

Desafíos para la política exterior europea en 2011

Después de la crisis



FRIDE
A EUROPEAN
THINK TANK FOR GLOBAL ACTION

**Desafíos para la política
exterior europea en 2011**
Después de la crisis

© FRIDE 2010

FRIDE
A EUROPEAN
THINK TANK FOR GLOBAL ACTION

C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª
28001 Madrid (España)
Tel.: +34 91 244 47 40
Fax: +34 91 244 47 41
fride@fride.org
www.fride.org

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público. Las ideas expresadas por los autores no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE.

Editores: Ana Martiningui y Richard Youngs.

Diseño de portada e interior: Daniela Rombolá

ISBN: 978-84-614-6331-2 [Impreso]
ISBN: 978-84-614-6330-5 [Internet]
Depósito legal: M-53581-2010

Impreso en España por
Artes Gráficas Villena

Desafíos para la política exterior europea en 2011

Después de la crisis

Ana Martiningui y Richard Youngs (eds.)

FRIDE
A EUROPEAN
THINK TANK FOR GLOBAL ACTION

Índice

	EL SEGUNDO AÑO DE LISBOA / Richard Youngs	13
1-	LA REFORMA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA MUNDIAL / Pedro Solbes	21
2-	EL AVANCE DE LAS ASOCIACIONES ESTRATÉGICAS / Giovanni Grevi	29
3-	EL DISEÑO DE UNA NUEVA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD PARA EUROPA / Jos Boonstra	37
4-	LAS SUCESIONES EN ORIENTE MEDIO / Kristina Kausch	45
5-	IRÁN: MÁS ALLÁ DE LAS SANCIONES / Rouzbeh Parsi	55
6-	LA RECUPERACIÓN DE TURQUÍA / William Chislett	65
7-	CÓMO PREVENIR LA DESINTEGRACIÓN DE LOS BALKANES / Sofía Sebastián	75
8-	ELUDIR OTRA GUERRA EN EL CÁUCASO SUR / Natalia Shapovalova	83
9 -	MOMENTOS DECISIVOS EN ÁFRICA / Cristina Barrios y Oladiran Bello	93
10-	ANTE EL FRACASO EN AFGANISTÁN / Anna Larson	103

Autores

Cristina Barrios es investigadora en FRIDE

Oladiran Bello es investigador en FRIDE

Jos Boonstra es investigador *senior* en FRIDE

William Chislett es ex corresponsal del *Financial Times* y colabora regularmente con el Real Instituto Elcano

Giovanni Grevi es investigador *senior* en FRIDE

Kristina Kausch es investigadora en FRIDE

Anna Larson es investigadora en la Afghanistan Research and Evaluation Unit

Ana Martingui es responsable de comunicación y editora en FRIDE

Rouzbeh Parsi es investigador en el European Union Institute for Security Studies

Sofía Sebastián es investigadora asociada en FRIDE

Natalia Shapovalova es investigadora en FRIDE

Pedro Solbes es presidente del Consejo de Dirección de FRIDE

Richard Youngs es director general de FRIDE y catedrático asociado en la Universidad de Warwick

Acrónimos

AAE	Acuerdo de Asociación Económica
AKP	Partido Justicia y Desarrollo (Turquía)
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
CEPD	Cooperación Estructurada Permanente de Defensa
EES	Estrategia Europea de Seguridad
EEUU	Estados Unidos
EUPOL	Misión Policial de la Unión Europea
EUSEC	Misión de Apoyo de la UE a la Reforma del Sector de Seguridad
FMI	Fondo Monetario Internacional
IAEA	Agencia Internacional de Energía Atómica
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OCS	Organización para la Cooperación de Shangai
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTSC	Organización del Tratado de Seguridad Colectiva
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PEV	Política Europea de Vecindad
PIB	Producto Interior Bruto
PIN	Pakistán, Indonesia y Nigeria
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PSCD	Política Común de Seguridad y Defensa
P5+1	China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia, más Alemania
RDC	República Democrática del Congo
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

El segundo año de Lisboa

Richard Youngs

2010 ha sido un año turbulento para la Unión Europea. Durante sus primeros doce meses, el Tratado de Lisboa no ha logrado alcanzar los avances significativos en materia de cooperación al desarrollo e influencia europea que motivaron su creación, sino todo lo contrario. La crisis del euro ha estado a punto de romper Europa; las potencias emergentes han aumentado su influencia en los debates internacionales; los Estados miembros han estado inmiscuidos en peleas internas sobre cuestiones institucionales secundarias; y los gobiernos europeos endeudados han disminuido su participación internacional.

Tras un año tan decepcionante y desestabilizador, ¿cuáles son las perspectivas para 2011? ¿Podemos esperar un periodo tranquilo de recuperación y reconstrucción de las relaciones exteriores europeas? ¿O se avecinan desafíos aún más serios e inquietantes?

En esta serie de artículos, buscamos anticiparnos y presentar nuevas ideas sobre los cambios esenciales que la UE necesita llevar a cabo en materia de política exterior en el año entrante. Hemos seleccionado diez principales desafíos sobre los que la Unión deberá tomar importantes decisiones en 2011. Ésta no es una lista de todas las cuestiones de la política exterior europea, sino una lista de prioridades. Nos cen-

tramos en aquellos aspectos que podrían generar acciones urgentes por parte de la UE. No ofrecemos una visión exhaustiva de la situación en cada área, sino que señalamos los principales hechos y tendencias que requerirán respuestas concretas. Nuestro objetivo es identificar los mayores desafíos para los que Europa debe prepararse en 2011.

A continuación presentamos lo que el equipo de FRIDE prevé para la agenda de política exterior de los Veintisiete en 2011:

- La UE debe definir y seguir una visión común sobre la reforma de la gobernanza económica global. En 2011 la Unión debe asegurar que las tensiones constantes relativas a la gobernanza interna de la eurozona no desvíen la atención del enfoque externo. Los gobiernos europeos deben trabajar para acortar sus diferencias en el G20 y responder a las quejas constantes ante la sobrerrepresentación europea en los organismos internacionales. Es necesario aclarar el papel del G20, a medida que el Grupo no consigue cumplir con su compromiso de impulsar una gobernanza económica multilateral más amplia. En el año entrante, la Presidencia francesa presentará una oportunidad para abordar estos desafíos, pero, a su vez, también podría aumentar el riesgo de que objetivos nacionales más limitados se crucen en el camino de la unidad europea.
- En 2010 la UE ha intentado avanzar con sus nuevas asociaciones estratégicas. En 2011 es necesario dotar de contenido a esa herramienta prometedor. Asimismo, la Unión debe poner orden en lo que sigue siendo una lista *ad hoc* e incompleta de “socios estratégicos”. Las asociaciones estratégicas podrían estar al frente de la adaptación europea al nuevo orden mundial. Pero si se deja que evolucionen como simples intenciones vacías de contenido correrán el riesgo de sumarse a la larga lista de buenas ideas de la UE que nunca alcanzan su verdadero potencial.

- La UE debe lograr avances concretos en la redefinición de la arquitectura de seguridad europea. Los debates sobre cómo coordinar las organizaciones de seguridad que comparten algunas competencias llevan varios años en el limbo. La situación no puede seguir así por mucho más tiempo. Tras los pobres resultados de las cumbres de la OTAN y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, celebradas a finales de 2010, el año que viene harán falta decisiones más concretas. Los gobiernos deben pasar de un marco de seguridad europeo a uno euroasiático. La Política Común de Seguridad y Defensa debe estar sincronizada con las demás instituciones de seguridad. La UE no debe buscar una reforma institucional paneuropea general, sino que debe usar los compromisos existentes para consolidar sus asociaciones con socios no europeos.

