas que llevarán a una competición más intensa por los alimentos, el agua y la energía, en regiones en las que los recursos ya están explotados hasta el límite.

Como se ha mencionado en el apartado de Introducción, el Consejo de Seguridad de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 17 de abril de 2007, abrió un debate sobre el tema «Energía, seguridad y clima», en el que se puso de manifiesto que el cambio climático está transformando el concepto de la seguridad. Entre las diferentes declaraciones realizadas en dicho debate, el representante del Congo destacó el hecho de que se avecina una situación en la que la población se verá abocada a una lucha tanto por la tierra como por la disponibilidad de

Tabla 2. Resumen de los principales impactos IPCC-AR4

Fenómeno y dirección de la tendencia	Probabilidad (*)	Ejemplos de impactos más importantes previstos por sector			
		Agricultura, silvicultura, ecosistemas	Recursos hídricos	Salud humana	Industria, asentamientos humanos y sociedad
En la mayoría de las áreas terrestres, días y noches más cálidos y menos fríos, mayor frecuencia de días y noches de calor	Prácticamente cierto	Aumento de rendimiento en ambientes más fríos; disminución de rendimiento en medios más cálidos; aumento de plagas de insectos	Efectos en los recursos hídricos según el derretimiento de la nieve; efectos en algunos suministros de agua	Reducción de la mortalidad humana producida por exposición al frío	Menor demanda energética para calefacción; mayor demanda energética para refrigeración, disminución de la calidad del aire en las ciudades; menor trastorno en el transporte por nieve o hielo; efectos en el turismo de invierno
Períodos cálidos /olas de calor. Mayor frecuencia en la mayoría de las regiones terrestres	Muy probable	Reducción del rendimiento en las regiones más cálidas debido al estrés térmico; aumento de los fuegos devastadores	Aumento de la demanda de agua; problemas de calidad del agua (por ejemplo: florecimiento de algas)	Mayor riesgo de mortalidad por olas de calor para ancianos, enfermos crónicos, los muy jóvenes y los aislados socialmente	Reducción en la calidad de vida de las personas en áreas cálidas sin vivienda apropiada; impacto en los ancianos, las personas muy jóvenes y los pobres
Fenómenos de fuertes precipitaciones. Aumento de la frecuencia en la mayoría de las áreas	Muy probable	Daños a cultivos; erosión del suelo, imposibilidad para cultivar por anegación de suelos	Efectos adversos en la calidad del agua superficial y subterránea; contaminación de las fuentes de agua; puede aliviarse la escasez de agua	Aumento del riesgo de muerte, heridas y de enfermedades infecciosas, respiratorias y cutáneas	Trastornos en asentamientos, comercio, transporte y sociedades debido a inundaciones; presiones sobre infraestructuras urbanas y rurales; pérdidas de propiedades

El cambio climático y sus implicaciones para la seguridad

<p>Aumento de las áreas afectadas por la sequía</p>	<p>Probable</p>	<p>Degradación de la tierra, menor rendimiento, daño y fracaso de los cultivos; aumento de la muerte del ganado; mayor peligro de incendios forestales</p>	<p>Estrés hídrico más generalizado</p>	<p>Aumento del riesgo de escasez de alimentos y agua; mayor riesgo de desnutrición y de enfermedades transmitidas por el agua y los alimentos</p>	<p>Escasez de agua en asentamientos, industrias y sociedades; reducción del potencial de generación de energía hidroeléctrica; migración potencial de la población</p>
<p>Aumento de la actividad ciclónica tropical intensa</p>	<p>Probable</p>	<p>Daños a los cultivos; derribo de árboles por el viento; daño a los arrecifes de coral</p>	<p>Trastornos en el abastecimiento de agua por interrupciones eléctricas</p>	<p>Aumento del riesgo de muerte lesiones, y enfermedades transmitidas por el agua y los alimentos; trastornos de estrés posttraumático</p>	<p>Trastornos ocasionados por inundaciones y fuertes vientos; retirada de la cobertura de riesgo en áreas vulnerables por parte de los aseguradores privados; migración potencial de la población; pérdidas de propiedades</p>
<p>Mayor incidencia del aumento extremo del nivel del mar (excluye los tsunamis)</p>	<p>Probable</p>	<p>Salinización del agua de riego, de estuarios y sistemas de agua dulce</p>	<p>Disminución de la disponibilidad de agua dulce debido a la intrusión de agua salada</p>	<p>Aumento del riesgo de muerte y heridas por ahogamiento en las inundaciones; efectos en la salud relacionados con la migración</p>	<p>Costes de la protección costera frente a costes de la reubicación de los usos del suelo; movimientos potenciales de población e infraestructuras; véase también los ciclones tropicales más arriba</p>

(*) Se refiere a la posibilidad de las tendencias futuras basadas en previsiones para el siglo XXI según los escenarios del IPCC-AR4.

recursos hídricos, alimentarios y energéticos, a una escala mucho mayor que la ocurrida en otros conflictos surgidos anteriormente. Por su parte, el representante de Francia calificó el cambio climático como «una de las principales amenazas para el futuro de la humanidad». El representante de Papua Nueva Guinea mencionó que los peligros derivados del cambio climático, a los que se enfrentan los pequeños estados insulares y sus poblaciones, serán tanto o más graves que aquellos a los que hacen frente las naciones y los pueblos amenazados por armas y bombas, ya que por ejemplo, un incremento de tan sólo medio metro en el nivel del mar pondrá en peligro la supervivencia de la población de muchos estados insulares del Pacífico.

El Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, declaró en este Consejo de Seguridad, que la perspectiva a la que nos enfrentamos es alarmante. La escasez de recursos, ya sea energía, agua o tierra cultivable, puede llevar a la aparición de conflictos por su disponibilidad y gestión. Estos conflictos no solamente afectarán a las relaciones entre diferentes países sino también al derrumbe de los códigos de conducta establecidos que pueden desembocar incluso en conflictos abiertos. Por otro lado, también cabe esperar respuestas violentas desde determinados sectores de la sociedad. Por ejemplo, en Estados Unidos se considera actualmente el ecoterrorismo como una de las amenazas terroristas principales (13) (14).

No se trata meramente de la seguridad nacional sino de la seguridad colectiva en un mundo frágil y cada vez más interdependiente, y una vez más, los primeros afectados serán los más vulnerables y los menos capaces de sobrellevar el impacto. No obstante, también en países con capacidad de adaptación al cambio climático, como Europa y Norte América, podrán surgir estallidos de violencia entre comunidades y rechazo racial contra comunidades inmigrantes.

Teniendo en cuenta las previsiones de impactos asociados al cambio climático, desde el punto de vista de la seguridad se requiere una planificación relativa a los aspectos que a continuación se describen.

(13) J.F. JARBOE, «*The Threat of Eco-terrorism, Testimony Before the House Resources Committee*», Subcommittee on Forests and Forest Health, 2002, <http://www.fbi.gov/congress/congress02/jarboe021202.htm>.

(14) J. LEWIS, «*Statement Before the Senate Committee on Environment and Public Works*», 2005, <http://www.fbi.gov/congress/congress05/lewis051805.htm>.

Inmigración ilegal

Se necesitará una mayor protección de las fronteras nacionales, terrestres y marítimas, frente a los flujos ilegales de inmigrantes, lo que supondrá una demanda mayor de recursos policiales. Entre los años 2000 y 2005, 106 millones de personas fueron afectados por las inundaciones, y 38 millones por los huracanes (15). Actualmente 146 millones de personas viven a una altura de menos de 1 m (16) y las zonas costeras bajas situadas en una altura inferior a 10 m, albergan al 10.5% de la población mundial, lo que equivale a unos 602 millones de personas (17). El informe Stern (18) señala que los desplazamientos forzados debidos al aumento del nivel del mar, ya han empezado en algunas regiones ubicadas a baja altitud. Por ejemplo, las inundaciones se están convirtiendo en un grave problema en Bangladesh, donde aproximadamente 40 millones de personas viven en las zonas costeras; muchas han perdido ya sus casas y han emigrado a India. En el mismo sentido, los gobiernos de algunas islas en el Océano Pacífico Sur como Papúa Nueva Guinea y Tuvalu ya han comenzado con planes de evacuación. Se espera que Tuvalu sea completamente inhabitable para mediados del siglo XXI (19). De nuevo, el informe Stern, señala que considerando conjuntamente el impacto del aumento del nivel del mar, las inundaciones y las sequías, para el año 2050 podrían verse desplazados 200 millones de personas.

Delincuencia asociada a los flujos migratorios

Se prevé un aumento de la delincuencia asociada a los flujos migratorios anteriormente citados. Poco a poco la migración internacional se ha constituido en un asunto de seguridad para los Estados, pues el creciente número de personas que ingresan de manera ilegal en un país distinto del suyo, pone en evidencia la permeabilidad de las fronteras y la inca-

(15) E. PIGUET, «*Climate Change and Forced Migration*», UNHCR Research Paper No. 153. UNHCR Policy Development and Evaluation Service, 2008, <http://www.unhcr.org/47a316182.html>.

(16) D. ANTHOFF, R.J. NICHOLLS, R.S. J. TOL Y A. VAFEIDIS, «*Global and Regional Exposure to Large Rises in Sea-Level: A Sensitivity Analysis*», Tyndall Working Paper 96, 2006.

(17) G. MCGRANAHAN, D. BALK Y B. ANDERSON, «*The Rising Tide: Assessing the Risks of Climate Change and Human Settlements in Low Elevation Coastal Zones*», Environment and Urbanization, 19(1), 2007.

(18) N. STERN, «*The Stern Review: The Economics of Climate Change*», HM Treasury, 2006, http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm.

(19) Norwegian Refugee Council, «*Future Floods of Refugees: A Comment on Climate Change, Conflict and Forced Migration*», 2009, www.nrc.no/arch/_img/9268480.pdf.

pacidad de los gobiernos de resguardar su territorio. Adicionalmente, el inmigrante ilegal, dada su situación económicamente desfavorecida, está frecuentemente asociado con el crimen organizado, el tráfico de personas y de drogas y además representa una de las vías por las que pueden introducirse tanto terroristas como armas de destrucción masiva. Desde el punto de vista legislativo, ante esta problemática cabe destacar el hecho de que la población que compone estos flujos migratorios no está recogida en ninguna categoría legal, y aunque se les denomina «refugiados ambientales», no se encuentra dentro del ámbito del estatuto jurídico internacional de los refugiados, recogido en la Convención de Ginebra de 1951. En este sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional de la Migración (IOM) y el Grupo Político de Refugiados ha optado por la denominación de «personas ambientalmente desplazadas», entendiendo que son personas desplazadas en su propio país o que se han desplazado a través de fronteras internacionales debido al cambio climático.

Rechazo racial

Es previsible un rechazo racial hacia las comunidades inmigrantes. La cultura propia podría empezar a percibirse como algo en peligro por la llegada de otras personas con lengua, valores y comportamientos diferentes. Desde esa perspectiva, la defensa de la propia cultura puede estar en contraposición a la distribución igualitaria de los recursos a través de la apertura de fronteras. En esa situación, los habitantes de un país democrático pueden oponerse a dicha apertura, y reclamar el derecho a aceptar o no a los inmigrantes, e incluso pueden acabar eligiendo gobiernos que adopten una posición contraria a la inmigración. Un aspecto fundamental que establece la existencia de un rechazo hacia el inmigrante estriba en la condición social de la que procede y su nivel de educación. En algunos casos se trata de una inmigración de profesionales cultos, cuya convivencia no plantea problemas y que pasa prácticamente desapercibida. Pero en general serán los inmigrantes con una baja preparación cultural y profesional los que planteen situaciones de conflicto, tanto con la población del país receptor como entre ellos mismos. Por tanto, se plantea una situación conflictiva ante la perspectiva de una migración masiva entre los derechos morales de los ciudadanos de todos los países del mundo para buscar su subsistencia o mejorar su calidad de vida y el derecho de los habitantes de los países receptores a no admitir a extranjeros. Ese conflicto potencial o real entre los principios morales y los comportamientos

pragmáticos puede presentarse con mayor virulencia en el caso de una migración masiva como la que se prevé ante el cambio climático.

Fenómenos climáticos extremos

Habrán mayores requerimientos de seguridad ante la ocurrencia de fenómenos climáticos extremos. Fenómenos meteorológicos como El Niño, La Niña, huracanes, ciclones tropicales, sequías, nevadas e inundaciones son eventos que golpean sin distinción las diversas regiones del planeta, y sus efectos devastadores ponen de manifiesto que la humanidad sigue siendo vulnerable a ellos. De acuerdo con la Organización Meteorológica Mundial se estima que los desastres naturales se cobran anualmente cerca de 250.000 vidas humanas y producen daños materiales que oscilan entre 50.000 y 100.000 millones de dólares. Tan sólo en 1991, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) reportó que más del 90 por ciento de las víctimas obedecieron a catástrofes relacionadas con sequías, inundaciones y vendavales. Los daños por inundación se acentúan por la presencia de asentamientos humanos en zonas propensas a inundaciones como los cauces naturales en zonas bajas, y son más severos porque el agua se concentra rápidamente y en mayor volumen a consecuencia de la pérdida de la cobertura vegetal originada por la deforestación y la desertización. En contraste, cuando la escasez de lluvias se mantiene durante períodos prolongados se generan sequías que afectan el abastecimiento de agua a las poblaciones, produciendo daños a la agricultura, ganadería y otras actividades económicas. Según el Centro Nacional de Datos Climáticos (NCDC) de Estados Unidos, que recoge acontecimientos meteorológicos extremos en el país, las pérdidas más costosas en los últimos años emanaron de las sequías y de olas de calor, llegando a superar los 1.000 millones de dólares entre los años 1980 y 2003. El pronóstico de una mayor ocurrencia de fenómenos meteorológicos extremos, basado en las proyecciones de cambio climático resultantes de los Modelos de Circulación General, hace prever una masiva demanda de medidas de seguridad de forma que se proporcionen respuestas a situaciones de emergencia y gestión de catástrofes, incluida la evacuación.

Ecoterrorismo

El cambio climático reforzará el desarrollo del ecoterrorismo. Los ecoterroristas son quienes recurren a la violencia abierta para defender la naturaleza. Sus máximas motivaciones consisten en crear un nuevo

tipo de activismo ambiental: iconoclasta, sin compromisos, inconformes con las políticas ambientales y apearse a la ilegalidad. A diferencia del terrorismo político, cuyo objetivo suele ser destruir vidas humanas, los ecoterroristas se concentran por ahora en causar daños materiales. Según el FBI el ecoterrorismo constituye una seria amenaza que ha causado daños valorados en 200 millones de dólares en el periodo de 2003 hasta el 2008 (13, 14) y son muchos los estados dentro de Estados Unidos que han introducido leyes contra el ecoterrorismo. Otra forma común de actuación de estos grupos consiste en la difusión de sus ideas a través de numerosas páginas Web en las que es frecuente encontrar mensajes demagógicos contra los intereses de industrias o países. La situación actual sobre el cambio climático proporciona a estos grupos un móvil para la realización de acciones violentas y de sabotaje contra empresas, instalaciones energéticas, reuniones políticas, etc. Las proyecciones de cambio climático hacen prever un probable auge de estas acciones, que requerirá tomar medidas de seguridad adicionales y establecer nuevos mecanismos legales de control.

Nuevas normativas reguladoras

Habrán nuevos requerimientos gubernamentales y policiales en relación al desarrollo de nuevas normativas reguladoras asociadas a la emisión de gases de efecto invernadero y mecanismos de vigilancia del cumplimiento de las mismas. La realidad del cambio climático ha llevado a los líderes del sector industrial y de los servicios financieros a una nueva reflexión. De hecho, en muchas partes del mundo las empresas están reclamando públicamente la promulgación de leyes relacionadas con el clima, la formulación de directrices, límites de emisión, etc., en parte porque muchas de ellas perciben el cambio climático como un riesgo económico y también como una oportunidad significativa que ofrece el mercado, pero sólo en el marco de unas reglas y un terreno de juego claramente delimitados.

CONSIDERACIONES FINALES

El informe presentado por el Secretario General al Consejo de la Unión Europea en el 2008 queda, enumera una serie de ejemplos de territorios que estarán gravemente afectados por las consecuencias del cambio climático. Para Europa sólo se hace referencia al Ártico, donde por el deshielo surgirán disputas para el uso de las nuevas rutas de navegación para el comercio internacional, así como por los enormes yacimientos de hidro-

carburos.

África aparece como uno de los continentes más vulnerables a los efectos del cambio climático. El norte y la zona del Sahel pueden perder el 75% de la tierra cultivable, por la sequía, la falta de agua y la degradación del suelo. La región del delta del Nilo será también una zona muy afectada y consecuencias similares se notaran en el sur del continente y la zona del cuerno de África, lo que desplazará a millones de africanos hacia otras regiones del continente y de Europa sobre todo.

Israel, Jordania y Palestina perderán hasta el 60% del suministro de agua. Sufrirán también importante pérdidas de recursos acuíferos y de producción agrícola, países como Turquía, Siria, Irak, y Arabia Saudita.

Para el caso de Asia la subida del nivel del mar afectará a la costa del sur del continente, donde viven más del 2.000 millones de personas, a lo que habrá que añadir los efectos extremos de los monzones. Por otro lado el deshielo del Himalaya, afectará a otros 1.000 millones de personas. Todo esto provocará flujos masivos de población, que plantearán los problemas de seguridad antes mencionados.

Así pues, los impactos del cambio climático variarán regionalmente, pero de manera global y descontados del presente, es muy probable que impongan costes netos anuales, que se incrementarán con el tiempo a medida que aumenten las temperaturas mundiales. Según el informe Stern, de no tomar ninguna medida paliativa, el impacto económico de las pérdidas originadas por el cambio climático se estima en un 20% del PIB mundial al año. Sin embargo, el costo de una actuación concertada efectiva puede ser sólo del 1%. Adicionalmente, investigadores del Grupo Económico de Adaptación Climática (ECA) (20) han llegado a la conclusión de que el cambio climático le costará a los países hasta un 19% de su PIB para el año 2030. Este estudio estima las pérdidas económicas en ocho regiones geográficas diferentes, combinando los riesgos climáticos actuales, el cambio climático proyectado y previsiones de desarrollo económico. Se estima que si se adoptan medidas contra el cambio climático, se pueden evitar entre el 40% y el 68% de la valoración de los costos, porcentaje que puede ser superado en zonas de alto riesgo.

(20) Climate Works Foundation, Global Environmental Facility, European Commission, McKinsey&Company, The Rockefeller Foundation, Standard Chartered Bank and Swiss Re. «A Report Of The Economics of Climate Adaptation Working Group. Shaping Climate-Resilient Development, a framework for decision-making», 2009.

El Secretario General de la Unión Europea en 2008, en el informe ya citado, advirtió a los Estados Miembros de que debían centrarse más claramente en los beneficios de una acción temprana ya que el impacto del cambio climático sobre la seguridad internacional no es un problema de futuro, sino del presente. Para ello es urgente adoptar una serie de medidas para mejorar la capacidad de investigación, análisis y gestión de los problemas derivados del cambio climático.

La alerta rápida ante casos particulares permitirá enfrentarse a situaciones de fragilidad y de radicalización política, así como a tensiones y disputas por el control de las fuentes de aprovisionamiento energético. La UE y los Estados miembros deben planificar medios de protección civil, y para gestionar situaciones de crisis ante posibles desastres, con instrumentos civiles y militares. Y todo esto debe analizarse también en el concierto internacional ante los organismos multilaterales. La experiencia ha demostrado que el contar con un sistema de alerta temprana es una de las medidas preventivas más eficaces para reducir los daños. Cabe citar como ejemplo el caso de Bangladesh, donde en 1970 un violento ciclón tropical se cobró 300.000 vidas, mientras que en 1992 y 1994, gracias a la mejora de las predicciones, ciclones similares causaron sólo 13.000 y 200 víctimas, respectivamente.

El IPCC-AR4 especifica el significado de los términos «adaptación» y «mitigación» en el contexto del estudio del cambio climático. Por adaptación se entiende el conjunto de iniciativas y medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos ante los efectos reales o esperados de un cambio climático. Algunos ejemplos de adaptación son la construcción de diques fluviales o costeros, la sustitución de plantas sensibles al choque térmico por otras más resistentes, y la mejora en las normas de edificación que reduzcan las pérdidas potenciales por desastres naturales. Actividades simples a nivel de gobierno que pueden ayudar bastante en el futuro. Por mitigación se entiende la aplicación de políticas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y a potenciar los sumideros mediante la adopción de medidas de cambio y reemplazo de tecnologías.

Las medidas adoptadas por ahora sobre mejora de la eficiencia y ahorro energético, mayor uso de las energías renovables y utilización de combustibles fósiles con nivel reducido de emisión de CO₂ no bastan, por sí solas, para reducir las emisiones. La operación a largo plazo de las centrales nucleares existentes es una primera solución a la necesaria construcción de nuevas centrales, para resolver el problema actual

y futuro de reducción de emisiones contaminantes. Actualmente todas las formas de energía son necesarias para un desarrollo sostenible. Una política energética equilibrada tiene que utilizar una mezcla de fuentes de energía que cumpla el objetivo de responder al aumento en la demanda y que utilice fuentes no emisoras de gases de efecto invernadero como la nuclear.

La viabilidad de utilización de energías renovables para suministrar un porcentaje significativo de las necesidades energéticas mundiales depende, como ya se ha dicho, de las tecnologías elegidas, de la disponibilidad de las materias primas necesarias y de factores económicos y políticos. En este sentido, cabría señalar que para conseguir esta viabilidad, se requeriría, al menos, la eliminación de algunos subsidios existentes destinados a la explotación y extracción de recursos fósiles, así como la corrección de equivocadas políticas de promoción de recursos energéticos menos deseables que las energías que no generan emisión de gases de efecto invernadero. Este es el caso de actuales políticas en diferentes países, que subvencionan por ejemplo la extracción de carbón o promueven el cultivo y la producción de biocombustibles.

Teniendo en cuenta que los combustibles fósiles –carbón, petróleo y gas– seguirán siendo decisivos para la generación de energía durante la primera mitad de este siglo, tanto en Europa como en el resto del mundo, hacen falta nuevas tecnologías que rebajen las emisiones de gases invernadero que producen las fuentes fósiles. Esta necesidad es tanto más acuciante si pensamos que la demanda mundial de energía se duplicará de aquí a 2050 si se cumplen las expectativas. La generación de energía mediante combustibles fósiles es responsable de alrededor de una tercera parte de las actuales emisiones de CO₂ de Europa. En este sentido, la medida de mitigación clave en este momento es la *captura y almacenamiento de carbono* (CAC), que permitirá recortar las emisiones de CO₂ de las grandes plantas que funcionan con combustibles fósiles. La CAC consiste en recoger el CO₂ que se produce al quemar combustibles fósiles, transportarlo a una ubicación adecuada e inyectarlo en el subsuelo para evitar que llegue a la atmósfera. Por ubicaciones adecuadas se entienden formaciones geológicas tales como pozos de petróleo y gas agotados, minas de carbón abandonadas o acuíferos.

Aunque los componentes individuales de la cadena de la CAC (captura, transporte y almacenamiento del CO₂) están bien estudiados y ya resultan operativos, el desafío actual consiste en combinarlos todos en una tecnología totalmente integrada y comercialmente aplicable. En este

sentido, se están desarrollando diversas tecnologías CAC para utilizarlas en el sector de la energía.

La Comisión Europea ha aprobado en Diciembre de 2009 un conjunto de 15 iniciativas que recibirán 1.565 millones de euros procedentes del plan de recuperación económica comunitario. 1.000 millones de euros se destinarán a financiar seis proyectos de captura y almacenamiento de CO₂ (que serán las seis primeras instalaciones de este tipo en el mundo, una de las cuales se ubicará en Compostilla –León– con un presupuesto de 180 millones de euros), mientras que el resto de los fondos subvencionarán nueve proyectos de energía eólica marina. El objetivo del ejecutivo comunitario es impulsar un total de quince proyectos de captura y almacenamiento de CO₂ para 2015, de manera que para 2020 sean viables a nivel comercial.

Teniendo en cuenta el crecimiento actual y futuro en la demanda mundial de energía –sobre todo de combustibles fósiles–, es evidente que la CAC debería implantarse en todo el mundo. El rápido desarrollo de economías emergentes como China e India, lleva aparejado un incremento formidable en su demanda de energía y en sus emisiones de CO₂. Según las estimaciones más recientes, China construye de media dos grandes centrales térmicas de carbón cada semana, y cada una de ellas produce unas emisiones de CO₂ equivalentes a las de 2 millones de coches. La CAC ofrece una opción para procesar esas emisiones. Por ello, la UE está colaborando con China en el desarrollo de la CAC y de otras tecnologías limpias. La cooperación en el proyecto *Near Zero Emissions Coal* (NZEC), que incluye la investigación, el desarrollo y la implantación de tecnologías de carbón limpio y CAC, es un elemento clave del acuerdo entre la UE y China para combatir el cambio climático, firmado en 2005. Su principal objetivo consiste en demostrar la viabilidad de la tecnología NZEC en China y en la UE. Dentro de esta iniciativa, se construirá en China una planta de demostración con emisiones casi cero, que estará en funcionamiento en 2020. La fase inicial de este proyecto ya está en marcha.

Como otras medidas de mitigación claves cabe señalar las siguientes:

- Energía nuclear avanzada; energías renovables avanzadas, incluida energía de mareas y olas, energía solar concentrada y energía solar fotovoltaica.
- Aeronaves más eficientes; vehículos híbridos y eléctricos avanzados con baterías más potentes y seguras.
- Diseño integrado de edificios comerciales, incluyendo tecnologías

como contadores inteligentes que proporcionan retroefectos y control; energía solar fotovoltaica integrada en edificios.

- Eficiencia energética avanzada; CAC para la producción de cemento, amoníaco y hierro; electrodos inertes para la producción de aluminio.
- Mejora del rendimiento de los cultivos.
- Cubiertas y filtros biológicos para optimizar la oxidación del CH₄.

Hay un alto grado de confianza en que ni la adaptación ni la mitigación por sí solas pueden evitar todos los impactos del cambio climático. La adaptación es necesaria, tanto a corto como a largo plazo, para hacer frente a los impactos que ocasionaría el calentamiento, incluso para los escenarios de estabilización más modestos previstos. Hay obstáculos, límites y costos cuyo conocimiento es incompleto. La adaptación y la mitigación pueden complementarse entre sí y, conjuntamente, pueden reducir considerablemente los riesgos de cambio climático.

La conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, celebrada en Copenhague en diciembre de 2009, se planteó como la culminación de dos años de negociaciones internacionales. Fue convocada con el objetivo de que la comunidad internacional alumbrase un compromiso mundial contra el cambio climático para suceder al protocolo de Kioto, que expira en 2012 y del que grandes contaminantes como Estados Unidos o China no forman parte. Sin embargo, ha desembocado en un simple acuerdo de mínimos entre los 119 Jefes de Estado y de Gobierno participantes. El texto del acuerdo establece que el cambio climático es uno de los grandes retos de nuestro tiempo, que el incremento de la temperatura debería estar por debajo de dos grados y que las emisiones habrían de tocar techo lo antes posible. Y todo esto se conseguirá, supuestamente, con objetivos voluntarios de reducción de emisiones que los países presentarán antes de febrero de 2010. Así, los países desarrollados se comprometen a presentar objetivos de reducción de emisiones antes de esta fecha. Estas reducciones y la financiación a los países en desarrollo serán declaradas, medidas y verificadas por la ONU.

Europa confiaba en que el compromiso de EEUU cubriera las expectativas anunciadas, con reducciones entre el 26% y el 33%, pero la actitud del gobierno chino ha servido de pretexto para eludir un pacto que fuera más allá de este acuerdo de mínimos. En el acuerdo tampoco aparece que en 2050 las emisiones deberían situarse un 50% por debajo de las de 1990. Lo más claro es el compromiso de financiación para los países

en desarrollo, que permitió a los gobiernos africanos sumarse al acuerdo. El resultado no satisface a nadie. Como no había forma de acordar nada sobre cómo pasar de los objetivos voluntarios a un acuerdo legalmente vinculante en 2010, la opción ha sido dejarlo en blanco. No se aclara si se prorrogará el acuerdo de Kioto, ni si habrá un nuevo tratado, ni cuándo. Simplemente no existe ninguna alusión.

Como se ha mencionado antes, aunque cesaran todas las emisiones de gases de efecto invernadero el calentamiento continuaría, pero esta situación no sirve como excusa para no adoptar cuantas medidas sean posibles –como las aquí citadas– encaminadas a la reducción de gases de efecto invernadero, ya que cuanto menor sea su concentración en la atmósfera, menor será el calentamiento derivado y menores los impactos producidos. No se trata de una mera consideración conservacionista sino de una cuestión que, como se ha ido analizando a lo largo del capítulo, afecta sensiblemente a nuestras condiciones de vida y de seguridad.

CAPÍTULO TERCERO

RELACIONES INTERNACIONALES Y NUEVA GOBERNANZA MUNDIAL

LA HEGEMONÍA AMERICANA

Uno de los temas que han caracterizado el debate norteamericano sobre cuál es el papel de Estados Unidos en el mundo ha sido el relativo a su condición de imperio. No es casual que haya sido un profesor británico especializado en historia colonial quien lo haya planteado, primero ante un selecto auditorio en Washington DC y luego en forma de libro. El debate era importante en cuanto que suponía una provocación a las elites norteamericanas para que trataran de definir en términos históricos fácilmente reconocibles qué representa Estados Unidos en el mundo de nuestros días. Como era de prever, la primera respuesta a si podía ser considerado un imperio fue un radical no. Había dos argumentos obvios. Los imperios, en su acepción histórica, implicaban la extensión del ámbito de soberanía a territorios lejanos, colonias, cuyos habitantes no siempre pasaban a ser considerados como ciudadanos. Ese no era el caso de Estados Unidos. Más aún, como antigua colonia había mantenido siempre una actitud antiimperialista, lo que le había llevado a serias diferencias con algunos de sus aliados más importantes. La crisis de Suez, recordada a este propósito por Henry A. Kissinger, era un claro ejemplo. Para muchos analistas norteamericanos resultaba evidente que el desinterés norteamericano por incorporar territorios ultramarinos, más aún su rechazo a este tipo de políticas arraigado en su fundación como estado y como nación, les liberaba de esa catalogación. Sin embargo, las acepciones semánticas aumentan con el paso del tiempo. El poder imperial en nuestros días no tiene porqué estar condicionado a la posesión de territorios lejanos. Si mantuviéramos la acepción tradicional tendríamos que reconocer que el tiempo de los imperios ha quedado atrás. En un mundo global, caracterizado por el efecto de sucesivas revoluciones en el terreno de las comuni-

caciones, lo determinante es la capacidad de influir. En este sentido hay que reconocer que sólo Estados Unidos tiene intereses en todo el planeta así como capacidad para hacerlos respetar, por medios económicos, diplomáticos o, llegado el caso, militares. Quizás el término que mejor refleja lo que Estados Unidos representa en nuestros días es el de «hiperpotencia», acuñado por el tratadista y político francés Hubert Vedrine. De nuevo no es casualidad que sea un europeo quien se plantee conceptualizar el papel de esta gran potencia en la escena internacional. Un nuevo término para una nueva etapa, libre de significados incómodos pero expresivo sobre el hecho diferencial: mientras que las grandes potencias clásicas ejercen su ámbito de influencia en un marco geográfico regional o limitado, las hiperpotencias lo hacen en el conjunto del planeta.

¿Estaremos ante la irónica situación de que cuando discutimos si Estados Unidos es un imperio, una hiperpotencia, o una gran potencia que vive su «momento unipolar» en realidad ha entrado ya en decadencia? La literatura sobre la decadencia norteamericana tiene su momento de arranque tras la Guerra de Vietnam. Una guerra en la que, tras ganar todas las batallas se cedió la victoria a un enemigo considerablemente más débil porque la opinión pública no fue capaz de mantener la tensión necesaria hasta el último momento. Aquella fue una derrota que dio paso a un conjunto de episodios característicos de una potencia en declive como el pulso con Irán durante la presidencia de Carter, la humillante salida de los marines de Líbano bajo Reagan o de Somalia con Clinton. Sin embargo, de forma paralela Estados Unidos daba espectaculares señas de poderío como la «Guerra de las Galaxias» con Reagan, la victoria en la Guerra Fría, con la consiguiente descomposición de la Unión Soviética, y la I Guerra del Golfo durante la presidencia Bush padre, o las exhibiciones de tecnología durante las guerras de Afganistán y II del Golfo, en los años de Bush hijo.

La influencia es el resultado de la combinación de dos elementos: querer y poder. Hay quien quiere y no puede. Y hay quien pudiendo no siempre quiere, como a menudo ocurre con Estados Unidos. Para muchos de sus enemigos y, en general, de Occidente este contraste demuestra que la gran potencia norteamericana es invencible si se le combate en los términos que a ella le gustan, pero en extremo vulnerable cuando se consigue provocar un divorcio entre opinión pública y gobierno. Las «estrategias asimétricas» son la respuesta a la hegemonía militar norteamericana en el mundo. Sus Fuerzas Armadas son numerosas, bien adiestradas y mejor equipadas. En un campo de batalla convencional resultan letales. Para derrotarlas hay que sacarlas de ese teatro de operaciones para situarlas

en otro donde el resultado no se dirima en términos militares sino políticos. Los que le presentan batalla no aspiran a derrotarlas, sino a provocar, una vez más, su retirada. Son ya tantos los precedentes, tantas las situaciones políticas ilustrativas de esta vulnerabilidad, que cualquier estrategia rival planteará su reto en estos términos. Es poco probable que un estado ataque directamente a Estados Unidos hasta el punto de que sea percibido por la sociedad norteamericana como un enemigo existencial. En ese caso el pueblo norteamericano se movilizará en bloque y demostrará una gran capacidad de sufrimiento. Por el contrario, el escenario más probable es que crisis lejanas lleven a Estados Unidos a intervenir para defender sus intereses, el equilibrio regional, el régimen de no proliferación nuclear... Si el enemigo planta batalla en forma de emboscadas guerrilleras y actos de terrorismo, hasta el punto de provocar un alto número de bajas, tanto civiles como de soldados norteamericanos, una sangría económica y un incierto final, la sociedad norteamericana comenzará a plantearse el sentido de esa campaña. Será el momento en el que criticar al gobierno se convertirá en una opción electoral hasta el punto de que un sector de los medios de comunicación y de la clase política trabajará gratuitamente para el enemigo. Eso es lo que hemos visto recientemente en torno a la Guerra de Irak. Tanto medios de comunicación como políticos significados declararon que la guerra había sido un error, que estaba perdida y que no había mejor opción que la retirada. Como declaró el embajador Crocker las fuerzas iraquíes optaron por abandonar la vía de la violencia, con el consiguiente aislamiento de al-Qaeda y el Ejército del Mahdi, cuando asumieron que a pesar de la fortísima campaña en su contra el presidente Bush iba a aumentar significativamente las tropas desplegadas en Iraq para eliminar por la fuerza los núcleos insurgentes. Los sectores radicales estuvieron a punto de lograr una nueva derrota de Estados Unidos frente a milicias irregulares e insignificantes en comparación con las Fuerzas Armadas norteamericanas. No lo consiguieron. Pero todo el planeta ha sido testigo de la falta de consistencia de las elites y de la sociedad norteamericana en situaciones de crisis. Han ganado, pero no han restaurado su capacidad de disuasión.

La voluntad norteamericana es quebradiza, pero además hay quien pone en duda su poderío. También desde hace décadas venimos leyendo análisis que insisten en que el ciclo de hegemonía norteamericana está llegando a su fin. Desde un cierto determinismo histórico se insiste en que Estados Unidos se está agotando en su intento de establecer una Pax Americana y que, como alguno de los imperios que le precedieron, se tiene que adaptar a un nuevo status de sólo gran potencia. Estas profecías

un tanto jeremiacas no se han cumplido. Bien al contrario en estos últimos años la economía norteamericana ha demostrado una extraordinaria disposición y capacidad para modernizarse y adaptarse a un entorno tan cambiante como global. La presente crisis económica, sin duda una de las más graves y profundas que la economía de libre mercado ha conocido, va a tener efectos muy importantes sobre el equilibrio internacional. Las crisis son siempre tiempo de oportunidades. Los historiadores tendemos a apoyarnos en ellas para explicar de forma pedagógica los grandes procesos, porque es entonces cuando los auténticos empresarios asumen riesgos, aplican tecnologías revolucionarias, se producen cambios sorprendentes que repercuten en su competitividad durante años. Pero no es sólo cuestión de auténticos empresarios vs. administradores. Las crisis requieren que las sociedades en su conjunto se adapten a las nuevas circunstancias. Aquellas que han hecho de la flexibilidad una meta y que no se sienten atrapadas por su historia hasta el punto de negarse a renunciar a determinadas conquistas o servicios tendrán una buena opción de futuro. Es posible que se equivoquen en sus opciones, pero siempre tendrán la oportunidad de una nueva rectificación. Estados Unidos ha vivido desde su fundación hasta nuestros días haciendo gala del «espíritu del pionero», siempre dispuesto a levantar el campamento y dirigirse en busca de nuevas tierras que colonizar. Para un europeo resultaba sorprendente, meses antes de que estallara la crisis financiera a propósito de las «hipotecas basura», oír a norteamericanos hablar con normalidad de la gravedad de la crisis que se avecinaba, de la necesidad de revisar en profundidad la política energética y del impacto que ello tendría sobre el American way of life. No sabemos si el gobierno norteamericano acertará en sus decisiones, pero de lo que no cabe duda es de que los estadounidenses están más y mejor mentalizados y predispuestos para asumir cambios que otros pueblos.

Sin embargo, una sociedad que durante un largo período de tiempo se ha caracterizado por un tipo de comportamiento puede cambiar. Los norteamericanos no siempre serán como son hoy. El «espíritu del pionero», que moldeó el país y que todavía hoy es claramente perceptible por el viajero que recorre aquellas tierras, no tiene porqué perdurar durante las siguientes generaciones. La reciente campaña electoral ha sido ilustrativa sobre las nuevas tendencias en la opinión pública norteamericana. De entre los cien senadores ninguno tenía un currículum más liberal que Barack Obama. A pesar de su escasa biografía su carrera política está claramente unida a una serie de causas: la integración racial y el desarrollo del «estado de bienestar». En cierta manera Obama representa una actualización de la

«Great Society» de Lyndon B. Johnson. La revolución conservadora que animó Ronald Reagan partía de una denuncia de aquellos excesos, de su inutilidad y de los efectos perversos que había generado. Como alternativa propuso una vuelta a la responsabilidad individual junto con un estado pequeño. Reagan es parte del patrimonio nacional, un referente por muchas razones. Obama ha reivindicado su figura para evitar una fácil contraposición, pero en realidad su objetivo es desmontar esa obra política al tiempo que iniciar una ola de hegemonía cultural y política demócrata. Arranca su mandato con un endeudamiento del estado y un intervencionismo económico sin precedentes. Ha pedido a su electorado paciencia, pues la gravedad de la situación no le permitirá afrontar sus promesas de mejoras sustanciales de servicios sociales de forma inmediata, pero esa es su meta real. De lograrlo tendría inevitablemente consecuencias en la mentalidad de la ciudadanía. Estados Unidos se haría mucho más europea de lo que hoy es, con problemas semejantes a los que padece el Viejo Continente para asumir responsabilidades en la escena internacional. El «estado de bienestar» es mucho más que un conjunto de servicios, es una forma de entender el papel del estado en la sociedad y de concebir la ciudadanía. Es, desde luego, algo incompatible con el «espíritu del pionero», con la flexibilidad, la disposición al cambio...