- En Oriente Medio y el Norte de África se avecina una serie de sucesiones. Algunas podrían tener lugar a lo largo de 2011. Entre ellas, la de Egipto será la más significativa. El cambio de poder de toda una generación de líderes ocurrirá de forma opaca y semi-autoritaria y estará marcado por el riesgo y la incertidumbre. La UE necesitará de una estrategia proactiva para ayudar a minimizar los efectos desestabilizadores de esas sucesiones. Por ahora, la Unión no está preparada y no cuenta con una visión para influir y aprovechar las oportunidades que presenta ese momento de cambio clave que vive la región.

- Es probable que Irán continúe enriqueciendo uranio en 2011 y su programa nuclear podría alcanzar un punto de inflexión. El impacto limitado y superficial de la última ronda de sanciones de la UE se hará más evidente. La Unión Europea deberá elaborar una política integral y progresista para guiar sus relaciones con Irán, en vez de utilizar tácticas desesperadas para contener el programa nuclear del país.

- A pesar de la exageración que existe en torno a la “pérdida de Turquía” por parte de Occidente, una parálisis continua en las negociaciones de adhesión empujará a Ankara aún más hacia el camino de la diversificación de su política exterior. Ya no quedan muchos capítulos por abrir y en 2011 las conversaciones de adhesión podrían estancarse de verdad. Las elecciones del año entrante en Turquía probablemente afectarán al proceso de reforma democrática del país y la necesidad de una respuesta europea se hace más urgente. Será cada vez más difícil para los que se oponen a la entrada de Turquía esconderse detrás del *impasse* en torno a Chipre. En 2011 aumentarán los costes de coquetear con propuestas de una asociación privilegiada pero sin ofrecer una adhesión completa.

- En los Balcanes el equilibrio de poderes es cada vez más frágil y podría empezar a resquebrajarse en 2011. Para prevenir serios retrocesos, la Unión Europea necesitará revisar su enfoque con el fin de proporcionar incentivos más tangibles para la reforma en el corto plazo y, al mismo tiempo, dejar abiertas las perspectivas de adhesión. Asimismo, los Veintisiete deberán acordar una postura común sobre el estatus de Kosovo, hacer más para afianzar la posición de políticos moderados proeuropeos en Serbia, ejercer presión para fomentar la reforma constitucional en Bosnia, desbloquear la disputa sobre el nombre de Macedonia y contribuir a solucionar la muy ignorada crisis política en Albania.

- Tras un comienzo prometedor, la Asociación Oriental de la UE se ha estancado. En 2011 se agravarán los diversos desafíos de seguridad que provienen de la vecindad del este de Europa. Durante los próximos doce meses, bajo dos presidencias con enfoque oriental, la UE necesita rescatar del olvido a la Asociación Oriental. Aumentará la influencia de países como Rusia, pero la UE no puede pretender tener derechos sobre el liderazgo de la región. Lo que sí puede hacer es mostrar que cuenta con las he-

rramientas, las ideas y el compromiso para contener las tensiones subyacentes, especialmente en el Cáucaso.

- En África, plebiscitos clave en Sudán, Nigeria y la República Democrática del Congo pondrán a prueba la capacidad de la UE para vincular sus programas de desarrollo, seguridad y buena gobernanza. Existen graves riesgos de una violencia expansiva a raíz del referéndum sobre la independencia en el Sur de Sudán. Si la UE no consigue adoptar una posición clara con respecto de la autodeterminación y las normas democráticas en éstas y otras votaciones, su particular identidad en África se verá aún más comprometida.

- En 2011 muchos Estados miembros de la UE reducirán su número de tropas en Afganistán, incluso si sigue el nivel de insurgencia talibán. Para suavizar el sentimiento de fracaso de la misión e intentar no dejar el país en un estado de profunda calamidad, los gobiernos europeos deben volver a comprometerse con un programa exhaustivo de construcción estatal. No sólo hace falta más ayuda; también es necesaria una ayuda financiera que no contribuya a aumentar el nepotismo del Gobierno afgano, cuyo estilo de gobernar no hace más que fomentar la inestabilidad.

De nuestro análisis, surgen tres reflexiones principales:

Primero, en 2010, los gobiernos europeos, junto con los organismos de Bruselas, han invertido una cantidad desproporcionada de tiempo, esfuerzos, recursos y capital político para rematar las nuevas estructuras institucionales contempladas en el Tratado de Lisboa. Eso era necesario e importante, pero ha habido muchas divisiones y se ha perdido mucho tiempo. En 2011 los debates internos de la UE deben volver a prestar atención a las grandes cuestiones sustantivas. Los eventos globales no esperarán a que la Unión pase por otro periodo prolongado de ajuste institucional.

Segundo, 2010 fue el año en que, por primera vez, finalmente se ha prestado atención a la necesidad de responder al nuevo orden mundial multipolar. Casi todos los grandes discursos ministeriales, una serie de nuevos documentos estratégicos y sendas iniciativas de diálogo se han centrado en los desafíos que plantean las potencias emergentes. Ahora que ya sabemos la importancia de esas potencias, en 2011 la UE deberá trabajar para lograr una diplomacia multilateral reequilibrada y “normalizada”. Asimismo, la cuestión de las potencias emergentes no debería desviar la atención de otros retos clave para los intereses europeos, algo que aparentemente no se ha tenido en cuenta en 2010.

Tercero, en 2010 la Unión Europea se ha visto obligada a empezar a adaptarse a la triste realidad de que la crisis financiera probablemente dejará una huella negativa en su proyección internacional durante mucho tiempo. En 2011 el impacto de la crisis se internalizará por completo, convirtiéndose en parte del día a día de la política exterior europea. Eso dará lugar a preocupaciones con relación a la eficacia tanto de la política exterior como de la economía interna. Esa preocupación se verá reflejada en las propuestas previstas relativas al presupuesto de la Unión post 2013. A partir de ahora, “hacer más con menos” será el requisito, nada envidiable, de las relaciones exteriores de la Unión Europea.

Para los analistas que siguen la creciente profundización de la cooperación en materia de política exterior europea, 2010 ha supuesto un paréntesis. La crisis económica ha actuado como una fuerza centrípeta. Las divergencias han caracterizado el debate sobre cómo la UE debería posicionarse en el nuevo orden mundial. Las mejoras contempladas en el Tratado de Lisboa se han quedado en una promesa y todavía han de hacerse realidad. En 2011 la UE debería aprovechar las oportunidades internas y los desafíos externos para volver al camino de la europeización progresiva de la política exterior. Los peores estragos de la crisis financiera podrían desvanecerse en los próximos meses. Además, el shock de tener que asumir el relativo declive de Europa se asentará y

dará lugar a una nueva normalidad europea como potencia secundaria. Pero nuestros artículos enseñan que existen muchas otras cuestiones que requieren tanto de unidad como de un compromiso proactivo por parte de la Unión Europea. Los costes de las respuestas insípidas, fragmentadas y arrogantes serán mucho más altos.

1. La reforma de la gobernanza económica mundial

Pedro Solbes

La reforma de la gobernanza económica global sigue siendo un asunto prioritario que deberá abordarse en 2011. La crisis económica ha puesto en evidencia las carencias del modelo y los equilibrios institucionales existentes. Las actuales estructuras de gobernanza económica internacional no son capaces de afrontar los desafíos del siglo XXI y es urgente el diseño de un nuevo sistema.

Tras el estallido de la crisis financiera mundial, las esperanzas se volcaron en el G20. Este órgano debía garantizar que la cooperación multilateral y la interdependencia sacasen al mundo de la crisis. Sin embargo, no ha podido cumplir con su mandato.

Los gobiernos europeos han usado el G20 para atender sus propios intereses en vez de fomentar una cooperación multilateral más extendida y equilibrada. Europa no sólo está sobrerrepresentada en el Grupo, sino que no ha habido una coordinación sistemática entre los Estados miembros. Pero, ¿cómo pretende la Unión que otras potencias apliquen los principios multilaterales que ella misma ignora?

Antes de la crisis ya existían preocupaciones sobre la falta de una adecuada gobernanza europea. En 2011 la Unión deberá abordar estas

deficiencias y definir una política exterior común hacia la necesaria redefinición de la gobernanza económica global.

Antes de la crisis

La presencia de la UE en la gobernanza económica mundial no ha seguido un modelo bien definido y consistente de integración y coordinación.

Hasta el momento, la representación más integrada se ha dado en la Organización Internacional del Comercio, al ser común la política comercial y la Comisión el negociador en nombre de la Unión. Este caso es un buen ejemplo de lo que podría ser en el futuro una adecuada representación exterior también en otras áreas de la política económica, a pesar de que a menudo haya sido necesario presionar a los países miembros con relación a ciertas políticas comerciales.

Por otro lado, en las instituciones de Bretton Woods –FMI y Banco Mundial– se aprecia más claramente la falta de una posición común europea. A pesar de los intentos de coordinar las posiciones nacionales, no siempre se actúa con una posición única. Esa situación se ve agravada por el sistema de “sillas” y al ser los Estados nacionales los miembros de esas instituciones. Los países europeos, en general, han sido reticentes a la cesión de sillas y cuotas a otras partes del mundo. Con la crisis, esa excesiva representación europea se ha hecho más evidente y hace falta encontrar una solución inmediata. Los gobiernos europeos deben reconocer que su resistencia a la reforma no servirá para prolongar su influencia internacional.

Aún más importante para la gobernanza económica mundial es la participación de la UE en el G7 y el G20. La presencia de los principales miembros de la UE –y no todos miembros de la zona euro– reduce el rol de la Unión al de observador con voz. A menudo, el papel domi-

nante en las negociaciones recae en los representantes nacionales, por lo que los esfuerzos por adoptar posiciones europeas comunes tienden a pasar a un segundo plano. Con frecuencia, cada Estado miembro ha actuado con la flexibilidad que mejor le ha convenido para atender sus propios intereses económicos nacionales. En 2011, será necesario resistir esa tendencia.

La crisis y el cambio de la gobernanza económica

La crisis económica y financiera ha afectado sobre todo a Estados Unidos y Europa, pero su transcendencia ha sido mundial. Desde el principio se veía que los instrumentos y los modelos de gobernanza tradicionales ya no eran adecuados. El impacto de la crisis sobre las economías emergentes y el peso que éstas han adquirido en los últimos años hacen cada vez más necesaria su colaboración. Es imprescindible encontrar soluciones globales a los desafíos económicos existentes.

A medida que las insuficiencias del G7 se hicieron más evidentes, la atención se giró hacia un “G20 ampliado”. Al ser un foro informal, el G20 estaba libre de restricciones de procedimiento. Además, el Grupo era considerado muy representativo (sus miembros acogen la mayoría de la población y del PIB mundial) y bien equilibrado (forman parte de él los países más afectados por la crisis).

No obstante, muchos han criticado su uso por carecer de legitimidad y por la inconsistencia que podía suponer con el sistema de toma de decisiones de Naciones Unidas. Sin embargo, la urgencia del momento y la capacidad del G20 para actuar de inmediato respaldaban la decisión. Se esperaba que el G20 aumentara su legitimidad en base a sus resultados, y así ha sido en gran medida, pero ésta sigue siendo una prioridad para 2011.

En noviembre de 2008 tuvo lugar en Washington la primera reunión centrada en abordar el proteccionismo y lanzar un impulso fiscal para

prevenir la recesión. Allí se apoyó a los bancos centrales en su política monetaria dirigida a afrontar la crisis y se decidió cambiar el Foro de Estabilidad Financiera por un Consejo de Estabilidad Financiera más representativo, y encargarle la reforma del sistema financiero para evitar que en el futuro se repitieran los problemas detectados en el sector bancario.

En la siguiente reunión del G20, que tuvo lugar en Londres en la primavera de 2009, se siguió insistiendo en los estímulos fiscales. Se dio el mandato al Consejo de Estabilidad para definir las condiciones que garantizaran la estabilidad y la solvencia del sistema bancario, y a las instituciones de Bretton Woods para que modificaran sus sistemas de representación con el fin de mejorar la posición de los emergentes. Se elaboró además una lista de países que deberían modificar su legislación sobre el secreto bancario. Con tanta actividad, el G20 parecía un foro legitimado por su capacidad de decidir sobre cuestiones clave y de manera rápida.

Pero a finales del mismo año, en la cumbre de Pittsburgh, empezaron a surgir dudas a medida que se hizo más patente el hecho de que muchos de los compromisos simplemente no estaban siendo adoptados en la práctica.

No obstante, formalmente los líderes del G20 consiguieron reafirmar el rol del foro en la gobernanza económica, al declarar que “su ambición era ampliar el papel [del G20] a otras cuestiones de la reforma de la gobernanza global”. Debería servir para contribuir a “la transición de un multilateralismo informal a otro institucionalizado”. Se dijo que el G20 confirmaría su estatus como responsable de la cooperación financiera internacional. Pero lamentablemente, no se tomó decisión alguna sobre la necesaria modificación de los sistemas de toma de decisiones de otras instituciones que deberán colaborar con o aplicar lo pactado en el G20.

Poco después, en Toronto, a mediados de 2010, se consolidaron las dudas suscitadas en Pittsburgh. Hubo desacuerdos importantes sobre si terminar o no con la política fiscal expansiva. Al final, los gobiernos decidieron acelerar, en cierta medida, el reequilibrio de las cuentas públicas. Sin embargo, no se consiguió avanzar en las negociaciones comerciales internacionales de la Ronda de Doha ni en otras decisiones políticas. Con el final de la cumbre de Toronto se terminaba la luna de miel del G20 como la panacea para resolver los problemas de gobernanza económica internacional.

En noviembre de 2010, Seúl recobraba la esperanza de que el G20 aumentara su eficacia y credibilidad como el órgano más eficaz en materia de gobernanza económica y definiera su papel para el periodo post-crisis. Además, suponía la novedad de ser la primera cumbre organizada por un país no miembro del G8.