Esta crisis supone una gran oportunidad para Estados Unidos, el tiempo para modernizar su tejido industrial y la organización de sus empresas, para desarrollar mucho más el papel de la informática en todos los aspectos de su vida. Es el momento para revisar en profundidad su estrategia energética, de tal forma que el futuro de su economía y de su bienestar no esté en manos de gobiernos enemigos, autoritarios o irresponsables. Es también el tiempo para establecer una estrategia nacional para una nueva época, tal como ocurrió tras finalizar la II Guerra Mundial. Entonces se partió de un diagnóstico de la situación, que llevó a la definición de la Guerra Fría, para pasar a definir medios y fines, las «estrategias de contención» que en lo fundamental se mantuvieron durante décadas hasta lograr la disolución de la Unión Soviética y el fin de la amenaza comunista sobre Europa Occidental. El entonces presidente Harry S. Truman fue duramente criticado en vida para luego, pasado el tiempo, ser reconocido por la sociedad y la historiografía como una de las grandes figuras de la historia norteamericana. Ahora toca establecer una auténtica estrategia capaz de sobrevivir, en lo fundamental, al vaivén de las administraciones. George W. Bush presentó a lo largo de su mando un conjunto de documentos que, junto a ideas expuestas en intervenciones públicas, se dio en llamar «Doctrina Bush». Muy criticada desde las filas demócratas, tras una primera

denuncia de plagio, queda por ver en qué medida se mantiene durante la Administración Obama o si con la llegada de un nuevo equipo se irá a una redefinición en profundidad de los principios de la estrategia nacional. Los discursos clave del presidente Obama, cuidados tanto en su contenido como en su presentación, hacen gala de un estilo distinto, claramente enfrentado al de su predecesor. Pero seguimos a la espera de una definición estratégica para poder valorar en qué medida nos encontramos ante una quiebra o una mera rectificación.

De la misma forma que la crisis es una oportunidad para dar un gran salto adelante también puede serlo para avanzar hacia un nuevo modelo social caracterizado por un mayor papel del Estado, por la generación de un «Estado de bienestar» en línea con la experiencia europea, que suponga una revisión de lo que ha sido durante años el concepto de ciudadanía, dejando atrás aquel «espíritu del pionero» para asentar una sociedad más conservadora, menos dispuesta a asumir riesgos y, por lo tanto, tendente a evitar compromisos más allá de sus fronteras. De igual forma no hay ninguna garantía de que Estados Unidos sea capaz en esta ocasión de establecer una auténtica estrategia nacional, que defina amenazas, riesgos, medios, retos y objetivos. Bush propuso una, pero su propia Administración le dio la espalda. Bien puede ocurrir lo mismo durante el mandato de Obama. Lo único seguro es que no hay ningún determinismo histórico que apunte a que Estados Unidos está abocado a una inminente decadencia. Ninguna nación está en mejores condiciones para afrontar los retos de la sociedad global ni la presente crisis económica. Pocos estados pueden salir más reforzado de la presente situación que la Hiperpotencia americana. Todo depende de que tomen las medidas económicas apropiadas y sean capaces de llegar a consensos básicos sobre su papel en el mundo.

LA EMERGENCIA DEL ÁREA PACÍFICO-ÍNDICO

El hecho de que la Secretaria de Estado norteamericana haya elegido el área del Pacífico como destino de su primer viaje oficial, en detrimento de Europa y el Oriente Medio, es un acto de premeditado simbolismo que apunta las líneas maestras de lo que va a ser la acción exterior norteamericana, sea cual sea el partido que controle la Casa Blanca y el Capitolio. El peso de ese área no ha cesado de crecer. Pero las expectativas creadas han ganado peso en la medida en que la Alianza Atlántica ha perdido credibilidad entre las elites norteamericanas y, muy especialmente, entre las jóvenes generaciones que tienden a considerarla como una reliquia inoperante de la Guerra Fría.

El Pacífico es una región que está viviendo una expansión económica espectacular, sustentada tanto en el crecimiento demográfico como en los importantes avances realizados en el terreno de la educación. Es mucho el camino que tienen por delante China e India para llegar a un nivel de vida semejante al europeo, pero tienen los medios y la voluntad para lograrlo. Ambas naciones no sólo sienten el orgullo de ser el resultado de culturas milenarias y la humillación de haber sido conquistadas, son además plenamente conscientes de que, tras experiencias fracasadas, han encontrado su vía para incorporarse al mundo moderno y acceder finalmente al puesto que les corresponde en la escena internacional. Son potencias que llegan imbuidas de un fortísimo espíritu nacional y muchas ganas de ejercer la influencia que consideran les corresponde y que se suman a otras, como Japón, que hace décadas forman parte de las grandes potencias de nuestro tiempo.

El área Pacífico-Índico se caracteriza por su heterogeneidad, falta de cohesión y enorme potencialidad. Ésta se ha hecho evidente a través de la ola de democratización que la región ha vivido. En la medida en que estas culturas milenarias han asumido la conveniencia de desarrollar regímenes representativos, establecer estados de derecho y abrir sus mercados el desarrollo económico y social se ha hecho patente. De ahí que desde la década de los años ochenta vengamos oyendo hablar con insistencia de que el centro del planeta se desplazaría a esta región, una idea que hoy no encuentra oposición. Esa variedad cultural y política va a caracterizar también el futuro. Los retos que tienen algunos de estos estados, como India o China, son de tal envergadura que no cabe descartar crisis importantes de cohesión social o nacional que determinen su futuro político. Quizás los riesgos son mayores en China por el destrozo cometido por el comunismo de la cultura y valores tradicionales y por la ausencia de unas instituciones representativas y legítimas que sirvan para canalizar las inevitables tensiones que este profundo y acelerado proceso de transformación provocará.

Tras el fin de la Guerra Fría se ha venido produciendo un realineamiento, que vino precedido por el deshielo en las relaciones entre la China comunista y Estados Unidos. No sólo el comunismo, en sus distintas versiones, ha fracasado como alternativa de desarrollo o de seguridad, también el Movimiento de los No-Alineados ha dejado de ser relevante como referente. La aceptación y consiguiente éxito de las economías abiertas se ha convertido tanto en un fundamento del desarrollo regional como en un extraordinario núcleo de cohesión. El comercio une, genera intereses comunes y visiones compartidas. Nunca antes hubo tanta interrelación entre

estados y economías en esta amplia región. Las relaciones se incrementan, así como emerge una cierta identidad regional. Los seminarios sobre seguridad y defensa crecen en cantidad e interés, las instituciones de investigación, más o menos vinculadas a los gobiernos, aumentan y con ello se hace más sofisticado el análisis sobre los problemas de la región y los modos de enfocarlos. Las viejas organizaciones regionales han quedado caducas y se enfrentan a un proceso de refundación o reforma que ya está en marcha. Hay una conciencia generalizada de que esta nueva etapa tiene retos complejos en el terreno de la seguridad, cuya gestión requiere un intenso diálogo entre las potencias regionales.

El primero de ellos es el nacionalismo en general y el chino en particular. El área Pacífico-Índico da cobijo a culturas antiquísimas que son el orgullo de sus poblaciones. No se percibe una intención de dejar atrás este sentimiento sino que, bien al contrario, se puede constatar un cierto auge en paralelo a la generación de riqueza y de bienestar. La desconfianza entre unos y otros, a menudo arraigada en hechos históricos distantes, se mantiene vigente cuando no se alimenta conscientemente. Los coreanos desconfían de los japoneses por su comportamiento durante la II Guerra Mundial. Los japoneses temen el resurgir chino por su tendencia a tratar al resto como pueblos inferiores. No en vano fue el «Imperio Medio», entre el cielo y la tierra, ostentando su emperador una condición de profunda desigualdad en relación a cualquier otro mandatario terreno. Las diferencias sobre aguas territoriales y recursos energéticos, el apoyo a Corea del Norte y la amenaza sobre Taiwán alarman a la sociedad nipona. Pakistán nació como escisión de India para constituir la nación de los «puros», pero una población musulmana numéricamente semejante quedó en India, alimentando una tensión, a veces bélica a veces prebélica, que ha caracterizado la relación entre ambos estados desde su independencia del Reino Unido.

El segundo es el auge del islamismo. Si la convivencia de distintas culturas en un mismo estado ha sido una dificultad para garantizar la seguridad interior, cuando una de estas culturas se radicaliza la tensión crece. El Islam en su conjunto vive un momento de grave conflicto interno entre un sector mayoritario abierto a la convivencia con otras culturas y a la globalización y otro minoritario que considera que ese contacto corrompe los valores musulmanes y aboca a la decadencia. Para estos últimos no hay más camino que la depuración interna de dirigentes e ideas modernizadoras, la vuelta al rigorismo y la derrota de aquellos otros pueblos cuya influencia es considerada como dañina. Tras el 11-S la persecución de grupos radicales

ha sido importante y a menudo efectiva. Sin embargo, Pakistán continúa siendo cuna de grupos y dirigentes jihadistas que avivan las ya antiguas tensiones con India. Las provincias de Xingjiang, en el oeste, y de Ningsha, en el norte, acogen a los más de treinta millones de musulmanes chinos, que según el gobierno de Pekín viven en un proceso de radicalización. Indonesia ha vivido etapas en las que el terrorismo se ha hecho patente, aunque parece haber remitido ante la acción gubernamental. El futuro va a depender tanto de la acción policial como de su propia evolución cultural. En la medida en que la población sienta que el desarrollo de la economía de libre mercado y la democracia les permite vivir mejor, tener mejores expectativas para ellos y, sobre todo, para sus descendientes el fundamentalismo dejará paso a actitudes de mayor moderación. En éste, como en otros temas, no cabe una evolución común para el conjunto de la región. Pakistán y en menor medida India tienen por delante un futuro incierto en la gestión de este problema. Por el contrario, estados como Malasia o Indonesia parecen avanzar de forma positiva.

El tercero es la proliferación de armas de destrucción masiva. La carrera armamentista entre India y Pakistán, con el trasfondo de la disputa por Cachemira, concluyó con la incorporación de ambos estados al club nuclear. Tanto el uno como el otro disponen de un número importante de cabezas nucleares y de misiles de corto y medio alcance. El que ninguno fuera signatario del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares no resta gravedad al problema. El riesgo de que las diferencias entre ambos estados no concluyan en un conflicto convencional sino nuclear es real. Como también lo es que el régimen paquistaní vuelva a ser el centro de proliferación nuclear para el mundo islámico. Sin embargo, el escenario que más preocupa, quizás el reto más importante de seguridad que tiene hoy el planeta, es la posibilidad de que el gobierno paquistaní caiga en manos de islamistas. El programa nuclear indio se justificó por la amenaza paquistaní, pero ocultaba una preocupación por China. Las dos grandes potencias demográficas, los estados con mayor potencial de desarrollo económico y social, mantienen una relación basada en el recelo y la desconfianza. China es también potencia nuclear y sus misiles amenazan la isla de Formosa. Una situación cuya gravedad se mide por el compromiso norteamericano en la seguridad de Taiwán. China también es el garante último de Corea del Norte. Las simpatías ideológicas son escasas, como lo es la comprensión por el programa nuclear norcoreano. Pero el gobierno de Pekín no quiere ver cómo un régimen comunista se desmorona frente a una democracia, ni quiere sufrir el efecto de una implosión de la dictadura norcoreana, que llevaría a miles de personas a echarse al campo y tratar

de llegar a territorio chino en busca de lo mínimo para poder sobrevivir. Corea del Norte tiene ya material fisible y no sabemos cuántas cabezas nucleares. Sus misiles pueden llegar a territorio de soberanía norteamericano y tras sobrevolar el archipiélago japonés han empujado a este país a una revisión en profundidad de su estrategia nacional. Por último tanto Estados Unidos como Rusia son parte del área.

En el área Pacífico-Índico las tensiones político-sociales provocadas por el fuerte desarrollo económico van a ir en paralelo a las de seguridad y defensa. Los problemas objetivos, las amenazas, la carrera de armamentos, la proliferación nuclear y los comportamientos nacionalistas son un garante de futuros problemas. Esta región del planeta no sólo va a centrar la atención por la generación de riqueza y el surgimiento de una nueva economía. El riesgo de crisis mayores es real y las potencias afectadas son muy conscientes de ello lo que ha facilitado a la diplomacia norteamericana reacomodar su estatuto de potencia hegemónica también en esta región.

Viejas relaciones basadas en circunstancias propias de la Guerra Fría se han mantenido en pie, como son las relaciones con Filipinas o Corea del Sur. Otras de igual origen se han revisado en busca de una mayor cooperación. Es el caso de Japón. Décadas de progreso en democracia y con una extraordinaria dimensión comercial han llevado a la sociedad japonesa a sentirse parte integrante del mundo libre. La experiencia nuclear vivida les llevó a rechazar el uso de este armamento, pero sin él su seguridad queda muy expuesta ante el nacionalismo y el rearme chino, de una parte, y ante el programa nuclear norcoreano. La respuesta ha sido una remilitarización de su defensa y una refundación de sus relaciones diplomáticas, de seguridad y de defensa con Estados Unidos. Atrás queda la condición de derrotado y el protectorado que de hecho ejerció Estados Unidos sobre esta nación. Desde una condición de igualdad Japón busca unas mayores y mejores relaciones con Estados Unidos en la creencia que el papel de éste último país como garante de la seguridad en el Pacífico es fundamental.

Estados con los que no hace mucho se mantenía una relación distante se han convertido en aliados claves, con los que se está desarrollando una relación encaminada a ser fundamental durante el presente siglo. India dejó atrás sus experimentos socialistas y no-alineados para entrar de pleno en el liberalismo económico a partir de su experiencia democrática y de comprobar que tienen mucho que ganar en un mercado abierto. Sus graves problemas con el islamismo en casa, con Pakistán en su frontera

norte y su desconfianza de las intenciones últimas de China, sus intereses económicos globales les han llevado a consolidar una relación especial con Estados Unidos como clave para definir su nueva posición como actor internacional en un mundo global.

Naciones musulmanes, como Indonesia o Malasia, están demostrando su capacidad para dar vida a regímenes democráticos, con las limitaciones y dificultades de todos conocidas, y a economías abiertas y dinámicas. Otras, de raigambre occidental como Australia y Nueva Zelanda han actuado como baluartes de los valores democráticos y un modelo para muchos de sus vecinos. Sus relaciones son estrechas con su entorno y sus universidades y centros de investigación excelentes observatorios para conocer la evolución de la región en todas sus dimensiones.

China es, junto con Estados Unidos, el actor por excelencia. Sus más de 1.300 millones de habitantes, sus espectaculares crecimientos anuales, el peso que ya tiene en la economía mundial, sus importantes y crecientes capacidades militares le garantizan un papel fundamental en la política internacional durante la primera mitad del siglo XXI. Sus dirigentes están mentalizados y preparados para ello. Llevan décadas deseándolo y creen haber encontrado la vía china para la modernización. Sin embargo, las dificultades que le esperan son enormes. En cualquier caso, sean cuales sean los problemas y vicisitudes que tengan que sortear, China actuará como polo del área.

LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

Tras la I Guerra Mundial los vencedores decidieron establecer un organismo internacional que permitiera evitar situaciones como las que habían llevado al estallido de aquella contienda, que había tenido un coste desconocido hasta la fecha. La Sociedad de Naciones nació coja, ante la negativa de Estados Unidos a integrarse. Durante su breve existencia puso a prueba la capacidad de un organismo multinacional para gestionar crisis de distinta naturaleza y evitar que el choque de intereses entre grandes potencias derivara en otro conflicto de magnitud semejante. El resultado es de sobra conocido. De aquella experiencia se aprendieron importantes lecciones. La primera fue que de nada sirve crear un sistema multinacional si los estados miembros no creen en él y no asumen su propia lógica. Se abandonaron los principios fundacionales cuando en vez de sancionar a las potencias infractoras se optó por ceder en sus obligaciones y buscar un entendimiento. Las políticas de pacificación alentaron comportamien-

tos expansionistas y precipitaron el conflicto. Aquellas cesiones fueron un acto de irresponsabilidad y de cobardía, una prueba de que no se creía en el organismo recién nacido y en la lógica diplomática que lo impulsaba. Los estados miembros traicionaron a la Sociedad de Naciones al tiempo que traicionaban sus propios intereses. La segunda lección fue que sólo incluyendo a las grandes potencias en su seno el sistema podría funcionar. En la medida en que por aislacionismo o por sentirse incómodas los actores decisivos se retiraban el margen de maniobra de la Sociedad se reducía hasta la inoperancia. Al finalizar la II Guerra Mundial se trató de reconstruir el organismo multinacional que fue la Sociedad de Naciones, pero evitando volver a caer en los errores que le llevaron a fracasar en su cometido. Las lecciones aprendidas trasladaban un mensaje contradictorio. Si se quería contar con todas las grandes potencias era necesario concederles unos privilegios que tendrían un elevado coste. Sólo garantizándoles que nada se podría hacer en su contra aceptarían entrar. Ese fue el origen del derecho de veto, de la capacidad de bloquear cualquier procedimiento que se considera nocivo para sus intereses. Para contar con todos se renunciaba a actuar en la mayoría de los casos realmente importantes.

En algún lugar tienen que reunirse los delegados de todos los gobiernos de la Tierra para resolver cuestiones de interés general. Ese lugar es la Asamblea General. Puesto que la mayor parte de esos gobiernos son escasamente ejemplares y como tal se comportan en la escena internacional y en la propia Asamblea, sus resoluciones no pasan de ser recomendaciones. La capacidad resolutive reside en el Consejo de Seguridad, órgano en el que se encuentran las grandes potencias con derecho a veto y a asiento permanente, junto con otros estados que se suceden en su seno. La cura de realismo que supuso la II Guerra Mundial, una guerra que se podía haber evitado, llevó a que el organismo multinacional por excelencia, Naciones Unidas, recogiera en su corazón aquello que en teoría quería combatir, un clásico directorio. El derecho internacional público se organizaba así en torno a una institución que legitimaba la voz de los gobiernos más corruptos y se constituía a partir del principio de la desigualdad entre los estados. No era posible otra cosa y más valía disponer de una Naciones Unidas con esas limitaciones que no tenerla.

El Consejo de Seguridad se constituyó reconociendo el derecho a asiento permanente y veto a los estados que en aquel momento eran reconocidos como grandes potencias. Pasado el tiempo resulta tan anacrónico como injusto el mantenimiento de aquel reparto. Dejando a un lado que

sea o no aceptable la sola existencia de esos privilegios, si de verdad se quiere que las grandes potencias estén presentes en el Consejo es urgente que estados como Japón, India o Alemania, entre otros, dispongan de un asiento en las mismas condiciones que los cinco grandes. La necesidad de una reforma del Consejo se planteó años atrás y hasta la fecha es poco el camino avanzado. La autoridad del Consejo depende de su credibilidad, pero su particular composición no hace sino minarla. La sociedad global en la que hoy vivimos dista mucho de la de 1945. El Consejo de Seguridad puede todavía cumplir importantes misiones y para ello necesita una reorganización en profundidad de su propia composición. Sin embargo, hasta la fecha no hay razones para ser optimistas.

Quienes diseñaron el Consejo de Seguridad eran conscientes de que los derechos de permanencia y veto implicaban la renuncia a afrontar muchos de los problemas más importantes a los que se enfrentaría el mundo de la postguerra. En cuanto uno de los cinco grandes considerara que el acuerdo iba en contra de sus intereses nacionales aplicaría el veto, lo que supondría la inacción. El estallido de la Guerra Fría puso de manifiesto esta característica. La disolución de la Unión Soviética despertó expectativas sobre la posible recuperación del espíritu multilateral, pero las diferencias entre las grandes potencias no ha hecho más que continuar con los viejos modos, salvo en muy contadas ocasiones. El Consejo de Seguridad es de gran utilidad como centro diplomático, donde los embajadores de los estados miembros tienen la oportunidad de intercambiar puntos de vista y conocer con cierto detalle las distintas posiciones. Esta información ha facilitado el acercamiento y el logro de posiciones comunes en multitud de ocasiones. Pero cuando no ha sido así se ha convertido en un testigo inútil de desastres de todo tipo.

Una Organización que se creó para solucionar problemas a menudo se transforma en un mecanismo de mero bloqueo de aquella gran potencia que busca la legitimación de una determinada acción. La Asamblea General es a menudo utilizada para criticar a Estados Unidos, Israel y la propia Europa. El Consejo de Seguridad ha sido testigo en numerosas ocasiones de intentos norteamericanos, en ocasiones apoyados por estados europeos, de sacar adelante resoluciones que amparen el uso de la fuerza, con resultados variopintos. Este marcado tono antioccidental se debe a la necesidad que estas naciones tienen de legitimar en derecho sus propios actos. Como democracias aman el derecho y hacen de él el marco de sus actos. Estados Unidos buscó una resolución que le amparase para invadir Irak en las dos ocasiones que lo ha hecho, con resultados desiguales y

nunca plenamente satisfactorios. Por el contrario, aquellos estados que viven fuera del ámbito democrático no sienten necesidad de recurrir en busca de una legitimidad que encuentran en la mera defensa de los intereses nacionales. A Rusia no se le ocurrió pedir al Consejo de Seguridad autoridad para invadir y ocupar Georgia. Tampoco sus recientes amenazas sobre el futuro de Crimea han pasado previamente por el Consejo. No deja de ser paradójico que estados democráticos sientan necesidad de encontrar respaldo a acciones aprobadas mediante procedimientos democráticos por organismos, como es el caso del Consejo de Seguridad, profundamente antidemocráticos, tanto por su composición como por su sistema de votación. Es la consecuencia del respeto al derecho extrapolado más allá de la sociedad civil.

La inacción del Consejo de Seguridad como consecuencia del ejercicio, o de la mera amenaza, del derecho de veto, sólo ha conseguido que la acción se desarrolle fuera de su área de influencia. La amenaza de veto ruso ante la crisis de Kosovo no impidió la campaña aérea que acabó con la retirada de las tropas serbias y, finalmente, con el propio Milósevic. La maniobra franco-rusa de impedir la invasión de Iraq no paralizó las operaciones militares, dañó la imagen internacional de Estados Unidos pero al precio de poner en evidencia la impotencia de sus rivales. Con dificultades las tropas norteamericanas se han hecho con el control de ese país, pero del acuerdo franco-ruso ya no queda nada. El Consejo de Seguridad permite el ejercicio de pulsos entre los grandes, pero al final se impone quien de verdad lo es.

En el corto y medio plazo el Consejo de Seguridad debe afrontar su reorganización en profundidad. De lograrlo, lo más probable es que sea menos drástica de lo necesario. En el mejor de los casos el Consejo podrá seguir cumpliendo el utilísimo papel de punto de encuentro entre los grandes para intercambiar información y tratar de acercar posiciones. Un trabajo discreto pero muy importante. Lo que el Consejo nunca será es un gobierno mundial o un organismo democrático. El precio por que todos participen es alto, pero continúa valiendo la pena, sobre todo si el Consejo es capaz de renovarse y se incorporan los que de verdad son en este comienzo de siglo.

El sistema de Naciones Unidas será más útil en la medida que se desmitifique de ese fundamentalismo internacionalista que por idealismo o por interés se ha desarrollado en estas últimas décadas. Fue creado con una perspectiva utilitaria y a sabiendas de sus muchas limitaciones. No debemos esperar de él, tal y como está concebido, más de lo que nos

puede ofrecer ni debemos tolerar que el formalismo jurídico se anteponga al principio democrático. En el futuro, como en el pasado, las democracias tratarán de hallar acuerdos en su seno. Si no lo logran aquéllas que se sientan suficientemente fuertes tratarán de resolver sus problemas fuera del ámbito de Naciones Unidas. En el futuro, como en el pasado, las naciones no democráticas actuarán fuera de dicho ámbito cuando les interese al tiempo que utilizarán el Consejo para bloquear acciones de quien sienta necesidad de legitimación y vaya en contra de sus intereses.

Desde su fundación hasta la fecha Naciones Unidas ha sido el organismo internacional por excelencia. Sin embargo, la mayor parte de los conflictos se han dirimido fuera de sus paredes. Todo parece indicar que en el futuro continuaremos con la misma tónica. Ninguna gran potencia va a adjudicar al Consejo de Seguridad el derecho de veto sobre su política exterior.

¿UN MUNDO WESTFALIANO?

No existe marcha atrás en la Historia. No es posible volver a la Paz de Westfalia, que dio carta de naturaleza al estado-nación como actor principal de la política internacional frente al Imperio. El cambio es la única constante en la historia más allá de la existencia de la sociedad humana. Tras el fin de la Guerra Fría nos encontramos en una situación en el que la globalización pone a prueba la capacidad de los estados para actuar en un espacio mucho más grande. Igual que las empresas se unen para competir, los estados sienten la necesidad de asociarse. A diferencia de la Europa de Westfalia el futuro será más multilateral y asociativo. Quienes han utilizado la referencia al Tratado que supuso el punto de partida a un sistema internacional que pervivió hasta la I Guerra Mundial lo han hecho para subrayar los elementos de continuidad con aquel mundo o, dicho en sentido contrario, el carácter excepcional de la Guerra Fría.

La amenaza soviética y el riesgo evidente de que la tensión concluyera con la destrucción de Europa y/o un holocausto nuclear creó las condiciones para la formación de un sistema de bloques que duró hasta el derribo del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética. Desaparecidas esas excepcionales circunstancias han desaparecido los bloques. La nueva sociedad internacional se caracteriza, y se caracterizará, por una más tupida red de organizaciones de muy distinta naturaleza. Los estados necesitan organizarse más que nunca ante el reto que supone la globalización, la interdependencia entre unos y otros. Para ello disponen de orga-

nizaciones que proceden del pasado y que se encuentran ante el reto de adaptarse a un nuevo entorno internacional. Junto a ellas emergerán otras ante la urgente necesidad de dar respuestas a los problemas de nuestro tiempo. No estamos, por lo tanto, ante un diseño cartesiano. Sólo un desastre bélico permitiría un diseño coherente que emergiera de las ruinas de las viejas organizaciones. Si conseguimos evitar una gran guerra el mapa de las instituciones internacionales crecerá de forma caótica pero pragmática a la espera de que se den las condiciones para un acuerdo general que permitiera simplificarlo.

Un mundo global no es un mundo integrado. Somos interdependientes en un grado nunca antes conocido, nuestras culturas se influyen mutuamente y sabemos unos de otros más que en tiempos precedentes... pero seguimos siendo distintos y la geografía continúa jugando un papel fundamental. Un mundo global implica un mayor número de actores en escena y, por lo tanto, una mayor complejidad. Estados Unidos continuará siendo la «hiperpotencia», el único estado con intereses en todo el planeta y con capacidad de actuar -diplomática, comercial o militarmente- en cualquier punto de la Tierra. Rusia no ha sido capaz de desarrollar ni un sistema económico moderno ni una democracia. Los altos precios de la energía le han permitido sanear sus cuentas, pero no ha logrado consolidar un proyecto nacional atractivo. La prueba más patente es su demografía. Rusia continúa decreciendo y sus ratios de mortandad, por debajo de los sesenta años de media, dan a entender que nos encontramos ante una sociedad deprimida. Si no se produce un cambio importante, Rusia continuará sufriendo en el futuro sus viejos problemas: incapacidad para sumarse al mundo en desarrollo y dificultad para defender unas fronteras desproporcionadas para la población existente. Ni Francia ni el Reino Unido tienen el tamaño crítico para poder jugar en un escenario global. Ambos necesitan arrastrar a Europa hacia sus propias perspectivas, pero las diferencias culturales y el peso de Alemania, inclinada al pacifismo y la no intervención, dificultarán esta maniobra. Japón es una potencia económica perfectamente integrada en la economía mundial. Fue la primera de las grandes culturas del área Pacífico-Índico en entender y sumarse al proceso de modernización. Su status internacional quedó determinado por su condición de perdedor en la II Guerra Mundial, lo que implicó la renuncia a disponer de unas Fuerzas Armadas y unas capacidades acordes con su población y su peso económico. Tras el fin de la Guerra Fría Japón ha seguido el camino contrario a Europa y, más en concreto, a Alemania, la nación con la quiso compartir destino durante la última conflagración mundial y con la que se vio obligada a sufrir el coste de la derrota. Con

un régimen democrático asentado y unas intensas y prósperas relaciones con Occidente, las elites niponas han dado un giro a su estrategia nacional buscando una relación con Estados Unidos aún más intensa y unas mayores capacidades militares. Un proceso que no sabemos en qué medida se verá alterado con la llegada de una nueva formación política al gobierno tras las últimas elecciones generales.

De entre los estados emergentes, naciones como India o China tienen un tamaño y una población que les permite asumir retos mayores en política internacional. En estos casos podemos encontrar un renacimiento del mecanismo de «balanza de poder», característico del sistema de Westfalia. También nos recuerda tiempos pasados sus estrategias nacionales y políticas de armamento – flotas de mar abierto, capacidades nucleares – características de «diplomacias de poder». El más crudo «realismo», en las antípodas de las posiciones europeístas, rige sus evaluaciones y doctrinas. Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido en los siglos XVIII y XIX, estas nuevas potencias actuarán en un marco multilateral que tenderá a amortizar tensiones bilaterales. No habrá una vuelta al sistema de balanza de poder, pero se parecerá más que el actual y, sobre todo, será marcadamente distinto del sistema de bloques propio de la Guerra Fría.

La limitada capacidad de la mayor parte de las grandes potencias y las características propias de cada área hace que el planeta quede dividido en zonas específicas, con protagonistas y problemas de seguridad propios, que tratarán de resolver a través de sistemas y equilibrios exclusivos. Si el área Pacífico-Índico se organiza en torno a la emergencia de China, este hecho no parece afectar a la vecina América Latina, cuyos problemas son de otra naturaleza. Las dificultades derivadas de la inestabilidad del Mundo Árabe o de la demanda rusa de una esfera de influencia, que determinan la seguridad europea, tampoco parecen tener mucho en común con los ya antiguos problemas de estabilidad en el África subsahariana. Cada área requiere sus propias soluciones, que sólo los gobiernos locales podrán encontrar. Nuevas organizaciones o la reforma de algunas ya existentes tienen que dar respuestas a una nueva realidad. El grado de complementariedad con el sistema de Naciones Unidas o con las organizaciones ya existentes será distinto en cada caso, lo que nos llevará a una arquitectura institucional asimétrica.

Algunos problemas han salido de un ámbito geográfico determinado para convertirse en globales, afectando al conjunto de áreas regionales. La gestión de esos problemas va a determinar el futuro inmediato, los equilibrios entre las grandes potencias y, finalmente, la seguridad internacional.

Durante algunas décadas seguiremos dependiendo de los combustibles fósiles para hacer funcionar nuestra economía. Tras el parón de la demanda provocado por la presente crisis económica entraremos en otra fase donde la escasez de los recursos contrastará con la necesidad imperiosa de ellos por parte del conjunto de las naciones industrializadas. Sólo Rusia, de entre los grandes, puede autoabastecerse. El resto tiene que buscarlo en los mercados internacionales, mercados expuestos a tensiones políticas e internacionales muy grandes. El Golfo Pérsico, Asia Central o el Caribe están, o pueden estar dispuestos a hacer política con el abastecimiento de hidrocarburos, llegando a situaciones límite de incierta resolución. La competencia entre los grandes por el acceso a esos recursos todavía imprescindibles puede generar graves tensiones.

Esta competencia de hecho ha permitido la quiebra y consiguiente crisis del régimen de no proliferación nuclear, que previsiblemente empujará a nuevos estados a desarrollar esta tecnología para usos militares con el fin de disuadir a vecinos problemáticos. El aumento del número de miembros del club nuclear y el hecho de que algunos de ellos tengan regímenes inestables o radicales hará la guerra nuclear mucho más probable que en la actualidad. La gestión de esta amenaza ocupará a las diplomacias de las grandes potencias durante los próximos años.

Las tensiones internas derivadas del complejo proceso de modernización de las sociedades musulmanas, de adaptación a un mundo globalizado, ha generado un auge de las corrientes islamistas que se expresan tanto a través del uso de la fuerza como mediante estrategias de penetración cultural a más largo plazo, dirigidas a la ocupación del poder y la imposición de regímenes basados en la sharia, en el caso de estados de mayoría musulmana, o al rechazo a la integración de la población musulmana en los estados de acogida para, a medio plazo, lograr la quiebra de la ley común y el reconocimiento del derecho de estas comunidades a vivir bajo la sharia. El fracaso de la transformación de muchos de estos estados, en particular en el Mundo Árabe, en regímenes democráticos dotados de economías dinámicas ha degenerado en corrupción, incompetencia, atraso económico y cultural y fuertes corrientes emigratorias. El doble reto de modernizar al tiempo que se combate el radicalismo seguirá siendo un problema fundamental, con efectos en áreas muy distintas.

Rusia, China y, sobre todo, India tienen importantes grupos de población musulmana, que ya hoy son fuente de muy graves problemas. Pakistán es una potencia nuclear al tiempo que su régimen político es tan inestable como corrupto. Los ricos estados del Golfo financian la expan-

sión del radicalismo por todo el planeta, lo que ya resulta patente en lugares como América Latina, Norteamérica o Europa. Energía, proliferación nuclear o islamismo no son compartimentos estancos con lógica propia. Bien al contrario la convergencia entre estos problemas es grande, siendo quizás Irán el caso más ejemplar: un régimen islamista dotado de grandes reservas petrolíferas y gasísticas, situado en el Golfo Pérsico, en el centro de las rutas que desde Asia Central tratan de llevar el gas hasta mares abiertos, y próximo a lograr situar una cabeza nuclear sobre uno de sus misiles de medio alcance. De la misma forma que estos problemas se nos presentan de forma enrevesada, sólo podremos afrontarlos, si es que se quieren afrontar, con una perspectiva integrada y tras un difícil y complejo proceso diplomático entre los grandes actores.

La expresión «multilateralidad asimétrica» es un claro reflejo de la situación en que nos encontramos. Pero el mundo del siglo XXI no se reduce a lo multilateral. Como continuación del mundo westfaliano lo bilateral seguirá teniendo una importancia capital, aunque se desarrollará en paralelo o desde organismos multilaterales. Cuando el entonces Secretario de Defensa Donald Rumsfeld utilizó el concepto «alliances of the willing» no estaba, como muchos pensaron, dándose un desahogo o amenazando a la «Vieja Europa». Estaba literalmente describiendo la realidad a la que se iba y, de hecho, ya ha llegado. La Alianza Atlántica se estableció sobre un compromiso jurídico extraordinariamente vago. El famoso artículo 5º, cuya redacción fue una imposición norteamericana, viene a decir que en el caso de que uno de los firmantes sea atacado los restantes decidirán qué hacer, lo que incluye desde un telegrama de pésame hasta la movilización de todos los efectivos militares. La OTAN es una institución que contrasta con la tradición europea, donde las alianzas se basaban en el compromiso total de mutua defensa, tal como recoge el Tratado de Bruselas de 1948. Fue la Unión Soviética y la disposición norteamericana a desplegar tropas en la línea fronteriza quienes dieron a la OTAN una cohesión en el compromiso que no se encuentra en el Tratado. Hoy, sin la amenaza soviética y con abismos en la visión estratégica, la OTAN ha vuelto a ser una «alliance of the willing». Desaparecida la Alianza Atlántica con la Guerra Fría las naciones occidentales que forman parte de esa Organización están abocadas a establecer acuerdos coyunturales ante cada situación de crisis. No es una opción, es una necesidad. Sin embargo, este tipo de actuación no está exenta de un elemento multilateral. La OTAN, devenida en agencia de servicios de seguridad, proporciona a sus miembros unas doctrinas y una experiencia de trabajo conjunto de gran importancia para realizar misiones fuera de la cobertura de la Organización.

Un mundo global requiere de vínculos de seguridad en todo el planeta. La Alianza se planteó la posibilidad de ser global, de convertirse en la plataforma sobre la que construir una alianza de estados democráticos dispuestos a cooperar en la defensa de los principios y valores establecidos en el Tratado de Washington, del acervo democrático, pero una parte importante de los estados miembros ha rechazado, no siempre por las mismas razones, esa propuesta. Han optado libremente por limitar la Alianza a un ámbito regional, aunque las operaciones militares en marcha, allí donde se juega su prestigio y su propia existencia, se desarrollan a muchos kilómetros de distancia. Estados Unidos ha venido fortaleciendo sus vínculos de seguridad con los grandes estados democráticos del planeta, en especial los del área Pacífico-Índico. Recientemente se ha comenzado a utilizar, tanto en ámbitos académicos como políticos, el concepto Liga de Democracias como alternativa a la OTAN, nadie ha conseguido desarrollarlo, pero algunas de sus características saltan a la vista. Si durante la Guerra Fría se organizó una gran alianza a partir de naciones occidentales, con la sola excepción de Turquía, para defender unos valores y unos intereses occidentales, esa perspectiva ya no tiene sentido, se ha convertido en anacrónica. Por una parte, los problemas son globales y requieren de actores presentes en distintos puntos del globo. Por otra, aquellos valores que se consideraban exclusivos del mundo occidental hoy, gracias a la expansión y arraigo de la democracia por todo el mundo, ya no son tales. La democracia no es expresión de una determinada cultura, como piensan los islamistas, es un sistema de resolución de conflictos que se fundamenta en valores universales. La Liga de las Democracias es, como poco, la plataforma formada por democracias que comparten unos valores e intereses comunes y que están dispuestas a luchar por ellos a partir de la cual organizar aliances of the willing para la resolución de crisis concretas. A diferencia de la OTAN la Liga no es una organización basada en un tratado y con una sede permanente. Bien al contrario es una red de vínculos de seguridad, en unos casos multilaterales en otros bilaterales, que aportan la base jurídica y diplomática a partir de la cual organizar misiones conjuntas. Cada crisis tiene una geografía y un conjunto de intereses afectados, de ahí que cada crisis determine el número de estados afectados y la voluntad de sus gobiernos el de implicados.

Para las elites norteamericanas es evidente que ya viven en el marco de una vaga Liga de las Democracias, tanto como que la Alianza Atlántica es una institución propia de la Guerra Fría. El cómo se desarrolle está en sus manos, en la claridad de su visión estratégica y en la habilidad de su diplomacia para trabar intereses comunes que aporten estabilidad a los

vínculos de seguridad. Los estados europeos, que no la Unión, están presentes en ese diseño. De esos estados depende el querer participar o no. No hay duda de que las dos grandes potencias europeas, el Reino Unido y Francia, quieren participar y, caso a caso, tomarán sus decisiones en función de sus exclusivos intereses nacionales. El canciller Schroeder tenía razón cuando afirmó que el diálogo estratégico había desaparecido de la OTAN, en gran medida por posiciones como la mantenida por su gobierno. El diálogo se había mudado al ámbito bilateral, a los estados nación de la tradición westfaliana occidentales o de otras partes del planeta. Lo más característico de esta nueva etapa es que el diálogo se ha hecho global, ya no priman conceptos arraigados en la tradición cultural occidental sino que se hace mucho más rico y complejo al incorporar perspectivas arraigadas en historias milenarias y distintas.

CAPÍTULO CUARTO

EL ESCENARIO AF PAK

EL ESCENARIO AF PAK

JOSÉ MARÍA ROBLES FRAGA

UN MOMENTO CRÍTICO Y DECISIVO

El momento en el escenario afgano-paquistaní es crítico. Al deterioro de la situación de seguridad y al aumento y a la extensión de los ataques de los distintos grupos insurgentes se une el descrédito del reelegido Presidente Karzai después de unas elecciones que conviene considerar como un ejercicio fallido que se une a la corrupción generalizada y a la incapacidad política y administrativa de su Gobierno. La frustrada segunda vuelta de unas elecciones marcadas por el fraude a favor de Karzai han puesto también a la luz los límites de la influencia americana sobre el gobierno que estamos llamados a defender. A la imperiosa necesidad de parar el avance insurgente se une la de hacer posible la «afganización» de la seguridad para permitir una estrategia de salida de las tropas occidentales.

En palabras del General Mc Crystal en su informe al Presidente: «la situación es grave. La misión es realizable pero el éxito exige un enfoque básico nuevo que esté dotado de medios suficientes y apoyado por una unidad de esfuerzo mayor».