A pesar de los temores de que, una vez más, la cumbre se centrara solamente en los temas candentes como la guerra de divisas y los desequilibrios macroeconómicos, en detrimento de otros temas mayores pero menos inmediatos, los resultados han mejorado las expectativas. En Corea no se ha conseguido todo lo que se pretendía, pero ha habido elementos muy positivos. Para corregir los desequilibrios, se ha decidido llevar a cabo una solución “muy comunitaria”: definir un plan de acción nacional por cada país, con indicadores establecidos por el FMI, a quien corresponde, como institución independiente, la función de seguir el cumplimiento de los objetivos. Con esa solución, se ha amainado la guerra de divisas. Por otro lado, también se han endosado las reformas propuestas por el Consejo de Estabilidad Financiera.

Más allá del debate sobre cómo salir de la crisis, tras Seúl se abren nuevas expectativas para el G20: finalizar la Ronda de Doha y cumplir y, en su caso mejorar, su agenda de desarrollo; impulsar el post Cancún intentando una mejora de Kyoto; acelerar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; prestar especial atención a los retos

que plantea la seguridad y el abastecimiento energético o los movimientos migratorios, entre otros.

De manera más concreta, se ha reforzado el FMI, que definirá y vigilará además la corrección de los desequilibrios de cada país. Y, más importante en materia de gobernanza, se ha acordado el llamado Consenso de Seúl, centrado sobre las futuras acciones en ayuda a los países en desarrollo.

La gobernanza económica mundial en 2011

En ese contexto, ¿qué conclusiones podríamos extraer respecto a la gobernanza económica mundial y en especial del papel del G20?

El G20 ha sido fundamental para evitar la vuelta al proteccionismo, impedir devaluaciones competitivas y generar un impulso fiscal que evitara el riesgo de una depresión. Pero el G20 por sí solo no es la mejor solución institucional para los problemas de gobernanza económica mundial, ni mucho menos el foro para resolver los enormes retos que se avecinan en 2011. Muchos gobiernos han puesto demasiadas esperanzas en el Grupo y eso debe cambiar en el año entrante.

A pesar del progreso en materia de ayuda al desarrollo alcanzado en Seúl, todavía no se ha conseguido avanzar con la Ronda Doha o con la implementación de las propuestas del FSB. Se ha abierto el camino para seguir avanzando pero hasta el momento el foro no ha podido demostrar que sirva para resolver los problemas de mayor vigencia temporal, sino todo lo contrario. El G20 no puede sustituir totalmente al G7; sus competencias no se solapan por completo. Pero tampoco puede utilizarse el G7 como directorio para condicionar las decisiones tomadas en el G20.

Al G20 puede corresponderle la iniciativa y el impulso político en múltiples temas, pero no podrá sustituir a otras instancias. Corresponderá a los organismos especializados la propuesta y puesta en marcha

de las soluciones. Una adecuada interrelación con el sistema de Naciones Unidas evitaría críticas sobre su legitimidad y mejoraría su capacidad de acción en temas de mayor contenido técnico. El reforzamiento y mayor utilización del FMI acordado en Seúl es un buen ejemplo.

El actual modelo informal del G20 tiene claras ventajas dada su naturaleza básicamente política. Su institucionalización formal en el momento actual sería un error y acentuaría los problemas de legitimidad y de relación con el sistema de la ONU. Ello no es incompatible con el impulso que el G20 pueda dar a la reforma del sistema de gobernanza económica internacional en el marco actual. Las decisiones recientes sobre el reequilibrio de poder en las instituciones de Bretton Woods son una buena práctica.

La crisis económica ha mostrado las carencias del actual modelo de gobernanza económica global y en 2011 la UE debe contribuir de manera más eficaz al diseño de un nuevo sistema.

Desde la Unión Europea, si queremos ser consecuentes y jugar el papel que nos corresponde en función de nuestro peso, debemos conseguir definir líneas de acción y políticas comunes, y mejorar nuestra representación exterior. Si no acordamos líneas claras de acción y no nos atenemos a ellas, el hecho de tener más representantes en las diferentes instituciones no es una garantía de mejor defensa de nuestros intereses comunes.

Los gobiernos europeos tenían razón al apoyar el G20, pero en 2011 es necesario volver a centrarse en las instituciones multilaterales más amplias. El G20 continuará siendo un pilar fundamental de la gobernanza económica mundial, pero no debe sobrecargarse. Los gobiernos europeos deben resistir la tentación y no depender demasiado de ese tipo de grupos informales y selectos, en detrimento de otras organizaciones más inclusivas. El “minilateralismo” jugará un papel importante, pero no debe interponerse al multilateralismo.

La Presidencia francesa del G20 tiene una serie de objetivos ambiciosos, entre ellos, la laudable reestructuración del sistema monetario internacional. Pero Francia debe tener cuidado para no fijar metas demasiado altas. En estos momentos de la recuperación, las relaciones monetarias internacionales podrían desestabilizarse si se establece un plan demasiado ambicioso que intente micro-gestionar un cambio sistémico total. El presidente francés, Nicolas Sarkozy, no debe dejar que esta necesidad de un impulso político a nivel nacional se interponga ante la necesidad urgente de reforzar la unidad europea en el G20.

En 2011, ante todo, la Unión Europea deberá reflexionar sobre sus propios errores y la complejidad de su propia gobernanza económica que, a su vez, dificulta una acción exterior eficaz. La dualidad Euro-grupo-Ecofin no sólo afecta al sistema interno de toma de decisiones, sino también a la representación exterior de la UE y de la zona euro. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa tampoco ha facilitado las cosas, puesto que une al presidente del Consejo a los del Ecofin y del Eurogrupo. En 2010, en las instituciones europeas, se han centrado los esfuerzos en la crisis del euro, pero eso ha diluido las iniciativas para impulsar un mayor papel financiero y económico de la Unión en el exterior. En 2011 es necesario vincular mejor las políticas económicas internas e internacionales.

2. El avance de las asociaciones estratégicas

Giovanni Grevi

Los fantasmas de las asociaciones estratégicas de la UE rondan Bruselas. Invisibles, intangibles, imposibles de atrapar, a veces se los evoca en sesiones esotéricas de cumbres. Pero justo cuando sus contornos parecen cobrar forma, se disuelven de nuevo. Los afortunados que los han visto dicen que la Unión Europea tiene hasta nueve asociaciones estratégicas con sendos países: Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, India, Japón, México, Rusia y Suráfrica. Pero las pruebas no abundan y la mayoría de los expertos siguen siendo escépticos sobre su existencia real.

Si no existieran las asociaciones estratégicas, habría que inventarlas. La aceleración de las tendencias actuales hacia la concentración de poder en una nueva constelación de actores estatales las convertirá en una herramienta política primordial en 2011 y en el largo plazo. En un mundo donde el equilibrio de poder y la responsabilidad cambian continuamente, la UE debe desarrollar vínculos fuertes con los países que realmente marcan los caminos. Igual que Roma, las asociaciones estratégicas no se construyen en un día. El año 2011 debería dedicarse a poner cimientos sólidos para crear asociaciones efectivas entre la Unión y actores internacionales o regionales.

Estas asociaciones deberían basarse en las lecciones del pasado. Las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de septiembre de 2010 ofrecen un reflejo de estas duras lecciones. Los líderes de la UE pidieron que ésta promoviera sus intereses y valores de una forma más firme y con un espíritu de reciprocidad. La postura negociadora de la UE a menudo carece de peso y flexibilidad si los Estados miembros no han acordado contraprestaciones viables con socios estratégicos. La cumbre de septiembre reiteró que hace falta desarrollar sinergias entre las relaciones que tienen la UE y los Estados miembros con terceros. La desconexión entre la UE y las políticas nacionales ha debilitado de forma fundamental la credibilidad y la eficacia de las posturas e iniciativas europeas. El Consejo Europeo también subrayó que una estrategia hacia los socios clave exige identificar con claridad cuáles son los intereses y objetivos de la UE, así como los medios para alcanzarlos. La conclusión es que hasta ahora la UE no se ha centrado lo suficiente en identificar fines y medios; por lo menos no lo ha hecho aprovechando todas las herramientas de que dispone para alcanzar sus objetivos más básicos.

La gobernanza mundial

Siguiendo esta línea de argumentación, los tres pilares de una asociación estratégica sólida son: reciprocidad que produzca beneficios mutuos concretos; coherencia entre la UE y los Estados miembros; y coherencia dentro de la Unión. La base de las asociaciones son los intereses y valores de la Unión que se encuentran conectados entre sí. El marco general para todas estas asociaciones es la gobernanza mundial. Para un actor mundial comprometido con el multilateralismo eficaz, las asociaciones bilaterales y los marcos multilaterales deben verse como algo conectado y no como niveles alternativos de intervención en la creación de un nuevo orden internacional. De hecho, a la hora de tratar con sus socios estratégicos, el gran desafío para la UE es representar un doble papel, interviniendo con dureza en las negociaciones cuando sea necesario y buscando, cuando sea posible, resultados beneficiosos para todos, y normas comunes.

2011 no será un año clave para las asociaciones estratégicas, ya que es probable que su desarrollo no se vea perturbado. Sin embargo, será una prueba importante para la voluntad y la capacidad de la UE para considerar las asociaciones de forma más eficaz. En otras palabras, será una prueba para su controvertida naturaleza estratégica. Los líderes de la UE han puesto el listón alto con una serie de declaraciones realizadas en 2010 que han situado las relaciones con socios clave al frente de la política exterior de la UE.

A pesar de que no siempre se persiguen de una forma coherente, las prioridades de la Unión en relación con socios individuales son conocidas. Cabría mencionar, por ejemplo, el acceso al mercado y la protección de los derechos de propiedad intelectual en relación con China. Asimismo, son prioridades la seguridad de los suministros de energía, ciertas cuestiones relativas al Estado de derecho y la estabilidad del vecindario común en lo que atañe a Rusia. En el transcurso de 2011, la UE desea finalizar un ambicioso acuerdo de libre comercio con India, y quizá otro con Mercosur. Prioridades transversales, como paliar el cambio climático, prevenir la proliferación nuclear y hacer cumplir los derechos humanos son fundamentales en todas las asociaciones.

La asociación “perfecta”

Se sobreentiende que algunos socios son más “estratégicos” que otros debido a su tamaño o importancia. Dejando aparte a Estados Unidos (el socio “irreemplazable” dados los numerosos intereses comunes así como los lazos trasatlánticos), destacan sin lugar a dudas cinco países: Brasil, China, India, Japón y Rusia. Dicho esto, establecer rankings entre estos países sería descabellado. Basta mirar la posible importancia estratégica de la asociación de la UE con Suráfrica, país anfitrión de la próxima conferencia de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que se celebrará a finales de 2011 y uno de los líderes clave de los países en desarrollo en estas negociaciones.

Por el contrario, parece útil determinar los seis elementos básicos de las asociaciones estratégicas como base para evaluar la actuación de la Unión (y la de sus Estados miembros) a partir de 2011.

El primer requisito, crucial, es que, en sus acuerdos bilaterales con terceros países, los líderes nacionales muestren un compromiso con las asociaciones estratégicas de la UE y actúen en consecuencia. Hace falta espíritu y juego en equipo para que la UE sea tomada en serio. Ya está previsto celebrar debates de orientación entre Estados miembros en el Consejo antes de las cumbres con socios importantes. Estos debates deben dar como resultado direcciones compartidas, aunque no necesariamente públicas, y basarse en documentos elaborados conjuntamente por la Alta Representante y la Comisión. Además, se podría explorar la posibilidad de crear pequeños “grupos de trabajo” de Estados miembros para tomar la iniciativa sobre cuestiones políticas clave en las relaciones con terceros países, basándose en un mandato del Consejo. Estos grupos de trabajo actuarían en nombre de la Unión y en estrecha colaboración con las instituciones europeas.

En segundo lugar, para que las asociaciones estratégicas contribuyan a alcanzar acuerdos en el ámbito multilateral, deben ser eficaces en el ámbito bilateral. La distinción entre cuestiones bilaterales y multilaterales es más difusa de lo que se suele admitir, pero sigue siendo un hecho que los socios están más dispuestos a participar en cuestiones globales si sienten que se satisfacen sus propios intereses. La UE debería definir unos incentivos (bilaterales) específicos para cada expediente en el que busque la convergencia multilateral, como por ejemplo, facilitar las transferencias tecnológicas y económicas pertinentes para crear más espacio político para un nuevo régimen global sobre emisiones.

En tercer lugar, la UE debería adoptar un enfoque más centrado y político hacia las relaciones interregionales, tanto para apoyar la cooperación regional como para conectar con socios estratégicos por medio de diversas plataformas. Desde el Este de Asia hasta Suramérica,

los modelos regionales están en transición, debido, en parte, al rol de actores regionales en marcos para el diálogo y la coordinación política. Más allá de la agenda económica y comercial tradicional, la UE debería profundizar su colaboración con organismos como ASEAN, ASEAN+3, la Organización para la Cooperación de Shangai, Unasur y Mercosur. Debería abordar cuestiones como la gestión de recursos escasos, nuevos enfoques hacia la cooperación para el desarrollo, la asistencia humanitaria en casos de desastre y la prevención y gestión de crisis en el ámbito regional. Y debería tratar de establecer iniciativas conjuntas en estos ámbitos, coherentes con las prioridades que persigue en sus relaciones con socios individuales.

En cuarto lugar, la UE debería ampliar su cartera diplomática. Las asociaciones con los principales actores globales son estratégicas, pero no exclusivas. Además de la lista de socios mencionada, 2011 ofrece la oportunidad de elevar la categoría de las relaciones con los países “PIN” –Pakistán, Indonesia y Nigeria–. A pesar de todas sus diferencias, estos países desempeñan un decisivo papel de bisagra en sus respectivas regiones y su importancia geopolítica y geoeconómica va en aumento. Con independencia de las definiciones formales, la UE debería concebir un enfoque realmente estratégico hacia estos países, donde los objetivos políticos generales son la base de la coordinación de todos los instrumentos. Si lo hace, la UE profundizará sus relaciones con los países PIN al mismo tiempo que mejorará su perfil estratégico a los ojos de otros socios.

En quinto lugar, la UE debería invertir en asociaciones multidimensionales que vayan mucho más allá de las relaciones de Estado a Estado. Cuanto más amplia sea la base de una asociación, más tiempo durará. La interacción estructural entre las comunidades empresariales y de expertos de todas las partes, así como entre los actores de la sociedad civil, debería sustentar relaciones bilaterales sólidas. En 2011 debería haber un enfoque renovado en fomentar los contactos e intercambios entre los pueblos y en hacer participar a actores económicos de dis-

tintos sectores con consultas periódicas, además de la celebración de cumbres empresariales junto con las políticas.