La desilusión, el desencanto y el miedo de los afganos componen una explosiva mezcla que debe ser tenida en cuenta en cualquier planteamiento nuevo. Tampoco conviene olvidar que hay que plantear en este debate necesariamente las alternativas posibles y los escenarios más probables posteriores al horizonte de 2010 e incluir en este panorama el escenario regional y muy especialmente el elemento clave de la evolución de Pakistán.

Parece predecible que el giro estratégico, el nuevo caudal de recursos, el cambio de tácticas y el aumento del personal civil norteamericano im-

pondrá a los demás socios en ISAF una respuesta similar o por lo menos una que se acomode y no contradiga la voluntad del Presidente Obama de buscar corregir los errores de la administración Bush y las deficiencias de los años anteriores. Esta es la guerra necesaria y justa proclamada en su día por el entonces candidato en contraposición a la de Irak, cuyo principal pecado en este análisis fue el de distraer recursos y atención a la de Afganistán, que, a diferencia de la otra, sí era inevitable tras el 11-S. En 2002 se habría proclamado a toda prisa una victoria que no era tal pues la dirección de Al-Qaeda y de los talibán había sobrevivido para seguir luchando mientras se reagrupaba en las áreas fronterizas de Afganistán y sobre todo Pakistán.

Muchos de los socios europeos que aplaudieron este discurso deberán ahora asumir las consecuencias no sólo retóricas de aquellas palabras y encontrarán serias dificultades para escapar a la lógica aplastante del consenso político construido en su día en torno a la necesidad de ir a Afganistán y luchar allí contra Al Qaeda y contra sus aliados talibán, incluso con opiniones públicas no poco preocupadas por el rumbo de las cosas en Afganistán y Pakistán.

La retirada es imposible y habrá que seguir el liderazgo americano para lo que sería bueno ir más allá de la mera formulación de objetivos generales e incluso del debate sobre qué tipo de resultado buscamos en términos nacionales y contribuir en este año decisivo a revisar y adecuar los contingentes civiles y militares y las estrategias y tácticas particulares de cada uno de los socios y aliados.

Partir de la realidad no es mal comienzo en esta formulación de intenciones. Convendría pues por abandonar la pretensión de construir un estado imposible ideado lejos de las tradiciones y particularidades de la política afgana en la que los lazos tribales, étnicos y de clanes y la lejanía y desconfianza del poder central tienen más peso que cualesquiera otras consideraciones para nosotros quizás más relevantes. La pobreza extrema (Afganistán es el cuarto país más pobre del mundo), la corrupción y la debilidad histórica del gobierno central son factores nada desdeñables a los que se une sin duda la herencia de treinta años de guerra civil, guerrilla e intervenciones extranjeras de las que la nuestra es nada más que la última.

De alguna forma corremos el peligro de presentar esta nueva propuesta de acción y este gran impulso político y militar como la última oportunidad de Occidente de llegar a consolidar un Afganistán libre de

la amenaza talibán y por tanto de negar a Bin Laden y sus seguidores la victoria frente al Gran Satán mundial, que de no lograrse nos llevaría a la retirada y al abandono una vez más de los afganos a su terrible suerte. Como si esta fuera la última batalla de una guerra que nos hemos resignado a perder si este último intento no sale bien desde la razón y el derecho y por todas las buenas razones del mundo. Y ese es un peligro grave aunque sólo fuese porque para ganar en términos razonables y no abandonar otra vez esa tierra al caos y al enfrentamiento civil nada hay más contagioso entre los afganos que la idea de que nos estamos yendo y que sólo queda esperar un poco más para ver entrar a otro ganador por las puertas y bazares de Kabul y Kandahar. Plantear un horizonte de salida de tropas no puede, en ningún modo, significar que dejaremos de ser responsables de la viabilidad de un Afganistán cuya fragilidad y división necesitará de la constante permanente y atención de la comunidad internacional. La propuesta del Presidente Obama y las aclaraciones posteriores por eso tienen, a la vez, un horizonte temporal y un compromiso general de no abandono.

Esta estrategia debe tener pues opciones y variantes distintas partiendo de la base de que como hemos proclamado en todos los foros europeos, atlánticos y de Naciones Unidas estamos empeñados en un compromiso duradero y sin fecha de caducidad.

De estas elecciones ha salido un Karzai bis deslegitimado en su propio país y desacreditado frente a Occidente y que debe afrontar y resolver el problema político interno que demuestra la ausencia seria de participación de la población pastún en el proceso electoral (sólo un 8% habría participado en esas elecciones en el llamado «cinturón pashtu»), esto es la desafección de la minoría mayoritaria de Afganistán. Este es dato importante, señalado por cierto incesantemente por el vecino paquistaní, que no conviene desdeñar pues de no recuperar pronto el apoyo que tuvo Karzai entre una parte de la etnia pastún difícilmente podremos hablar de un Afganistán estable o de un gobierno sólido en Kabul. Karzai se juega en ello algo más que su propia supervivencia política, quizás hasta la misma posibilidad de que haya un Afganistán unido en el futuro.

Pakistán aparece ya también como una de las claves decisivas para la estabilización de Afganistán, pues no sólo es en sus zonas tribales donde se ubica una especie mini estado talibán reconstituido, sino que es un actor determinante regional y protagonista de un conflicto con la India que es más antiguo aún que el afgano y que envenena toda la región.

LA SITUACIÓN AFGANA

El Plan de Obama no hace imaginable la renuncia occidental a los compromisos asumidos ante la Comunidad internacional, a pesar de la degradación de la situación de seguridad, la frustración en las opiniones occidentales y las dudas y el rechazo de los afganos por la corrupción a todos los niveles, el fraude electoral y la incapacidad de sus gobernantes.

No podemos a pesar de ello comparar en modo alguno el cansancio de las opiniones públicas occidentales con el sentimiento que tienen los afganos respecto de lo que les ocurre y que sigue siendo favorable a la presencia de las tropas extranjeras pero que ahora se complementa del miedo al regreso de los talibanes, del cansancio de esta guerra interminable y de la frustración por la dificultades de la vida cotidiana.

A pesar de los aumentos anunciados no hay ni habrá tropas extranjeras suficientes para controlar todo el territorio si el Ejército afgano no es capaz de desplegarse en un plazo razonable y actuar por sí sólo o con apoyo occidental y de resistir los ataques de la insurgencia. Hacen falta, en fin, más soldados en el terreno aunque esto sin duda no baste para revertir esta degradación de los niveles de seguridad. En 2008 se produjeron un 34% más de choques armados, casi un 37% más de muertes en ISAF y un 50% más de bajas civiles. A lo largo de 2008 ya hubo más bajas en Afganistán que en Irak mientras un número creciente de distritos han pasado a ser controlados por los distintos grupos insurgentes, talibanes bajo la autoridad de la Shura de Quetta, la red Haqqani y el Hiz-e-islami de Hekmatiar sobre todo. Incluso distritos del Norte y del Oeste, alejados de la Línea Durand, que separa a Afganistán de Pakistán, y de las zonas pastunes han visto aumentar los ataques y la presencia insurgente.

Aunque el entonces candidato Obama habló, en marzo de 2009, de un aumento de la presencia de personal civil (un «civilian surge») como elemento novedoso de la alternativa demócrata en Afganistán lo cierto es que poco cabe hacer en este terreno en las actuales condiciones de seguridad que han empeorado incluso en Kabul cuya seguridad ha asumido el ejército afgano y llevado a la evacuación en principio provisional de una parte del personal expatriado de NNUU. No es posible imaginar la llegada y el despliegue de centenares de cooperantes y técnicos norteamericanos a Afganistán para promover el desarrollo económico y social y poner en marcha proyectos de infraestructura corriendo un riesgo todavía inaceptable. Por el contrario de producirse avances en materia de seguridad estos proyectos podrían muy bien acompañar una nueva estrategia

anti insurgente que buscase el consenso de la población y la mejora de sus condiciones de vida.

ISAF y Enduring Freedom tendrán, a partir de ahora, el propósito no tanto de eliminar a los enemigos como defender y proteger a la población amenazada. Se plantearía así una guerra nueva y distinta que necesitará de reglas de enfrentamiento diferentes en las que se limitarían los ataques aéreos y, en consecuencia, aumentarían los riesgos de los soldados pues se disminuiría su capacidad de fuego en la búsqueda de un descenso de las bajas civiles y demás daños colaterales. Aunque es lógico suponer que el mapa de las zonas a proteger y de las poblaciones dejadas a su suerte al país se mantendrá secreto parece previsible que el esfuerzo se concentre en Kabul y en las ciudades más pobladas y en asegurar el eje de comunicaciones que representa el anillo circular que une al país así como las carreteras que aseguran el comercio y el abastecimiento de la población y de las redes logísticas de ISAF desde los países vecinos.

Lo más probable es que a lo largo de 2009 y 2010 veamos, más allá de los 30.000 soldados más anunciados por la Casa Blanca, una combinación ajustable y variable de más tropas de combate y de apoyo norteamericanas y un aumento considerable en el número de instructores y consejeros para el ejército nacional afgano y la policía tanto de los EEUU como de los demás miembros de ISAF.

La primera consecuencia de este aumento del número de soldados norteamericanos será de hacer aumentar todavía más la hegemonía de los Estados Unidos en Afganistán y por lo tanto hará disminuir el peso relativo de los demás socios y aliados, que, presumiblemente también aumentarán el número de sus soldados en ISAF.

Podrían así desde esa superioridad militar en el terreno plantearse operaciones y opciones para las que hasta ahora ha sido difícil obtener el apoyo o la participación de algunos países europeos, extender aún más el radio de sus acciones en zonas amenazadas por la insurgencia del Norte y del Oeste y hacer seguir en fin a los demás la táctica contra la insurgencia que verá la luz en Washington, que, por otra parte, se acerca bastante a lo que proponían, al menos teóricamente, algunos aliados europeos.

Como la revisión estratégica ha sido acompañada a lo largo del verano y otoño de 2009 por un aumento en los ataques en Kabul contra la comunidad expatriada parecería haberse frustrado al menos temporalmente ese «civilian surge» americano, con lo que de esa nueva estrategia quedaría casi como baza predominante la de una política de lucha contra la insur-

gencia distinta que, a partir de un refuerzo militar, permita asegurar mejor el territorio y optar a revertir una situación que parece estar escapándose de nuestras manos.

La nueva administración americana ha transformado a Afganistán en su principal prioridad política exterior y en una de sus preocupaciones principales. Esta «guerra necesaria» es además el gran riesgo político exterior que deben afrontar los demócratas y tiene todos los ingredientes para envenenar la Presidencia de Obama durante todo este su primer mandato y, por tanto, para condicionar todo su proyecto político y personal e incluso su posible reelección. El fantasma de Vietnam y del fracaso de la agenda política del demócrata Johnson por culpa de una guerra lejana interminable planea de forma amenazadora sobre esta administración entrante y sobre el debate público americano de los próximos años.

A la Secretaria de Estado Clinton se ha añadido un peso pesado del establishment exterior, el Enviado especial para Afganistán y Pakistán Holbrooke, encargado de dirigir y coordinar los esfuerzos políticos en la región y de abordarlos en su conjunto con los demás países implicados.

No se trata sólo de emplear las tácticas más adecuadas en esta guerra irregular y de coordinar mejor el esfuerzo político-diplomático y el militar sino de acometer también las causas y conflictos políticos y diplomáticos más profundas que atraviesan la región y que impiden que los países de la zona actúen con la mayor energía para hacer frente a un peligro que también les atañe pero para el que, hasta ahora, han reaccionado de forma no siempre coherente y positiva.

2011 será el año cero para la coalición internacional en el que podría estar en juego la estabilidad de toda la región y no sólo de Afganistán además de la credibilidad de la OTAN y el liderazgo mismo de los EEUU.

Con toda su brutalidad y su simpleza los Talibán y sus grupos afines son un enemigo formidable. Practican una versión muy sencilla y eficaz de lucha contra Occidente en la que la guerra santa se convierte en el centro de la religión islámica y en polo de atracción para todo la insatisfacción y el radicalismo de los musulmanes del sub-continente indio, de Asia Central y del mundo entero y que se une a un todavía más primitivo nacionalismo tribal pastún. Esta mezcla resulta ser una causa extraordinariamente atractiva en la que convergen reclutas y aspirantes a mártires provenientes de medio mundo y que han hecho suya esta imagen de un Islam agredido que hay que defender con el martirio. Este jihadismo alimentado y difundido por internet tiene así una capacidad propagandística sencillamente devastadora.

La potencialidad desestabilizadora del modelo talibán en su mezcla explosiva de guerra santa y tácticas insurgentes es enorme y se presenta ahora con más fuerza y peligro que nunca. El abandono de Afganistán no sólo acabaría por destrozar ese país y sumirlo en otra guerra civil sino que haría peligrar a toda Asia central empezando por Pakistán e India.

Los cambios en las opiniones europeas y americanas y la lógica impaciencia de los gobiernos aliados pondrán a dura prueba el liderazgo norteamericano y su capacidad para mantener la unidad de la coalición y evitar retiradas unilaterales prematuras. Se verán obligados, por primera vez en una historia que empieza el 11-S de 2001, a ofrecer resultados ganadores y una estrategia con objetivos y plazos realistas que permita aliviar en un futuro predecible la carga política y militar del compromiso afgano. Es difícil fijar un horizonte temporal final pero hay que poner las bases de un cambio radical de tendencia en Afganistán en este año decisivo de 2011.

LA NECESIDAD DE LA PRESENCIA INTERNACIONAL

Desde las guerras de Corea y Vietnam es habitual en los medios norteamericanos plantear el debate sobre la definición del éxito militar y sobre el mejor método para llegar lo más pronto posible a ese punto en el que se pueden hacer volver a las tropas a casa. Sin embargo la historia de Afganistán nos demuestra que esa victoria es allí siempre escurridiza y que lo más a que podemos aspirar a llegar es a un arreglo o un equilibrio conveniente a nuestros intereses aún sabiendo que la capacidad de los afganos para romper cualquier acuerdo o para la discordia es más que notable y permanente. Habría que hacer un desmentido categórico de la categoría de Afganistán como tumba de imperios pero a la vez habría que recordar que todas las potencias que han actuado en esa región han tenido serias dificultades para encauzar y limitar los daños a sus intereses y objetivos como resultado de la cercanía o el trato con las tribus afganas.

Conviene empezar pues a definir lo que queremos obtener que sería lo mismo que decir las razones por las que hemos hecho la apuesta enorme de mandar tropas y gastarnos generosamente el dinero de los contribuyentes en un sitio tan apartado de nuestros ámbitos tradicionales de actuación. Supongo que hay consenso bastante para más allá de la retórica y el lenguaje de Naciones Unidas acordar que nos contentaríamos con obtener un punto de equilibrio en el que un gobierno estable en Kabul apoyado por la comunidad internacional pudiera garantizar la seguridad

mínima de su territorio y negar a Al Qaeda y sus aliados la posibilidad de utilizar su suelo para su empresa terrorista global.

Convendría saber para ello en este punto cuales son los objetivos del Presidente Karzai y qué escenario de estabilización cree posible obtener con los medios que tiene a su alcance. El escaso progreso de las iniciativas de reconciliación nacional o de los planes de disolución de los grupos armados ilegales, que podrían totalizar unos 125.000 combatientes en todo el país, parece indicar que el gobierno de Kabul carece de ideas claras al respecto. Las iniciativas que se han producido, incluso con mediación de Arabia Saudita, dirigidas hacia el grupo Hizb-e-islami de Gulbuddin Hekmatyar no han producido frutos apreciables ni han sido continuados o desarrollados. Karzai hasta ahora ha parecido usar estas iniciativas más para consumo interno que con verdaderas ganas de llegar a algún lado.

Aunque el conjunto de la insurgencia carece de coherencia o incluso de capacidad de coordinación sobre el terreno, parece compartir la creencia de que estas llamadas al diálogo son muestras de debilidad y no de fortaleza por parte de Karzai y sus socios de la Comunidad internacional y por tanto deben ser despreciadas o utilizadas con fines propagandísticos para dar la imagen de debilidad de la coalición internacional. En este sentido comparten un propósito común de sería derribar al Gobierno de Afganistán y expulsar a los extranjeros infieles de su país y son indiferentes a las aperturas de Karzai o a los mensajes de la ONU o de ISAF.

Sería muy difícil hablar de una opinión pública afgana estructurada por la extrema división étnica y tribal de la sociedad afgana o por la dificultad de realizar estudios de esta naturaleza en las áreas rurales y especialmente en las que están sometidas al control de la insurgencia pero es posible entender el sentimiento predominante o las ideas que se hacen los afganos de los que les pasa y de lo que esperan del futuro pues a pesar de la estructura social existe una verdadera conciencia nacional afgana que se expresa como tal. La última encuesta, la 5.^a desde 2004, de la Asia Foundation resalta que el 70% de los encuestados dicen que la policía y el ejército afganos siguen necesitando el apoyo de las tropas extranjeras del mismo modo que señala que están decididamente cansados de la guerra y favorecen, en proporciones parecidas de un 71%, el proceso de reconciliación y diálogo con los alzados en armas

Aunque las dudas sobre la firmeza del compromiso occidental y el rechazo histórico a las ocupaciones extranjeras en podrían verse aumentados por la frustración de las expectativas generadas con la intervención

occidental de 2002 hay que seguir fiándose de la constancia expresada en estos datos en el apoyo a la presencia de ISAF y que se refuerza sobre todo por el miedo al regreso de los talibanes.

Los afganos saben que, en cualquier caso claro, son los contingentes de ISAF y de Libertad duradera quienes garantizan la permanencia del gobierno de Kabul y les protegen del regreso talibán y los que deberán seguir haciéndolo a la espera que las fuerzas afganas puedan hacer este trabajo en el futuro.

Es esa permanencia en el formato y más aún la percepción de esa permanencia lo único que puede detener hoy a los alzados en armas contra el gobierno de Kabul y lo que mantiene a los afganos, que no acaban de ver a los talibanes ganadores en esta lucha, aún de nuestro lado. Es poco lo que podría faltar para que se llegase a ese vuelco en la opinión pero es precisamente, ese poco (ese «tipping point») lo que todavía nos da la oportunidad de enderezar el rumbo afgano.

Se trata, una vez aceptada la idea de que esta es una guerra necesaria, de hacer que sea además una guerra posible y que detenga la actual espiral acelerada de pérdida de control, el «descenso al caos» del escritor Ahmed Rashid. Las claves siguen siendo, en un escenario mucho peor, las mismas que en 2002 y 2003: fuerza militar internacional, gobernación y desarrollo en el marco de una política regional que tenga en cuenta a los países vecinos, sobre todo a Pakistán, y a los demás actores regionales.

UNA NUEVA ESTRATEGIA ANTI-INSURGENTE

Progresivamente serán enviadas nuevas tropas norteamericanas en un número alrededor de los treinta mil que se añadirán a los casi 70.000 que están desplegados ahora. En efecto el Presidente Obama anunció en marzo el envío de alrededor de 30.000 soldados más lo que de hecho doblaba ya el total alcanzado al final de la presidencia de Bush y que podría llegar a triplicarse con esas nuevas tropas durante 2010.

No sólo se trata de reforzar los efectivos de ISAF y de Libertad duradera con nuevas tropas de combate y de apoyo sino de poner en marcha una nueva estrategia contra la insurgencia que en los próximos 12 meses pare primero su avance y su expansión geográfica, permita crear mejores condiciones de seguridad y de estabilidad, mantener el apoyo de la población afgana y hacer posible el crecimiento y el despliegue del ejército afgano en números suficientes.

Para proteger a la población de los ataques armados y el terrorismo sería necesario además cambiar las reglas de enfrentamiento e incluso los métodos de formación del ejército afgano. Se parte ahora de la asunción de que la búsqueda de la eliminación física de los talibanes y otros enemigos del gobierno de Kabul ha servido para extender la rebelión en un territorio tribal en el que la venganza es una deber fundamental y donde el umbral de dolor que se está dispuesto a soportar es muy alto desde hace décadas. Citando el informe del General Mc Crystal «los insurgentes no pueden derrotarnos pero todavía podemos derrotarnos a nosotros mismos».

El alto número de víctimas civiles ha contribuido además a degradar el apoyo a ISAF (aunque ISAF estima que el 80% de la bajas civiles son causadas por las acciones de los rebeldes y sólo el resto por sus fuerzas y las de Enduring Freedom) y por tanto a dañar la legitimidad de la coalición. Los métodos de ISAF serían, en este análisis, más peligrosos y más dañinos que la misma insurgencia en términos políticos. El uso de la potencia de fuego debería, en conclusión, ser limitado especialmente en situaciones en las que se pondría en peligro la vida de civiles o en zonas habitadas lo que no dejaría, por otro lado, de aumentar los riesgos de las tropas occidentales en el teatro de operaciones y por tanto sus bajas lo que no tendría un coste mayor en términos de la opinión pública occidental.

El hecho es que la insurgencia, en sus distintas composiciones, no ha dejado de explotar el descontento de la población en contra de ISAF y del gobierno de Karzai sin necesidad alguna, por otro lado, de ofrecer nada en términos de desarrollo o de mejoras sociales de ningún tipo. Les ha bastado con exhibir su poder y su capacidad armada acompañado del ejercicio del terror, la intimidación y de una justicia expeditiva y simple, más basada en la tradición pashtuna que en el Corán incluso en la versión nada sofisticada de los grupos talibanes y similares como Hizb-e-islami.

Toda reflexión sobre la lucha contra insurgente nos adentra en el terreno de la política nacional y local y en las cuestiones relativas a la incapacidad y la corrupción del gobierno de Karzai pues una gran parte de la insatisfacción y el rechazo que se trata de corregir ahora viene en gran parte de ahí. Convendría, por tanto, considerar la corrupción casi como una causa mayor y no menor de los problemas que la coalición debe atajar lo que da una idea de la complejidad de la tarea encomendada y que no es otra que la de apoyar a un gobierno poco fiable y con escasa legitimidad cuando lo que haría falta es uno responsable y capaz de reaccionar (“responsive and responsible”).

La relación entre los jefes militares y los agentes políticos y diplomáticos de la coalición será así una de las claves del progreso en esta línea. Se necesitará una más perfecta coordinación civil-militar de la existente hasta ahora sobre todo porque no se trata sólo de defender a la población, o al menos a las ciudades y regiones más pobladas, sino de encontrar un mejor equilibrio institucional y sobre todo político para que esos habitantes recuperen la confianza perdida en ISAF y en su propio gobierno o que se sientan representados y se integren en esa fórmula de gobierno, muy especialmente la minoría pastún que es la base del poder talibán. Más que la política de Kabul parece aún más importante la acción en el nivel sub-nacional y local que es donde viven y actúan la mayoría de los afganos y donde la acción civil y militar de la coalición tiene un impacto más relevante.

Es esa política, la de lograr aliados entre la población y erosionar los apoyos de la insurgencia para dividirla y en última instancia derrotarla lo que requerirá de presencia política sobre el terreno, de mayores fondos para acompañar las operaciones de contrainsurgencia y sobre todo de mejor inteligencia e información de la que hasta ahora se ha dispuesto por parte de ISAF frente a la mayor capacidad de los insurgentes en este ámbito.

Una de las aportaciones a esta reflexión que comparten europeos y americanos es la necesidad de acompañar este esfuerzo nuevo y estas tácticas anti insurgentes con un mayor despliegue civil y de mayores fondos para el desarrollo, sobre todo en la agricultura, de la que vive el 80% de la población afgana y genera el 55% del PIB. La agricultura está en Afganistán en estado de regresión y abandono por los destrozos de las guerras sucesivas y la falta de inversiones en infraestructuras de riego, semillas y formación adecuada mientras progresa la producción de amapola de opio que financia una parte considerable de la criminalidad y la insurgencia. Así se ha planteado la necesidad de una especie de Plan Marshall verde integrado y comprensivo que además de mejorar las condiciones de vida de la población, garantice la seguridad alimentaria y los afganos pasen de una agricultura de subsistencia a una de producción y, en último término, de exportación.

Como deberá, en algún momento, plantearse una salida de nuestras tropas la apuesta no puede dejar de pasar por reforzar de forma muy significativa a las fuerzas de seguridad afganas lo que requiere no sólo un aumento de sus efectivos sino una mejora de su capacidad y de la lealtad de sus efectivos y apostar por crear una relación nueva y de ma-

yor confianza entre los efectivos de ISAF y sus colegas afganos como modo además de aprovechar el prestigio relativo de que goza el ejército afgano entre la población, frente a la desacreditada policía. Como casi siempre el diagnóstico podría ser correcto e incluso los remedios recomendados pero faltaría sobre todo el tiempo requerido para poner algunos de ellos en marcha y la fecha establecido de 2011 para empezar a cambiar la realidad en el terreno de operaciones podría ser demasiado corta y acabar siendo más un plazo arbitrario que un compromiso realista y razonable.

Se trata de hacer dos cosas difícilmente compatibles a la vez; aumentar las fuerzas militares extranjeras de forma significativa y estimular a las autoridades de Kabul y a las fuerzas de seguridad afganas a que asuman su responsabilidad en una guerra que, al fin y al cabo, es la suya.

El viejo dicho afgano de que «vosotros tenéis los relojes pero nosotros tenemos el tiempo» podría hacerse desgraciadamente realidad. Esperar demasiado en tan poco espacio de tiempo podría ser el error definitivo en esta tierra terrible que se mueve en un momento histórico distinto y en el que la vida o la muerte valen cosas distintas que en Occidente. La enormidad de recursos empleados, la estrechez del margen temporal fijado y la impaciencia de los gobiernos y de las opiniones públicas, empezando por la de los Estados Unidos, podría convertirse en una combinación sencillamente letal que produjese un cansancio terminal en los EEUU y en el resto de la coalición.

Gran parte, con todo, del éxito de esta lucha contra la insurgencia, dependerá del resultado de la gran estrategia regional que se ha puesto en marcha y que nace del reconocimiento de que, con sus diferencias importantes, estamos ante un escenario que tiene dos caras la afgana y la paquistaní y que hay que ocuparse de ambas para negar a la insurgencia y al terrorismo jihadista sus bases principales en los territorios tribales de la frontera y al mismo tiempo defender a Pakistán de los ataques de los talibanes paquistaníes y de Al Qaeda. Aunque la mejora de la situación de seguridad en Afganistán y la contención de los avances de la insurgencia no dependen sólo de lo que pase en las FATA de Paquistán, dificultar o destruir sus operaciones en las zonas fronterizas o las de sus aliados allí instalados sería eliminar una ventaja táctica considerable que les ha permitido a los talibanes afganos sobrevivir primero tras su expulsión de Kabul en 2002 y reagruparse y reorganizarse después, con la impagable colaboración de sus contactos paquistaníes, en un ejercicio de duplicidad consentido que se ha revelado devastador a largo plazo.

En Afganistán no debemos olvidar que nos enfrentamos a un enemigo astuto, tenaz y capaz de esperar y resistir. Pero tan peligrosa puede ser la complacencia como el auto engaño o la falta de rigor. El gobierno de Kabul y el mismo Karzai sobrevivirán si son capaces de cambiar y tomar acta del enorme esfuerzo que se prepara a hacer la comunidad internacional. No pueden sobrevivir sin él y aunque de momento no haya alternativas a ese desacreditado Presidente o a sus compañeros de coalición tampoco deben pensar que a estas alturas su crédito es ilimitado y la paciencia occidental absoluta.

A la comunidad internacional, a los EEUU y a sus aliados europeos y atlánticos, toca insistir que es ya la hora de poner límite a la ineficiencia y la corrupción y de ampliar la base política y étnica del gobierno de Karzai acompañando la mejoría de la capacidad militar de ISAF y la llegada de refuerzos norteamericanos con políticas que afiancen su debilitada autoridad y promuevan la división entre los insurgentes y la reconciliación nacional.

El margen que tiene Karzai es estrecho pero es él quien debe coger la oportunidad que se le ofrece para reconducir el rumbo de las cosas en Afganistán y evitar el fracaso de todo un país que, todavía y a pesar de todo, resiste a los talibanes y su proyecto bárbaro y sangriento. La alternativa no es aceptable para la comunidad internacional y tampoco debería serlo para los actuales dirigentes afganos.

Si la comunidad internacional es capaz de mantener en el tiempo el compromiso con Afganistán adaptándose a los cambios tácticos y estratégicos que se irán produciendo y confrontar a la insurgencia con los medios y los métodos adecuados y se mantiene la presión en el lado paquistaní tendríamos una verdadera oportunidad para cumplir el mandato que se empezó a establecer en 2001 y contribuir así a la estabilidad de la región, a la reconstrucción y el desarrollo de Afganistán y a derrotar al terrorismo jihadista global en su base y su banderín de enganche principal.

PAKISTÁN

La sombra del vecino Pakistán ha pesado siempre mucho sobre los destinos afganos. Ésta ha sido también una de las ausencias más clamorosas de la política occidental. Desde el principio de la intervención contra los talibanes se habló de la necesidad de tener en cuenta la dimensión regional del problema afgano pero se avanzó muy poco en este razona-

miento y no nos ocupamos realmente del vecino Pakistán, actor principal en ese escenario del que es parte integrante y fundamental. Conformados, a falta de nada mejor con las seguridades que daba el entonces Presidente, el general Musharraf a Washington, se le perdonó una ambigüedad constante que le permitió mantener el apoyo americano y europeo, luchar contra Al Qaeda y salvar a la vez sus relaciones con los talibanes afganos y otros grupos jihadistas. En medio de la «guerra al terror» Pakistán siguió tratando de buscar una «profundidad estratégica» en Afganistán apoyando a los bandos y a los grupos afganos que pensaba podían serle más cercanos y favorables incluso si eso contradecía y hacía peligrar la intervención occidental en Afganistán. Eso era, al fin y al cabo lo que había hecho en el pasado, primero ayudando a la parte de la resistencia anti soviética que les merecía más confianza, luego a Gulbuddin Hekmatyar durante la guerra civil y, por fin, a los mismos talibanes, que nunca hubieran instaurado su régimen y derrotado a los demás grupos armados sin el apoyo y la ayuda paquistaní. Los talibanes nacieron en las madrassas de la frontera, fueron transformados en un ejército ganador de la guerra civil por los militares paquistaníes y, todavía hoy, es en los grupos islamistas y jihadistas de ese país donde cuentan con sus aliados más fiables.

El propio Musharraf, en su libro de memorias (“En la línea de fuego»), llega a desarrollar el concepto de la diferencia entre el buen jihadista y el terrorista malvado en un modo muy revelador de las complejidades de la posición paquistaní en esta materia.

Por eso hay pues que poner a Pakistán en el lugar prominente que le corresponde en este rompecabezas llamado AF-PAK y reclamar que, en un momento crítico como el actual, se pongan los medios, el interés y la voluntad política de establecer una posición europea común y una postura occidental coherente que incluyan una estrategia hacia Pakistán que sea algo más que una cita a pie de página o una referencia ocasional en los documentos sobre Afganistán. Hay que ocuparse, pues, de ese difícil y complejo país, definido en su día como el «más peligroso del mundo», en el que también hay una batalla fundamental que ganar contra los talibanes y el jihadismo.

En septiembre de 2001 Pakistán era el principal aliado y apoyo del régimen talibán. Desde entonces y con el forzado viraje del entonces Presidente Musharraf, la política paquistaní ha estado condicionada por la situación en Afganistán y las relaciones con Estados Unidos además de por la tradicional alternancia entre dictadores militares y gobiernos civiles débiles, en lo que el autor Zahid Hussein llama la «telenovela de la alter-

nancia entre gobiernos militares fuertes y civiles débiles» y una persistente ambigüedad estratégica.

Pakistán reviste así la condición desconcertante de ser un aliado tan importante como poco fiable. El establishment de seguridad de Islamabad ha sabido practicar un constante doble juego en sus tratos con nuestros enemigos afganos y jihadistas que, además de irritar a sus aliados y donantes occidentales ha acabado por confundir a su propia población y dificultar aún más la puesta en marcha de una política coherente y continuada contra el terrorismo y sus aliados tribales de la frontera. Es innegable que la insurgencia afgana está apoyada desde Pakistán tanto por la presencia de sus líderes en Quetta o en las zonas tribales de los FATA (“Federally Administered Tribal Territories») como por los lazos y alianzas con Al Qaeda y sus movimientos afines.

La caída de Musharraf tras una larga crisis política y la llegada de un gobierno civil se produjeron a lo largo de 2008, en medio de una tremenda ofensiva terrorista alqaedista y talibán que golpeó repetidamente el corazón de las ciudades principales de Pakistán y asesinó a uno de los líderes más importantes del país, la ex Primer Ministra Benazir Bhutto y llegó a acercarse a la capital desde el Valle de Swat. Ahora parece fácil decir que la duplicidad paquistaní llevaba inexorablemente al reforzamiento del poder talibán y a su extensión a nuevas zonas del territorio de Pakistán. Pero nadie podía prever la mutación y la enorme capacidad de adaptación del jihadismo paquistaní que ha conseguido transformarse en un actor autónomo de sus antiguos empleadores de los servicios secretos del ISI y a crear una agenda propia que amenaza la seguridad y la existencia misma de esa República islámica.

Este doble lenguaje de la diplomacia de Pakistán nace de un equívoco original que consiste en que mientras para nosotros los occidentales el enemigo común son los talibanes y Al Qaeda, para Pakistán la amenaza principal y obsesiva es la de la India contra la que la acción de los grupos terroristas jihadistas en Cachemira se convirtió en los años noventa en un eficaz instrumento de desgaste.

En Islamabad, Afganistán sigue siendo visto todavía como un escenario secundario de la rivalidad mortal con la India y no como un país cuya estabilidad y seguridad son valores en sí mismos e importantes para el mismo Pakistán. Para la clase política paquistaní un estado afgano sólo tiene sentido si es bajo la influencia de Pakistán pues, en otro caso y de caer en la órbita india, se produciría la peor de las pesadillas estratégicas, esto es, el cerco

de Pakistán por su peor enemigo. Pocas cosas hay hoy que más preocupen en Islamabad como la creciente influencia de la India en Afganistán y las actividades de los consulados indios cerca de las fronteras con Pakistán, Por ello para conseguir la más plena colaboración de Islamabad y crear un clima de confianza en materia de seguridad, tanto en la lucha anti terrorista como para dismantelar la retaguardia talibán en la frontera y en los territorios tribales y cambiar esa percepción del problema afgano visto a través de la enemistad con la India se necesita abordar la cuestión de las relaciones con la India y la percepción de la amenaza de ese país a la existencia de Pakistán como estado viable y empezar a superar más de 60 años de guerra y odio entre las dos potencias nucleares de la región.

Mientras la India se afirma en el mundo como potencia emergente y construye un poderío militar extraordinario no conviene olvidar que, mientras no se establezcan sólidos mecanismos de resolución de sus conflictos con Pakistán, este poderío y la estabilidad de toda la zona se edificarán sobre bases frágiles e inseguras.

Así la amplitud de miras y colaboración de los vecinos, especialmente de la India, será clave para conseguir que Pakistán cambie sus prioridades de seguridad nacional y tenga los medios para enfrentarse a sus enemigos internos y conseguir el desarrollo económico y social que necesita.

Los europeos tenemos mucho que hacer en Pakistán. En su calidad de primer socio comercial y uno de los donantes principales de Pakistán, la Unión europea debe ahora seguir una estrategia política y adecuada que complemente lo que se hace en Afganistán y ayude a la contención y derrota del jihadismo y de los grupos Talibán en Pakistán. Esta estrategia debe tener un componente principal en materia de seguridad pero no puede olvidarse de las cuestiones comerciales, el apoyo a las instituciones democráticas, el desarrollo social, los derechos humanos y cuestiones como la capacitación y formación de los cuerpos de policía y la reforma de la justicia.

La falta de atención europea hacia Pakistán se demuestra muy fácilmente, constatando el escaso número de visitas de los líderes europeos y el bajo nivel de interlocución europea con las autoridades de Islamabad, con la única excepción del Reino Unido. Pakistán debe, en este momento crucial, obligatoriamente, pasar a ser uno de los destinos obligados del futuro Alto representante de la UE.

Si reconocemos el peso de Pakistán, del que su capacidad nuclear es pieza clave, y el enorme peligro para la paz regional y la estabilidad mun-

dial que sería perder a ese país o verlo desintegrarse frente al jihadismo y el terrorismo deberemos reconocer la necesidad de un replanteamiento urgente de los objetivos de la presencia y la política occidental y europea.

Esto está afortunadamente cambiando y empieza a ser importante el esfuerzo norteamericano y europeo hacia Pakistán. Los EEUU convirtieron al Pakistán del general Musharraf en aliado clave en la lucha contra el terrorismo, con la declaración de Pakistán en 2004 como «Major non NATO ally», llegaron a dar alrededor de 10.000 millones de dólares en ayuda desde 2001, de la que el 75% correspondió a ayuda militar y contra el terrorismo. Tras la caída de Musharraf y la llegada de un gobierno civil, en medio de una grave crisis política y económica, de ataques terroristas terribles en las principales ciudades del país y de una ofensiva militar en las zonas tribales y en los territorios del norte, con el Presidente Obama se ha intensificado aún más la colaboración bilateral. En 2008 destinaron 1290 millones de dólares en ayuda militar y civil a Pakistán y se incrementará notablemente la ayuda no militar que podría triplicarse y alcanzar los 1500 millones de dólares anuales durante los próximos cinco años de acuerdo a la iniciativa Kerry-Lugar. Aunque todavía existen divergencias importantes entre la visión estratégica norteamericana y la paquistaní parece estar produciéndose una notable mejoría en la colaboración contra el terrorismo en materia de inteligencia y especialmente con la acción del ejército contra los talibanes paquistaníes en las áreas tribales de la frontera y la intensificación de los ataques con aviones no-tripulados que actuarían con informaciones suministradas por los propios servicios de información de Pakistán. De momento son los talibanes paquistaníes de Swat y de Waziristán del sur en rebelión abierta contra el estado los que son atacados por el ejército. Falta por ver si esa operación continua luego contra la red Haqqani en Waziristán del norte y la Sura de Quetta del Mulá Omar, aliados de Al Qaeda y dos de los grupos insurgentes afganos más peligrosos.

La actuación del ejército paquistaní y de las fuerzas paramilitares en Waziristán del sur obedece, en primer lugar y como no podría ser de otra manera, a sus intereses propios y responde a la amenaza primordial planteada al estado paquistaní por parte de la versión local de los talibanes afganos y sus aliados en el conglomerado jihadista. Pero esta actuación nace de la presión norteamericana y no tiene visos ni posibilidad de ser mantenida y ampliada sin la cooperación y la ayuda militar de los EEUU y la coordinación con ISAF.

Por todo ello es imprescindible elevar e intensificar todo lo que sea posible el nivel de las relaciones con Pakistán y superar la indiferencia y el

desinterés del pasado o la idea de que con Pakistán sólo hay que hablar de cuestiones policiales o de la lucha contra el terrorismo. La Unión europea parece haber empezado a hacerlo e, incluso en momentos de relevo y de cambios institucionales importantes y 2009 ha sido un año muy determinante para la aparición de una estrategia de la UE en toda la región y especialmente con Pakistán.

El 17 de junio se celebró la primera Cumbre ad-hoc UE-Pakistán que buscaba dar un respaldo político al estado paquistaní y a sus instituciones democráticas. Fue la crisis política y de seguridad la que finalmente movió a los líderes europeos a dar este paso y reconocer, de este modo, la importancia estratégica de Pakistán. La Cumbre sirvió además para subrayar la importancia de la lucha anti terrorista y de otras cuestiones bilaterales como las referidas al desarrollo de las relaciones comerciales, la migración, el apoyo a las instituciones y a la democracia, etc.

Esta Cumbre que correspondía a una vieja aspiración paquistaní se ha convertido en el primer resultado de la nueva estrategia AF-PAK de la UE fijada en el Documento de base conjunto de la Comisión y el Consejo de 7 de mayo, titulado «Compromiso de la UE con Afganistán y Pakistán» y que se refleja también en la Declaración del Consejo de junio sobre ambos países.

La UE también participa, junto a varios estados miembros a título individual, de forma muy activa en el «Grupo amigos del Pakistán democrático» grupo creado en 2008 y que se perfila como un foro político estratégico que actuaría en paralelo a los grupos de donantes como la reciente Conferencia de Tokio o el Foro de desarrollo de Pakistán.