En sexto lugar, la UE ha de desarrollar las herramientas prácticas de una diplomacia eficaz para tratar con grandes potencias, que en sí mismas son sumamente estratégicas al perseguir sus intereses generales. Las asociaciones necesitan capacidad para elaborar una postura única y poder seguirla con los mejores medios a su alcance en el nivel apropiado. Asimismo requieren flexibilidad y autoridad para negociar, movilizar la combinación correcta de incentivos y falta de incentivos, y estar dispuestas a usarlos. En principio, la reforma en curso del marco institucional de la UE para la acción exterior apunta en la dirección correcta. En la práctica, hay varios obstáculos que afectan a la coordinación entre todas las instituciones pertinentes y líderes de la UE.

Aunque no se van a producir cambios de la noche a la mañana, con el establecimiento progresivo del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior, 2011 será un año decisivo para abordar y superar estos obstáculos. Desde el principio, el objetivo debería ser que el marco institucional sea más sistémico y flexible. Se trata de ajustarse a coyunturas políticas y agendas complejas con un enfoque integral y específico que vaya más allá del «aquí no pasa nada». Naturalmente, este enfoque debería abarcar tanto el SEAE como los demás departamentos que se ocupan de las diferentes dimensiones de cada asociación estratégica, como el comercio y el cambio climático. Entre otras innovaciones necesarias, podría ser una buena idea crear “centros de enlace” encargados de supervisar la coherencia general, promover evaluaciones e iniciativas conjuntas, e informar de ello al máximo nivel de las instituciones.

Los seis ángulos aquí expuestos ofrecen útiles posiciones ventajosas para considerar la actuación de la Unión a la hora de concebir asociaciones estratégicas en el curso de 2011. Estas asociaciones son estratégicas no solamente por definición, sino por sus resultados ya que contribuyen a alcanzar objetivos importantes en todos los ámbi-

tos, incluido el multilateral. Si la UE no da la talla ante el desafío de construir asociaciones auténticamente estratégicas, existe el riesgo de que se produzca un giro espectacular en los extraños fenómenos paranormales observados en 2010. La Unión podría darse cuenta al término de 2011 de que los auténticos fantasmas no son sus socios estratégicos –actores muy decididos, en realidad– sino ella misma.

3. El diseño de una nueva arquitectura de seguridad para Europa

Jos Boonstra

La Unión Europea afronta varios desafíos cruciales en el ámbito de la seguridad en 2011, entre ellos, la adaptación a un gasto de defensa reducido, la aplicación del Tratado de Lisboa, la lucha contra nuevas amenazas y la construcción de relaciones más sólidas con Rusia y Turquía. La UE tendrá que decidir en qué situación se encuentra dentro del desarrollo de una arquitectura de seguridad europea, euroasiática y transatlántica que englobe a múltiples organizaciones, incluidas la OTAN y la OSCE.

La arquitectura de seguridad ampliada fue objeto de debate en la cumbre de la OSCE celebrada en Astana en diciembre de 2010. También se discutió, en menor medida, en la cumbre de la OTAN celebrada en noviembre en Lisboa. Es preciso sincronizar los resultados de estas cumbres con la Política Común de Seguridad y Defensa. ¿Se abrirá la UE a nuevas ideas para construir una arquitectura de seguridad general paneuropea? ¿Estará dispuesta a volver a involucrarse en la OSCE como actor en el ámbito de la seguridad integral en su conjunto? ¿O volverá a apoyar la doctrina de la seguridad colectiva de la OTAN?

Estas preguntas son importantes porque en toda Eurasia siguen presentes las amenazas tradicionales. La falta de progresos en Bosnia-Herzegovina y Kosovo en los Balcanes, la guerra entre Georgia y Rusia por Osetia del Sur en agosto de 2008 y la violencia étnica en Kirguistán han dejado patente esta sombría realidad. Además, la UE tiene que intensificar sus esfuerzos en materia de seguridad por la retirada parcial de Estados Unidos de la seguridad europea. Para ello, tendrá que colaborar cada vez más con Rusia, que busca un hueco más oficial en la seguridad europea, y con Turquía, que está convirtiéndose en un actor regional esencial.

La seguridad y la defensa en la UE

La UE deberá abordar en 2011 tres problemas para profundizar la PCSD. En primer lugar, es preciso completar la reforma interna iniciada en Lisboa mediante la firme integración de la PCSD en el Servicio Europeo de Acción Exterior. Todos los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa de la UE deben pasar a depender del SEAE, dentro de la cartera de la Alta Representante. De esa forma, el Consejo y la Comisión trabajarán más unidos, con un enfoque más integral de la seguridad.

Esto significa también que la UE deberá reevaluar documentos fundamentales como la Estrategia Europea de Seguridad, actualizada en 2008. Sería más conveniente definir qué tipos de misiones entran en las competencias europeas. Aunque la EES es la base de la PCSD, los criterios para el despliegue de tropas no están claros. Para poner remedio, la UE podría empezar por elaborar un Libro Blanco de seguridad y defensa que estableciera los criterios para desplegar misiones. Ayudaría a aclarar por qué la UE decide actuar en unos casos y no en otros, y sería más fácil valorar el éxito (o fracaso) de las misiones. Asimismo, tendrá que trabajar para coordinar las políticas de la Comisión y el Consejo en áreas muy concretas como la reforma del sector de la seguridad, terreno en el que en la actualidad, los dos órganos llevan a cabo estrategias separadas.

En segundo lugar, la UE necesita encontrar una forma de implicar de manera más sistemática a Turquía en la PCSD. Sin la participación turca, la cooperación y la coordinación entre la UE y la OTAN seguirán siendo débiles, como quedó claro en la cumbre de la Alianza de noviembre. El principal obstáculo es la cuestión de Chipre y, en menor medida, la falta de progresos en las negociaciones para la integración turca. Turquía no va a querer apoyar más la cooperación UE-OTAN mientras no tenga un puesto en la mesa de la PCSD y tal vez la entrada en la Agencia Europea de Defensa. La frustración de los turcos es comprensible, porque formaban parte de la disuelta Unión Europea Occidental. La importancia de Turquía para la seguridad europea, como actor regional y como miembro de la OTAN, es demasiado seria como para que el proceso esté detenido por Chipre. El incremento de la cooperación UE-OTAN y la intervención de Turquía en la seguridad y la defensa de Europa serían beneficiosos para la política europea en la inestable región del sur del Cáucaso e incluso en Oriente Próximo. Y podrían ser un paso en el proceso para la integración de Turquía en la Unión.

En tercer lugar, y con la máxima urgencia, la UE deberá asumir un firme papel de coordinación a la hora de administrar las consecuencias de la recesión económica en el gasto de defensa europeo. Casi todos los países europeos van a aplicar serios recortes en defensa en 2011. Y eso, cuando el gasto europeo en este capítulo ya resulta pequeño al lado del de Estados Unidos y cuando las diferencias de capacidad en la OTAN son cada vez mayores. En 2011 Europa tendrá que demostrar que puede hacer más con menos.

Para ello es fundamental la coordinación en dos niveles. Los países europeos tienen que ser más activos en la cooperación bilateral o en pequeños grupos de países con el fin de intensificar la especialización en distintas tareas. El acuerdo de cooperación franco-británico de 2010 es un buen ejemplo. Asimismo, la UE debe emprender una labor seria sobre el plan de Cooperación Estructurada Permanente de Defensa, creado en virtud del Tratado de Lisboa. Este nuevo mecanismo debería reunir a

los ministros de Defensa de forma periódica para discutir sus respectivos recortes y revisar las opciones de cooperación y especialización. Si no se hace, la defensa de Europa (y la de la OTAN) se resentirá.