Además del diálogo en materia de lucha contra el terrorismo y del apoyo a la sociedad civil y a la capacitación de a las fuerzas de seguridad, la UE actuará a largo plazo también en la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas por los combates contra los talibán y otros grupos armados extremistas, especialmente en el llamado Plan Malakand en la provincia de NWFP. Sin olvidar que la UE ya ayuda en materia humanitaria para paliar la suerte de los casi dos millones de desplazados por las operaciones del ejército en varias zonas del país.

La reforma de las estructuras y leyes coloniales para la integración de las zonas tribales de la frontera en el resto del país y la normalización institucional de esos territorios es una de las asignaturas pendientes de Pakistán para la que la ayuda de los donantes será fundamental. La talibanización de las FATA no es tanto el resultado de tradiciones locales

como de políticas de bajo vuelo y de la falta de reformas y oportunidades y la continuidad de las estructuras coloniales que aíslan a esa región del resto del país y la separan de la provincia de NWFP, como señala el informe de Octubre de 2009 del International Crisis Group. Del mismo modo la reforma del sistema de gobierno de los territorios del Norte, como Swat y la puesta en marcha del Plan Malakand con apoyo internacional serán necesarios para romper las condiciones de marginación y aislamiento que favorecen la presencia de grupos talibanes en esas otras zonas del país.

Pakistán es una asignatura político diplomática olvidada que hay que empezar a estudiar con atención. El juego político interno de ese gran país musulmán debe ser seguido y atendido con interés, tratando de ayudar a la consolidación del sistema democrático, a promover los valores y derechos universales, al desarrollo económico y social de un Pakistán estable y predecible y para que Pakistán juegue un papel positivo en toda la región.

Pakistán atraviesa una fase de serias turbulencias de carácter político que continúan la crisis que llevó a la caída del General Musharraf y siguió al asesinato de la líder del Partido Popular de Pakistán Benazir Bhutto. Desde entonces asume la presidencia de esa República islámica su viudo Asif Ali Zardari y la jefatura del gabinete el también miembro del PPP Raza Yusuf Gillani. El Punjab, que es la principal provincia de Pakistán está por el contrario en manos de sus rivales del Partido de la Liga Musulmana del ex-Primer Ministro Nawaz Sharif. El año que viene el Presidente tendrá que reconfirmar o cambiar al Jefe del ejército General Kiyani y de aquí a entonces no sabremos si, en medio de este momento decisivo para la agenda mundial, Pakistán sigue siendo el socio imprescindible que necesitamos en la región. Varios factores pueden complicar las cosas, entre ellos que la defensa del ejército de su autonomía estratégica le lleve a hacer a continuar la ambigüedad y la duplicidad en su relación con Occidente y en la lucha contra los talibanes afganos y el jihadismo o que se produzca otra crisis política en la Jefatura del Estado que lleve a un enésimo cambio de liderazgo y de gobierno.

Pakistán deberá, al final, elegir entre contribuir a la derrota talibán y del jihadismo o correr el riesgo de encontrarse abandonado y aislado en un escenario que sería mucho peor que el actual. El mundo ha cambiado mucho desde que se inició esta guerra y Pakistán deberá adaptarse y transformar su modelo y su estrategia de seguridad nacional.

LA OTRA DIMENSIÓN REGIONAL

La actitud europea debe tener en cuenta que aunque Pakistán es clave para Afganistán los demás vecinos de la región tienen también que participar en la sostenibilidad y estabilidad de un Afganistán. Toda estrategia europea necesitará de ser acompañada por una constante acción hacia los demás países vecinos con los que tenemos instrumentos distintos de relación y medios de influencia y presión importantes.

El escenario Af-Pak es parte de un rompecabezas de conflictos latentes e intereses cruzados en el que intervienen los vecinos inmediatos y las potencias de la zona. Rusia, China y sobre todo India son partes interesadas y afectadas por la inestabilidad afgana y paquistaní y la amenaza del terrorismo jihadista.

Por distintos motivos y de distinta manera estos tres grandes países deben estar involucrados en toda estrategia en la región.

La rivalidad y las guerras entre dos potencias nucleares como India y Pakistán y que tienen su centro en el conflicto de Cachemira son el origen de una doctrina de seguridad nacional paquistaní que concentra su fuerza militar en la frontera este y por tanto reduce la capacidad de acción contra el enemigo talibán del oeste. La inferioridad de Pakistán desde el de vista convencional frente al coloso indio explica la utilización por parte de ese país de instrumentos de desgaste irregulares como los grupos jihadistas que actúan en Cachemira o en otras partes de la zona y las connivencias con el conglomerado terrorista de los aparatos de inteligencia del estado paquistaní. Su capacidad desestabilizadora es enorme y potencialmente devastadora, como se demostró cuando ambos países estuvieron al borde del precipicio de un conflicto general en 2002 tras los atentados en Cachemira y Delhi.

La doctrina de la «profundidad estratégica» paquistaní, que provocó el apoyo a Hekmatyar primero y a los talibanes después, nace de esa rivalidad con la India y de esa inferioridad convencional. Aunque sólo fuese por la necesidad de terminar con las actividades terroristas valdría la pena que continuase el «diálogo omnicompreensivo» entre indios y paquistaníes. Aunque se ha mantenido este proceso y el clima bilateral ha mejorado, a pesar incluso de los atentados de Mumbay de noviembre de 2008, no se han producido avances en ninguno de los asuntos de fondo pendientes (Cachemira, Glaciar de Siachen, Sir Creek, etc.) que todavía envenenan las relaciones entre estos dos países nacidos de la partición de la antigua India británica.

Los indios se negaron a que este expediente se incluyese, siquiera indirectamente, en la cartera del enviado norteamericano para Afganistán y Pakistán, Richard Holbrooke o a que se mencionase siquiera este asunto en el dossier regional pero a nadie se le escapa que todo progreso en el «diálogo omnicompreensivo» ayudaría a mejorar las cosas en la región y por tanto la cuestión afgana y la situación misma paquistaní.

Un fracaso occidental en Afganistán que desestabilizase a Pakistán sería, finalmente, la peor de las noticias para la India que sufriría inmediatamente las consecuencias frente a su enemigo interno y externo jihadista y terrorista. Mientras la India se afirma en el mundo como potencia regional con aspiraciones globales y construye un poderío militar extraordinario, no conviene olvidar que mientras no se establezcan sólidos mecanismos de resolución de sus conflictos con Pakistán y no se avance en ellos creando un clima de mayor confianza e intereses compartidos en el área de seguridad existirá siempre el peligro de una crisis bilateral y de la vuelta atrás al camino de la confrontación.

La colaboración de los vecinos, especialmente de la India será clave para conseguir que Pakistán cambie sus prioridades de seguridad nacional y tenga los medios para enfrentarse a sus enemigos internos y conseguir el desarrollo económico y social que necesita su población.

Rusia es un país importante que debe estar incluido en el esfuerzo internacional. No sólo porque es fundamental para el abastecimiento de nuestras unidades y ejerce una enorme influencia en las Repúblicas de Asia central fronterizas o cercanas a Afganistán sino porque está también directamente interesado en la estabilidad de sus fronteras meridionales y tiene una larga historia de trato y conocimiento de las cosas afganas y también una gran responsabilidad en la historia de Afganistán. Esta preocupación por sus fronteras asiáticas es una constante de su política exterior y debe ser puesta en el bagaje positivo del compromiso internacional. Los destinos de repúblicas heredadas de la URSS tan importantes como Uzbekistán, serían, sin duda, seriamente amenazados por una nueva talibización afgana o por el caos o la guerra civil subsiguientes

China mira con preocupación la evolución en el escenario Af-Pak. Su rivalidad con la India no le impide tener un enemigo común en los movimientos jihadistas, presentes en la región de Xin-Jian, el antiguo Turquestán chino, y que se alimentan de los conflictos entre los Uigures y los Han. Su vieja alianza con Islamabad no le protegería de un desbordamiento del jihadismo desde sus bases afganas y paquistaníes y la desestabilización

del estado paquistaní le privaría de un importante apoyo regional. El actual establishment paquistaní persigue, en aras de su amistad con China, a los jihadistas chinos musulmanes pero la pérdida de control en la zona amenazaría a China de forma directa con la apertura de una nueva causa islamista contra el poder chino. Bastaría poco para que se uniese la causa uigur a la lista de los agravios de la Umma de los creyentes y a las banderas de enganche del terrorismo global junto a Palestina, Chechenia, Cachemira, Irak y Afganistán. Sería entonces China el tercer Imperio a derrotar en la mitología de la Jihad mundial.

Irán tiene una situación particular en este escenario y cuanto menos un papel ambiguo. La potencia chiíta mantiene una rivalidad larvada con Pakistán de quien envidia su condición de potencia nuclear. Pakistán, a pesar de que la red de contrabando nuclear del Doctor A. Q. Khan que le suministró aceleradores de partículas y planos, lo último que desea es tener a otro vecino atómico. Irán como protector de la minoría chiita de Afganistán ya se enfrentó a la política del dictador Zia Ul Haq y a su versión del Islam sunita de inspiración saudita que, entre otras cosas, marginaba y perseguía a los musulmanes de las demás sectas y sobre todo a los chiitas. La rivalidad árabe-persa actúa también en Pakistán y Afganistán por vía interpuesta y tanto el dinero del Golfo como el de Teherán promueven la difusión de sus respectivas versiones del Islam a través de sus afines locales. Irán, como los demás vecinos, actúa por vía interpuesta, a través sobre todo de las minorías chiitas, en este escenario Af-Pak y aunque sólo fuese por su aversión a los talibanes carecería de interés en la derrota del gobierno de Kabul aunque podría jugar a desgastar a su enemigo norteamericano en el escenario afgano. La extensión del jihadismo sunita podría afectar al Baluchistán iraní por la acción de los grupos tribales aliados de los talibanes y de otros grupos insurgentes o criminales, ligados al narcotráfico. Aunque esta es una cuestión diversa es evidente que una mejoría de las relaciones del régimen iraní con Occidente podría contribuir a una más positiva actuación iraní en las cosas afganas en donde se ha acusado a Teherán de armar a grupos insurgentes y de una constante intervención en las zonas fronterizas, especialmente en la de Herat.

Sin responsabilidad regional no habrá solución y no parece claro que estos países estén interesados en que del desgaste de ISAF se pase al desastre a la retirada internacional y a la destrucción del equilibrio inestable actual, en Afganistán y en las cercanías, en beneficio de los talibanes.

Los países árabes del Golfo y Arabia Saudita, ausentes en el terreno militar son, sin embargo y por razones bien distintas, una de las claves

financieras, políticas e ideológico-religiosas de la cuestión. El dinero árabe sigue financiando madrassas e instituciones islámicas de todo tipo en Afganistán y Pakistán y parece claro que algunos grupos jihadistas e insurgentes reciben ayudas importantes que de esa parte del mundo. Su capacidad de mediación es importante y podría ser útil para algunos procesos de acercamiento con parte de la insurgencia en algún momento. La condición de guardianes de la Meca de la dinastía saudí otorga a las instituciones de ese país un peso relevante en toda la Umma y, por eso, el liderazgo y la autoridad de los monarcas y los clérigos saudíes es innegable.

CONCLUSIÓN

En cualquier análisis estratégico o informe de situación sobre el escenario afgano paquistaní, el llamado AF PAK, de los que circulan en Washington o en cualquier otra capital atlántica o europea, se señala hoy que estamos en un momento clave, decisivo y crucial en la empresa de estabilización y reconstrucción asumida por la comunidad internacional en ese escenario regional y muy especialmente por los Estados Unidos, la OTAN y sus aliados de la coalición, incluyendo, claro está, a la Unión europea y al resto de la Comunidad internacional. Le ha tomado mucho tiempo al Presidente Obama decidir cuál es el curso a seguir a la vista de la revisión estratégica y táctica que su equipo realizó desde el momento de su llegada a la Casa blanca. Se anunció, finalmente, una nueva estrategia de lucha contra la insurgencia y un importante aumento en el número de soldados americanos desplegados en el terreno tanto en misiones de combate como en misiones de formación del ejército afgano.

El Plan Obama propone un aumento de los efectivos en Afganistán, incluyendo más tropas norteamericanas y también europeas y realizar un giro en la manera de actuar, en las normas de enfrentamiento con el enemigo y en la relación con la población afgana. En los próximos meses se producirá un esfuerzo intenso en medios humanos civiles y militares y en recursos materiales por parte norteamericana lo que aumentará la hegemonía y la responsabilidad de los EEUU en esta operación internacional. Barack Obama podría jugarse su presidencia y parte importante del liderazgo de su país en una decisión compleja que admite poco margen para el error y que incluye una estrategia regional que reforzará el papel de Pakistán en la solución de esta grave crisis.

Nos jugamos ganar la batalla más importante contra el terrorismo global, la credibilidad misma de la OTAN y la paz de una zona altamente peligrosa.

CAPÍTULO QUINTO

EL TRATADO DE LISBOA Y LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

EL TRATADO DE LISBOA Y LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

ANÍBAL VILLALBA FERNÁNDEZ

INTRODUCCIÓN

El Tratado de Lisboa ha modificado los dos textos fundamentales de la Unión Europea: el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, documento éste último que ha pasado a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Al entrar en vigor el Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de la Unión Europea ha pasado a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Tras diez años de PESD, la Unión ha evolucionado en la conformación de estructuras y mecanismos en el ámbito de la seguridad y la defensa, integrando las diferentes sensibilidades e inquietudes de los Estados miembros.

En este período se han producido sustanciales progresos en la definición de la identidad de la UE, en un dominio que afecta a los intereses más íntimos de las sociedades.

La PCSD viene a impulsar un salto de calidad en el campo de la seguridad y la defensa, estableciendo instrumentos que se espera permitan a la Unión progresar generando y exportando seguridad, como elemento indispensable de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

El estímulo que el Tratado de Lisboa ofrece a la PESC quiere permitir que la Unión Europea siga progresando en su objetivo de ser un actor integral en la escena internacional. De esta forma, se han modificado estructuras, creado instrumentos, simplificado procedimientos, potencia-

do capacidades y flexibilizado mecanismos, así como se ha definido una poderosa estructura que se espera permita a la UE desarrollar su potencial en los campos de la política internacional y la seguridad.

El Preámbulo del Tratado de Lisboa recoge la voluntad de los Estados miembros de la Unión Europea para desarrollar una Política Exterior y de Seguridad Común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, reforzando así la identidad y la independencia europeas, con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo.

A España le corresponde efectuar la transición del diseño que el Tratado de Lisboa ha previsto para la PESC y la PCSD. En su condición de Presidencia rotatoria del Consejo de la UE, España debe facilitar el acomodo de las nuevas estructuras en un ejercicio que requiere rigor, flexibilidad y liderazgo político.

LA PESC EN EL TRATADO DE LISBOA

La Política Exterior y de Seguridad Común cobra una nueva dimensión tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Un cambio significativo en la nueva arquitectura de la UE es la supresión de la estructura de «pilares», que había sido introducida por el Tratado de Maastricht.

La personalidad jurídica de la UE, que es introducida en el art. 47 del Tratado de Lisboa, constituye un aspecto de gran relevancia. El art. 37 señala que la Unión podrá celebrar acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales en los ámbitos comprendidos en el capítulo relativo a la PESC. Esta personalidad jurídica única de la Unión robustecerá su capacidad de interlocución, convirtiéndola en un actor más eficaz a escala internacional y un socio más visible para otros países y organizaciones internacionales.

Esta personalidad jurídica, no obstante, no conlleva un tratamiento diferente en el proceso de toma de decisiones en la UE. La unanimidad continuará siendo indispensable para cualquier decisión que permita a la Unión la firma de un documento contractual con implicaciones en seguridad o defensa, según se recoge en los arts. 31 y 38 del Tratado de Lisboa.

El Tratado de Lisboa ha introducido cambios significativos en el plano institucional de la Unión, con el objetivo de impulsar la Política Exterior y de Seguridad Común.

En relación con estos cambios institucionales, se han producido dos significativos nombramientos, el del Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, hasta entonces Primer Ministro de Bélgica; y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, hasta ese momento Comisaria de Comercio en la Comisión, que une a este cargo el de ser uno de los Vicepresidentes de la Comisión (en lo sucesivo mencionada como AR cuando se haga referencia a sus funciones en el ámbito de la PESC y AR/VP cuando se aluda al conjunto de sus funciones).

Aunque el nombramiento de Catherine Ashton para dirigir la política exterior de la Unión generó cierta polémica, aduciéndose su falta de experiencia en este campo, analistas como Giji Gya sostienen que su experiencia en el ámbito del comercio y en el desarme nuclear van a permitir incorporar estas dos sensibilidades a la PESC y pueden fortalecer la aproximación de la UE en temas como la cuestión nuclear de Irán, aportando una perspectiva de mayor frescura a la hora de asumir los retos de la fusión de los pilares comunitarios (1). Además, el hecho de que Ashton haya sido Comisaria facilitará su posición como uno de los Vicepresidentes de la Comisión.

A continuación se analizan los efectos en las principales instituciones de la UE en lo que afecta a la Política Exterior y de Seguridad Común y a su derivada, la Política Común de Seguridad y Defensa.

El Consejo Europeo

Con el Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo pasa a ser una institución independiente. Antes del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo no era una institución, sino la forma que adoptaba el Consejo cuando se reunía a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno y de Presidente de la Comisión.

El Consejo Europeo fija los principios y orientaciones generales de la PESC y aprueba, a iniciativa propia o del Consejo, las Estrategias comunes (arts. 13. 1 y 2 del TUE - Niza). Al Consejo Europeo le corresponde asimismo la decisión de abrir la vía a una Defensa común (art. 17 TUE-Niza). El Consejo Europeo se constituye finalmente en instancia de apelación

(1) GYA, GJI. «*Enacting the Lisbon Treaty for CSDP: Bright light or a tunnel?*» *European Security Review*, N° 47, diciembre 2009. http://www.isis-europe.org/pdf/2009_esr_80_esr47-dec09.pdf.

suprema en caso de que un Estado se oponga a una decisión que pueda adoptarse por mayoría cualificada (art. 23.2 TUE - Niza).

Aunque el Tratado de Lisboa prevé que el Consejo Europeo pueda decidir por unanimidad que una decisión del Consejo que normalmente requiera unanimidad pueda ser aprobada por mayoría cualificada, o solicitar al Alto Representante que ejerza su derecho de iniciativa para obtener el mismo resultado, se exceptúan las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (art. 31.4 del TUE - Lisboa).

Con el Tratado de Lisboa el Consejo Europeo elige por mayoría cualificada a su Presidente, cuyo mandato es de dos años y medio, prorrogable una vez. Una de las funciones del Presidente del Consejo Europeo es la de asumir, de acuerdo con su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de PESC, sin perjuicio de las atribuciones del AR.

Es responsabilidad del Consejo Europeo nombrar por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento (art. 18 TUE - Lisboa). Si un acontecimiento internacional así lo exige, el Presidente del Consejo Europeo convocará una reunión extraordinaria para definir las líneas estratégicas de la política de la Unión ante dicho acontecimiento (art. 26 TUE - Lisboa).

Es importante lograr un pronto acomodo de la nueva figura entre el resto de actores de la Unión. Por su parte, tras su nombramiento, Van Rompuy se comprometió a tener en cuenta los intereses y sensibilidades de todos y a tratar de garantizar el consenso en las decisiones de los Veintisiete.

El Consejo

El Consejo está compuesto por un representante de cada Estado miembro con rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro (art. 16 TUE - Lisboa). Su funcionamiento está regulado por su Reglamento Interno (2) (RI, que deberá ser modificado con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa). Entre las formaciones del Consejo, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, destacaba la de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE).

(2) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:285:0047:0071:ES:PDF>.

El CAGRE abarcaba dos ámbitos principales de actuación (art. 2.2 del RI):

- La preparación y seguimiento de las reuniones del Consejo Europeo, incluida la coordinación necesaria de todos los trabajos preparatorios, la coordinación general de las políticas, las cuestiones institucionales y administrativas, los asuntos horizontales que afecten a varias políticas de la Unión y cualquier asunto que le encomiende el Consejo Europeo.
- El conjunto de la actuación exterior de la Unión, la PESC incluida la PESD, el comercio exterior, la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Presidencia del Consejo se ejercía por rotación por cada Estado miembro durante un período de seis meses. Con el Tratado de Lisboa este esquema cambia: aunque el turno de Presidencias del Consejo desempeñadas por los Estados miembros se mantiene se exceptúa del mismo el ámbito de la PESC, en que la mayoría de funciones hasta ahora atribuidas a la Presidencia pasan al AR, que presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores, contribuirá con sus propuestas a elaborar la PESC y se encargará de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo (art. 27.1 TUE - Lisboa).

El CAGRE pasa a dividirse en dos formaciones distintas:

- *El Consejo de Asuntos Generales (CAG)*, que es presidido por un representante del Estado miembro que ejerza la Presidencia rotatoria y tiene como funciones velar por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo, preparar las reuniones del Consejo Europeo y garantizar su actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión (art.16. 6 del TUE - Lisboa).
- *El Consejo de Asuntos Exteriores (CAE)*, que pasa a ser presidido por el AR, y que elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la acción de la Unión (art.16. 6 del TUE - Lisboa).

A los efectos de la organización de la Presidencia española de la UE conviene señalar que la Declaración del Consejo Europeo de diciembre de 2008 sobre medidas transitorias relativas a la Presidencia del Consejo Europeo y a la Presidencia del CAE señala que en caso de que el Tratado de Lisboa entre en vigor en una fecha en la que ya haya empezado una presidencia semestral del Consejo, a modo de transición, para tener en

cuenta los trabajos preparatorios y garantizar una continuidad armoniosa de los trabajos:

- Las autoridades competentes del Estado miembro que asuma la Presidencia semestral del Consejo en ese momento seguirán presidiendo todas las sesiones restantes relativas al Consejo y al Consejo Europeo, así como las reuniones con países terceros, hasta el final del semestre;
- El Estado miembro que asuma la siguiente Presidencia semestral del Consejo se encargará de tomar las medidas concretas necesarias relativas a los aspectos organizativos y materiales del ejercicio de la Presidencia del Consejo Europeo y del CAE durante su semestre, de conformidad con el Tratado. Se establecerá en estas materias una estrecha consulta entre dicha Presidencia, el Presidente (electo) del Consejo Europeo y el AR (3).

Conviene señalar además que el Art. 21. 3 TUE - Lisboa señala que «La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto».

El trío de Presidencias

Se encuentra previsto en el art. 2.4 del Reglamento Interno que establece que «cada 18 meses, las tres Presidencias entrantes prepararán, en estrecha cooperación con la Comisión y una vez realizadas las consultas adecuadas, un proyecto de programa de actividades del Consejo para ese período. Las tres Presidencias presentarán conjuntamente el proyecto de programa como mínimo un mes antes de que comience el período correspondiente para que lo confirme el CAGRE».

El Proyecto de Decisión del Consejo Europeo anejo al Tratado de Lisboa señala en su art. 1 que la Presidencia del Consejo, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores, será desempeñada por grupos predeterminados de tres Estados miembros durante un período de dieciocho meses. Estos grupos se formarán por rotación igual de los Estados miembros, atendiendo a su diversidad y a los equilibrios geográficos en la Unión. Cada miembro del grupo ejercerá por rotación, durante un período de seis meses, la presiden-

(3) Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo 11 y 12 de diciembre de 2008. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/104692.pdf.

cia de todas las formaciones del Consejo, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores. Los demás miembros del grupo asistirán a la Presidencia en todas sus responsabilidades con arreglo a un programa común.

En la actualidad, el trío de Presidencias que comenzó el 1 de enero de 2010 está formado por España, Bélgica y Hungría.

El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo (PE) es consultado y regularmente informado por la Presidencia y por la Comisión sobre el desarrollo de la PESC. El PE realiza preguntas y recomendaciones al Consejo. El PE mantiene un debate anual sobre los progresos en la aplicación de la PESC (art. 21 TUE - Niza). Además el AR debe asegurarse de que el PE y los Estados miembros están plenamente informados de la aplicación de una cooperación reforzada en el campo de la PESC (art. 27d TUE - Niza).

En la práctica, el PE tiene mayor influencia de la que pudiera parecer en materia de PESC, a través de su participación en la aprobación del Presupuesto, que incluye el montante global atribuido a la PESC, así como de las comparecencias ante el Plenario, ante la Comisión de Asuntos Exteriores y ante las Subcomisiones de Derechos Humanos y de Defensa.

En cuanto al papel del PE en el Tratado de Lisboa, la Declaración 14 aneja al mismo señala que las disposiciones correspondientes a la PESC no confieren nuevos poderes de iniciativa a la Comisión ni amplían la función del Parlamento Europeo.

En estas circunstancias, el PE debería simplemente consultado e informado por el Alto Representante en los aspectos principales de la PESC y de la PCSD.

No obstante, el Parlamento ve reforzados indirectamente sus poderes en este ámbito pues es necesario su consentimiento para el nombramiento del AR en su condición de Vicepresidente de la Comisión, y sigue pudiendo aprobar una moción de censura contra la Comisión, lo que afectaría al AR en su condición de miembro de la misma.

Además, se pasa de un debate anual a dos debates sobre la PESC y se incluye expresamente a la PCSD en los mismos. Finalmente, el PE podrá dirigir preguntas no sólo al Consejo, sino también al AR/VP, que será la persona encargada, en lugar de la Presidencia, de consultar con él periódicamente acerca de los aspectos principales y las opciones fundamentales de

la PESC (incluida la PCSD), de informarle de la evolución de dichas políticas y de velar por que se tengan debidamente en cuenta sus opiniones.

La Comisión Europea

La Comisión Europea se encuentra plenamente ligada a los trabajos de la PESC (art. 27 TUE - Niza). Tiene derecho de iniciativa en materia de PESC (pero no exclusivo como en materia comunitaria, sino compartido con los Estados miembros, de acuerdo con el art. 22 TUE - Niza) y comparte además con el Consejo la responsabilidad de velar por la coherencia del conjunto de la acción exterior de la Unión (art. 3 TUE - Niza). También comparte con la Presidencia la responsabilidad de mantener regularmente informado al PE sobre el desarrollo de la política exterior y de seguridad (art. 21 TUE - Niza).

Con el Tratado de Lisboa el derecho de iniciativa de la Comisión en materias PESC desaparece, pues es el AR en calidad de tal quién podrá hacer propuestas al Consejo en este campo (art. 18. 2 TUE - Lisboa). En todo caso y en virtud del art. 17.1 TUE - Lisboa, salvo en materia de PESC y de los demás casos previstos por los Tratados, la Comisión asumirá la representación exterior de la Unión.

Otras Instituciones

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal de Cuentas no tienen competencias en materia de PESC.

El art 24 del TUE - Lisboa establece que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de las disposiciones relativas a la PESC, con la salvedad de su competencia para controlar el respeto del artículo 40 del Tratado sobre cooperaciones reforzadas y para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el art. 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con el establecimiento de medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.

OTROS ÓRGANOS DE LA PESC

Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Común

Una de las principales novedades en materia de PESC que introduce el Tratado de Lisboa es la nueva figura del Alto Representante para Asuntos

Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidente de la Comisión. Al ser el AR también uno de los Vicepresidentes de la Comisión, encargado en ella de las relaciones exteriores y de la acción exterior de la Unión, su nombramiento como tal está sometido a las reglas que se aplican a la Comisión y por tanto a la aprobación del PE.

El AR se encuentra al frente de la PESC, preside el Consejo de Asuntos Exteriores y vela por la coherencia de la acción exterior de la Unión (art. 18 TUE - Lisboa). Cuando la Unión haya definido una posición común sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los Estados miembros que sean miembros de éste pedirán que se invite al AR a presentar la posición de la Unión (art. 34 TUE - Lisboa).

El AR tiene capacidad de propuesta o iniciativa en materia de PESC/PCSD (arts. 30 y 42 TUE - Lisboa). Además, en los casos que requieran una decisión rápida, el AR puede convocar, de oficio o a petición de un Estado miembro, una reunión extraordinaria del Consejo en un plazo de 48 horas o, en caso de absoluta necesidad, en un plazo más breve (art. 30 TUE - Lisboa). Finalmente, el AR representará a la Unión en las materias concernientes a la PESC, dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales (art. 27 TUE-Lisboa).

El Tratado de Lisboa prevé la creación de un *Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)*, en el que se apoyará el AR para el ejercicio de su mandato. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales.

Tanto la organización como el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará por unanimidad a propuesta del AR, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión (art. 27 TUE - Lisboa). Es previsible que dicha decisión se adopte durante la Presidencia española de la UE, y probablemente también el inicio de su puesta en práctica.

Catherine Ashton ha expresado su percepción de la nueva dinámica que ha generado el Tratado de Lisboa, señalando las nuevas posibilidades para hacer una Europa mejor y que responda a las expectativas de sus ciudadanos, sirviendo de ayuda para encontrar una voz más fuerte y más coherente en la escena mundial.

Señala Ashton que la UE tiene una buena reputación en el mundo, basada en sólidos valores de libertad y democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos. Además, la UE ya se ha pronunciado con convicción y claridad sobre los principales retos que afrontamos, como el cambio climático, la pobreza, los conflictos o el terrorismo. La UE está presente sobre el terreno en misiones civiles y militares en cuatro continentes. La UE es la mayor proveedora de ayuda humanitaria y una superpotencia económica con 500 millones de personas. Sin embargo, señala Ashton que se continúa acusando a la UE de no estar a la altura en el ámbito político. En estas circunstancias, Ashton estima que su trabajo consiste en fortalecer la voz y reforzar la unidad de la UE, apuntando a una diplomacia discreta y una acción concertada.

La Alta Representante estima que su primera prioridad es constituir el nuevo servicio diplomático que prevé el Tratado de Lisboa, el *Servicio Europeo de Acción Exterior*, cuya sede estará en Bruselas y contará con representaciones en todo el mundo. Define Ashton este Servicio como una red de la que Europa se sienta orgullosa y que el resto del mundo envidie, formada por las personas con más talento de todos los Estados miembros de la UE y que trabajen en favor del interés común, aportando a los ciudadanos algo más de lo que sus países ya hacen y convirtiéndose para nuestros aliados en un socio fiable en cuestiones europeas.

En cuanto a la PCSD, Ashton apunta que La UE debe cumplir su cometido en zonas de crisis y conflicto. Ésta es la responsabilidad de un actor a escala mundial y, además, una buena política para la seguridad de Europa. El objetivo expresado por la Alta Representante consiste en mejorar la cooperación y utilizar y desarrollar los distintos instrumentos de gestión de crisis existentes, así como ampliar las capacidades civiles y militares para ejercer estas responsabilidades (4).

El Comité de los Representantes Permanentes de los Estados miembros (COREPER)

Un Comité compuesto por los representantes permanentes de los Estados miembros se encarga de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le confíe. El COREPER está presidido por el representante permanente o el representante permanente adjunto del Estado que ejerza la Presidencia del Consejo.

(4) ASHTON, CATHERINE. «*La ambición de actuar*». El Mundo. 22 de diciembre de 2009. http://www.elmundo.es/elmundo/2009/12/22/union_europea/1261454578.html.

Por lo que se refiere al Tratado de Lisboa el proyecto de Decisión del Consejo Europeo aneja al Tratado, relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, señala que la presidencia del COREPER será ejercida por un representante del Estado miembro que presida el Consejo de Asuntos Generales.

El Comité Político y de Seguridad (COPS)

Sin perjuicio del papel que corresponde al COREPER, el Comité Político y de Seguridad (COPS), en su formación de Embajadores Representantes en el COPS o en la de Directores Políticos, seguirá la situación internacional en los asuntos relativos a la PESC y contribuirá a definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancias de éste bien a iniciativa propia. En este aspecto, el Tratado de Lisboa añade también la iniciativa del AR.

Asimismo, el COPS supervisará la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias de la Presidencia, la Comisión y el AR. El COPS ejerce, bajo la responsabilidad del Consejo, y del AR tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis.

El Tratado de Lisboa contempla que la presidencia del COPS será desempeñada por un representante del Alto Representante.

La red de Corresponsales europeos

La red de Corresponsales europeos, que fue establecida en el marco de la Cooperación Política Europea, está compuesta por los jefes de los Departamentos de PESC de los Estados miembros. Prestan apoyo a los Directores Políticos y son los puntos de contacto entre las capitales de los Estados miembros, para cuyo fin gestionan la red COREU. Tiene también por misión acompañar a los Ministros de Asuntos Exteriores en sus reuniones informales en formato Gymnich (5).

(5) El «Gymnich», que se celebra una vez por semestre, toma su nombre del castillo alemán donde se celebró la primera reunión de este tipo (1974) entre ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, presidida en aquel momento por Alemania. Esta reunión informal, en el sentido que permite un intercambio libre y profundo entre participantes, no da lugar a conclusiones propiamente dichas, pero permite preparar las posiciones de la diplomacia europea para los meses que siguen.

El Tratado de Lisboa abandona la tipología de la PESC que distinguía entre estrategias comunes, posiciones comunes y acciones comunes para referirse de modo general a «decisiones», aunque en la práctica la diferencia es limitada ya que la nueva denominación no afecta sustancialmente al proceso de toma de decisiones y porque la nueva tipología sigue el modelo anterior.

Así, se habla de:

- Decisiones del Consejo Europeo que determinen los intereses estratégicos de la Unión, fijen sus objetivos y definan las orientaciones generales de la PESC, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa (art. 26 TUE – Lisboa). Estas decisiones corresponden a las estrategias comunes del TUE - Niza.
- Decisiones que definan el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático (art. 29 TUE – Lisboa). Estas decisiones corresponden a las posiciones comunes del TUE - Niza.
- Decisiones necesarias para la ejecución de acciones operativas de la Unión (art. 28 TUE – Lisboa). Estas decisiones corresponden a las acciones comunes del TUE - Niza.

En cuanto a la información y consulta recíproca entre Estados miembros, éstos se consultarán en el seno del Consejo Europeo y del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general, materializando los llamados enfoques comunes (art. 32 TUE - Lisboa).

EL PROGRESO DE LA PESD DESDE 1999 A 2009

Uno de los instrumentos de la PESC que ha conocido mayor desarrollo en los últimos años ha sido la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que tuvo su origen en el nivel de frustración que se generó tras la falta de capacidad europea para actuar sobre el terreno durante la crisis de la desintegración de Yugoslavia, y en particular en el conflicto de Bosnia y Herzegovina.

Con el antecedente de la Cumbre franco-británica de Saint Malo en diciembre de 1998 en que ambos países decidieron dar impulso a la PESD, en el Consejo Europeo de Colonia en diciembre de 1999 se definieron los objetivos en materia de desarrollo de capacidades militares de gestión de crisis, y en el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000 en materia de capacidades civiles.

El Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000 incorporó las funciones de gestión de crisis de la Unión Europea Occidental (UEO) a la UE, creó estructuras permanentes en la Secretaría General del Consejo especializadas en cuestiones de PESD y definió las relaciones de la UE y los países terceros en materia de defensa.

En el Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001 la PESD se declaró operativa y en el Consejo Europeo de Sevilla en junio de 2002 la UE amplió los ámbitos de actuación de la PESD a la lucha contra el terrorismo. En el Consejo Europeo de Copenhague en diciembre de 2002 concluyó un acuerdo con la OTAN conocido como «Berlín Plus», que facilita a la UE recurrir a capacidades, órganos de planeamiento y estructuras de mando de la OTAN.

Javier Solana, Alto Representante de la UE para la PESC durante estos diez años de PESD, señala que la Unión se adelantó a su tiempo en 1999. Apunta Solana que la naturaleza integral y multifuncional de la aproximación de la UE a la seguridad constituyó una novedad. De esta forma, la UE continúa siendo la única organización capaz de utilizar una amplia variedad de instrumentos que favorezcan la estabilidad, tanto para prevenir una situación de crisis, como para restaurar la paz y reconstruir las instituciones después de un conflicto. Estas capacidades de la UE, complementadas por las herramientas políticas tradicionales de los Estados Miembros, constituyen el valor añadido de la UE, que permite combinar ayuda humanitaria, apoyo para la reconstrucción de las instituciones y buen gobierno en países en desarrollo, con las capacidades de gestión de crisis y asistencia técnica y financiera, sin olvidar las clásicas herramientas diplomáticas como el diálogo político y la mediación.

Solana afirma que el propósito de la UE en materia PESD es promover la paz y la seguridad en el mundo, siendo la razón de ser de las operaciones la gestión de crisis, la seña de identidad una aproximación holística y la característica clave la flexibilidad. De esta forma, la Unión aspira a ofrecer soluciones diseñadas específicamente para las complejas necesidades en materia de seguridad. Todo ello teniendo en cuenta que los conflictos actuales demuestran que una solución de carácter militar no es ni la única ni la mejor solución, en particular durante la fase de estabilización de una crisis. No obstante, la UE ofrece una combinación de recursos civiles y militares que pueden ser utilizados de forma conjunta o separada.

Además, señala Solana que la UE actúa de modo autónomo o en cooperación con otros y que aunque es en el propio interés de la Unión

promover estabilidad en los espacios adyacentes a la UE, la acción de la Unión no se circunscribe a este escenario, ya que la UE es un actor global con responsabilidades en la esfera internacional. De este modo, la comunidad política que es la Unión quiere continuar colaborando en la mejora del bien común, basándose en la democracia, la libertad y el imperio de la ley (6).

Abundando en esta sensación, el General Bentégeat, Presidente del Comité Militar de la UE, estima que se ha conformado un sentimiento colectivo de confianza en la eficacia de la PESD, basado en resultados concretos y alimentado por el desarrollo constante y sostenido de las capacidades militares colectivas, de la cadena de mando, de los conceptos y procedimientos operativos, y de una reacción ágil en la intervención.

De otra parte, Bentégeat señala tres desafíos para continuar el progreso. En primer lugar y más importante, acelerar la integración de la capacidad de la UE en el exterior lo que requiere que la planificación y la gestión de crisis se encuentren totalmente integrados, tanto en Bruselas como sobre el terreno. En segundo término, la crisis económica no debe limitar la capacidad de acción ni la autonomía de la Unión. Por último, la UE debe reforzar los mecanismos de cooperación con otros organismos como la ONU, la OTAN y la Unión Africana (7).

Es un hecho que La PESD ha progresado de forma constante y armónica. El lanzamiento de 22 operaciones civiles y militares en estos diez años en escenarios complejos da idea de la solidez de esta iniciativa, que tras el Tratado de Lisboa se convierte en Política Común de Seguridad y Defensa. La experiencia acumulada debe servir para efectuar un salto de calidad y completar carencias como la ausencia de un Cuartel General de la Unión Europea en Bruselas que permita planificar y dirigir estas operaciones. Este Cuartel General debería integrar las capacidades civiles y militares, de acuerdo a la filosofía expresada por Javier Solana de ofrecer soluciones personalizadas e integrales a los desafíos en materia de seguridad.

(6) SOLANA, JAVIER. «*Ten years of European Security and Defence Policy*». ESDP newsletter. European Security and Defence Policy 1999-2009. Octubre 2009. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ESDP%20newsletter%20-%20Special%20issue%20ESDP@10.pdf>.

(7) BENTÉGEAT, HENRI. «*Nous avons développé un sentiment de confiance dans l'efficacité de la PESD*». ESDP newsletter. European Security and Defence Policy 1999-2009. Octubre 2009.

Parece conveniente resaltar que la creación del Estado Mayor de la Unión Europea en Bruselas ya supuso un incremento sustancial en las capacidades de la UE para responder a situaciones de crisis. De igual forma, la creación de la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC) ha supuesto el impulso de habilidad de la UE en los aspectos civiles de la gestión de crisis

Otros analistas apuntan a soluciones integrales como la que creación de una estructura civil y militar de planificación estratégica para las operaciones y misiones PCSD, integrada por un comité político y de seguridad, un comité militar, personal militar y una célula civil y militar con un centro de operaciones (8).

Se estima también necesario avanzar en la relación con la OTAN en el campo de gestión de crisis. Las soluciones aportadas por la PESD en este ámbito reflejan la superación de los mecanismos establecidos en el acuerdo «Berlín Plus», que se basaba en una concepción ya superada de división del trabajo entre la OTAN en el plano puramente militar y la UE en el campo de la gestión de crisis de corte humanitario (9).

Hasta el momento, solamente dos operaciones de la UE han utilizado este mecanismo, Concordia en la antigua República Yugoslava de Macedonia de marzo a diciembre de 2003 y Althea en Bosnia y Herzegovina desde diciembre de 2004 y aún vigente. Algunos analistas cuestionan el valor que aporta que la dirección de estas operaciones estén asignadas al Segundo Jefe del Mando Supremo Aliado en Europa de la OTAN (DSACEUR) que dirige la operación desde Mons en Bélgica, a tiempo parcial, alejado del Teatro de Operaciones y con un Estado Mayor *ad hoc* que pertenece nominalmente a la UE y se encuentra incrustado en el Cuartel General de la OTAN (10).

-
- (8) PÉREZ DE LAS HERAS, BEATRIZ Y CHURRUCA MUGURUZA, CRISTINA. «Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010». Fundación Alternativas. Documento de Trabajo 41/2009. <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo/las-capacidades-civiles-y-militares-de-la-ue-estado-de-la-cuestion-y-propuestas-de-cara-a-la-presidencia-espanola-2010>.
- (9) ASAMBLEA DE LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL. «The EU-NATO Berlin Plus agreements». Factsheet N° 14. Noviembre 2009. http://www.assembly-weu.org/en/documents/Fact%20sheets/14E_Fact_Sheet_Berlin_Plus.pdf?PHPSESSID=ad7ba3060e75d20eca30f2c9c9daaedd.
- (10) STEWART, EMMA J. «The European Union and conflict prevention: policy evolution and outcome». Págs. 220-225. Polity Press. Reino Unido. 2008.

Estas circunstancias y experiencias apuntan a la necesidad de contar con un Cuartel General de la Unión Europea en Bruselas, capaz de interactuar con los otros actores de la UE y asumir de forma eficaz los retos que presenta el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa.

LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

El Tratado de Lisboa modifica el nombre de la Política Europea de Seguridad y Defensa, que pasa a llamarse Política Común de Seguridad y Defensa, alineando así su denominación con las demás políticas comunes. Tras la experiencia de un decenio de PESD, el Tratado de Lisboa recoge las experiencias de la evolución que en materia de seguridad y defensa ha experimentado la Unión, incorporando las enseñanzas tras la activación de 22 operaciones civiles y militares.

De modo general, el Tratado de Lisboa en el campo de la seguridad y la defensa afecta a la armonización de la estructura institucional, lo que debería facilitar las relaciones entre instituciones clave como el Consejo y la Comisión respecto a la Política Común de Seguridad y Defensa (11).

Cooperación Estructurada Permanente

Una novedad relevante es que, de acuerdo con el art. 42.6 del TUE-Lisboa los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una Cooperación Estructurada Permanente (CEP) en el marco de la Unión.

Esta fórmula nace con el ánimo de mejorar las capacidades de defensa para fortalecer la habilidad de la Unión Europea para reaccionar ante las crisis (12).

El artículo 46 establece que los Estados miembros que deseen participar en la CEP y que reúnan los criterios y asuman los compromisos en

-
- (11) MÖLLING, CHRISTIAN. «ESDP After Lisbon: More Coherent and Capable?». Center for Security Studies (CSS), Zurich, Suiza. Vol. 3, N° 28, febrero 2008. <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=46839>
- (12) CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Diez años de PESD: Retos y Oportunidades». Declaración Ministerial del 2974 Consejo de Relaciones Exteriores. 17 de noviembre de 2009. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/111253.pdf.

materia de capacidades militares que figuran en el Protocolo sobre la CEP notificarán su intención al Consejo y al AR. En un plazo de tres meses a partir de la notificación, el Consejo, tras escuchar al AR, se pronunciará por mayoría cualificada. Cualquier Estado miembro que, con posterioridad, desee participar en la CEP notificará su intención al Consejo y al AR. El Consejo, tras consultar al AR, por mayoría cualificada en votación en la que sólo participarán los Estados miembros participantes en la CEP, adoptará una decisión por la que se confirme la participación del Estado miembro de que se trate, que cumpla los criterios y asuma los compromisos previstos en el mencionado Protocolo.

También se contempla la posibilidad de la salida voluntaria de un Estado miembro de la CEP, o la suspensión de su participación en caso de que ya no cumpla los criterios o no pueda asumir los compromisos.

Sven Biscop alerta de los riesgos que presenta un desequilibrio en la puesta en práctica de la Cooperación Estructurada Permanente. Si bien una vanguardia de países comprometidos podría probablemente lograr una mayor cohesión y mejorar la expectativa de resultados a corto plazo, las consecuencias de dejar fuera a otras naciones podría obscurecer políticamente esta iniciativa. De hecho, podría incluso llevar a crear una división de Estados miembros en la puesta en práctica de medidas de la Política Común de Seguridad y Defensa (13).

La conclusión es que la CEP es un mecanismo que permite participar en el desarrollo de las capacidades de la Europa de la defensa, facilitando el impulso de procesos que de otra forma serían muy complicados para generar consensos. No obstante, la CEP debe ser inclusiva y facilitar en lo posible la incorporación progresiva de aquellos Estados miembros que lo deseen.

Cooperaciones Reforzadas

El artículo 20 del TUE - Lisboa, señala que los Estados miembros que deseen instaurar entre sí una Cooperación Reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión podrán hacer uso de las instituciones de ésta y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de los Tratados.

(13) BISCOP, SVEN. «*Permanent Structured Cooperation and the future of ESDP*». Egmont Paper 20. Royal Institute for International relations. <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep20.pdf>.

Las Cooperaciones Reforzadas se permitirán en cualquiera de los ámbitos del Tratado, entre ellos la Política Común de Seguridad y Defensa.

En cualquier caso, la decisión de autorizar una Cooperación Reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros.

Además, El Consejo y la Comisión velarán por la coherencia de las acciones emprendidas en el marco de una cooperación reforzada, así como la coherencia de dichas acciones con las políticas de la Unión, cooperando a tal efecto, según se recoge en el art. 334 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

Estas salvaguardias encajan con la preocupación manifestada durante el proceso político que ha conducido al Tratado de Lisboa. En este sentido, iniciativas como la propuesta por Pierre Lellouche de avanzar en la defensa común en torno a un núcleo de «cooperación reforzada» compuesto por un grupo de seis naciones formado por Francia, Reino Unido, Alemania, España, Italia y Polonia, preocupó en diferentes ámbitos por el riesgo de ignorar el potencial de otros Estados miembros, aunque el propio Lellouche señalaba que los demás países podrían unirse al grupo de «pioneros» en cualquier momento (14).

Un aspecto interesante en el desarrollo de las *Cooperaciones Reforzadas* en los ámbitos de seguridad y defensa es su relación con la *Cooperación Estructurada Permanente*, ya que este último mecanismo es la primera vez que se recoge en un texto de la Unión, y aunque las inquietudes generadas su puesta en práctica, como por ejemplo que los Estados miembros que participen en la Cooperación Estructurada Permanente decidan establecer una misión de mutuo acuerdo en nombre de la UE, han sido articuladas en el proceso de toma de decisiones de la UE, nada impide que este mismo grupo de países pudiera tomar decisio-

(14) LELLOUCHE, PIERRE. «8 propositions pour donner à l'Union une défense commune». Le Figaro. 31 de enero de 2008. <http://www.lefigaro.fr/debats/2008/01/31/01005-20080131ARTFIG00515--propositions-pour-donner-a-l-union-une-defense-commune.php>.

nes como el establecimiento de una misión *ad hoc* fuera del ámbito de la UE, lo que podría llevar a un *de facto* conflicto institucional (15).

Ampliación del tipo de misiones PESD

El Tratado de Lisboa, atendiendo a la evolución de la PESD en los últimos años, completa las «misiones Petersberg» recogidas en el Tratado de Ámsterdam, que se desglosaban en misiones humanitarias o de rescate; misiones de mantenimiento de la paz; y misiones con fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

En el art. 43 del TUE - Lisboa, se especifica que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, que abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

El Consejo adoptará las decisiones relativas a estas misiones, definiendo su objetivo, alcance, y las normas generales de su ejecución. El Alto Representante, bajo la autoridad del Consejo y en contacto estrecho y permanente con el Comité Político y de Seguridad, se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de dichas misiones.

Realización de misiones por un grupo de Estados

Respecto a este tipo de misiones, el art. 44 del TUE - Lisboa señala que el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo

(15) QUILLE, GERRARD. «The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP». Directorate-General for External Policies of the Union, European Parliament, febrero 2008. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200805/20080513ATT28796/20080513ATT28796EN.pdf>.

de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión.

La gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros, en asociación con el AR. Los Estados miembros que participen en la realización de la misión informarán periódicamente al Consejo acerca del desarrollo de la misma, por propia iniciativa o a petición de un Estado miembro y comunicarán de inmediato al Consejo si la realización de la misión acarrea consecuencias importantes o exige una modificación del objetivo, alcance o condiciones de la misión encomendada. En tales casos, el Consejo adoptará las decisiones necesarias.

Esta provisión, según Sophie Dagand, viene a dar carta de naturaleza a iniciativas de la UE como la misión Artemis liderada por Francia en la República Democrática del Congo en septiembre de 2004⁽¹⁶⁾.

Mecanismos de financiación rápida de misiones PCSD

Uno de los aspectos que se espera impulsen la capacidad de reacción en el ámbito de la PESC/PCSD es la creación de mecanismos financieros que faciliten de modo rápido una iniciativa en este ámbito.

Esta iniciativa responde a la dificultad sentida en los diez años de experiencia en operaciones PESD, en el campo de la financiación de las acciones previas al despliegue de una misión.

De esta forma, el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará una decisión por la que se establezcan los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de iniciativas en el marco PESC/PCSD.

El Consejo deberá adoptar por mayoría cualificada, a propuesta del AR, las decisiones que establezcan la constitución, financiación, modalidades de gestión y control financiero de un fondo inicial constituido por contribuciones de los Estados miembros.

Cuando la misión prevista no pueda imputarse al presupuesto de la Unión, el Consejo autorizará al Alto Representante a utilizar dicho fondo. El Alto Representante informará al Consejo acerca de la ejecución de este mandato.

(16) DAGAND, SOPHIE. «*The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP*». European Security Review, N° 37, marzo 2008. http://www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_150_esr37tol-mar08.pdf.

Integración de la Agencia Europea de Defensa en el Tratado

La Agencia Europea de Defensa (AED) fue creada en 2004, y el Tratado de Lisboa la incorpora a los Tratados (artículos 42 y 45).

En el compromiso que adquieren los Estados miembros para mejorar progresivamente sus capacidades militares, se señala que la AED determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.

La Agencia Europea de Defensa se encuentra bajo la autoridad del Consejo y tiene como misión:

- a) contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y a evaluar el respeto de los compromisos de capacidades contraídos por los Estados miembros;
- b) fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles;
- c) proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros y la gestión de programas de cooperación específicos;
- d) apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar y planificar actividades de investigación conjuntas y estudios de soluciones técnicas que respondan a las futuras necesidades operativas;
- e) contribuir a definir y, en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y para mejorar la eficacia de los gastos militares.

Podrán participar en la Agencia Europea de Defensa todos los Estados miembros que lo deseen. El Consejo adoptará por mayoría cualificada una decisión en la que se determinará el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia. Dentro de ésta se constituirán grupos específicos, formados por los Estados miembros que realicen proyectos conjuntos. En caso necesario, La Agencia desempeñará sus funciones manteniéndose en contacto con la Comisión.

Cláusula de Asistencia Mutua

De acuerdo con el artículo 42.7 del TUE - Lisboa, si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.

En este aspecto, el Parlamento Europeo en su informe sobre la función de la OTAN en la arquitectura de seguridad de la UE, reconoce el papel fundamental que ha desempeñado y sigue desempeñando la OTAN en la arquitectura de seguridad en Europa; señala que para la mayoría de los Estados miembros, que también son miembros de la OTAN, la Alianza sigue siendo el fundamento de su defensa común y que la seguridad de Europa en su conjunto sigue beneficiándose del mantenimiento de la alianza transatlántica. De esta forma, considera que la futura defensa colectiva de la UE debería organizarse en la medida de lo posible en cooperación con la OTAN (17).

El caso especial de la Cláusula de Solidaridad

El Tratado de Lisboa recoge que la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:

- a) prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros; proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas; y prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;

(17) VATANEN, ARI (Ponente). «Informe sobre la función de la OTAN en la arquitectura de seguridad de la UE», PE (2008/2197(INI)). Comisión de Asuntos Exteriores. Parlamento Europeo. 28 de enero de 2009. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0033+0+DOC+PDF+V0//ES>.

- b) prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.

Las modalidades de aplicación por la Unión de la Cláusula de Solidaridad serán definidas mediante decisión adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del AR. Cuando dicha decisión tenga repercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará por unanimidad.

Además, se informará al Parlamento Europeo. El Consejo estará asistido por el COPS, con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de la PCSD, y de un comité permanente encargado de garantizar dentro de la Unión el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior. Además, el Consejo Europeo deberá evaluar de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión.

Sobre la Cláusula de Solidaridad hay que señalar que, aunque en la misma se prevea el uso de medios militares y se haga referencia a la asistencia del COPS y al apoyo de las estructuras creadas en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa, no forma parte de la PCSD y se encuentra separada de la parte del Tratado dedicada a la misma.

No obstante, el explícito uso de medios militares y de los mecanismos de la PCSD, así como la obligación del Consejo Europeo de evaluar las amenazas en materia de terrorismo, relacionan esta Cláusula de Solidaridad con los ámbitos de la seguridad y la defensa, lo que podría conducir al establecimiento de mecanismos de coordinación u otro tipo de pasarelas políticas y técnicas aún por explorar.

LA PRESIDENCIA DE ESPAÑA DEL CONSEJO

España ha asumido, el 1 de enero de 2010, la Presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea por cuarta vez. En esta ocasión, la Presidencia española debe impulsar el proceso de transición de la UE diseñado por el Tratado de Lisboa. Esta situación obliga a que la Presidencia española sea una Presidencia de transición al nuevo modelo.

El trío de Presidencias. España, Bélgica y Hungría

Al entrar en vigor el tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, el primer trío de Presidencias, formado por España, Bélgica y Hungría, ha presentado el programa común para los 18 meses en el que las tres

naciones ejercerán esta responsabilidad, desde el 1 de enero de 2010 al 30 de junio de 2011.

El Tratado de Lisboa exige que las tres Presidencias deban realizar un ejercicio de coordinación entre ellas y con el nuevo Presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy y la Alta Representante Catherine Ashton, que presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores. Además, deben tenerse en cuenta las directrices de la nueva Comisión basadas en las orientaciones políticas establecidas por el Presidente de la Comisión en septiembre de 2009. Todo ello en coordinación con un reforzado papel del Parlamento Europeo.

El programa del trío de Presidencias señala que la mejora de los niveles de seguridad en la Unión Europea continuará teniendo alta prioridad. En este sentido, la potenciación de las capacidades civiles y militares recibirá un impulso para que la UE pueda contribuir a la gestión de crisis y la estabilización y resolución de conflictos. Todo ello en el marco de una estrecha colaboración con la ONU, OTAN, OSCE y Unión Africana, entre otros actores globales.

El programa recoge la necesidad de continuar el trabajo en el marco de la Estrategia Europea de Seguridad, y apunta la necesidad de reforzar la capacidad de gestión de crisis, la no proliferación, el desarme, la lucha contra el terrorismo, y el refuerzo de la cooperación multilateral.

Es intención del trío de Presidencias contribuir a reforzar la PCSD para consolidar el papel de la Unión como actor global y autónomo en los campos de prevención de conflictos, respuesta a las crisis y su gestión, estabilización post conflicto, y establecer un especial énfasis en la sinergia entre las capacidades civiles y militares.

Con el objetivo de mejorar la efectividad de la gestión de crisis, se tiene intención de explorar nuevas vías de cooperación incluyendo soluciones multinacionales, como el establecimiento de recursos, entrenamiento y capacidades logísticas comunes. Además, se quieren articular las posibilidades y diferentes mecanismos que ha creado el Tratado de Lisboa en el ámbito de la seguridad y la defensa.

Se quiere prestar especial atención al mecanismo de desarrollo de capacidades, conocido como *Headline Goal* en la aplicación de los objetivos civiles y militares. Además, se establece como prioridad la mejora de las capacidades de respuesta rápida de la UE. En este aspecto, se quieren explorar nuevas posibilidades para el desarrollo

de las capacidades civiles, así como potenciar las actividades de la Agencia Europea de Defensa en el ámbito de desarrollo de capacidades.

En relación con la componente de cooperación internacional en materia de seguridad, el trío de Presidencias espera que La UE se esfuerce por desarrollar una estrecha cooperación con las Naciones Unidas, la OTAN, la OSCE, la Unión Africana y otras organizaciones internacionales y regionales. Específicamente, se quiere prestar especial atención a mejorar aún más las relaciones con la OTAN a nivel político y estratégico, lo que incluye el desarrollo de capacidades.

El trío de Presidencias está decidido a tomar ventaja de los progresos de una década en el ámbito de la prevención de crisis y tiene previsto proponer nuevas medidas en ocasión del décimo aniversario de la aprobación del Programa de la UE para la prevención de conflictos violentos adoptado en mayo de 2001 (Programa de Gotemburgo).

Un aspecto especialmente significativo del programa del trío de Presidencias es la prioridad en la mejora de la planificación y conducción de las operaciones militares y civiles.

Con motivo del décimo aniversario de la aprobación de la Resolución del Consejo de Seguridad 1325 (2000) sobre la Mujer, Paz y Seguridad, las Presidencias del trío se han comprometido a promover los derechos humanos y la perspectiva de género en la planificación y realización de misiones en el marco PCSD.

Quiere también potenciarse la promoción de la cultura europea de seguridad y defensa, para lo que se continuará apoyando el desarrollo del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa.

En cuanto a la no proliferación y el desarme, se quiere continuar con la aplicación de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Con este fin, se espera aprovechar el potencial de las reuniones internacionales que se celebrarán durante el período de las tres Presidencias, tales como, la reunión para la revisión del Tratado de No Proliferación (TNP). Además, la UE participará activamente en la aplicación de las disposiciones de la Resolución del Consejo de Seguridad 1887 de 2009, sobre no proliferación y desarme nuclear, en cooperación con terceros países.

Se quiere continuar con la Estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y armas ligeras y sus municiones,

así como se quiere participar activamente en las negociaciones para un Tratado sobre Comercio de Armas.

Objetivos PCSD de la Presidencia española de la UE

La Ministra de Defensa de España compareció en el Senado el 26 de noviembre de 2009 para informar de las Prioridades en Seguridad y Defensa para la Presidencia española de la UE (18). Estos objetivos han sido preparados en coordinación con la Presidencia anterior de Suecia, y también con las dos Presidencias posteriores, Bélgica y Hungría, en el marco del programa del trío de Presidencias ya mencionado. Estas prioridades también se han compartido con el resto de Estados miembros y las instituciones de la UE.

España se encuentra firmemente comprometida con el proyecto de construcción europea. La Directiva de Defensa Nacional 1/2008 subraya que «la seguridad nacional está intrínseca e indisolublemente unida a la seguridad de Europa». Esto significa que España defiende mejor sus intereses cuando cuenta con una Europa que ejerce un papel fundamental y solidario en la escena internacional. En este marco se inscribe el compromiso español con la Europa de la Seguridad y Defensa.

El peso político de Europa se traduce ahora también en su capacidad para hacer valer sus principios mediante múltiples instrumentos. Además de los tradicionales, como son los diplomáticos, los financieros, los comerciales, los de ayuda al desarrollo, la Unión dispone ahora de más y mejores capacidades civiles y también militares para la gestión de crisis.

Tres criterios: consenso, pragmatismo y flexibilidad. Dos principios: innovación e igualdad

En el contexto de la situación de seguridad, los objetivos de la Presidencia española en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa se ajustarán a tres criterios: consenso, pragmatismo y flexibilidad.

De acuerdo con las directrices para la Presidencia Española de la Unión en 2010, aprobadas por el Consejo de Ministros de 23 de enero de 2009, existen dos principios que guiarán esta actuación, también en el ámbito de Seguridad y Defensa, que son la innovación y la igualdad.

(18) Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas. Año 2009 IX Legislatura Núm. 95 http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CORT/DS/CM/CM_095.PDF.

En primer lugar, la *innovación* es imprescindible para el eficaz desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa. La mejora de la competitividad de la industria europea de defensa depende de la capacidad de innovar. Y en ese sentido, también será clave para la evolución hacia tecnologías de doble uso, civil y militar, además de multidisciplinares, en el proceso encaminado a establecer una sólida industria europea de defensa.

Aunque se ha avanzado de forma sustancial en la investigación militar industrial, se estima necesario mejorar su conexión con el sector civil. En particular, en el desarrollo de nuevas capacidades clave a través de proyectos conjuntos, además de impulsar proyectos europeos dinámicos centrados en investigación y tecnología. Asimismo, la innovación debe ser la referencia para conseguir sistemas más eficientes en logística, adquisición y diseño.

También se considera necesario mantener el impulso innovador en el terreno de las operaciones, en la doctrina, y en la forma de actuar en escenarios cada vez más complejos.

En cuanto a la segunda prioridad, la relativa a la *igualdad*, España pretende que los actuales niveles de Seguridad y Defensa con los que contamos lleguen a todos los Estados miembros. El concepto de seguridad debe abarcar por igual a todos los países de la Unión, para que todos los ciudadanos europeos se sientan protegidos de la misma forma.

Para responder a las expectativas de nuestros ciudadanos y garantizar la seguridad, Europa debe continuar dotándose de las capacidades y los recursos necesarios en materia de Seguridad y Defensa. Sólo así se dispondrá de capacidad de liderazgo y decisión propia, exportando seguridad a otros escenarios.

Tres ejes: institucional, capacidades y enfoque integral de la seguridad

Los objetivos que España ha diseñado en materia de Seguridad y Defensa se agrupan en tres grandes ejes de actuación, que se desarrollan en el ámbito institucional; en el desarrollo de capacidades, y en la consolidación del enfoque integral de la seguridad en la respuesta a las crisis.

Con respecto al *ámbito institucional*, España planteará el fortalecimiento de las reuniones de los responsables de Defensa de los Estados miembros. Tras diez años de PESD los Ministros de Defensa vienen reuniéndose únicamente con carácter informal, en un periodo en el que los asuntos militares han cobrado un importante protagonismo.

Además, la Cláusula de Asistencia Mutua establecida en el Tratado de Lisboa, así como los otros mecanismos incorporados en los ámbitos de segu-

ridad y defensa, invitan a que se estime razonable que los Ministros de Defensa de la Unión puedan estructurar sus encuentros en otro formato en búsqueda de una mayor coherencia y armonización de las decisiones en temas como el desarrollo de capacidades o el seguimiento de las operaciones.

La potenciación de estos encuentros permitiría que las reuniones conjuntas de los ministros de Asuntos Exteriores y los de Defensa, que son los únicos formales que existen hasta hoy, se centrasen en el lanzamiento de las nuevas operaciones, así como en otros aspectos importantes de política exterior, como la profundización en los partenariados.

En lo que se refiere al segundo eje, el de las *capacidades* que la Unión Europea tiene a su disposición, España cree que deben reforzarse las capacidades ya existentes, como es el caso de las Agrupaciones Tácticas de Combate, conocidas como Battlegroups o Grupos de Combate. Estas agrupaciones son un elemento clave de respuesta rápida de la Unión Europea. Por esta razón, se continuará con el refuerzo de estos Grupos de Combate, impulsado por la presidencia sueca, facilitando los mecanismos que permitan su uso flexible y eficaz.

Una de las iniciativas que propondrá España para facilitar el uso de las Agrupaciones Tácticas de Combate es el empleo del Centro de Operaciones de la UE como Cuartel General Preferido, en el caso de que estas agrupaciones sean activadas. Esto permitiría reforzar la capacidad de planeamiento y conducción de operaciones por parte del Centro, a la espera de que un día la Unión Europea cuente con un Cuartel General propio, que integre las capacidades civiles y militares para dirigir sus operaciones.

Por otra parte, el objetivo de la Cooperación Estructurada Permanente es lograr que aquellos países que quieran y reúnan una serie de requisitos en capacidades militares, puedan ponerlas en común y mejorar la eficacia en la gestión de crisis. España planteará, de forma prudente, el debate inicial sobre la cuestión, lo que permitirá a los Estados miembros expresar su visión política sobre este nuevo instrumento para el desarrollo futuro de esta cooperación.

Asimismo, el mecanismo de desarrollo de capacidades, conocido como *Headline Goal 2010*, llegará a su término en el segundo semestre del año próximo, lo que plantea la necesidad de analizar los logros alcanzados y reflexionar acerca de su futuro.

Finalmente, el desarrollo de las capacidades necesarias para apoyar la Política Común de Seguridad y Defensa requiere del concurso de dos actores fundamentales: por una parte la Agencia Europea de Defensa, la

EDA, junto con las demás organizaciones europeas del ámbito del armamento; y por otra parte la industria de defensa europea.

España considera que la Agencia debe avanzar en todas sus áreas de actividad, como son el planeamiento de capacidades, la cooperación en tecnología e investigación, así como la definición y el lanzamiento de programas en colaboración. Por eso, una vez finalizado el Headline Goal 2010, se promoverá que sea la Agencia Europea de Defensa la que se encargue de desarrollar dichas capacidades.

También se impulsará el debate sobre la industria de defensa europea. En este campo, se considera necesario proceder a un análisis en profundidad de su situación actual, en la búsqueda de mejoras de competitividad mediante la innovación, además de propiciar una reevaluación de sus relaciones con la EDA.

El tercer eje de objetivos se centra en fomentar un *enfoque integral de la seguridad*, que debe plasmarse tanto en las políticas de la Unión como en los teatros de operaciones donde concurren otros actores.

La respuesta y gestión de las crisis requiere de la combinación de medios civiles y militares. La presidencia sueca se ha centrado en conseguir sinergias en los procesos de desarrollo de esas capacidades. Durante el primer semestre de 2010 España buscará impulsar esta cuestión. Como ejemplo, se quiere progresar en el adiestramiento de tripulaciones de helicópteros, para lo que España organizará el ejercicio AZOR de entrenamiento en ambientes cálidos, desérticos y de montaña. También a modo ejemplo, en el ámbito de los dispositivos explosivos improvisados, se impulsará la capacitación en las técnicas de desactivación, proponiendo el doble uso Unión Europea-OTAN del Centro de Excelencia C-IED de Hoyo de Manzanares.

Por otro lado, se pretende avanzar en aquellas iniciativas contenidas en la declaración sobre el fortalecimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa, aprobado por el Consejo Europeo de diciembre de 2008. De forma concisa, se buscará:

- Mejorar la proyección de las fuerzas en las operaciones.
- Reforzar la recogida de información y la inteligencia de base espacial.
- Incrementar la protección de las fuerzas y su eficacia en las operaciones.
- Mejorar la interoperabilidad y la capacidad de trabajo conjunto.

Además, España está convencida de que la cooperación entre las distintas políticas e instituciones de la Unión Europea será beneficiosa para el conjunto de los ciudadanos y garantizará mejor la seguridad de todos. El ámbito marítimo es un claro ejemplo de ello. Por esta razón, se potenciará el estudio de sinergias y oportunidades derivadas de la cooperación entre dos de las principales políticas europeas en el ámbito de la seguridad marítima: la Política Común de Seguridad y Defensa y la Política Marítima Integrada de la Comisión.

Por último, en lo que se refiere al enfoque integral, durante la Presidencia española se fomentará en los teatros de operaciones las relaciones con otras organizaciones internacionales y con terceros Estados.

La Unión Europea y la Alianza Atlántica desarrollan importantes esfuerzos de forma simultánea. Ambas organizaciones tienen 21 Estados miembros en común, por lo que es esencial que actúen como socios estratégicos y que se continúe profundizando en los mecanismos de colaboración. En este sentido, se quiere mejorar el marco para la cooperación técnica entre las dos organizaciones cuando ambas actúen en un mismo teatro.

También se quiere fomentar la participación de terceros Estados en la Política Común de Seguridad y Defensa, sobre todo de los países del Magreb. Es en este contexto en el que se enmarca el encuentro con los países que participan en la iniciativa 5+5 (Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia), en los márgenes de la reunión informal de Ministros de Defensa en febrero de 2010 en Palma de Mallorca.

En cuanto a las operaciones que desarrolla la Unión Europea, la Presidencia española se ocupará del seguimiento de las misiones actualmente en curso y, eventualmente, del lanzamiento de otras nuevas, tanto de carácter civil como militar.

CONCLUSIONES

En el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha supuesto el comienzo de un proceso destinado a favorecer que la Unión Europea tenga una estructura más armónica y le permita afrontar de modo más eficaz los retos en su acción exterior.

El nombramiento por dos años y medio del Presidente del Consejo Europeo, periodo renovable una vez, se espera que dote de estabilidad una posición que asume la representación exterior de la Unión en

los asuntos de PESC. La elección para este puesto del antiguo Primer Ministro de Bélgica, Herman Van Rompuy, con experiencia probada en solucionar complejas crisis políticas ha contado con el consenso de todos los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros.

El mismo apoyo ha tenido la elección de Catherine Ashton, como Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El hecho de que hasta ese momento la Señora Ashton fuera Comisaria de Comercio en la Comisión, se espera que favorezca su labor asociada al nombramiento de AR como uno de los Vicepresidentes de la Comisión.

La presidencia del nuevo Consejo de Asuntos Exteriores por parte de la recién nombrada Alta Representante se espera que favorezca el impulso de la acción exterior y de seguridad de la UE. En esta línea se contempla también que la presidencia del Comité Político y de Seguridad sea desempeñada por un representante del Alto Representante.

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, en el que se apoyará la AR para el ejercicio de su mandato supone un reto de extraordinario valor político. Dado que tanto la organización y el funcionamiento del SEAE se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará por unanimidad a propuesta de la AR, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión, se espera que el SEAE nazca con el sólido apoyo de todas las instituciones de la UE y los Estados miembros. Además, su composición por funcionarios de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, así como por personal en comisión de servicio de los servicios diplomáticos nacionales, se espera que aporte un equilibrio que permita un desarrollo armónico.

La conformación de la personalidad jurídica de la Unión Europea constituye un aspecto de importante calado, que permitirá a la Unión celebrar acuerdos con Estados u organizaciones internacionales en los ámbitos de la PESC. Esta personalidad jurídica única de la Unión robustecerá su capacidad de interlocución, convirtiéndola en un actor más eficaz a escala internacional y un socio más visible para otros países y organizaciones internacionales.

Tras diez años de Política Europea de Seguridad y Defensa, el Tratado de Lisboa ha permitido que ésta se transforme en una Política Común, en consonancia con el resto de Políticas Comunes de la Unión. El éxito de la PESD, con 22 misiones civiles y militares desplegadas en el terreno, ha llevado a la definición de esta Política Común de Seguridad y Defensa, para continuar generando y exportando seguridad.

Es muy significativo el preámbulo del Tratado de Lisboa, que recoge la voluntad de los Estados miembros de la Unión Europea para desarrollar una Política Exterior y de Seguridad Común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, reforzando así la identidad y la independencia europeas, con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo.

El trío de Presidencias, desde el 1 de enero de 2010 hasta el 30 de junio de 2011, compuesto por España, Bélgica y Hungría, se espera que aporte un valor añadido a la hora de favorecer la continuidad de las diferentes políticas en un marco temporal más amplio que permita consolidar los objetivos de la Unión.

A España le ha correspondido como Presidencia rotatoria del Consejo en el primer semestre de 2010 impulsar la transición del diseño que el Tratado de Lisboa ha previsto para la PESC y la PCSD. En este sentido, los objetivos han sido coordinados con los diferentes actores ya mencionados con responsabilidad en estos ámbitos, de acuerdo a los dos principios que guiarán la Presidencia española del Consejo, que son la innovación y la igualdad, válidos también en el ámbito de Seguridad y Defensa,.

Todo ello ajustándose a los criterios de consenso, pragmatismo y flexibilidad para favorecer los principios que el Tratado de Lisboa recoge en su art. 21 al señalar que «La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional».

Los retos a los que se enfrenta la Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa continúan siendo de gran calado. No obstante, el nuevo diseño de las estructuras, capacidades y mecanismos de que se ha dotado la UE permitirá afrontar los desafíos con un nuevo impulso adaptado a las necesidades del futuro.

En el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa se abre un abanico de posibilidades que puede permitir a la UE continuar con la labor que tan eficazmente ha desarrollado a través de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Articular correctamente las capacidades para afrontar los futuros desafíos obligará a la UE a actuar con responsabilidad y equilibrio para asumir de forma eficaz los retos que presenta la Política Común de Seguridad y Defensa.

CAPÍTULO SEXTO

EL FUTURO DEL RÉGIMEN DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR: LA CONFERENCIA DE REVISIÓN DEL TNP DE 2010

EL FUTURO DEL RÉGIMEN DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR: LA CONFERENCIA DE REVISIÓN DEL TNP DE 2010

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

INTRODUCCIÓN: EL TNP EN LA ENCRUCIJADA

Del 3 al 28 de mayo de 2010 se celebrará, en la sede de Naciones Unidas de Nueva York, la octava Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP). Más allá de examinar el funcionamiento y la efectividad del Tratado, sus 189 Estados Partes deberán reflexionar, durante algo más de tres semanas, acerca del futuro del desarme y la no proliferación, dos conceptos que, como veremos, están estrechamente relacionados.

Se trata de una Conferencia decisiva, que se celebra en un momento crítico. El llamado régimen de no proliferación nuclear necesita ser reforzado para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Tratado por todos los Estados Partes, nucleares y no nucleares. Pero, sobre todo, lo que está en juego es la credibilidad del propio TNP como «la piedra angular del régimen de no proliferación y el desarme nuclear» que es, de hecho como frecuentemente se le ha definido (1). Existen propuestas de todo tipo acerca del futuro del Tratado y, cada una de ellas, responde a intereses concretos (países nucleares signatarios del Tratado o P-5 y que, a su vez, defienden posiciones nacionales divergentes sobre algunos aspectos de desarme y no proliferación; países no nucleares Partes en el Tratado, pero tecnológicamente e industrialmente avanzados; países en el umbral nuclear Partes en el TNP; países nucleares que no han suscrito el Tratado; coaliciones de Estados con posiciones comunes,

(1) Véase, entre otros, el *Statement of Senator Hillary Rodham Clinton, Nominee for Secretary of State*, Testimony before Senate Foreign Relations Committee, 13 de enero de 2009, p. 8., <http://foreign.senate.gov/testimony/2009/ClintonTestimony090113a.pdf>.

como la Coalición de la Nueva Agenda o el Movimiento de Países No Alineados; la Unión Europea, la Liga de Estados Árabes, la Unión Africana, ASEAN, MERCOSUR y Estados asociados, por citar algunos ejemplos, además de las posiciones nacionales particulares de muchos Estados).

En octubre de 2009 Pierre Goldschmidt, investigador del prestigioso centro *Carnegie Endowment for International Peace*, presentó una ponencia en un seminario internacional sobre el TNP, celebrado en Río de Janeiro, con el sugerente título de «El futuro del TNP: ¿debe ser reforzado, cambiado o remplazado?». La conclusión a la que llegaba era que el Tratado debía ser aplicado completamente y, además, cumplirse, ya que éste sólo será efectivo si el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA o IAEA, por sus siglas en inglés) puede llegar a detectar materiales y actividades nucleares sin declarar (2). Con ello, Goldschmidt ponía el énfasis en otro de los aspectos clave y que van a estar muy presentes en la Conferencia de Revisión del TNP de 2010: la autoridad legal del OIEA para llevar a cabo inspecciones especiales con vistas a detectar la posible existencia de actividades ilegales sin declarar en Estados Partes en el Tratado (3).

La atención de la Conferencia va a estar centrada, de una parte, en los compromisos alcanzados en las dos últimas conferencias de revisión del Tratado de resultado exitoso (si exceptuamos la de 2005, que resultó en un absoluto fracaso) (4): la de 1995 (de revisión y prórroga indefinida del TNP) y la de 2000, en la que se aprobó un plan de acción hacia el desarme nuclear, contenido en una lista de «13 pasos prácticos». Pero, de otra, existe un interés encubierto por parte de algunas potencias nucleares *de iure* (5), (encabezadas por el Reino Unido, Francia y, hasta fecha muy

(2) El texto completo de la ponencia puede consultarse en http://www.carnegieendowment.org/files/goldschmidt_riopaper.pdf.

(3) Para un análisis sobre esta cuestión, véase el informe del OIEA/IAEA, *Reinforcing the Global Nuclear Order for Peace and Prosperity. The Role of the IAEA to 2020 and Beyond*. Report prepared by and independent Commission at the request of the Director General of the International Atomic Energy Agency, mayo de 2008, <http://www.iaea.org/NewsCenter/News/PDF/2020report0508.pdf>.

(4) Sobre los resultados de la Conferencia de Revisión del TNP de 2005, véase, GARRIDO REBOLLEDO, V., *Cuatro semanas de mayo, cinco años por delante: el fracaso de la VII Conferencia de Revisión del TNP*, Análisis del Real Instituto Elcano (ARI), N° 72/2005, 7 de junio de 2005. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/756.asp>.

(5) El TNP sólo considera Estado nuclear a aquél que «haya fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1° de enero de 1967» (art. IX.3). De ahí la diferencia entre Estado nuclear *de iure*, Parte en el tratado, y Estado nuclear *de facto*, no Parte en el tratado, pero potencia nuclear (India, Pakistán e Israel, aunque ésta última nunca ha realizado un ensayo nuclear).

reciente, por EEUU, que aun tiene que concretar el contenido de la propuesta de desarme nuclear bilateral con Rusia y que, a su vez, depende de la Revisión de su Postura Nuclear, NPR –por sus siglas en inglés-) para que la Conferencia de 2010 se centre en los aspectos relacionados con el estricto cumplimiento de los compromisos de no proliferación por parte de todos los Estados (en clara alusión a los casos de Corea del Norte y, sobre todo, Irán) (6), minimizando las cláusulas de desarme y las obligaciones asumidas por los países nucleares *de iure* en el contexto del TNP y, especialmente, en las conferencias de revisión de 1995 y 2000.

Sin embargo, a lo largo del año 2009 ha habido un cambio muy favorable en lo que se refiere a la percepción de los gobiernos y la sociedad civil (especialmente, de los centros de estudio e investigación, expertos y ONGs especializadas) con respecto al futuro del TNP y que, en gran medida, se ha debido a las expectativas del llamando «efecto Obama» sobre el régimen de no proliferación nuclear. Como señalaron varios representantes gubernamentales durante la celebración de la tercera sesión del Comité Preparatorio (PrepCom, por sus siglas en inglés) de la Conferencia de Revisión del TNP (Nueva York, 4-15 de mayo de 2009), «la atmósfera es muy importante en las discusiones sobre el TNP» (Irlanda); «los discursos sobre desarme de los líderes de los países nucleares son un elemento importante porque crean una señal psicológica positiva» (Brasil), aunque como reconocía un representante de la Liga de Estados Árabes, «las buenas intenciones del nuevo Gobierno de EEUU son bienvenidas, tienen que ser aun traducidas en medias tangibles, sin obviar la necesidad de ocuparse de los obstáculos y retos que amenazan el futuro del tratado» (7).