La arquitectura de seguridad europea en sentido amplio

El diseño de la arquitectura de seguridad paneuropea ha sido obra de muchos. Los Estados de Norteamérica, Europa y Eurasia han construido en conjunto varios magníficos edificios de seguridad regional. Esas estructuras –la UE, la OTAN, la OSCE, junto con la Organización de Cooperación de Shangai y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva–, coexisten en proximidad pero no tienen coherencia. Eurasia alberga hoy distintas estructuras de seguridad que no están conectadas entre sí; unos edificios que, en su mayor parte, están aislados.

Rusia quiere construir una nueva casa en medio de este vecindario y ha pedido a otros arquitectos que la acompañen para volver a empezar de cero. En Estados Unidos y Europa ha habido escaso entusiasmo sobre la redacción de un tratado europeo de seguridad que sea legalmente vinculante. El motivo es que la indivisibilidad de la seguridad que se propone podría abrir una caja de Pandora, ya que cualquier país podría iniciar consultas sobre cualquier asunto relacionado con la seguridad, y eso no cae bien en la OTAN ni en la mayoría de los miembros de la UE, que ya disfrutan de esa prerrogativa y tal vez no quieren extenderla a países no democráticos. Asimismo, se podría interpretar que la indivisibilidad de la seguridad otorga el poder de veto a todos los miembros. Eso podría crear nuevas líneas divisorias en Europa en la medida en que cualquier Estado miembro podría impedir que otro país se uniese a una organización de seguridad. En definitiva, si no se aceptan las propuestas rusas, ¿qué perspectivas hay?

Aquí la UE necesita hacer una aportación asumiendo una postura más definida y proactiva en la arquitectura de seguridad paneuropea en gene-

ral. Al tiempo que los países de la UE permanecen unidos en la PCSD, en 2011 Bruselas debe continuar con las iniciativas emprendidas por Alemania y Francia en 2010. Es preciso extender a toda la Unión la idea de Merkel y Medvédev de un comité de seguridad UE-Rusia con presencia de los ministros de Exteriores, así como las discusiones de octubre de 2010 entre Merkel, Sarkozy y Medvédev sobre la concesión de una mayor voz a Rusia sobre cuestiones de seguridad europea. Eso podría conseguirse reforzando las relaciones de seguridad UE-Rusia o mediante unas conversaciones de seguridad más amplias entre la UE, Rusia y Turquía, como actores fundamentales en la seguridad europea y euroasiática.

La cumbre de la OTAN de 2010 acordó un nuevo Concepto Estratégico que es realista y modesto. Se mantienen las tareas esenciales de la Alianza y se rebajan las ambiciones en aspectos como la seguridad energética y el medio ambiente. El nuevo Concepto Estratégico guarda más bien silencio sobre el papel de la OTAN en la arquitectura de seguridad en general y se limita a mencionar la cooperación actual con la UE y la OSCE. Aunque era difícil que la OTAN llegase a un acuerdo sobre una posición al respecto en un documento básico que necesita tener validez al menos durante 10 años más, fue una decepción que hubiera tan pocos elementos nuevos sobre las relaciones de la Alianza que afectan a esta arquitectura de seguridad ampliada. La Asociación para la Paz consiguió incorporar a la mesa a países que no eran miembros de la OTAN (sobre todo de la antigua órbita soviética), pero ahora debe reformarse para que siga siendo relevante.

Las relaciones de la OTAN con Rusia pueden haber entrado en una nueva fase. La asistencia del presidente Medvédev a la cumbre se consideró una señal de que la política rusa ha cambiado. Ahora es posible que Rusia quiera colaborar con la OTAN para combatir amenazas comunes en lugar de considerar que la Alianza es su principal enemigo. La OTAN y Rusia decidieron cooperar más en Afganistán y en la defensa antimisiles, y se dice que está constituyéndose una asociación estratégica. En este sentido, Rusia parece dispuesta a reforzar su par-

participación en la seguridad europea mediante la cooperación con la UE y la OTAN. La UE debe aprovechar esta oportunidad en 2011, sin limitarse a la previsible retórica.

La cumbre de la OSCE en diciembre de 2010 fue un hecho relativamente nuevo, dado que no se había organizado ninguna cumbre así desde 1999 y la mayoría de las reuniones ministeriales celebradas desde entonces habían acabado con el desacuerdo entre los miembros. La cumbre quedó ensombrecida por la de la OTAN, que tuvo más publicidad. No desembocó en una transformación del problemático foro. En realidad, fue poco más que un intento de Kazajstán, que ocupaba la presidencia de turno, de presentarse como un participante cada vez más importante en el escenario internacional. Mientras tanto, se ha puesto en duda la capacidad de alerta temprana y de gestión de crisis de la OSCE, puesto que no fue capaz de prever ni la guerra por Osetia del Sur ni la violencia en Kirguizistán.

La buena noticia que produjo la cumbre fue la aprobación de una declaración conjunta. La mala fue que el texto carecía de sustancia. No se avanzó nada en la resolución de los conflictos pendientes por Abjasia, Osetia del Sur, Nagorno-Karabaj y Transdniestria. El orden del día intentó revitalizar el Proceso de Corfú, que ha dominado los debates sobre la arquitectura de seguridad en los últimos 18 meses. Dicho proceso era la respuesta de la OSCE a las propuestas de Medvédev para un nuevo tratado europeo. Los jefes de Estado de la OSCE afirmaron que “ha llegado la hora de actuar”, pero no propusieron nada concreto para impulsar el proceso.

La OSCE ofrece prácticamente todo lo que cualquiera pueda desear para la seguridad regional. Aborda la seguridad integral, puesto que toca la prevención de conflictos, la cooperación económica, la democracia y los derechos humanos. Incorpora a todos los países del hemisferio norte, desde Vancouver hasta Vladivostok, y tiene un historial de más de 35 años de cooperación internacional. Pero no tiene acuerdos que sean legalmente vinculantes ni el consenso de sus miembros sobre cuestiones fundamentales como la democracia y la seguridad militar.

La cumbre no consiguió volver a situar a la organización en el mapa. En 2011 los Estados miembros de la UE tendrán que decidir si merece o no la pena tratar de insuflar nueva vida a la OSCE.

La Unión Europea se juega mucho en la OSCE. Casi la mitad de los miembros son Estados de la UE y representan aproximadamente el 70 por ciento del presupuesto. Durante las presidencias de Lituania, en 2011, e Irlanda, en 2012, los miembros de la UE deberán decidir si la OSCE va a seguir centrándose en su dimensión humana y ofreciendo un foro para debatir sobre la seguridad internacional, o si va a desempeñar un papel más destacado y tratar de llenar el vacío en la cooperación de seguridad paneuropea.

El futuro

Estas dos cumbres fundamentales de finales de 2010 han demostrado que los edificios de la OTAN y la OSCE están aún en pie pero que es necesario llevar a cabo renovaciones. La UE va a tener que actuar con precaución en el desarrollo de su propio aparato de seguridad al tiempo que permanece activa en la OSCE y en la OTAN, y forja unas relaciones de seguridad más sólidas con Turquía y Rusia.