De hecho, como reconoce el Embajador en Misión Especial para Asuntos de Desarme, Miguel Aguirre de Cárcer, a comienzos de 2009, la agenda de la no proliferación y el desarme nuclear se encontraba en un punto muerto y predominaba el pesimismo. Desde la firma del Tratado de Moscú de 2002, entre los Presidentes Bush y Putin, no había habido avances sustanciales en el proceso de desarme nuclear estratégico. La

(6) Así lo pusieron de manifiesto, por ejemplo, Eliot Kang y Judith Gough, durante sus intervenciones en la Conferencia Internacional con el título «El futuro del régimen de no proliferación: perspectivas para la Conferencia del TNP de 2010», organizada por el INCIPLE en Madrid el 19 de noviembre de 2009. Véase el resumen de la conferencia en <http://www.incipe.org/19nov2009.html>.

(7) Las declaraciones aparecen recogidas en CHOUBEY, Deepti, *Restoring the NPT. Essential Steps for 2010*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, noviembre de 2009, pp. 5-7, http://www.carnegieendowment.org/files/restoring_the_npt.pdf.

Conferencia de Revisión del TNP de 2005 había terminado con un rotundo fracaso. La cooperación entre las cinco potencias nucleares reconocidas por el TNP, y miembros permanentes del Consejo de Seguridad, estaba en mínimos. La Conferencia de Desarme (CD) llevaba más de 10 años paralizada. El Tratado sobre Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCE o CTBT, por sus siglas en inglés) de 1996 no había podido entrar en vigor por faltar todavía la ratificación de nueve Estados, entre ellos, EEUU. La ausencia de avances en las cuestiones nucleares de Corea del Norte e Irán hacían presagiar una quiebra irreversible en el régimen internacional de no proliferación que encarna el TNP (8).

A finales de 2009, no todo está resuelto ni deja de haber serias amenazas en el horizonte pero, gracias en buena medida a las nuevas propuestas presentadas por la Administración Obama, se están reconduciendo varios problemas y se está abriendo una oportunidad para retomar y fortalecer la cooperación multilateral en este ámbito. Las expectativas para la Conferencia del TNP de 2010 son más halagüeñas, tal como quedó de manifiesto en el Comité Preparatorio del TNP de 2009 (y en muchas de las declaraciones emitidas con ocasión de la celebración del Primer Comité sobre Desarme y Seguridad Internacional de la 64ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en octubre de 2009). Las cinco potencias nucleares emitieron una declaración conjunta el último día del PrepCom reafirmando su apoyo colectivo al TNP y expresando su compromiso para utilizar la oportunidad que brindaba la Conferencia de Revisión de 2010 para preservar y reforzar la confianza internacional en el Tratado y asegurar una revisión satisfactoria y equilibrada. En su testimonio ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, la Embajadora Susan F. Burk, representante especial del Presidente Obama para el TNP, se refirió a la conferencia de mayo de 2010 como un «hito crucial en el régimen de no proliferación» y expuso en detalle los objetivos de la Administración Obama para un proceso de revisión equilibrado que refuerce el TNP (9).

También la Declaración sobre No Proliferación, aprobada por el G8 el 8 de julio de 2009 en la Cumbre de L'Aquila (Italia), reconoce que el

(8) AGUIRRE DE CÁRCER, Miguel, «Las propuestas de la administración Obama frente a los retos del desarme nuclear y la no proliferación», Documento de Trabajo 46/2009 (21 de septiembre de 2009), Real Instituto Elcano, pp. 3-4, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/7c8b2b804fa877f5a072ff8bf7fc5c91/DT46-2009_Aguirre_de_Carcer_Obama_desarme_nuclear_no_proliferacion.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7c8b2b804fa877f5a072ff8bf7fc5c91.

(9) *Ibid.*, p. 20.

TNP sigue siendo la piedra angular del régimen de no proliferación y el fundamento esencial para perseguir el desarme nuclear, reiterando «nuestro pleno compromiso con los objetivos y obligaciones de los tres pilares: no proliferación, uso pacífico de la energía nuclear y desarme». «Trabajaremos juntos para que la Conferencia de Revisión del TNP en 2010 pueda reforzar satisfactoriamente el régimen del Tratado y fijar objetivos realistas y alcanzables en los tres pilares del Tratado». «Apelamos a todos los Estados Partes en el TNP a contribuir al proceso de revisión con un enfoque constructivo y equilibrado» (10).

No obstante, el punto de partida de la Conferencia de 2010 es que cualquier avance en materia de no proliferación debe ir acompañado también de avances significativos en el ámbito del desarme para que, de ese modo, el TNP pueda seguir manteniendo su credibilidad en el futuro. En este sentido la llegada a la Casa Blanca de Barack Obama ha sido un punto de inflexión importante con respecto a George W. Bush, especialmente, si se tiene en cuenta las numerosas propuestas que la nueva Administración ha presentado en materia de desarme nuclear y no proliferación y que, al menos en el plano formal, ha significado el desbloqueo de algunas iniciativas y acuerdos internacionales. Por ejemplo, la firma de un nuevo tratado START con la Federación de Rusia (previsto para finales de 2009), para la reducción de los arsenales nucleares estratégicos y cuya negociación ha sido a su vez posible gracias a un cambio sustancial en la arquitectura del escudo contra misiles de EEUU (que inicialmente preveía la instalación de un radar terrestre en territorio de la República Checa y diez interceptores láser de misiles en Polonia); la ratificación del TPCE/CTBT; la negociación de un tratado verificable para la prohibición de la producción de materiales fisibles con propósitos militares (FMCT o Fissban por sus siglas en inglés).

¿POR QUÉ Y PARA QUÉ UN TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR?

Aunque la idea de no proliferación nuclear comenzó a considerarse en 1961, el término propiamente dicho no aparece hasta cuatro años más tarde, como consecuencia del inicio de las negociaciones sobre el TNP. La formulación inicial del mismo se basaba en el peligro estadístico que

(10) http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/2.LAquila_Statent_on_Non_proliferation.pdf, párr. 2.

representaba la proliferación nuclear: de una parte, la posibilidad que una guerra nuclear pudiese incrementar también el número de Estados en posesión de armas nucleares; de otra, la preocupación acerca de los efectos devastadores que podría tener el lanzamiento accidental de dichas armas por parte de EEUU o la URSS (11).

Tras la explosión de la primera bomba nuclear de China, construida a base de uranio 235, el 16 de octubre de 1964 (en contra de todas las estimaciones) (12), los otros cuatro Estados, ya por entonces nucleares (Estados Unidos, la URSS, el Reino Unido y Francia, por orden de acceso al arma nuclear), empezaron a tener en cuenta el problema que representaba el incremento del número de países en posesión de armamento nuclear y de la necesidad de poner un límite, mediante medidas político-diplomáticas, a dicha situación, que comenzaba a ser incontrolada. De este modo, en 1965 comenzó la negociación del que años más tarde (en 1968) sería conocido como Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares. Además, la negociación vino precedida de un voto, en junio de ese mismo año, de la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas (Resolución Ómnibus DC/225), solicitando al Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones (ENDC) que examinase urgentemente la cuestión de la no proliferación de las armas nucleares con vistas a la adopción de un tratado internacional al respecto. Meses más tarde, se adoptó la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2028 (XX), que sienta formalmente los principios de dicho tratado, basado en cinco elementos (13):

1. No debía dejar a las Potencias (nucleares o no nucleares) posibilidad alguna que permitiese la proliferación directa o indirecta del armamento nuclear en cualquiera de sus formas;
2. Debía establecer un equilibrio aceptable de responsabilidades y obligaciones mutuas para las Potencias nucleares y no nucleares;
3. Debía ser un paso hacia la consecución del desarme general y completo y, particularmente, del desarme nuclear;

(11) Para un análisis detallado sobre la negociación y contenido del TNP véase, GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, «*El régimen de no proliferación nuclear: participación e implicaciones para España*», tesis doctoral, Servicio de publicaciones de la UCM, Madrid, 1995 (1032 págs.).

(12) Uno de los estudios más completos sobre la historia de la energía nuclear y las motivaciones políticas de los Estados en relación a su acceso al arma nuclear es el de GOLDSCHMIDT, Bertrand, *The Atomic Complex. A Worldwide Political History of Nuclear Energy*, American Nuclear Society, La Grange Park, Illinois, 1982.

(13) Resolución de la Asamblea General 2028 (XX) sobre *La no proliferación de las armas nucleares*, de 19 de noviembre de 1965.

4. Debían incluirse disposiciones aceptables y viables para garantizar la efectividad del tratado; y
5. No debía contener disposición alguna que menoscabase el derecho de cualquier grupo de Estados a concertar tratados regionales con el fin de garantizar la ausencia total de armamento nuclear en sus respectivos territorios.

La novedad de dicha resolución residía en la ampliación del concepto no proliferación, abarcando de forma simultánea el aumento del número de armas atómicas en manos de los Estados ya nucleares, su diseminación geográfica por éstas, así como la fabricación u obtención de tales armas por los países no nucleares (14). Hasta ese momento nunca se había tenido en cuenta en la definición del concepto «proliferación nuclear» el aumento de armas nucleares en manos de las potencias ya nucleares. Sólo se había hecho referencia al incremento del número de Estados en posesión de ese tipo de armamento. Por este motivo, el físico indio *Homi Jehangir Bhabha*, y que más tarde jugaría un papel decisivo en el desarrollo del programa nuclear de su país, propuso distinguir entre *proliferación nuclear vertical*, para el primer caso, y *proliferación nuclear horizontal*, en el segundo.

India se refería constantemente a la adquisición de armas nucleares en manos de las potencias ya nucleares como proliferación «vertical», «de hecho», «existente», «actual», «continuada» o «real» y, a la opción nuclear consecuente por parte de los Estados no-nucleares, como proliferación «horizontal», «adicional», «futura», «posible» o «probable». Para la India, la proliferación nuclear vertical era la causante directa de la proliferación nuclear horizontal: la adquisición creciente de armas nucleares por parte de las potencias nucleares tenía una consecuencia directa sobre aquellos Estados que no las poseían, al amenazar su seguridad. Por ese motivo, la India (como uno de los Estados líderes del Movimiento de Países No Alineados) afirmaba que el TNP debía perseguir la proliferación de todas las formas de adquirir armamento nuclear, incluyendo la proliferación vertical (es decir, el incremento del número de cabezas nucleares de los Estados

(14) Para mayor información sobre el TNP *vid.*, GARRIDO REBOLLEDO, V., «*El futuro del Tratado de No proliferación Nuclear (TNP): apuntes para el debate*» en *Anuario del CIP 1994 - 1995*, Icaria, Barcelona, 1995, pp. 289-299; «La Conferencia de Revisión del TNP: entre el desarme y la no proliferación», Análisis del Real Instituto Elcano (ARI), N° 63/2005, 17 de mayo de 2005; «Tratado de No proliferación de Armas de Destrucción Masiva (TNP)» en REYES, R. (dir.), *Diccionario Crítico de las Ciencias Sociales*, Universidad Complutense de Madrid, <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/d-vgarrido2.htm>>.

ya nucleares, o inclusive, la mejora técnica de dichos arsenales) en lugar de centrarse solamente en la horizontal (15), como defendían Estados Unidos y la Unión Soviética en sus respectivos borradores de tratado (16).

Por su parte, la URSS tenía también su propio proyecto de tratado, que sometió a la Asamblea General de Naciones Unidas a finales de 1965, y en el que se establecía una prohibición absoluta de fabricación, posesión, control o utilización de armamento nuclear a todo país no nuclear. Moscú puso de manifiesto durante los debates celebrados en la ONU que el proyecto de fuerza nuclear atlántica propuesto por Washington tenía, en realidad, como objetivo, ceder armas nucleares a la RFA. Durante las conversaciones secretas de finales de 1966 entre el Secretario de Estado estadounidense, Dean Rusk, y el Ministro de Asuntos Exteriores ruso, Andrei Gromyko, Washington renunció a la idea de creación de una fuerza nuclear multilateral, pero, a cambio, Moscú consentía la presencia de armas nucleares estadounidenses en territorio de los aliados de Estados Unidos, no oponiéndose tampoco a las consultas entre éstos acerca de la eventual utilización de ese tipo de armas, es decir, a la creación de un Comité de Planificación Nuclear en el seno de la OTAN (17).

La consecuencia que todo ello tuvo en el TNP fue el establecimiento de dos regímenes obligaciones diferentes en el tratado, según se tratase de Estados nucleares o no nucleares. Para los países no nucleares se establecía una prohibición absoluta de fabricación (incluso, de ayuda técnica), adquisición, recepción (directa o indirecta) y/o almacenamiento de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos (artículo II). Además, se les imponía un sistema de verificación de sus actividades civiles nucleares por parte del OIEA, con el fin de comprobar la no desviación de materiales fisionables de una finalidad pacífica, a otra militar prohibida (artículo III).

Por su parte, los Estados nucleares se comprometían a no traspasar a nadie armas nucleares directa o indirectamente y a «no ayudar, alentar o

(15) GARRIDO REBOLLEDO, V., «Guía para entender la política nuclear de India» Papeles de Cuestiones Internacionales, N° 59-60, CIP, Madrid, diciembre de 1996, pp. 37-42.

(16) Documento de la Conferencia de Desarme de las Dieciocho Naciones ENDC/PV. 223. Para las posiciones de otros Estados véase, entre otros, SCHÖTTLE, Enid, *Postures for Non-Proliferation. Arms Limitation and Security Policies to Minimize Nuclear Proliferation*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Taylor & Francis Ltd., Londres, 1979.

(17) GARRIDO REBOLLEDO, V., «El futuro del desarme y la no proliferación», *Política Exterior*, N° 105, mayo-junio de 2005, pp. 93-101.

inducir en forma alguna a ningún Estado no poseedor de armas nucleares a fabricar o adquirir dichas armas (artículo I). Con respecto al desarme, se introducía una cláusula genérica, y desde el punto de vista operativo, muy polémica, que establecía el compromiso de cada Parte en el Tratado a «celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional» (artículo VI).

Para los Estados no nucleares, esta disposición significaba que el desarme nuclear formaba parte integrante de las obligaciones de los Estados nucleares en el TNP. Por el contrario, EEUU y la URSS (hay que tener en cuenta que Francia y China no suscribieron el TNP hasta el año 1992) hicieron una interpretación a posteriori de los compromisos relativos a la cesación de la carrera de armamentos y al desarme, señalando que dicho artículo no se refería exclusivamente a los países nucleares, no exigía la conclusión de acuerdos relativos al desarme, ni establecía la forma de llevar a cabo éstos (“de buena fe”), ni una fecha concreta para ello (“cercana», pero ni siquiera «cuanto antes») (18).

En el apartado de aplicación de las salvaguardias nucleares, el compromiso resultante era también desigual, ya que éstas no se aplicarían a las actividades militares de los Estados nucleares. El Presidente estadounidense Johnson realizó una declaración unilateral el 2 de diciembre de 1967 en la que se señalaba que el sistema de control del OIEA se aplicaría «a todas las actividades nucleares de Estados Unidos, excepto a aquéllas que estuviesen directamente relacionadas con la seguridad nacional». Dicha declaración fue seguida de otras de similar contenido por parte del Reino Unido y la URSS, consagrando, en definitiva, una línea divisoria adicional entre las dos categorías de Estados contemplados en el TNP, al distinguir entre usos pacíficos y militares de la energía nuclear. Sin embargo, y como concesión a los países no nucleares (especialmente, a la República Federal de Alemania), se tuvo que aceptar la introducción de un artículo en el texto del TNP que establecía que «nada de lo dispuesto en el Tratado se interpretaría en el sentido de afectar al derecho inalienable de todas las Partes de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación» (artículo

(18) Para una defensa de estos argumentos por parte de Estados Unidos véase la declaración de Stephen Rademaker, Adjunto al Secretario de Estado estadounidense para control de armamento, *US compliance with article VI of the NPT*, 3 de febrero de 2005. <http://www.acronym.org.uk/docs/0502/doc13.htm>.

IV). La disposición, que ya en su día fue criticada por muchos Estados, al entender que era muy difícil establecer a priori cuando el material nuclear o, incluso, la asistencia técnica, podría tener una finalidad civil o militar, ha sido utilizada a lo largo de casi cuatro décadas de historia del Tratado para justificar los programas nucleares, dudosamente civiles, de muchos Estados.

La India fue también uno de los Estados que más fuertemente criticó en 1967 el texto de los borradores del TNP presentados por soviéticos y norteamericanos, al considerar que los mismos omitían de forma interesada medidas concretas de no proliferación, como la limitación de armamentos y el desarme nuclear, consideradas necesarias no sólo para garantizar la seguridad de los Estados no-nucleares y reducir así el riesgo de proliferación nuclear horizontal, sino también porque su omisión en el nuevo tratado era considerada discriminatoria para los Estados no-nucleares (19). En definitiva, India, al igual que otros muchos Estados, consideraba que el concepto no proliferación nuclear, tal y como quedaba definido en el TNP, era incompleto, ya que no se refería al armamento nuclear en manos de las potencias ya nucleares y no cumplía el punto más importante de la Resolución 2028 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que entre otras cosas, establecía que «el TNP debía perseguir un balance aceptable de responsabilidades mutuas y obligaciones entre Estados nucleares y no-nucleares».

Muchos Estados consideraron que la medida genérica de desarme contemplada en el artículo VI del Tratado era ambigua e insuficiente comparándola con las obligaciones exigidas a los países no nucleares. Para estos últimos, lo que se perseguía en última instancia era consolidar el status nuclear de los ya por entonces cinco Estados nucleares, los únicos que conservando el derecho a retener y aun modernizar sus arsenales nucleares, no serían considerados países proliferadores (20).

Tras más de tres años de negociaciones, el TNP quedó adoptado el 1º de julio de 1968, por 95 votos a favor, 4 en contra y 21 abstenciones (entre ellas, la de España). Las principales objeciones realizadas por países como India o Brasil eran que el texto final del Tratado no recogía

(19) GARRIDO REBOLLEDO, V., «India: ¿potencia militar hegemónica?», *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, N° 25, Madrid, 2004, pp. 259-287.

(20) Respecto a dicha cláusula, merece especial atención las declaraciones del Embajador canadiense Burns durante la negociación del Tratado en: Documento de la Conferencia de Desarme de las Dieciocho Naciones, *ENDC/PV.228*.

el espíritu de la Resolución 2028 (XX), especialmente en lo referido al «balance aceptable de responsabilidades mutuas y obligaciones entre Estados nucleares y no-nucleares» y acusaban a soviéticos y estadounidenses de omitir, de forma intencionada, algunas medidas concretas de no proliferación, como la limitación de armamentos y el desarme nuclear, ambas consideradas necesarias para garantizar la seguridad de los Estados no nucleares y reducir así el riesgo de proliferación nuclear horizontal.

CONTRIBUCIÓN DEL TNP A LA NO PROLIFERACIÓN

El TNP entró en vigor el 5 de marzo de 1970, tras ser ratificado por 40 Estados (además de por los tres depositarios) y desde entonces, el número de Estados Partes no cesó de crecer hasta el año 2003 (21). Con 189-190 Estados Partes (dependiendo de la inclusión o no en el listado de Corea del Norte, que se retiró del TNP el 10 de enero de 2003 (22) constituye, además, uno de los tratados internacionales de mayor éxito. Resulta altamente llamativo que un número tan elevado de Estados esté dispuesto a renunciar de forma voluntaria a la aplicación militar de la energía nuclear a través de la firma de un tratado multilateral que, al mismo tiempo, constituye la base de lo que muchos consideran un régimen marcadamente discriminatorio, por los motivos ya explicados. Ello convierte al TNP en el instrumento jurídico internacional más universal (tras la Carta de las Naciones Unidas) pero, a la vez, en un raro ejemplo de establecimiento de una discriminación institucionalizada en el ámbito del Derecho Internacional.

(21) Las dos últimas ratificaciones fueron las de Cuba (2002) y Timor Oriental (2003).

(22) *Carta del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular Democrática de Corea a la Presidencia francesa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y los Estados Partes en el Tratado de No proliferación de Armas Nucleares*, de 10 de enero de 2003. La retirada sería efectiva a los tres meses de la notificación, es decir, el 10 de abril de 2003, siempre y cuando se incluya en la misma una «exposición de los acontecimientos extraordinarios, relacionados con el TNP, que comprometen los intereses supremos del Estado que se retira del tratado» –artículo X.1-, lo que Corea del Norte no hace. Además, según la doctrina ius-internacionalista, basada en el Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969, mantiene que la retirada de un tratado internacional por imposibilidad de subsiguiente cumplimiento no se podrá alegar por una de las partes como causa para retirarse de él o suspender su aplicación si resulta de una violación, por la parte que la alegue, de una obligación nacida del tratado (artículo 61.2 del Convenio de Viena). Por consiguiente, Corea del Norte habría seguido siendo Parte en el Tratado en lo referente a aquéllas acciones relacionadas con el no cumplimiento del TNP antes del 10 de enero de 2003.

El régimen de no proliferación nuclear, del que el TNP constituye su máximo exponente, se basa en una premisa básica y un equilibrio de compromisos en tres áreas distintas de la actividad nuclear. La premisa es el no reconocimiento de nuevos Estados nucleares más allá de los que hayan realizado un ensayo nuclear antes 1 de enero de 1967 (artículo IX.3). Los compromisos consisten en: 1) la no proliferación de armas nucleares para aquéllos Estados que no las posean antes de la citada fecha (artículo II); 2) el desarme nuclear para aquéllos Estados que las posean (artículo VI); y 3) la garantía de uso pacífico de la energía nuclear para todos los Estados (aspecto especialmente controvertido y que aparece recogido en el artículo IV del tratado).

A diferencia de otros tratados, como la Convención de Armas Químicas o la de Armas Biológicas, el TNP establece dos «categorías» de Estados, con regímenes obligacionales diferentes, según se trate de Estados nucleares o no nucleares, y deja en manos de una organización ya existente, el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), creado en 1957, encargada de la asistencia técnica y del fomento de los usos pacíficos de la energía nuclear, el control de la verificación de las actividades nucleares de los Estados Partes en el Tratado, a través de las salvaguardias nucleares. Sin embargo, la aplicación del sistema de salvaguardias resulta también desigual ya que se excluye expresamente las actividades militares de los Estados nucleares.

El TNP legitima la posesión del armamento nuclear en manos de unos pocos Estados y prohíbe a una inmensa mayoría la fabricación (incluida la ayuda técnica para tal fin), adquisición, recepción (directa o indirecta) y almacenamiento de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos (artículo II). En la práctica, sólo son considerados Estados nucleares *de iure* EEUU, Rusia, el Reino Unido, Francia y China. El resto de los Estados tienen la consideración de países no nucleares y, por consiguiente, su adhesión al tratado debe realizarse con un estatus no nuclear. Ese es el caso de las antiguas repúblicas nucleares soviéticas de Bielorrusia, Kazajstán y Ucrania, que se comprometieron, a través del Protocolo de Lisboa del Tratado START I, firmado el 23 de mayo de 1992, a suscribir el TNP como Estados no nucleares (23).

(23) Sobre el debate acerca de la ratificación del Protocolo de Lisboa véase, GARRIDO REBOLLEDO, V., «El futuro del arsenal nuclear soviético», *Anuario del CIP 1991 - 1992*, Icaria, Barcelona, 1992, pp. 125-138; «Problemas Nucleares en la CEI: ¿un futuro incierto?» en *Cuadernos del Este*, Nº 8, Editorial Complutense, Madrid, 1993, pp. 79-86.

En el lado opuesto, países como India (que realizó su primer ensayo nuclear en 1974), Pakistán (que respondió a las pruebas nucleares de su vecina India en mayo de 1998 realizando también una serie de seis explosiones) (24) e Israel (que pese a tener capacidad nuclear, nunca ha realizado un ensayo nuclear) son consideradas potencias nucleares *de facto*, pero no *de iure*, razón por la cual se niegan a suscribir el TNP, siendo los tres únicos Estados que permanecen al margen del mismo. India acusa a las «deficiencias» del TNP de hacer que el mundo sea «un lugar más peligroso y ha solicitado su sustitución por una nueva Convención de Amas Nucleares que tenga como objetivo final la total eliminación de las mismas (25).

En marzo de 2006 EEUU e India suscribieron un polémico acuerdo de cooperación nuclear en materia civil que incluye, entre otras cosas, el suministro de combustible y tecnología nuclear. La negociación del acuerdo de cooperación civil nuclear se ha realizado a través de dos instrumentos legislativos: la *Henry J. Hyde United States and India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act de 2006* («Hyde Act») que supone un cambio sustancial de la política de no proliferación estadounidense mantenida a lo largo de las tres últimas décadas (modificación de la *Nuclear Non Proliferation Act* de 1978). Además, permite la cooperación con un país nuclear, que no acepta la salvaguardias totales del OIEA y al que se le exportará tecnología nuclear y altamente sensible sometida a estrictos controles internacionales hasta la fecha, como los establecidos en el seno del Grupo de (países) Suministradores Nucleares (GSN) constituido, precisamente, tras la explosión nuclear india de 1974. El segundo de los instrumentos legislativos es un acuerdo bilateral de cooperación concluido en virtud de la Sección 123 de la Ley de la Energía Atómica de 1954 («Acuerdo 123»). Han sido necesarias 4 rondas de negociaciones para llegar a un acuerdo final el 27 de julio de 2007, visto como un gran triunfo por las autoridades de Nueva Delhi. India acepta salvaguardias nucleares sólo para las instalaciones y actividades civiles, pero no para las militares,

(24) Sobre las pruebas nucleares de India y Pakistán vid., GARRIDO REBOLLEDO, V., «India, Pakistán y el Régimen de No proliferación Nuclear», *Política Exterior*, Nº 64, julio-agosto de 1998, pp. 99-107; «India y Pakistán: ¿dos nuevas potencias nucleares?», *Revista Española de Defensa*, julio-agosto de 1998, pp. 72-77; «¿Locura nuclear asiática?», *Tiempo de Paz*, Nº 49, MPDL, Otoño de 1998, pp. 53-63; «India y Pakistán: El nacimiento de dos Estados nucleares» en *Anuario del CIP*, 1999, Icaria, Barcelona, 1999, pp. 107-114.

(25) «India PM attacks nuclear treaty», *Financial Times*, 29 de septiembre de 2009, <http://www.ft.com/cms/s/0/cb5b3a26-acf5-11de-91dc-00144feabdc0.html>.

pero EEUU le considera «un Estado responsable con tecnología nuclear avanzada», modificando las directrices de la *US Non-Proliferation Act*. La firma del acuerdo, el 8 de octubre de 2008, ha implicado la modificación de algunos acuerdos y internacionales en el seno del OIEA y el GSN, aparte de requerir la ratificación del mismo por el Senado de EEUU (26).

Por lo que se refiere a Pakistán, la construcción de la bomba nuclear siempre ha tenido una importancia psicológica para sus gobernantes, al convertirse con ello en el único Estado nuclear en el mundo islámico y otorgarle un estatus especial dentro de la Comunidad Islámica de naciones (el sueño de Zulfikar Ali Bhutto, al referirse a la bomba islámica en términos de civilización). Su obsesión por conseguir igualarse a India en el ámbito armamentístico llevó a Ali Bhutto a afirmar que «su pueblo estaría dispuesto a comer hierba, si fuese necesario, para fabricar la bomba nuclear», poniendo de manifiesto el enorme esfuerzo económico que ello supondría para el país. Como sucede con la mayoría de los Estados que han desarrollado armas nucleares, Pakistán no se ha conformado con la fabricación de armamento de primera generación, basado en el enriquecimiento de uranio. Desde la última década (y coincidiendo con la realización de sus ensayos nucleares, que utilizaron un núcleo sólido de uranio altamente enriquecido), ha estado desarrollando capacidades de producción de plutonio. Ello hace pensar que Islamabad está preparándose para incrementar y rediseñar sus fuerzas nucleares con la finalidad responder a los planes de India de despliegue de una «triada nuclear», basada en misiles nucleares terrestres navales y aéreos. Pese a todo, es difícil hacer un cálculo sobre el tipo y número de armas nucleares que componen el actual arsenal nuclear paquistaní, que en cualquier caso, son muy variables. Las estimaciones oscilan entre 40 y 70 armas nucleares ya fabricadas y una capacidad, basada en sus reservas de material fisionable, que la permitirían construir entre 30 y 52 ojivas nucleares adicionales. Pakistán tiene almacenados los vehículos de lanzamiento y las cabezas nucleares de forma separada, excepto en las instalaciones de Kahuta y Multan. En el año 2000 el Presidente Musharraf estableció un nuevo sistema de Mando y Control (C2) creando una Autoridad de Mando Nuclear (27). Pakistán, que al igual que la India, tampoco ha suscrito el

(26) Sobre el contenido del acuerdo vid., GARRIDO REBOLLEDO, V., «La cooperación nuclear Estados Unidos -India», *Política Exterior*, N° 108, noviembre-diciembre de 2005, pp. 28-34; «India, potencia nuclear. Implicaciones regionales» en YSART, Federico (ed.), *India. La democracia de la diversidad*, Cuadernos de la Fundación Marcelino Botín, N° 11, Observatorio de Análisis y Tendencias, 2008, pp. 223-255.

(27) GARRIDO REBOLLEDO, V., «Pakistán, armas nucleares y seguridad», *Política Exterior*, N° 122, marzo-abril de 2008, pp. 111-122.

TPCE, ha solicitado en varias ocasiones a EEUU la firma de un acuerdo de cooperación nuclear similar al suscrito con Nueva Delhi, algo que, de momento, resulta altamente improbable que se produzca.

En febrero de 2004, el padre del programa nuclear paquistaní, Abdul Qadeer Khan, admitió públicamente haber participado en el traspaso de materiales y tecnología nuclear a Corea del Norte, Irán y Libia entre 1986 y 1993 (28). El asunto Khan volvió a salir a la luz a comienzos de 2008 con ocasión de las negociaciones de desnuclearización con Corea del Norte, que obligaba a Pyongyang a realizar una declaración completa sobre su programa nuclear militar. En su biografía, titulada, «En la línea de fuego», Pervez Musharraf reconoció que el doctor Khan vendió cerca de «dos docenas de prototipos de centrifugadoras P-1 y P-11» para el enriquecimiento de uranio a Corea del Norte y «a los iraníes y libios, les envió, a través de Dubái, casi ocho toneladas de material, incluyendo centrifugadoras, componentes y diseños.

Finalmente, Israel es el único Estado nuclear no auto-declarado como tal, ya que su política nuclear se basa en rehusar confirmar oficialmente o negar la posesión de un arsenal nuclear, o el haber desarrollado armas nucleares o, incluso, tener un programa de armas nucleares. Pese a que nunca ha realizado un ensayo nuclear, la consideración de Israel como potencia nuclear de facto, está basada en las declaraciones realizadas en 1986 por uno de los padres de dicho programa Mordejái Vanunu y, en concreto, sobre las instalaciones de Dimona, en el desierto de Negev (29). Israel, que tampoco ha suscrito el TNP (aunque sí ha firmado, en cambio, el TPCE) exige como condición previa para hacerlo la creación de una zona libre de armas de destrucción masiva en la región, lo que implicaría poner fin a los programas de armas de desarrollo de armas químicas y biológicas de muchos de sus vecinos considerados hostiles para Israel. En mayo de 2008, el ex Presidente de EEUU, James Carter, declaró que Israel poseía 150 armas nucleares o más.

Muchos Estados no nucleares (especialmente, los pertenecientes al Grupo de los No Alineados) consideran el TNP no como un fin en sí mismo, sino como una medida de transición en el camino que debe conducir al desarme nuclear total, de acuerdo con el artículo VI del propio

(28) GARRIDO REBOLLEDO, V., «Pakistán y el doctor Khan: del orgullo a la clemencia», *Política Exterior*, Nº 98, marzo-abril de 2004, pp. 7-13.

(29) El libro de referencia (y casi único) sobre el programa nuclear israelí, aunque no exento de controversia, es el de HERSH, Seymour, *The Samson Option: Israel's Nuclear Arsenal and American Foreign Policy*, Ramdon House, Nueva York, 1991.

tratado. Este artículo contiene una cláusula general y abstracta en virtud de la cual los Estados nucleares se comprometieron (como fórmula de mínimo compromiso para contentar a los Estados no nucleares) a «celebrar negociaciones *de buena fe* sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares *en fecha cercana* y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional».

Sin embargo para los Estados nucleares (especialmente, Estados Unidos), que hicieron una interpretación a posteriori de dicho artículo, la obligación de cesación de carrera de armamentos no se refiere exclusivamente a los países nucleares, ni exige explícitamente la conclusión de acuerdos relativos al desarme, toda vez que tampoco se indica la forma de llevar a cabo éstos (salvo «de buena fe»), ni tan siquiera una fecha concreta para ello (más que la «cercana»). Esta indefinición intentó remediarse en 1995, con motivo de la celebración de la Conferencia de Revisión y Prórroga del TNP, de la que más adelante nos ocuparemos.

A pesar de las críticas de las que ha sido objeto el TNP por su carácter discriminatorio, no se puede negar su aportación decisiva a lo largo de cuarenta años a la contención de la proliferación incontrolada de armamentos nucleares. Al margen de los propios Estados nucleares, sólo la India, Pakistán y Sudáfrica han llevado a cabo con éxito la explosión de una bomba nuclear. Únicamente tres Estados, ninguno de ellos Parte en el TNP, poseen en la actualidad capacidad nuclear suficiente para poder fabricar armas nucleares: India, Israel y Pakistán. Corea del Norte constituye el único caso de un Estado que se ha retirado del TNP (tras anunciar que tenía capacidad nuclear suficiente para poder fabricar varias bombas nucleares), y pese a haber realizado dos ensayos nucleares (el 9 de octubre de 2006 y el 25 de mayo de 2009, respectivamente), su status, como potencia nuclear, siempre fue discutido. Con respecto a Irán, y pese a las sospechas internacionales acerca de la doble naturaleza (civil y militar) de su programa nuclear, unido a las reiteradas denuncias de falta de cooperación con el OIEA a la hora de facilitarle información completa sobre dicho programa, tampoco existen en la actualidad claras evidencias acerca de su capacidad militar nuclear. Sin embargo, caso de que esta capacidad se llegase a materializar, podría ocasionar un «efecto dominó» o «en cascada» altamente preocupante en la región, cuestionando la eficacia del TNP para evitar futuros casos de proliferación nuclear.

A nivel global, y con la salvedad de los casos expuestos, puede afirmarse que la situación actual constituye un éxito considerable para el Tratado,

teniendo en cuenta que cuando éste se firmó en 1968, los pronósticos apuntaban a que serían alrededor de dos docenas el número de países que tendrían acceso al arma nuclear a finales de la década de los ochenta. Sudáfrica constituye el primer ejemplo de un Estado que habiendo adquirido capacidad nuclear propia con posterioridad a la entrada en vigor del TNP, eligió de forma voluntaria desmantelar su arsenal nuclear y someter su programa nuclear civil a las inspecciones internacionales previstas en el Tratado. En la década de los noventa el TNP se vio reforzado como consecuencia de la aplicación de la Resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por medio de la cual se condenaba a Irak por incumplimiento reiterado del TNP, obligándola a desmantelar su programa nuclear militar y a someter todas sus instalaciones nucleares a control del OIEA, encargado de la verificación de los compromisos adquiridos por los Estados bajo el TNP.

En 1993 el Director del OIEA declaró que dicho programa se encontraba ya totalmente desmantelado, sin que Irak hubiese retenido «capacidad física de producción de material fisionable de grado militar». Era la primera vez en la historia del *régimen de no proliferación nuclear* que el Consejo de Seguridad daba su apoyo unánime al OIEA, adoptando sanciones concretas en contra de Irak, lo que significaba el apoyo al TNP y ello a pesar de que por entonces dos de sus miembros permanentes, Francia y China, no habían suscrito aun el Tratado.

En lo que sería la otra cara de la moneda, son muchos los que argumentan que el Tratado no ha podido evitar que algunos Estados Partes se hayan beneficiado precisamente de su estatus de potencia no nuclear para adquirir capacidad militar nuclear, gracias a las transferencias de productos y tecnologías de otros países, Partes o no en el Tratado, bajo la presunción de utilización de tecnologías con una finalidad exclusivamente civil (además de Irak y Libia, en la década de los ochenta, Irán, a comienzos de la década de los noventa).

Fruto de dicho debate, y sobre todo, a raíz del descubrimiento del programa nuclear secreto iraquí (y que el OIEA, pese a las acusaciones de EEUU, admitió haber quedado totalmente desmantelado en 1993) (30) se

(30) En el informe presentado por el Director General del OIEA al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 27 de junio de 1998 (UNSC, 1998: 684) se señalaba: «no hay pruebas de que Irak consiguiese fabricar armas atómicas; su infraestructura ha sido desmantelada casi totalmente por el OIEA a finales de 1992; Irak no ha retenido capacidad física de producción de material fisionable de grado militar».

incrementaron los esfuerzos por controlar la proliferación nuclear, a través del fortalecimiento del sistema de salvaguardias del OIEA para evitar que en el futuro se produjesen casos similares de no detección.

Tras varios años de discusiones, en 1997 se aprobó el nuevo sistema de salvaguardias reforzado, contenido en un «Modelo de Protocolo Adicional a los Acuerdos de Salvaguardias» (INFCIRC/540), conocido con el nombre de «salvaguardias totales», refuerza los poderes de verificación del Organismo, al abarcar todo el conjunto del ciclo de producción nuclear (minas de uranio, materiales nucleares, residuos e instalaciones). El Protocolo, de ratificación facultativa (no suscrito por Irán), permite el acceso de los inspectores a todas las instalaciones e infraestructuras nucleares en un país, garantizando un mejor conocimiento de las actividades que éste lleva a cabo (incluso, mediante toma muestras ambientales) e identificando de forma más clara cualquier posible desviación de materiales nucleares.

LAS CONFERENCIAS DE REVISIÓN DEL TNP DE 1995 Y 2000 COMO BASE DE LA AGENDA DE DESARME

Otra de las particularidades del TNP residía en que no era un tratado de duración indefinida. Inicialmente concluido por un período de 25 años, una Conferencia de los Estados Partes en el Tratado debía decidir en 1995 acerca de su prórroga indefinida, por uno o varios períodos suplementarios de tiempo o, bien la terminación del mismo. Sin embargo, la idea principal era que la prórroga indefinida del TNP no debía verse como el fin último y exclusivo de la Conferencia de 1995, sino que debía aprovecharse la Conferencia para arrancar mayores concesiones a las potencias nucleares y progresar en las negociaciones sobre desarme nuclear (31). En materia de desarme, la Conferencia de Revisión de 1995 decidió que la prórroga indefinida del TNP exigía a cambio una concreción mucho mayor de los compromisos de los Estados nucleares a la luz del artículo VI del Tratado. Como señaló el Ministro de Asuntos Exteriores ruso durante la Conferencia, «la prórroga indefinida, no debía significar una posesión indefinida de las armas nucleares en manos de las potencias nucleares».

(31) Para un análisis sobre la génesis y los resultados de la Conferencia de Revisión y Prórroga del TNP de 1995, véase, GARRIDO REBOLLEDO, V., «La Conferencia de Revisión y Prórroga del TNP: el debate entre consenso o mayoría», *Meridiano CERJ*, N° 3, Madrid, 1995, pp. 13-16; «Después de Nueva York: la fragilidad de la no proliferación nuclear» *Papeles de Cuestiones Internacionales*, N° 55, CIP, Madrid, 1995, pp. 81-87.

Algunos Estados no nucleares (especialmente del Movimiento de Países No Alineados) vieron en dicha conferencia la posibilidad de establecer una mayor vinculación entre los compromisos de desarme y no proliferación, de tal modo que se pudiesen concretar las obligaciones a las que estaban sometidos los Estados nucleares en virtud del artículo VI del Tratado. Con dicha finalidad se adoptó (junto a dos decisiones relativas, al refuerzo del proceso de revisión del TNP y a la prórroga indefinida del Tratado, y una resolución sobre Oriente Medio), uno de los documentos más significativos (e inesperados) en materia de desarme nuclear, con el título de *Principios y Objetivos de Desarme y No proliferación Nuclear* (32) (conocido comúnmente por las siglas «P&O») y que, aunque no fue considerado jurídicamente vinculante por parte de las potencias nucleares (no se trata de una resolución, sino de una decisión adoptada en el contexto de la prórroga indefinida del TNP), debería presidir la agenda de las negociaciones sobre la materia de las próximas décadas (33). Dicha agenda quedó articulada en torno a siete grandes prioridades a corto y medio plazo, de las cuales, las tres primeras son aun percibidas en la actualidad como aspectos esenciales del régimen de no proliferación.

La primera de ellas, consistía en lograr la universalización del TNP como una prioridad urgente, es decir, conseguir que los Estados que no fueran aun Partes en el Tratado lo suscribiesen a la mayor brevedad (especialmente aquéllos con instalaciones nucleares sin someter a salvaguardias del OIEA, es decir, Israel, India y Pakistán y que, hasta la fecha, siguen siendo reacios a hacerlo).

La segunda prioridad era la no proliferación de armas nucleares ya que ésta incrementa seriamente el peligro de una guerra nuclear. «Deben ser realizados todos los esfuerzos para aplicar el Tratado en todos sus aspectos para prevenir la proliferación de las armas nucleares y otros dispositivos nucleares explosivos, sin perjuicio de los usos pacíficos de la energía nuclear por parte de los Estados Partes en el Tratado».

En tercer lugar, alcanzar un desarme nuclear en sentido amplio. Los Estados nucleares reafirman su compromiso de llevar a cabo negociaciones de buena fe sobre medidas efectivas relativas al desarme nuclear, como establece el artículo VI del TNP. Para conseguir la aplicación plena y efectiva de dicho artículo se adopta un plan de acción (que constituye

(32) Documento de la Conferencia NPT/CONF.1995/L.5 de 9 de mayo de 1995. Se puede consultar en http://www.mcis.soton.ac.uk/Site_Files/pdf/bb2008/partii/sectione.pdf.

(33) GARRIDO REBOLLEDO, V., *La Conferencia de Revisión y Prórroga del TNP...*, op. cit.

la esencia de la decisión sobre los P & O), articulado a su vez sobre cinco medidas progresivas, comenzando por la negociación y entrada en vigor de un Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, no más tarde de 1996 (adoptado finalmente el 10 de septiembre de 1996 pero aun no en vigor, entre otras cosas, por faltar de ratificación de Estados Unidos, Israel, India o Pakistán (34)). A diciembre de 2009, el TPCE había sido firmado por 181 Estados y ratificado por 150 (31 de los 44 Estados necesarios para la entrada en vigor definitiva del Tratado lo han firmado, pero aun no ratificado). La segunda prioridad la constituía la apertura inmediata de negociaciones que condujesen a la pronta adopción de una convención no discriminatoria y universalmente aplicable prohibiendo la producción de material fisible para la fabricación de armamento nuclear o dispositivos explosivos semejantes (FMCT o Fissban) (35). Finalmente, un compromiso de los cinco Estados nucleares *de iure* (P-5) de realizar esfuerzos sistemáticos y progresivos para reducir globalmente las armas nucleares, con el objetivo último de su total eliminación, así como promover el desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional. En este contexto habría que situar las conversaciones bilaterales entre Estados Unidos y Rusia para la reducción de sus arsenales nucleares estratégicos (Tratado START, cuya renovación está aun negociándose a finales de 2009).

En el punto cuarto de la agenda figuraba la creación Zonas Libres de Armas Nucleares (ZLANs): se reconoce la importancia de la creación de estas zonas, especialmente en Oriente Medio (en dónde resulta más problemático, debido a la existencia de un Estado nuclear no Parte en el TNP, Israel) y se indica que la creación de otras nuevas en el futuro, sería bien acogida. Desde 1995 se han creado tres nuevas ZLANs: en el Sureste Asiático (Tratado de Bangkok de 1995, en vigor desde el 28 de marzo de

(34) Sobre el CTBT véase, GARRIDO REBOLLEDO, V., «Pruebas Nucleares: Punto y final» en *Anuario del CIP 1996-1997*, Icaria, Barcelona, 1997, pp. 347-359.

(35) «Fisionable» es cualquier material con los átomos que pueden experimentar la fisión nuclear. «Fisible» se define para los materiales que son fisionables cerca de neutrones con cero energía cinética. «Fisible» así, es más restrictivo que «fisionable» - aunque todos los materiales fisibles son fisionables, no todos los materiales fisionables son fisibles. El uranio-238 (U-238) es fisionable, pero no fisible. Neutrones producidos por la fisión del U-235 tienen una energía de ca. 1 MeV (100 TJ/Kg., es decir, una velocidad de 14.000 km/s) y no causa la fisión de U-238, sino los neutrones producidos cerca deuterio-tritio la fusión tiene una energía de los neutrones 14.1 del MeV (1400 TJ/Kg., es decir, una velocidad de 52.000 Km./s) y de la poder de la fisión uranio-238 y otro fácilmente no-fisibles actínidos. Los neutrones producidos por esta fisión no son otra vez bastante rápidos producir nuevas fisiones, así que U-238 no sostiene una reacción en cadena.

1997), en Asia Central (*Declaración de las Cinco Naciones de Almaty*, de 8 de septiembre de 1996, en vigor desde el 21 de marzo de 2009) y en el Continente Africano (Tratado de Pelindaba de 1996, en vigor desde el 15 de julio de 2009). Dichas nuevas zonas vienen a sumarse a otras tres ya existentes: la Antártica (Tratado del Antártico de 1959, en vigor desde el 23 de junio de 1961), América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco de 1967, en vigor para todos los Estados de la región desde el 23 de octubre de 2002) y Pacífico Sur (Tratado de Rarotonga de 1985, en vigor desde el 11 de diciembre de 1986). Además, Mongolia se declaró territorio libre de armas nucleares el 25 de septiembre de 1992, siendo efectivo dicho estatus desde el 3 de febrero de 2000, fecha en la que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución específica al respecto, la 63/56 (36).

La quinta cuestión de la que se ocupó la Conferencia del TNP sin mucho éxito, fue arrancar un compromiso de no-primer uso de las armas nucleares por parte de los P-5 (en forma de adopción de un tratado internacional legalmente vinculante) contra aquéllos Estados Partes en el Tratado (*garantías negativas de seguridad*).

En sexto lugar figuraba el fortalecimiento del sistema de salvaguardias internacionales a cargo del OIEA, con vistas a evitar futuros casos de incumplimiento del Tratado y que, como ya se ha señalado, dio como resultado, tras varios años de negociaciones, la adopción en 1997 del «Modelo de Protocolo Adicional a los Acuerdos de Salvaguardias» (INFCIRC/540).

Finalmente, el documento sobre «P&O» incluía una extensa referencia a lo que constituye el tercer pilar del TNP, «el derecho inalienable de todo Estado Parte en el Tratado a la utilización de la energía nuclear con propósitos pacíficos, sin discriminación y de acuerdo con los artículos I, II y III del Tratado». Además de como un derecho, se reconoce como un deber que tienen los Estados nucleares tecnológicamente más avanzados de facilitar la participación del resto de los Estados Parte en el TNP en materia de intercambio de equipos, materiales e información científica y tecnológica sobre los usos pacíficos de la energía nuclear y que debe ser plenamente aplicado.

(36) La resolución lleva por título «Mongolia's international security and nuclear-weapon-free status». Para un análisis retrospectivo sobre esta cuestión, véase, <http://cns.miis.edu/inventory/pdfs/mongol.pdf>.

TABLA I

Arsenales Nucleares Mundiales (noviembre de 2009)

Estado	Armamento Nuclear Estratégico	Nuclear No Estratégico	Total (Estratégico + Táctico)
EEUU	2.126	500	2.623 (+2.577 res. + 4.200 d.) = 9.400
Rusia	2.668	2.050 (5.390 ?)	4.718 (+8.282 r/d)↓ = 13.000
China	176? Desplegadas	?	240 ? ↑ Incremento en un 25% arsenal desde año 2005
Francia	300	0	300 (Mirage 2000N /ASMP + Super Étendard /ASMP + SLBMs M45)
Reino Unido	200→160	0	160 (renovación SLBMs (Trident) decidida por el Parlamento el 14/6/2007) + 10/15? = 180-185
Israel	80-200?	?	170? 80 operativas
India	60?	?	60-80? 60 operativas↑
Pakistán	60?	?	70-90? 60 operativas↑
Corea del Norte	5-12? Reservas PU	?	?
TOTAL			~23.360*

res. = ojivas nucleares en la reserva; d = ojivas nucleares retiradas, a la espera de su desmantelamiento. * El número total estimado de armamento nuclear fabricado desde 1945 a nivel mundial asciende a más de 128.000 ojivas, de las cuales, el 98 por ciento fueron construidas por EEUU (55% o 70.000 cabezas nucleares) y la URSS (43 por ciento o 55.000 ojivas nucleares). Fuente: Elaboración propia, con base a los datos contenidos en el «Nuclear Notebook: Worldwide deployments of nuclear weapons, 2009», *The Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 65, N° 6, noviembre-diciembre de 2009, pp. 86-98, <http://thebulletin.metapress.com/content/xm38g50653435657/fulltext.pdf>.

Uno de los asuntos más controvertidos de la Conferencia se refería a la conclusión de un tratado para el establecimiento de una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio, cuya implicación más importante era la renuncia a la capacidad nuclear israelí (uno de los caballos de batalla que enfrentó a los países árabes, por el programa nuclear israelí, con los nucleares durante y hasta el final de la Conferencia, como demostró la aprobación de la resolución sobre Oriente Medio, en la que finalmente, desaparece cualquier mención expresa al programa nuclear israelí) (37).

Cinco años más tarde, la sexta Conferencia de Revisión del TNP del año 2000 dio un paso más en la concreción de los compromisos acordados en 1995 a través de la adopción de un plan de acción de desarme nuclear contenido en una lista de «13 pasos prácticos» de aplicación progresiva. El documento, adoptado por consenso, proponía un conjunto de medidas cuyo fin último sería la plena aplicación del artículo VI del TNP: entrada en vigor del Tratado para la Prohibición (rechazado por el Senado de EEUU en 1999) y, hasta entonces, el mantenimiento de una moratoria nuclear indefinida; la negociación de una Convención para la prohibición de la producción de materiales fisionables con propósitos militares; la aplicación del principio de irreversibilidad en desarme nuclear; el establecimiento, en el seno de la Conferencia de Desarme (el único órgano multilateral con capacidad para negociar tratados internacionales en materia de desarme y control de armamentos, pero prácticamente bloqueada desde 1996) de un órgano subsidiario que se ocupase del desarme nuclear; el compromiso inequívoco de eliminación de los arsenales nucleares por parte de los Estados nucleares, incluyendo la entrada en vigor del Tratado START II (que pretendía limitar el número de las armas nucleares estratégicas de EEUU y Rusia a las 3.000-3.500 ojivas y que nunca llegó a entrar en vigor por la denuncia del tratado por parte de Moscú el 12 de junio de 2002, en respuesta a la retirada unilateral de Washington del Tratado sobre Misiles Anti balísticos o Tratado ABM, por sus siglas en inglés); todo ello incluyendo, además, el desarrollo de las capacidades de verificación necesarias para asegurar el cumplimiento de los acuerdos de desarme nuclear (38).

(37) *Russian Federation, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America: draft resolution*. Documento de la Conferencia NPT/CONF.1995/L.8, 10 de mayo de 1995.

(38) Para consultar el documento completo y su aplicación véase, Tariq Rauf, *Towards NPT 2005: An action plan for the «13 Steps» towards nuclear disarmament agreed at NPT 2000*, Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies, Monterey, 2001.

La VII Conferencia de Revisión del TNP finalizó el 27 de mayo de 2005 sumergida en un clima de frustración y escepticismo. Los 153 Estados participantes en la Conferencia fueron incapaces, tras cuatro semanas de debates, de ponerse de acuerdo acerca de un documento final que materializase los principales compromisos adoptados en las dos Conferencias de Revisión precedentes, la de 1995 y, sobre todo, la de 2000 (39).

El sentimiento generalizado de «oportunidad perdida» tuvo tres causas principales: primera, la falta de voluntad de los Estados participantes a la hora de ocuparse de asuntos sustanciales relacionados con el Tratado (se tardó más de dos semanas en definir el programa de trabajo de la Conferencia); segunda, la actitud de algunos Estados (especialmente los pertenecientes al Movimiento de Países No Alineados) y que, lejos de buscar el consenso, intentaron reiteradamente aplicar una política basada en «todo o nada»; y tercera, la percepción de los países nucleares, basada en que los acuerdos alcanzados en el año 2000 iban mucho más allá de lo que ellos mismos estaban dispuestos a aceptar. Durante la conferencia, varios asuntos centraron los debates, como el abandono del TNP por parte de Corea del Norte y las disputas para determinar si había existido violación del Tratado por parte de Irán.

Mención especial merece la posición de la Liga de Estados Árabes y de Egipto, al que muchos acusan abiertamente de ser el principal culpable de que la Conferencia no hubiese podido adoptar un documento final consensuado. La Liga de Estados Árabes manifestó desde el primer momento (y Egipto fue el encargado de defender dicha posición) que su principal prioridad durante la Conferencia era promover la creación de una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio, de acuerdo con los compromisos adoptados en 1995 y reiterados en la Conferencia de 2000. Teniendo en cuenta que Israel es el único Estado de la región que aun no se ha adherido al TNP, ni acepta someter sus instalaciones a las salvaguardias del OIEA, la Liga de Estados Árabes, y especialmente Egipto, hizo una propuesta a la Conferencia con una «misiva» de aceptación o de bloqueo del documento final y que contenía una solicitud de compromiso de todos los Estados Partes en el Tratado de «no transferir equipo, información, materiales o instalaciones, recursos o dispositivos relacionados con la energía nuclear o asistencia a la esfera nuclear a Israel mientras

(39) Sobre los resultados de la Conferencia de Revisión del TNP de 2005, véase, GARRIDO REBOLLEDO, V., «Cuatro semanas de mayo, cinco años por delante: el fracaso de la VII Conferencia de Revisión del TNP», *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI), N° 72/2005, 7 de junio de 2005. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/756.asp>.

este Estado no sea Parte en el Tratado y no someta todas sus instalaciones nucleares a salvaguardias del OIEA» (40). De este modo, la imposición de sanciones a Israel se convertía en la principal causa de falta de avance de las diferentes comisiones y de sus nefastas consecuencias.

El otro gran asunto pendiente de solución era el relacionado con el programa nuclear iraní. Irán, en el centro de la polémica desde hace meses, fue especialmente activo durante la Conferencia. Además, conforme iban pasando los días, la tensión entre Teherán y Washington, por el cruce mutuo de acusaciones acerca de cuáles eran sus respectivas intenciones, fue en aumento. Irán nunca ha reconocido poseer ni estar desarrollando un programa nuclear militar, reclamando, en cambio, su derecho a utilizar la energía nuclear con propósitos pacíficos, de acuerdo con el artículo IV del TNP, del que es país signatario desde 1970. La posición geoestratégica de Irán y el hecho de que sea un actor de primer orden en términos energéticos es clave para entender la crisis nuclear actual. Pero además de la trascendencia económica, el programa nuclear iraní tiene una obligada connotación estratégica ya que, el dominio completo del ciclo combustible le brinda una cierta capacidad de disuasión generada por la posibilidad de tener capacidad, en el futuro, para fabricar armamento nuclear, aunque no la materialice por sí misma. Por ello, lo que está en juego no es sólo evitar que Irán pueda dotarse con capacidad nuclear para fabricar armamento nuclear, con unas consecuencias regionales e internacionales de gran calado y que, desde luego, tendría también graves consecuencias en la actitud a seguir por otros Estados, dentro y fuera de la región (una especie de «efecto dominó»). Más allá de ese hecho, sin duda preocupante, está la eficacia del ya muy desprestigiado régimen de no proliferación nuclear y la credibilidad del sistema de inspecciones internacionales, aplicado a través de los mecanismos de salvaguardias del OIEA.

Desde entonces, muchos Estados que bajo el prisma del TNP tienen la consideración de países no nucleares han venido acusando a las cinco potencias nucleares de rechazar su participación en una negociación multilateral, que tendría como fin último la adopción de un compromiso jurídicamente vinculante y con fecha concreta para la eliminación total de sus arsenales nucleares. Por su parte, los Estados nucleares esgrimen que, para llegar al desarme nuclear es necesario seguir una política de pequeños pasos, sin establecer fechas concretas ni límites a la negociación.

(40) Documento de la Conferencia *NPT/CONF.2005/WP.40*.

Los P-5 consideran además, que ni la Asamblea General de Naciones Unidas, ni la Conferencia de Desarme de Ginebra (CD) (41), son los foros internacionales más adecuados para negociar la futura agenda de desarme, prefiriendo las negociaciones directas entre los P-5. Estas deberían tener lugar, primero, a nivel bilateral, entre Estados Unidos y Rusia, para después ampliarse al resto de los países nucleares, dentro de un marco multilateral restringido.

Las principales críticas de los países no nucleares es que las potencias nucleares no han hecho lo suficiente para cumplir los objetivos establecidos en el plan de acción adoptado en el año 2000. Los primeros señalan que los P-5 han tratado sistemáticamente de desvincularse y reinterpretar la lista de los «13 pasos prácticos», señalando que lo esencial no son las cuestiones relacionadas con el artículo VI del TNP, sino las violaciones del tratado. Otra muestra de las diferencias en cuanto a la percepción de las prioridades es la alianza franco-estadounidense creada en el Comité Preparatorio del TNP de 2004, en el que las referencias al documento del año 2000 fueron mínimas y, además, ni siquiera se logró adoptar un documento con recomendaciones de cara a la Conferencia de 2005 (42).

En el centro de las críticas acerca del incumplimiento de los compromisos de desarme se ha encontrado tradicionalmente EEUU, comenzando por el rechazo del ex Presidente Bush a ratificar el TPCE, la negativa a apoyar la adopción de un Tratado o Convención para la prohibición de la producción de material fisionable con propósitos militares o FMCT (a la que se considera no verificable de forma efectiva); o la doctrina sobre utilización del arma nuclear (a favor de las garantías negativas de seguridad para los Estados Partes en el TNP, pero sin renunciar a la utilización de armas nucleares contra un Estado que posea armas químicas y/o biológicas) (43).

-
- (41) La Conferencia de Desarme (creada en 1979) es el único foro multilateral de negociación sobre cuestiones de control de armamentos y el desarme. Funciona sobre una lista de temas llamada «decálogo» (tras la adopción de la Convención de armas Químicas y el tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares -TPCE/CTBT - ocho, y, desde 2007, siete temas). Las decisiones se adoptan por consenso de sus sesenta y cinco Estados miembros, pero desde el 1997 hasta 2009 ha permanecido bloqueada ante la falta de acuerdo adopción entre sus miembros para adoptar una agenda o programa de trabajo.
- (42) Para un resumen de los resultados del PrepCom de 2009, véase, «Layng Substantive Groundwork for 2010: Report of the 2009 NPT PrepCom», *Disarmament Diplomacy*, N° 91, verano de 2009, <http://www.acronym.org.uk/dd/dd91/91npt.htm>.
- (43) SCHEINMAN, Lawrence, «Disarmament: Have the five nuclear powers done enough?», *Arms Control Today*, enero-febrero de 2005, http://www.armscontrol.org/act/2005_01-02/Scheinman.

A su vez, la decisión de EEUU de retirarse del Tratado ABM (tras su denuncia unilateral) el 13 de junio de 2002 abrió una brecha en las relaciones bilaterales entre Washington y Moscú en materia de desarme y control de armamentos. Para Moscú, el Tratado ABM constituía la piedra angular del desarme y, en respuesta a dicha retirada declaró nulo al día siguiente el Tratado de Reducción de Armas (Nucleares) Estratégicas (START II), el 14 de junio. El Tratado ABM se basaba en el principio de la disuasión nuclear, según la cual un país se abstendría de utilizar sus armas nucleares si sabía que el Estado objeto de su ataque respondería con las suyas propias. De ese modo, en el Tratado se limitaba el número de armas y radares permitidos, a la vez que se acordaba ubicar los misiles tan sólo en los territorios nacionales. Ambos países acordaron no fabricar ningún sistema distinto al de las bases fijas terrestres que ya hubieran desarrollado, pero el tratado permitía continuar con los ensayos y el desarrollo de este tipo de armas (aunque también prohibía los sistemas nacionales de defensa antimisiles). El texto del tratado comenzaba señalando que «procede de la premisa de que la guerra nuclear tendría consecuencias devastadoras para la humanidad». Para el entonces Presidente de EEUU, George W. Bush, el Tratado ABM «entorpecía la capacidad del Gobierno para desarrollar formas de proteger a nuestro pueblo de futuros ataques misilísticos de terroristas o de Estados delincuentes» (44), toda vez que consideraba a éste una «reliquia del pasado, de los tiempos de la Guerra Fría y, por consiguiente, obsoleto» (45).

Sin embargo, en el trasfondo de todo el debate se encontraba una razón de peso: el ABM obstaculizaba, en gran medida, el despliegue futuro del escudo antimisiles de EEUU. Decimos hasta cierto punto, porque el Tratado permitía completar las pruebas del sistema terrestre de trayectoria media, la pieza central del programa de Defensa Nacional de Misiles. Los planes del ex Presidente Clinton acerca del despliegue de un escudo antimisiles sólo contemplaban la instalación de un nuevo radar terrestre en Alaska, en dónde también estarían situados los interceptores de misiles. Ello suponía introducir ligeras modificaciones al Tratado ABM, mediante la enmienda de sus artículos 1 y 3.

(44) LOBE, Jim, «Desarme-EEUU: Adiós al Tratado de Misiles Antibalísticos», *Inter Press Service New Agency*, Washington, 13 de diciembre de 2005, http://www.ipnespanol.net/ataque/1312_5.shtml.

(45) «Bush y Putin redefinen las reglas de la seguridad mundial», *El Mundo*, 16 de junio de 2001.

Además, hay que tener en cuenta que la propuesta inicial de Clinton sólo pretendía proteger la costa occidental de EEUU de un potencial ataque con misiles balísticos lanzados por países enemigos o delincuentes («*rogue states*»), como Corea del Norte o, posteriormente, Irán. En ningún caso el sistema pretendía ofrecer protección al Continente europeo contra un potencial ataque de uno de esos países (integrados dentro de una terminología global, inespecífica y cambiante conocida como «el eje del mal»). La solicitud formal de EEUU en enero de 2007 a Polonia y a la República Checa para negociar la instalación de 10 silos de misiles interceptores y una estación de radar, respectivamente, contra misiles balísticos de medio y largo alcance procedentes de Oriente Medio ocasionó la nueva crisis de los misiles con Rusia, que lo veía como una amenaza directa contra ella y sus fronteras. La propuesta formaba parte del «Ballistic Missile Defense System» (BMDS, por sus siglas en inglés) y sería su tercer emplazamiento terrestre, tras su despliegue en Alaska y California.

La propuesta de ampliación de programa BMDS hacia el territorio europeo presentó objeciones políticas y técnicas. Las primeras, debidas a la forma en la que se había adoptado la decisión, siguiendo el patrón estadounidense de contraproliferación: propuesta bilateral a los aliados más favorables y, en su caso, facilitar la «multilateralización» si los demás Estados miembros lo deseaban, pero nunca antes, para evitar retrasos en su programación unilateral. A esas objeciones se añadió la presión rusa por la medida y los recelos de algunos Estados OTAN ante la contraproliferación, por si ésta acababa desplazando a la no proliferación. Desde el punto de vista técnico, las objeciones expresaban las reservas sobre la posibilidad de que Irán pudiera acabar disponiendo de misiles de largo alcance y de la viabilidad del sistema cuando los resultados de las pruebas de ensayo eran dispares y poco conocidos en sus detalles (46).

El momento de máxima tensión se produjo en febrero de 2007, cuando, con ocasión de la celebración de la 43ª Conferencia sobre Política de Seguridad en Múnich, Vladímir Putin acusó George W. Bush de fomentar la proliferación nuclear (47) y a EEUU de ser «unilateralista al agitar la ame-

(46) ARTEAGA, Félix, «La contraproliferación» en GARRIDO REBOLLEDO, V. (coord.), *Respuestas al reto de la proliferación*, Documentos de Seguridad y Defensa, N° 27, CESEDEN-Ministerio de Defensa, Madrid, 2009, p. 96, http://www.ceseden.es/centro_documentacion/documentos/27.pdf.

(47) «Putin acusa a Bush de fomentar la proliferación nuclear», *El País*, 11 de febrero de 2007, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Putin/acusa/Bush/fomentar/proliferacion/nuclear/elpeuint/20070211elpeuint_3/Tes.

naza rusa para llevar a cabo sus guerras e instalar un escudo antimisiles en Europa» (48).

Para Rusia (y China), los verdaderos motivos del despliegue del escudo antimisiles no eran otros que mermar la capacidad disuasoria del arsenal ruso, al considerar que el sistema de radares de alerta temprana que el programa norteamericano incorporaba aspiraba en realidad a controlar los eventuales lanzamientos de misiles balísticos rusos. En respuesta, Moscú anunció que instalaría misiles en el enclave ruso de Kaliningrado, en la frontera con Polonia y que se retiraría de todos los acuerdos de control de armamentos de los que era Parte, entre ellos, además del Tratado START II (tras la denuncia por parte de EEUU del Tratado ABM en 2002), el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE, cuya aplicación fue suspendida el 14 de julio de 2007), a la vez que amenazó con denunciar el Tratado sobre Misiles de Corto y Medio Alcance de 1987 (INF).

De ese modo, Rusia vinculó el futuro de los tratados de control de armamento y desarme con el sistema de defensa misiles de EEUU y, especialmente, en lo que se refería a la arquitectura europea del sistema en los territorios de la República Checa y Polonia. En términos estratégicos, Rusia anunció que, con la acogida en su suelo de dicho sistema, ambos Estados podrían ser un «blanco» de un ataque con misiles rusos.

LAS PROPUESTAS DE DESARME GLOBAL E INICIATIVAS DE NO PROLIFERACIÓN DEL PRESIDENTE BARACK OBAMA

El 5 de abril de 2009 (el mismo día que Corea del Norte lanzó un misil de largo alcance), Barack Obama anunció, con motivo de un discurso pronunciado en el centro de Praga, la «convicción de América de conseguir la paz y la seguridad en un mundo sin armas nucleares»; «EEUU, es la única potencia que ha hecho uso de una bomba atómica y, por lo tanto, tiene el deber moral de actuar para buscar la paz y la seguridad de un mundo sin armas nucleares»; «juntos, fortaleceremos el Tratado de No Proliferación Nuclear como base de la cooperación para frenar la producción de material nuclear que se emplea para fabricar armamento nuclear» (49). En particular, el Presidente Obama describió el «camino a seguir» por

(48) «Misiles de Putin contra EEUU», *Revista Cambio* 16, 26 de febrero de 2007.

(49) *Remarks by President Barack Obama, Hradcany Square, Prague, Czech Republic*, The White House, Office of the Press Secretary, 5 de abril de 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/.

EEUU, para conseguir un mundo libre de armas nucleares», comenzando por «poner fin al pensamiento de la Guerra Fría», reduciendo el papel de las armas nucleares en nuestra estrategia de seguridad», instando a otros a hacer lo mismo.

La idea de «un mundo libre de armas nucleares» tampoco es del todo novedosa ya que, en definitiva, constituye el objetivo final del TNP, contemplado como compromiso jurídico vinculante en su artículo VI (aunque sin fecha concreta, más que la «cercana» y sin más obligaciones jurídicas específicas que «la buena fe»). Sin embargo, en el otro lado de la balanza, son muchos los que cuestionan el cumplimiento de los compromisos de desarme y de no proliferación anunciados por el Presidente Obama y, sobre todo, su difícil concreción antes de la Conferencia de Revisión del TNP, en mayo de 2010.

La primera consecuencia de dicho llamamiento ha sido la negociación de un nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas o Tratado START entre EEUU y Rusia (firmado en 1991 y cuya vigencia expiró el 5 de diciembre de 2009). Durante más de cuatro décadas, la paridad nuclear (y por extensión de esta, también la química, aunque no así la biológica, ante falta de datos concretos sobre sus programas y capacidades biológicas) entre la URSS/Rusia y EEUU constituyó uno de los pilares fundamentales de las relaciones entre ambos países.

El 19-20 de mayo de 2009 tuvo lugar en Moscú la primera ronda de conversaciones sobre el nuevo tratado. Desde entonces, se han celebrado ocho rondas de consultas e intensas negociaciones entre los dos países (la última, el 9 de noviembre de 2009). El tratado establecerá un límite de entre las 1.500 y 1.675 ojivas nucleares para cada Estado durante sus primeros siete años, mientras que los vectores o portadores para transportar el armamento (misiles balísticos, bombarderos y submarinos) quedarían fijados entre 500 y 1.100 proyectiles.

En la actualidad, las relaciones bilaterales en materia de armamento estratégico nuclear están reguladas exclusivamente por el Tratado de Reducción de Armas Ofensivas, SORT (o Tratado de Moscú, que expira

El discurso íntegro, traducido al español, puede escucharse en la página Web de RTVE, <http://www.rtve.es/mediateca/videos/20090405/discurso-integro-obama-praga/468651.shtml>. Puede encontrarse una transcripción no oficial en español del discurso en la página Web de la Fundación NPS (No-proliferación para la Seguridad Global), <http://npsglobal.org/esp/index.php/discursos/149-discursos/574-discursos-de-barack-obama-en-praga-5-abril-de-2009>.

en 2012). El Tratado SORT establece un límite de 2.200 cabezas nucleares y 1.600 vectores, pero carece de medidas de transparencia y confianza comparables a las del Tratado START, al no especificar la cantidad de misiles que podrá retener cada parte y tampoco el número de ojivas que puede transportar cada misil. Además, cada una de las partes puede establecer la estructura y composición de sus fuerzas nucleares (bases terrestres, bombarderos estratégicos o submarinos nucleares), al mismo tiempo que el Tratado no establece mecanismos del control específicos, ni ningún tipo de restricciones a los misiles y ojivas nucleares en el momento de su retirada del servicio activo (es decir, omite cualquier obligación de destrucción).

En cualquier caso, las diferencias entre EEUU y Rusia sobre el recorte de sus respectivos arsenales nucleares son evidentes, como demuestra el hecho que no se hayan podido poner aun de acuerdo para la sustitución del Tratado START por otro nuevo antes de que el primero expire. En un comunicado conjunto, emitido el 12 de diciembre de 2009 por los Presidentes Barack Obama, y Dimitri Medvedev, acordaron, tras una conversación telefónica, ampliar el diálogo para la reducción de sus arsenales nucleares. Después de que delegaciones de ambos países mantuvieran en Ginebra unas conversaciones calificadas por el Kremlin como «intensas y llenas de determinación», Obama y Medvedev coincidieron en la necesidad de seguir trabajando para encontrar un tratado que pueda sustituir con éxito al START I (50).

EEUU y Rusia entrarán en el nuevo año sin haber conseguido un nuevo tratado de desarme nuclear, pero sus líderes han asegurado que el documento está casi listo y se firmará en cuanto se cierren los últimos detalles técnicos. Barack Obama declaró el 18 de diciembre, tras reunirse en Copenhague con su homólogo ruso, Dimitri Medvedev, que ambos países han logrado «excelentes progresos» y están «bastante cerca» de consensuar el acuerdo que sustituirá al tratado START. En su último intento de cerrar un acuerdo, la Casa Blanca y el Kremlin desplazaron a la Cumbre Mundial del Clima de Copenhague a ambos equipos de negociadores, y los Presidentes mismos estuvieron tan inmersos en el trabajo que Obama se sentó bajo la bandera rusa, y Medvedev, bajo la estadounidense (51).

(50) «Rusia y EEUU extienden conversaciones por pacto armas nucleares», *Reuters*, 12 de diciembre de 2009, <http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTASIE5BB0LE20091212>.

(51) «Moscú y Washington cerrarán en 2010 el nuevo tratado de desarme nuclear», *Agencia EFE*, 19 de diciembre de 2009, http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5hT1Su2cGyj_g1KZUBmTx0uqFO_2w.

La parte rusa destacó la promesa de los Presidentes de tener listo el texto del nuevo «en un futuro visible, dentro de poco tiempo», pero se han negado a poner plazos concretos, al recordar que el Tratado START de 1991 se había redactado durante dos años. «Nuestras posturas están cercanas, y los asuntos negociados, cerrados. Quedan detalles técnicos que necesitan un trabajo de acabado. Espero que podamos hacerlo en breve plazo», señaló Serguéi Prijodko, asesor del Kremlin en las negociaciones. El 21 de diciembre de 2009 el ministerio ruso de Asuntos Exteriores confirmó hoy que Rusia y EEUU prácticamente habían terminado el trabajo de redacción del nuevo tratado. «Para afinar los últimos detalles del acuerdo y presentarlo a los Presidentes de Rusia y EEUU para su firma, hay que arreglar varios problemas... Las negociaciones continuarán en enero de 2010», indicaba un documento oficial (52).

Se ha pactado, pues, una reducción sustancial en los arsenales nucleares de ambos Estados, pero el amplio abanico abierto, sobre todo, en lo que respecta al número de lanzadores, demuestra todavía una distancia apreciable en los propósitos de cada parte. El gobierno estadounidense quiere centrarse en el recorte de las cabezas nucleares actualmente listas para ser disparadas. Rusia insiste en un recorte mayor del número de vehículos porque considera que EEUU tiene más capacidad de almacenar cabezas que no irían en contra del acuerdo, y montarlas posteriormente, si la ocasión lo exigiese. El principal punto de discusión es precisamente el número de vectores, ya que EEUU no está dispuesto a reducirlos hasta los 500, como desea Rusia. Además, a la hora de contabilizar las cargas nucleares, Moscú desea que se cuenten según el número máximo de ojivas que pueda portar cada misil, independientemente de que en ese momento tenga una sola cabeza. Moscú teme que las cargas nucleares desmontadas y almacenadas por Washington puedan volver a ser desplegadas con rapidez en caso de un estallido de la tensión entre ambas potencias (53).

En cualquier caso, todo parece indicar que la iniciativa del Presidente Obama llega en un buen momento. Hay que tener en cuenta que la situación económica actual de Rusia no le permite aumentar a corto plazo su

(52) «Cancillería rusa confirma que la preparación del nuevo Tratado START está prácticamente concluida», *RIA Novosti*, Moscú, 21 de diciembre de 2009, <http://sp.rian.ru/onlinenews/20091221/124440269.html>.

(53) Para ver el contenido y evolución de las negociaciones del nuevo Tratado puede consultarse el informe preparado para los miembros del Congreso de Estados Unidos, actualizado de forma periódica, WOOLF, Amy F., *Strategic Arms Control After START: Issues and Options*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, R40084, 9 de octubre de 2009, <http://www.fas.org/srg/crs/nuke/R40084.pdf>.

potencial nuclear estratégico, sobre todo, cuando en los próximos diez años debe reemplazar, al menos, 300 misiles balísticos intercontinentales con base en tierra y otros 100 misiles a bordo de submarinos nucleares de fabricación soviética. Desde ese punto de vista, sería incluso viable pensar en unas reducciones nucleares estratégicas cercanas a las 1.000 ojivas.

Otra de las novedades importantes es que Rusia se ha mostrado a favor de dialogar sobre el armamento nuclear táctico sólo después de terminadas las conversaciones sobre la reducción de armas ofensivas estratégicas. El ministro ruso de Asuntos Exteriores, Serguéi Lavrov, declaró a finales de octubre de 2009 que estaba seguro que el nuevo tratado sobre reducción de armas estratégicas establecerá una vinculación entre los armamentos ofensivos y los defensivos.

Naturalmente, la futura arquitectura del sistema de defensa antimisiles de EEUU determinará también las relaciones nucleares estratégicas con Rusia, sobre todo, tras el anuncio realizado el 17 de septiembre de 2009 por el Presidente Obama de suspender el proyecto de instalación de una parte de los componentes de del escudo antimisiles en Europa Oriental. El Presidente estadounidense justificó la polémica decisión ante la necesidad de acomodar los medios militares al desarrollo que el programa nuclear iraní había tenido en los últimos años. Ello había obligado, según la Casa Blanca, a la sustitución del programa defensivo inicial, mucho más costoso, evolucionado tecnológicamente (y, sobre todo, más explosivo políticamente), por el sencillo despliegue de interceptores SM-3. Estos sistemas serán primero instalados en barcos y después (no antes de 2015), comenzará su despliegue sobre el terreno, principalmente en algunos países del sur de Europa y Turquía. «Esta nueva arquitectura de misiles en Europa proveerá una defensa más fuerte, más inteligente y más ágil a las fuerzas norteamericanas y a los aliados de Estados Unidos. Es más amplia que el programa anterior y utiliza recursos que ya han sido probados», declaró Barack Obama al anunciar su decisión (54). Por su parte, el Presidente de Rusia, Dimitri Medvedev, aplaudió la decisión de EEUU, que calificó como responsable y positiva y suponía «un impulso al trabajo conjunto para abordar los riesgos de la proliferación de armas nucleares» (55).

Además de las nuevas iniciativas de desarme nuclear, la Administración Obama se ha mostrado a favor de reforzar la mayoría de los instrumentos ju-

(54) «Obama renuncia al escudo antimisiles», *El País*, 18 de septiembre de 2009, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Obama/renuncia/escudo/antimisiles/epepiint/20090918elpepiint_2/Tes.

(55) «Una victoria diplomática para Rusia», *El País*, 18 de septiembre de 2009, http://www.elpais.com/articulo/internacional/victoria/diplomatica/Rusia/elpepiint/20090918elpepiint_3/Tes.

rídicos internacionales de no proliferación. De forma especial, la ratificación por parte del Senado estadounidense del TPCE/CTBT (para cuya entrada definitiva en vigor es necesaria la misma), el apoyo a la negociación de un tratado verificable para la prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares (FMCT o Fissban); el fortalecimiento del sistema de salvaguardias a cargo del OIEA; o el reforzamiento de la cooperación nuclear civil en materia nuclear, incluyendo la creación de un Banco Internacional de Combustible para que los Estados puedan acceder a la energía nuclear con fines pacíficos sin incrementar los riesgos de proliferación.

El 9 de julio de 2009, el coordinador de la Casa Blanca para Control de Armamentos, Armas de Destrucción Masiva, Proliferación y Terrorismo, Gary Samore (*the nuclear guy* como admitió que le llama familiarmente el Presidente Obama) realizó una presentación sobre «La estrategia de la Administración Obama de control de armamentos y no proliferación», que señaló estaba basada en cuatro pilares (56):

- (1) Desarme nuclear, en especial, las nuevas posiciones sobre la negociación de un acuerdo post-START, la ratificación del TPCE/CTBT y el comienzo de la negociación de un FMCT.
- (2) No proliferación nuclear, que centró ante todo en los riesgos más inmediatos que se derivarían de las políticas de Corea del Norte e Irán.
- (3) Energía nuclear, reconociendo el derecho a su desarrollo pero evitando que el anunciado «renacimiento nuclear» pueda dar lugar a una diseminación de instalaciones nacionales de enriquecimiento de uranio.
- (4) Seguridad nuclear, tendente a garantizar la seguridad de todos los materiales nucleares mundiales.

Gary Samore también explicitó algunos importantes principios que inspiran la estrategia de la Administración Obama. El primero lo definió como «practica lo que predicas», que resulta imprescindible para dotar de legitimidad a las nuevas propuestas norteamericanas. Destacó que el desarme nuclear y la no proliferación deben ser mecanismos de sinergia y reforzarse mutuamente, pero para ello les corresponde a EEUU y a Rusia demostrar su voluntad de reducir de forma significativa sus arsenales nucleares para poder contar con la cooperación de los restantes países en sus intentos de impedir la proliferación de las armas nucleares. También señaló el convencimiento de la Administración Obama de que los nuevos acuerdos de desarme con Rusia, al crear un nuevo clima de confianza y cooperación entre los dos países, contribuirían de forma significativa

(56) Citado en AGUIRRE DE CÁRCER, M., *Las propuestas....*, op. cit., p. 5.

al logro de un entendimiento más estrecho entre ambos sobre la forma de hacer frente a los retos de proliferación que suscitan algunos países, muy especialmente, Irán. Todo ello, según Samore, supondrá una serie de beneficios concretos para la seguridad nacional estadounidense, lo que resultará crucial para que la Administración Obama logre el apoyo político que necesita del Congreso y de otros interlocutores domésticos para poder llevar a término su nueva visión sobre estos temas.

Por su parte, la Secretaria de Estado Hillary Clinton destacó el 28 de octubre de 2009, refiriéndose a «los pasos siguientes en materia de no proliferación», que «ninguna Nación está segura de la amenaza de la proliferación, y ninguna puede hacer frente a este reto por si sola...». Esa es la razón por la que EEUU ha lanzado un esfuerzo diplomático mayor para conseguir un consenso internacional renovado sobre no proliferación» (57).

Todo ello nos lleva, sin embargo, a un debate de más calado, basado en el futuro del papel de las armas nucleares en las estrategias de seguridad de las dos principales potencias (y, por extensión, de China, Francia y Reino Unido, país último que decidió en 2007 la renovación de una gran parte de sus misiles de la flota de submarinos Trident). Sin embargo, no hay que olvidar que aun existen unos arsenales nucleares mundiales compuestos por más de 23.000 ojivas y que otros (afortunadamente, no muchos) tienen capacidad técnica suficiente como para poder fabricar armamento nuclear.

Existe la percepción generalizada (y, especialmente, en EEUU) de que los esfuerzos realizados hasta la fecha por la Comunidad internacional para prevenir la proliferación nuclear en Corea del Norte (58) e Irán (59) han fracasado rotundamente. En el primer caso, y pese al acuerdo alcanzado

(57) CLINTON, Hillary, «The Next Steps on Nonproliferation», *Foreign Policy*, 28 de octubre de 2009, http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/10/28/the_next_steps_on_nonproliferation.

(58) Para un análisis detallado sobre el origen y desarrollo del programa nuclear, véase, GARRIDO REBOLLEDO, V., «Corea del Norte: Entre el Desarme y el Rearme Nuclear», *Tiempo de Paz*, núm. 32-33, Madrid, primavera-verano 1994, pp. 104-113; «La situación nuclear en Asia: ¿cuál es el atractivo del arma nuclear?» en *Asia, escenario de los desequilibrios mundiales*, Seminario de Investigación para la Paz, Centro Pignatelly (ed.), Zaragoza, 2000, pp. 227-264; «La crisis nuclear norcoreana: conflicto nuclear y trascendencia en la región asiática» en OJEDA, A., Hidalgo, A. y LAURENTIS, E. (eds.), *Corea: tradición y modernidad*, Ed. Verbum, Madrid, 2004, pp. 141-166. sobre el contenido del Acuerdo Marco *vid.*, GARRIDO REBOLLEDO, V., «Corea del Norte: El último glaciar de la guerra fría», *Tiempo de Paz*, núm. 37, Madrid, primavera-verano de 1996, pp. 28-39.

(59) Para un análisis sobre el origen y la evolución del programa nuclear iraní véase, GARRIDO REBOLLEDO, V., «El programa nuclear iraní y las dificultades para visitar a los amigos», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (REEI), N° 12/2006, [http://www.reei.org/reei%2012/GarridoRebollero\(reei12\).pdf](http://www.reei.org/reei%2012/GarridoRebollero(reei12).pdf).

TABLA II

PLAN DE ACCIÓN PARA LA DESNUCLEARIZACIÓN DE COREA DEL NORTE (60)

- Se trata de un acuerdo a aplicar en varias fases, con base en la Declaración Conjunta de 19 de septiembre de 2005, tras la cuarta ronda de conversaciones a seis bandas.

 - El plan es progresivo (“acción por acción») y se compone de diferentes fases, cuyo objetivo final es alcanzar la pronta desnuclearización de la Península Coreana de forma pacífica de acuerdo con los compromisos de las Partes manifestados en la Declaración Conjunta.

 - El acuerdo del 13 de febrero consta de una fase inicial de «acción» de 60 días y una fase posterior de «inutilización».

 - Durante la fase inicial de 60 días las Partes se comprometen a:
 - Corea del Norte clausurará y sellará su principal reactor nuclear en Yongbyon, permitirá inspecciones internacionales y proporcionará una lista de todos sus programas nucleares a los demás participantes en las conversaciones de las Seis Partes; las otras Partes entregarán a Corea del Norte un envío inicial de 50.000 toneladas de petróleo pesado, como ayuda energética de emergencia.
-

Si se cumplen las disposiciones de la etapa inicial, se entregarán otras 950.000 toneladas de petróleo pesado; se crearán cinco grupos de trabajo que se reunirán dentro de los próximos 30 días. Esos grupos se centrarán en lograr la desnuclearización de la Península Coreana, la normalización de las relaciones entre EEUU y Corea del Norte, la normalización de las relaciones entre Japón y Corea del Norte, la cooperación económica y energética y la creación de un mecanismo de seguridad y paz en el noreste de Asia; en el marco del grupo de trabajo de Estados Unidos y Corea del Norte, los dos países celebrarán reuniones cuyo propósito será resolver «problemas bilaterales pendientes» y avanzar hacia el establecimiento de relaciones diplomáticas plenas; Estados Unidos examinará también la situación de Corea del Norte en su lista de Estados que apoyan el terrorismo.

Una vez se apliquen las acciones iniciales, las Seis Partes celebrarán un encuentro ministerial para confirmar la aplicación de la Declaración Conjunta y en el Noreste de Asia.

Las Partes reafirman que adoptarán medidas positivas para incrementar la confianza mutua y realizarán esfuerzos para alcanzar la paz y la estabilidad en el Noreste de Asia. Las Partes directamente implicadas negociarán un régimen permanente de paz sobre la Península Coreana en un foro apropiado separado.

(60) El texto completo del acuerdo en inglés puede consultarse en <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/february/80479.htm>.

el 13 de febrero de 2007 para la desnuclearización de Corea del Norte (ver contenido del plan de acción en la Tabla II), las esperanzas para que este país ponga fin a su programa nuclear militar y retorne al TNP (como Estado no nuclear) parecen, de momento, muy alejadas. De hecho, una de las primeras crisis a las que se ha tenido que enfrentar el Presidente Obama ha sido precisamente a la nuclear con Corea del Norte, especialmente, a raíz de su segundo ensayo nuclear, realizado el 25 de mayo de 2009 y que fue seguido de varias pruebas de misiles balísticos.

Sin embargo, el nuevo enfoque de la Administración Obama con relación a la cuestión nuclear norcoreana difiere sustancialmente del de la Administración Bush. Por ejemplo, pese al anuncio norcoreano de noviembre de 2009 de haber completado el reprocesamiento de 8.000 barras de combustible nuclear y que haber conseguido «un importante logro a la hora de utilizar plutonio para armamento y aumentar su poder de disuasión» (en violación de sus propios compromisos de desnuclearización y de varias resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), EEUU no ha adoptado ninguna sanción y ha señalado que «Washington está centrada solamente en conseguir una solución pacífica global a la tensión en la región» (61) y ello, aunque a finales de 2009, Pyongyang no haya aun manifestado su intención de volver a participar en las conversaciones a seis bandas (62).

Por lo que se refiere a Irán, el discurso oficial de la Administración Obama es también diametralmente opuesto al de su predecesor. Barack Obama declaró en Praga que Irán todavía no había construido un arma nuclear; «mi Administración buscará la colaboración con Irán sobre la base de intereses mutuos y el respeto mutuo. Creemos en el diálogo. Pero en el diálogo vamos a presentar una clara elección. Queremos que Irán ocupe el lugar que le corresponde en la comunidad de naciones, política y económicamente. Vamos a apoyar el derecho de Irán a la energía nuclear con fines pacíficos, con controles rigurosos. Ese es el camino que la República Islámica puede tomar. O el gobierno puede elegir aumentar el aislamiento, la presión internacional, y una posible carrera de armamentos nucleares en la región, que aumentará la inseguridad para todos».

(61) «U.S. says North nuclear move violates resolution», *Joong Ang Daily*, Seúl, 5 de noviembre de 2009, <http://joongangdaily.joins.com/article/view.asp?aid=2912164>.

(62) Sobre las diferentes opciones de EEUU con relación al programa nuclear de Corea del Norte, véase, REISS, Mitchell B., «North Korea and the Non-Proliferation Regime», Análisis del Real Instituto Elcano (ARI) N° 155/2009, 16 de noviembre de 2009, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/bdae4b804054621b999d9f5e01ac4adf/ARI1552009_Reiss_North_Korea_Non-proliferation_Regime.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bdae4b804054621b999d9f5e01ac4adf

No obstante, la evolución de los acontecimientos ha originado también que el discurso, inicialmente optimista, con respecto a la crisis nuclear iraní (en su alocución en la Universidad de El Cairo, el 4 de junio de 2009, el Presidente Obama reiteró su ofrecimiento a los líderes y al pueblo iraníes para «mirar hacia el futuro, sin precondiciones, sobre la base del respeto mutuo, hecho público en el de 2009, a una situación más realista») se haya tornado en más realista. De hecho, las presiones sobre Irán y una actitud más favorable en por parte de EEUU hacia la aplicación de un régimen más severo de sanciones se ha hecho más evidente tras el descubrimiento en septiembre de 2009 de una segunda planta piloto subterránea de enriquecimiento de uranio sin declarar previamente al OIEA en la ciudad de Qom y que según dicho Organismo, «no contribuye a establecer la confianza entre las Partes» (63).

El 15 de diciembre de 2009, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó por una abrumadora mayoría nuevas sanciones contra Irán y las empresas que realicen negocios con su Gobierno, como castigo *por no suspender su programa nuclear*. La medida estipula *que el Ejecutivo imponga sanciones a empresas energéticas que provean petróleo refinado a Irán, ayuden a ese país a importar esos recursos, o le ayuden a mantener o expandir sus capacidades para el refinamiento del crudo*. Estados Unidos *prohibirá el acceso a su mercado a compañías extranjeras que violen las condiciones de esta legislación*, con lo cual tampoco podrán recibir asistencia financiera de instituciones como el Banco de Exportaciones e Importaciones de EEUU (*U.S. Export-Import Bank*). La iniciativa *va más allá del sector energético iraní*, pero su principal objetivo es, para efectos prácticos, eliminar las exportaciones de gasolina a Irán, que depende en hasta un 40 por ciento del petróleo refinado y el diesel extranjeros para abastecer sus necesidades. También restringe la cooperación nuclear *de Estados Unidos con países cuyos gobiernos o ciudadanos provean a Irán equipos y materiales que potencien su capacidad en ese ámbito*. Además, impone sanciones al Banco Central de Irán y cualquier institución financiera iraní que esté involucrada en actividades terroristas o de proliferación nuclear, y a aquellas entidades que realicen transacciones financieras con esas instituciones (64). Al día siguiente de la aprobación de dichas sanciones,

(63) *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) and 1835 (2008) in the Islamic Republic of Iran*, Report by the Director General of the IAEA, Documento de la Junta de Gobernadores del OIEA, GOV/2009/74, 16 de noviembre de 2009.

(64) «La Cámara de Representantes aprueba más sanciones contra Irán», *El Mundo*, 15 de diciembre de 2009, http://www.elmundo.es/america/2009/12/16/estados_unidos/1260924441.html.

Ejército iraní anunció la prueba «con éxito» de una versión avanzada de su misil de medio alcance Sayil-2, alimentado con combustible sólido y capaz de llegar a Israel y a las bases estadounidense en el golfo Pérsico (65).

Como señala Miguel Aguirre de Cárcer, la cuestión nuclear iraní es probablemente el reto de mayor trascendencia en estos momentos para EEUU, muy especialmente cómo encararla de aquí a unos meses si no tienen éxito los ofrecimientos de diálogo diplomático directo y se impone un régimen reforzado de sanciones. Ante todo, por el impacto negativo que podría tener para la seguridad en Oriente Medio y el proceso de paz en la región, pero también podría llegar a condicionar el nuevo «comienzo» (*reset*) en la relación bilateral entre EEUU y la Federación Rusa que el Presidente Obama está tratando de impulsar (66).

Finalmente, hay que destacar que, entre las prioridades de la Administración Obama, figura de una forma muy destacada, la lucha contra el terrorismo nuclear. En su discurso en Praga, Barack Obama señaló que «debemos asegurarnos que los terroristas nunca adquieran un arma nuclear. Esta es la amenaza más inmediata y extrema a la seguridad global. Un terrorista con un arma nuclear podría desatar destrucción masiva. Al-Qaeda ha dicho que busca una bomba y que no tendría ningún problema en usarla. Y sabemos que existe material nuclear no seguro en todo el mundo. Para proteger a nuestro pueblo debemos actuar de forma decisiva, sin demora». Para ello, Obama anunció «un nuevo esfuerzo internacional para asegurar todos los materiales nucleares vulnerables en todo el mundo en cuatro años. Vamos a establecer nuevas normas, ampliar nuestra cooperación con Rusia, buscar nuevas alianzas para asegurar estos materiales sensibles». En ese contexto, la Secretaria de Estado Hillary Clinton señaló que, a los tres pilares globales de la no proliferación (prevención-no proliferación, desarme y usos pacíficos de la energía nuclear), había que añadir un cuarto: la prevención del terrorismo nuclear (67). Con ello, todo parece apuntar a que la lucha contra el terrorismo nuclear va a estar también presente en la agenda global de no proliferación, aunque en rigor, el TNP no se refiere a la posible utilización de armamento nuclear por parte de actores no estatales, lo que puede provocar algunos disensos, más que consensos, en el seno de la Confe-

(65) «Teherán prueba «con éxito» una versión avanzada de un misil capaz de alcanzar Israel», *Agencia EFE*, 16 de diciembre de 2009, <http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5gWNFkDJgpfP1LmEieREFkziAKmbg>.

(66) AGUIRRE DE CÁRCER, M., *Las propuestas...*, op. cit., p. 12.

(67) CLINTON, Hillary, *The Next Steps on Nonproliferation...*, op. cit.

rencia de Revisión de 2010.

Previamente a la Conferencia, EEUU ha anunciado la convocatoria de una Cumbre Mundial sobre Seguridad Nuclear, cuya celebración está prevista para los días 12-13 de abril de 2010 en Washington y a la que han sido invitados más de cuarenta Estados, entre ellos España. La Cumbre presenta, no obstante, algunas dificultades políticas. Algunos Estados no consideran que ellos tengan un problema de seguridad nuclear; otros ven los materiales nucleares como útiles herramientas para su progreso económico y tecnológico; otro tercer grupo, considera que el terrorismo nuclear es una amenaza sobredimensionada que afecta principalmente a los Estados nucleares. Por todo ello, va a resultar difícil obtener un consenso global acerca de las medidas a aplicar contra del terrorismo nuclear. El objetivo es también muy ambicioso: terminar (en cuatro años) con los mercados negros, interceptar los materiales en tránsito y utilizar instrumentos financieros para impedir el comercio ilícito de materiales nucleares.

CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS DE LA CONFERENCIA DE REVISIÓN DEL TNP DE 2010

Ante esta situación: ¿cuáles son las prioridades globales en materia de desarme y no proliferación de cara a la Conferencia de Revisión del TNP de 2010? O dicho de otro modo ¿qué pasos habría que dar para conseguir que el Mundo pudiese seguir confiando en el TNP como «la piedra angular del desarme y la no proliferación de armas nucleares»? Lo cierto es que poco se puede añadir a lo que ya ha sido propuesto desde hace más de cuarenta años y reiterado en innumerables ocasiones. Aunque la afirmación parezca evidente, lo que hay que hacer es aplicar de forma completa y efectiva el contenido y las obligaciones del Tratado: el artículo II (no adquisición, directa o indirecta, de armamento nuclear) y IV (usos pacíficos de la energía nuclear) para los Estados no nucleares; y el artículo I (no transferencia) y, especialmente el VI (desarme nuclear general y completo, fin último del Tratado) para las potencias nucleares.

Para ello, en primer lugar, se hace necesario un consenso internacional acerca de las prioridades internacionales, que ya fueron definidas en la conferencias de prórroga (indefinida) del TNP de 1995 (“Principios y Objetivos de No Proliferación y Desarme Nuclear») y concretadas en el documento sobre los «Trece pasos prácticos», adoptado en la Conferencia de Revisión de 2000.

La primera prioridad, como medida de confianza, debe ser la entrada en vigor definitiva del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (TPCE/CTBT), así como el establecimiento de una prohibición en el desarrollo de nuevos tipos de armas. Ello implica la ratificación del TPCE por parte de algunos países clave, como EEUU, China, Corea del Norte, India, Israel o Pakistán (estos tres últimos, potencias nucleares de hecho). Como ya se ha señalado, EEUU tiene la intención de enviar de nuevo al Senado el texto del TPCE para su aprobación, pero lo que no está claro es que la Administración Obama cuente en estos momentos con los 67 votos necesarios para su ratificación. Por ello, y teniendo en cuenta que no se quiere correr los mismos riesgos que en 1999 (cuando el Tratado sólo obtuvo 48 votos favorables), para evitar lo que sería un fracaso de la política del Presidente Obama en asuntos de no proliferación, no parece probable que el texto vaya a ser remitido al Senado sin antes obtener todas las garantías políticas necesarias para su aprobación, algo que no es seguro antes de la celebración de la Conferencia del TNP de 2010. Este hecho podría irritar a algunos grupos de países (Movimiento No Alineado, Coalición por una Nueva Agenda...) y centrar la atención de una buena parte de los debates de la Conferencia, con el riesgo de convertir esta cuestión en un tema monográfico durante las primeras semanas de celebración de la misma.

En segundo lugar, la negociación de un Tratado de prohibición de producción de material fisible con propósitos militares (FMCT) bajo la premisa básica que sea verificable, este último aspecto, principal causa de oposición al Tratado por parte de la Administración de George W. Bush. Entre las propuestas realizadas para conseguir un FMCT verificable, se ha planteado colocar bajo el control del OIEA la producción mundial de material fisible, incluyendo las instalaciones destinadas al enriquecimiento del uranio y el reprocesado del plutonio. El 29 de mayo de 2009, y tras más de doce años de bloqueo, se aprobó en el seno de la Conferencia de Desarme de Ginebra (CD) un programa de trabajo. El programa adoptado se aplicará a la sesión de 2009, y deberá ser aprobado de nuevo cuando la CD reanude el trabajo en enero de 2010 (68). Se han establecido cuatro grupos de trabajo y tres coordinadores especiales vinculados a la agenda de la Conferencia de Desarme anual.

El segundo grupo de trabajo, más conocido informalmente como el grupo de trabajo de material fisionable, tendrá la tarea de negociar un

(68) El programa actual está registrado en la Conferencia de Desarme con el número CD/1864.

tratado de «prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares u otros artefactos explosivos nucleares». Los principales retos a los que debe hacer frente el grupo de trabajo son el de la definición de los «stocks» o reservas existentes de material fisible (para su contabilización, caso de que el Tratado afecte no sólo a las producciones futuras, sino también a las pasadas y actualmente almacenadas), los mecanismos de verificación a aplicar y, sobre todo, la definición de los materiales nucleares a incluir. Rose Gottemoeller, subsecretaria de Estado para el Control de Armamentos y Seguridad Internacional de EEUU, instó el 4 de junio de 2009 a todas las delegaciones de la Conferencia a asegurar que, «hasta que se complete el FMCT, la CD no se paralice de nuevo, se comprometan a adoptar un programa de trabajo a principios de cada año, autorizando la reanudación de las negociaciones centradas en el FMCT, así como la discusión de temas relacionados con el desarme (69)».

La tercera prioridad consistiría en hacer del Protocolo Adicional del OIEA, el instrumento principal de la no proliferación, en la medida que a través de su aplicación, quedaría garantizada no sólo la no desviación de materiales nucleares de una finalidad civil (permitida por el TNP) a otra militar (prohibida), sino la inexistencia en el país de actividades nucleares sin declarar al Organismo. Además, con ello se reforzaría la autoridad del OIEA para detectar y realizar inspecciones en instalaciones nucleares y, a la postre, legitimaría también la autoridad jurídica del TNP. A diciembre de 2009, el Protocolo ha sido firmado por 128 Estados y ratificado por 93, además de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)⁽⁷⁰⁾.

En cuarto lugar, consecuencia lógica de los anteriores, la negociación de nuevos acuerdos de desarme nuclear entre EEUU y Rusia (como la ya comentada renovación del Tratado START), pero sin renunciar a involucrar en dicho proceso a las otras tres potencias nucleares *de iure*, especialmente a China. Pekín ha señalado en varias ocasiones que estaría dispuesta a recortar su arsenal nuclear (hay que tener en cuenta que de las cinco potencias nucleares, China es la única que ha incrementado en un veinticinco por ciento su arsenal desde el año 2005) si EEUU y Rusia realizasen recortes en los suyos por debajo de las 1.000 ojivas cada uno. Para Washington dicha decisión implicaría también tener que reconsiderar la composición y tamaño de su fuerza nuclear, especialmente, en lo que se refiere a la retira-

(69) SNYDER, Susi, «La Conferencia de Desarme adopta un programa de perspectivas de trabajo del compromiso de las ONG» en http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_es_s&id_article=1591.

(70) *Vid.*, http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sg_protocol.html.

da de alguno de sus modernos submarinos, así como limitar el número de ojivas de su fuerza de misiles. En comunicados oficiales y en los discursos ante la Conferencia de Desarme o la Primera Comisión de Desarme y Seguridad Internacional de las Naciones Unidas, los representantes chinos suelen señalar que el objetivo del desarme y el control de armamentos es «incrementar la seguridad de todos los Estados» y que, por consiguiente, éste «no debe ser utilizado por las naciones más poderosas (en alusión a EEUU) para controlar a las más débiles». De forma adicional, «los Estados deben evitar intentar conseguir una «seguridad absoluta. Sólo reduciendo las amenazas por parte de los países militarmente más fuertes, los países más débiles se sentirán lo suficientemente seguros para limitar la mejora de sus arsenales nucleares».

En quinto lugar, la aplicación de mecanismos que aseguren la verificación plena y, lo que es más importante, la irreversibilidad de los procesos de desarme nuclear (pero también químico y, en menor medida, biológico, hasta que no se cumplan las condiciones necesarias para su verificación), ya que, bajo el actual Tratado de Moscú o SORT, ello no está garantizado.

Sexto, avanzar en la definición y adopción de un acuerdo internacional sobre garantías de seguridad (positivas y negativas) por parte de los Estados nucleares, hacia los no nucleares, así como la redefinición de la doctrina sobre la utilización y el papel de las armas nucleares de las estrategias nacionales de seguridad. Este es un aspecto de especial interés porque las tres principales potencias nucleares se encuentran en estos momentos revisando su postura nuclear.

La agenda de trabajo de la Conferencia de Desarme para 2009 estableció también un grupo de trabajo (el cuarto), bajo el punto 4 de la agenda, titulado: «Acuerdos internacionales eficaces que den garantías a los Estados no poseedores de armas nucleares contra el uso o la amenaza del uso de esas armas.» Este aspecto se refiere a menudo como «garantías negativas de seguridad». Muchos Estados que no poseen armas nucleares, y especialmente aquellos que no están protegidos de cualquier acuerdo de colaboración nuclear con los Estados en posesión de armas nucleares (como los miembros de la OTAN), han buscado un acuerdo jurídicamente vinculante para que los países que poseen armas nucleares no hagan nunca uso de ellas contra aquellos que no poseen estas armas. Muchos de estos Estados, incluidos todos los de América Latina, tienen algún tipo de protección a través de tratados de creación de Zonas Libres de Armas Nucleares (ZLANs), sin embargo, sostienen que esto no es suficiente, de-

bido a que alguno de los Estados que poseen armas nucleares, o bien no han ratificado plenamente los acuerdos de ZLANs, o los han hecho introduciendo reservas (71).

Con respecto a la Revisión de la Postura Nuclear (NPR) de EEUU (proceso que dio comienzo el 13 de mayo de 2009), que vendría a sustituir a la de 2001, no parece que exista aun un consenso entre los miembros de la Comisión del Congreso sobre los principales puntos a incluir en la Revisión sobre la Postura (referidos principalmente a las medidas de desarme o, incluso, la conveniencia o no de ratificar el TPCE/CTBT). Aunque se esperaba que la NPR fuese dada a conocer a finales de 2009, todo parece apuntar a que ésta será hecha pública poco tiempo antes de la celebración de la Conferencia de Revisión del TNP en mayo de 2010. Existen dudas acerca de si EEUU abandonará la «ambigüedad calculada» con respecto a la utilización de las armas nucleares en primer lugar o, si en cambio, la Administración Obama adoptará una política de no primer uso del arma nuclear, en el supuesto que considere que sus capacidades convencionales defensivas son suficientes para detener o neutralizar un posible ataque con armas nucleares, químicas y/o biológicas (72).

En relación a Rusia, a finales de 2009 también se encontraba discutiendo su nueva doctrina nuclear. Aunque poco ha trascendido sobre los términos de la misma, Nikolai Patrushev, Secretario del Consejo de Seguridad de la Federación de Rusia, ha señalado que la novedad más importante consistiría en la posibilidad de utilizar armamento nuclear para detener a potenciales adversarios de una agresión contra Rusia o sus aliados, así como en conflictos regionales (o incluso, locales) para detener una agresión convencional. De confirmarse este extremo, ello supondría un cambio sustancial con respecto al principio tradicional de no primer uso del arma nuclear por parte de Rusia, al apostar por las acciones anticipatorias (*uprezhdayushchiy udar*, si entendemos por ellas *preventive strikes*) e, incluso, contra un adversario que no disponga de armamento nuclear (garantías de seguridad negativas) (73).

Finalmente, la política oficial china sobre el no primer uso del arma nuclear, las garantías negativas de seguridad y otros compromisos en ma-

(71) SNYDER, Susi, *La Conferencia de Desarme...*, op. cit.

(72) POLLACK, Joshua, «Reducing the role of nuclear weapons», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 30 de octubre de 2009, <http://www.thebulletin.org/web-edition/columnists/joshua-pollack/reducing-the-role-of-nuclear-weapons>.

(73) «New Russian doctrine and preventive nuclear strikes» en *Russian strategic nuclear forces*, http://russianforces.org/blog/2009/10/new_russian_doctrine_and_preve.shtml.

teria de control de armamentos nucleares tiene, en estos momentos, un carácter más simbólico que real, al ser prácticamente imposible la verificación de los compromisos en esos ámbitos. China nunca ha articulado de forma clara una doctrina nuclear relativa al despliegue y la capacidad de respuesta de su arsenal nuclear, aunque tanto sus actividades, como sus programas (en base a la escasa información disponible) indican que Pekín sólo posee unas cuantas opciones limitadas en materia de utilización del armamento nuclear. Por otra parte, tampoco parece estar claro cómo puede mantenerse la política de no primer uso del armamento nuclear, especialmente, si va en detrimento de su capacidad de disuasión, elemento fundamental de la doctrina nuclear china.

Por último, el séptimo elemento que constituye una prioridad en la nueva agenda de no proliferación es la prevención del terrorismo con armas de destrucción masiva (no sólo las nucleares), lo que nos lleva a la necesidad de adoptar una serie de medidas absolutamente esenciales, como la mejora de las instalaciones y la protección física de los materiales nucleares. En este sentido, conviene destacar algunos avances importantes, como el Código de Conducta del OIEA sobre Seguridad de Fuentes Radiactivas, o la aplicación de la Resolución del Consejo de Seguridad 1540, pero habría que promover la adhesión universal a la Convención sobre Protección Física del Material Nuclear, entre otras medidas. Como ya se ha señalado, la convocatoria por parte de EEUU de una Cumbre Mundial sobre Seguridad Física Nuclear, a tres semanas de la celebración de la Conferencia de Revisión del TNP, puede ser un buen momento para reflexionar acerca de ese posible «cuarto pilar de la no proliferación», pero insistimos en que no se debe servir como pretexto para desviar la atención sobre el resto de los temas sustanciales del TNP.

Queda, sin duda alguna, en esta «lista de buenos propósitos» muchos asuntos pendientes, de no fácil solución, como el que se refiere a cómo garantizar la universalidad del TNP (es decir, cómo conseguir la adhesión de India, Pakistán e Israel, muy reticentes a ello). Pakistán considera que las armas nucleares constituyen su más preciado activo estratégico y, en último caso, garantizan la existencia de la Nación frente a lo que consideran la amenaza de India. Como señalaba un General paquistaní en un artículo muy difundido: «El oxígeno es básico para la vida y uno no debate acerca de su conveniencia; del mismo modo se ha asumido que la disuasión nuclear salvaguarda la vida y la existencia de Pakistán» (74).

(74) General ISLAM BEG, Mirza, «Pakistan's Nuclear Imperatives», *National Development and Security*, N° 19, febrero de 1997, pp. 23-75.

Dicha afirmación sirve para articular la doctrina nuclear (no oficial) paquistaní en torno a dos premisas: la primera, que las armas nucleares son necesarias para neutralizar la superioridad convencional de India frente a un posible ataque sobre su territorio; la segunda, que éstas proporcionan paridad con India en términos de poder (en términos estratégicos, pero también políticos). Sin embargo, existe una diferencia sustancial en la doctrina o pensamiento estratégico de ambos países: Pakistán, a diferencia de India, considera las armas nucleares militarmente utilizables (incluso, ante una guerra convencional), como instrumento no sólo defensivo, sino ofensivo y que contempla, incluso, su utilización en un conflicto de baja intensidad o frente a «acciones punitivas de terceros» (75).

Por lo que se refiere a Israel, cualquier acuerdo pasa por el establecimiento de una Zona Libre de Armas de Destrucción Masiva en Oriente Medio (que no sólo afecte a las armas nucleares, a la vista de las capacidades químicas y/o biológicas de algunos Estados de la región). Conviene recordar que tan sólo tres Estados en Oriente Medio (Jordania, Kuwait y Libia, además de Turquía, si lo incluimos en la zona) tienen acuerdos de salvaguardias totales en vigor con el OIEA. Además, la evolución de la crisis nuclear con Irán (y, en menor medida, las conversaciones con Corea del Norte para su desnuclearización y el regreso al TNP, situación que no se vislumbra a corto plazo), influirá también en los debates en torno a la Conferencia del TNP ya que, lo que está en juego es, en definitiva, la capacidad del régimen de no proliferación y del Tratado en particular para frenar las aspiraciones nucleares militares de Teherán.

El antiguo Director General del OIEA, Mohamed ElBaradei (que fue sustituido el 3 de diciembre de 2009 en su cargo al frente del Organismo por el diplomático japonés *Yukiya Amano*), dio a conocer en noviembre de 2005 un documento que contenía un paquete de medidas para avanzar en materia de no proliferación y control de armamento nuclear, cuya validez sigue estando vigente: establecimiento de una moratoria de cinco a diez años en la construcción de nuevas instalaciones de enriquecimiento de uranio y reprocesamiento de plutonio; la conversión de los reactores de investigación que funcionan con uranio altamente enriquecido en uranio no militar y hacer que el primero sea innecesario para aplicaciones nucleares pacíficas; la adopción del Protocolo Adicional del OIEA como

(75) SETHI, Manpreet, «Pakistan's Nuclear Doctrine and Strategy», Institute of Peace and Conflict Studies (IPCS), artículo N° 2361, 23 de agosto de 2007, <http://www.ipcs.org/newKashmirLevel2.jsp? action=showView&kValue=2377&subCatID=null&mod=null>.

norma obligatoria de verificación del TNP; la intervención del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en los casos en que un país decida retirarse del TNP; un compromiso por parte de todos los Estados para cumplir y perseguir los casos de tráfico ilícito de materiales y tecnologías nucleares (de acuerdo con la Resolución del Consejo de Seguridad 1540, de 28 de abril de 2004); acelerar la aplicación de los compromisos inequívocos de desarme nuclear por parte de los cinco Estados nucleares y, especialmente, la negociación de un tratado sobre la irreversibilidad de la producción de los materiales fisionables para los programas nucleares, como punto de partida; y, por último, el reconocimiento de la volatilidad de las largas tensiones que conducen a la proliferación en regiones como Oriente Medio y la Península Coreana, así como la adopción de acciones que resuelvan el déficit existente de seguridad y, cuando ello sea necesario, proporcionar garantías de seguridad (76).

La Conferencia de Revisión del TNP de 2010 representa una oportunidad única para debatir acerca del establecimiento de un Nuevo Orden Mundial de seguridad, ya que, con motivo de la misma, se discutirán muchas de las doctrinas y concepciones existentes sobre el papel del arma nuclear, heredadas aun de la Guerra Fría. Obviamente, tampoco conviene ser excesivamente optimistas. Como hemos señalado, resulta materialmente imposible que todas las propuestas de desarme y no proliferación planteadas por el Presidente Barack Obama puedan llegar a concretarse antes de la Conferencia. Tampoco hay que olvidar que Rusia sigue siendo un actor internacional de primer orden en estos asuntos, con el que habrá que contar. Sin embargo, en la actualidad, y a diferencia de lo que ocurría durante la Guerra Fría, el gasto militar de EEUU es diez veces superior al de Rusia (sin contar el coste de las misiones militares en Afganistán e Irak) y aunque antes de que estallara la crisis económica internacional el Presidente Putin anunciase una «grandiosa modernización de las Fuerzas Armadas rusas, incluido el arsenal nuclear», lo cierto es que, en el mes de febrero de 2009, Moscú anunció un recorte del 15 por ciento en su presupuesto militar, entre otras cosas, debido a la reducción de los ingresos estatales a consecuencia de la drástica caída del precio de las materias primas.

Es necesario que de la Conferencia de Revisión del TNP de mayo de 2010 salga un acuerdo real sobre las prioridades de desarme y no proliferación a corto plazo, y no simplemente una declaración grandilocuente

(76) *Vid.*, <http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2005/ebsp2005n017.html>.

adoptada por consenso y con compromisos en el limbo, muy a la usanza de las conferencias de revisión del Tratado, pero llena de matices sobre su valor, jurídico, político o moral, como ocurrió en 1995 y 2000. En ese sentido, la actual Administración estadounidense merece un voto de confianza en sus iniciativas de desarme y no proliferación, especialmente, cuando tanto se la criticó por falta de cooperación. Constituye una obligación de todos restaurar la confianza del régimen de no proliferación nuclear en general y del TNP en particular.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinador:** **D. EDUARDO SERRA REXACH**
Presidente de «Eduardo Serra y Asociados, Consultoría Estratégica».
Ministro de Defensa (1996-2000).
Presidente del Real Instituto Elcano (2001-2005).
- Vocal Secretario:** **D. FRANCISCO JOSÉ RUIZ GONZÁLEZ**
Capitán de Corbeta del Cuerpo General de la Armada.
Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Vocales:** **D. FEDERICO STEINBERG WHESLER**
Investigador principal de Economía Internacional del Real Instituto Elcano
Profesor del Departamento de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid.
- DOÑA YOLANDA CASTRO DIEZ**
Catedrática de Física Aplicada de la Universidad de Granada
- D. FLORENTINO PORTERO RODRIGUEZ**
Doctor en Historia Contemporánea
Profesor Titular de la UNED
- D. JOSE MARIA ROBLES FRAGA**
Diplomático
Diputado nacional (1993-2001)
Embajador de España en Moscú (2001-2004)
Embajador de España en Islamabad (2005-2009)
- D. ANÍBAL VILLALBA FERNÁNDEZ**
Teniente Coronel del Ejército de Tierra.
Vocal Asesor. Departamento de Política Internacional y Seguridad. Gabinete de la Presidencia del Gobierno.
- D. VICENTE GARRIDO REBOLLEDO**
Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Rey Juan Carlos.
Director del INCIPE.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	9
 <i>Capítulo I</i>	
LA RECESION GLOBAL Y SU IMPACTO SOBRE LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES	
Introducción	35
La recesión global: ¿en qué fase estamos?	39
– Previsiones de crecimiento y riesgos	39
– Tentación proteccionista	42
Debates abiertos	45
– Estrategias de salida.....	46
– Déficit, deuda y crecimiento futuro	47
– La rivalidad dólar-euro por la hegemonía monetaria global	51
Los cambios en el orden económico internacional	53
– El retorno del Estado Nación y el auge del G-20	54
– Reforma del Fondo Monetario Internacional	57
Implicaciones para la Unión Europea	63
 <i>Capítulo II</i>	
EL CAMBIO CLIMÁTICO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD	
Introducción	69
Situación actual del cambio climático	70
– Cambio climático detectado	70
– Impactos observados en entornos naturales y humanos	73
– Cambio climático proyectado	74
– Impactos previstos en entornos naturales y humanos	79
– <i>Recursos de agua dulce y su gestión</i>	79
– <i>Ecosistemas</i>	79

	<i>Página</i>
– Alimentos y productos forestales	80
– Sistemas costeros y zonas bajas	81
– Salud	81
Aspectos socioeconómicos derivados del cambio climático.....	82
– Disminución de recursos	82
– Daños en las infraestructuras	84
– Migraciones masivas	85
Resumen de los impactos previstos del cambio climático	86
Implicaciones para la seguridad	86
– Inmigración ilegal.....	90
– Delincuencia asociada a los flujos migratorios	90
– Rechazo racial	91
– Fenómenos climáticos extremos.....	92
– Ecoterrorismo	92
– Nuevas normativas reguladoras	93
Consideraciones Finales	93

Capítulo III

RELACIONES INTERNACIONALES Y NUEVA GOBERNANZA MUNDIAL

La hegemonía americana.....	103
La emergencia del área Pacífico-Índico	108
Los problemas del sistema de Naciones Unidas	113
¿Un Mundo Westfaliano?.....	117

Capítulo IV

EL ESCENARIO AF PAK

Un momento crítico y decisivo.....	127
La situación afgana	130
La necesidad de la presencia internacional	133
Una nueva estrategia anti-insurgente	135
Pakistán.....	139
La otra dimensión regional	146
Conclusión	149

Capítulo V

EL TRATADO DE LISBOA Y LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Introducción	153
La PESC en el Tratado de Lisboa.....	154
– El Consejo Europeo	155
– El Consejo.....	156
– El trío de Presidencias	158
– El Parlamento Europeo	159
– La Comisión Europea	160
– Otras instituciones.....	160
Otros órganos de la PESC	160
– Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Común.....	160
– El Comité de los Representantes Permanentes de los Estados miembros (COREPER).....	162
– El Comité Político y de Seguridad (COPS)	163
– La red de Corresponsales europeos.....	163
El Progreso de la PESD desde 1999 A 2009	164
La política común de seguridad y defensa	168
– Cooperación Estructurada Permanente	168
– Cooperaciones Reforzadas	169
– Ampliación del tipo de misiones PESD	171
– Realización de misiones por un grupo de Estados	171
– Mecanismos de financiación rápida de misiones PCSD.....	172
– Integración de la Agencia Europea de Defensa en el Tratado.....	173
– Cláusula de Asistencia Mutua	174
– El caso especial de la Cláusula de Solidaridad	174
La Presidencia de España del Consejo.....	175
– El trío de Presidencias. España, Bélgica y Hungría.....	175
– Objetivos PCSD de la Presidencia española de la UE	178
– <i>Tres criterios: consenso, pragmatismo y flexibilidad. Dos principios: innovación e igualdad</i>	178
– <i>Tres ejes: institucional, capacidades y enfoque integral de la seguridad</i>	179
Conclusiones	182

Capítulo VI

**EL FUTURO DEL RÉGIMEN DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR:
LA CONFERENCIA DE REVISIÓN DEL TNP DE 2010**

Introducción: El TNP en la encrucijada.....	187
¿Por qué y para qué un tratado de no proliferación nuclear?	191
Contribución del TNP a la no proliferación.....	197
Las conferencias de revisión del TNP de 1995 y 2000 como base de la agenda de desarme	204
Las propuestas de desarme global e iniciativas de no proliferación del presidente Barack Obama	215
Conclusiones: perspectivas de la conferencia de revisión del TNP de 2010.....	226
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	235