Es preciso que la UE tenga en cuenta los deseos de Rusia de aumentar su participación en las cuestiones de seguridad paneuropea. Será difícil acordar un nuevo documento que sea legalmente vinculante, por miedo a que debilite a la OTAN, la OSCE e incluso quizá la PCSD. Sin embargo, la celebración de consultas periódicas entre Rusia, la UE, Estados Unidos y Turquía sería viable y sin duda beneficiosa para suavizar los malentendidos y elaborar planes estratégicos y de acción conjuntos que la UE, la OSCE y la OTAN puedan adoptar. En 2011 la UE debe impulsar el establecimiento de una reunión anual de alto nivel entre estas cuatro potencias (con observadores de la OSCE y de la OTAN) para deliberar sobre la seguridad paneuropea.

El pensamiento europeo sobre la arquitectura de seguridad ampliada, y en especial las relaciones con Rusia y Turquía, avanza en paralelo al reto de seguir desarrollando la PCSD. Es evidente que la UE ha encontrado un nicho importante en la combinación de la capacidad militar con un amplio componente civil. El historial de 28 misiones desde 2003 es impresionante. Ahora bien, para que la UE continúe por esta vía, tendrá que definir con más rigor una estrategia, unir sus recursos de manera eficaz y mantener una estrecha relación con las organizaciones vecinas en las que desempeña un papel destacado. La capacidad de defensa y seguridad de la UE sólo podrá prosperar si el entorno lo permite, y para ello será necesario lograr un acuerdo más amplio sobre la arquitectura de seguridad paneuropea en 2011.

4. Las sucesiones en Oriente Medio

Kristina Kausch

Oriente Medio y el Norte de África seguirán siendo muy frágiles a lo largo de 2011. La región se enfrenta a una ola de sucesiones orquestadas. Toda una generación de líderes, por razones de edad o enfermedad, está a punto de dejar el poder. Estos gobernantes han estado preparando a sus hijos o personas de confianza para ocupar su lugar, con el fin de perpetuar sus estructuras de poder y sus intereses.

Hasta ahora, Europa se ha cruzado de brazos. Los gobiernos occidentales no han hecho nada y esperan que las sucesiones ocurran sin complicaciones. Pero es muy poco probable que así sea. Asimismo, no será posible que los procesos orquestados garanticen los intereses occidentales. Probablemente, los nuevos herederos no gozarán de la misma aceptación popular que sus padres. Las elites lucharán entre sí por conseguir una parte del pastel nacional. La población se opondrá cada vez más a los cambios dinásticos.

¿Quiénes serán los próximos líderes? ¿Qué impacto podrían tener estas sucesiones sobre el frágil balance de poder en la región? ¿Cuáles son los principales riesgos de ese rediseño? Éstas serán algunas de las principales cuestiones a abordar en 2011. La Unión Europea tendrá que redoblar sus esfuerzos y diseñar un plan para influir sobre esos procesos y actuar de manera adecuada ante los cambios.

La última actuación de Mubarak

Quizás el relevo más inmediato en la zona sea el de Hosni Mubarak en Egipto. En septiembre de 2011 se celebran elecciones presidenciales y las perspectivas de un cambio real han sumido al país en una situación de tensión y estancamiento durante los últimos años. Recientemente, sus múltiples ingresos en el hospital y otros signos de debilidad física subrayan la urgencia de la sucesión. La carrera presidencial ha comenzado y en el nuevo año las divisiones se harán mucho más evidentes.

Tras las enmiendas constitucionales de 2005 y 2007, el círculo de candidatos elegibles a la presidencia se limita al propio Hosni Mubarak, su hijo Gamal y un reducido número de miembros del Partido Democrático Nacional del presidente. Desde hace mucho, Gamal viene siendo el claro sustituto. Sin embargo, hay cada vez más resistencia a su candidatura, tanto por parte de la oposición como desde el propio Partido, y su nombramiento ya no es del todo seguro.

De momento, los esfuerzos de la Asociación Nacional para el Cambio, una coalición liderada por Mohamed El Baradei con el fin de unir a la oposición, han dado pocos frutos. Además, El Baradei ha condicionado su candidatura a la implementación de enmiendas constitucionales para profundizar la democracia. Por tanto, ya está fuera de la carrera presidencial.

También se habla de Omar Suleiman, jefe de los servicios de inteligencia egipcios y principal negociador del presidente Mubarak en el conflicto entre Israel y Palestina. Suleiman cuenta con un mayor apoyo y a menudo se le considera una opción interina en caso de muerte repentina del mandatario egipcio.

Existe también la posibilidad de que el propio Hosni Mubarak se vuelva a presentar. Aunque dada su edad y su frágil estado de salud, este último recurso representaría una solución a corto plazo para poder gestionar el

Cuadro 1: Sucesiones inminentes en Oriente Medio y el Norte de África

País	Sistema formal de gobierno	Gobernante en el poder (edad)	En el poder desde	Posible (s) sucesor (es)	Otros candidatos	Horizonte de sucesión	Elites clave
Egipto	República	Presidente Hosni Mubarak (82)	1981	Gamal Mubarak; Hosni Mubarak	Omar Suleiman; Mohamed El Baradei	Elecciones presidenciales en 2011 o muerte del presidente	Fuerzas de seguridad del Estado; NDP
Túnez	República	Presidente Zine El-Abidine Ben Alí (74)	1987	Sakhr El-Materi; Leila Ben Alí	Zine El-Abidine Ben Alí; Kamel Marjane; hermanos Trabelsi	Elecciones presidenciales en 2014 o muerte del presidente	Familias Ben Alí, Trabelsi, El-Materi
Arabia Saudí	Monarquía absoluta islámica	Rey Abdullah bin Ab-dulaziz Al Saud (86)	2005	Príncipe heredero Sultan bin Abdulaziz OAl Saud	Línea de sucesión saudí (precedencia agnaticia)	Muerte del rey	Familia Al Saud; Ulema
Argelia	República	Presidente Abdelaziz Buteflika (73)	1999	Abdelaziz Buteflika; Said Buteflika	Ahmed Ouyahia	Elecciones presidenciales en 2014 o muerte del presidente	Ejército
Yemen	República	Presidente Ali Abdullah Saleh (64)	1978 (-1990, Yemen Norte); 1999	Ahmed al-Saleh	Tribu Hashed	Elecciones presidenciales en 2013	Tribu Hashed; Ejército
Omán	Sultanato (Monarquía absoluta islámica)	Sultán Qabus bin Said al Said (70)	1970	A ser elegido por el Consejo de la familia regente tras la muerte del sultán	n/a	Muerte del sultán	Familia Said
Libia	Jamahiriyah Árabe Popular Socialista	El "líder fraternal y guía de la revolución" Muammar el Gaddafi (68)	1969	Saif el-Islam Gaddafi; Moatassim Gaddafi	Familia Gaddafi	Sin definir	Familia Gaddafi; tribus

traspaso de poder lejos del contexto electoral. Meses antes de la sucesión presidencial, todo indica que ninguno de los posibles candidatos lo tendrá muy fácil.

Los próximos en la línea de sucesión

Más allá del cambio inminente de poder en Egipto, otros países también están en la misma situación. Algo más joven que su homólogo egipcio pero, según se dice, con un estado de salud igualmente frágil, el presidente de Túnez, Zine al Abidine Ben Alí, lleva 24 años en el Gobierno. Hay grandes posibilidades de un vacío de poder repentino en el país. Se está llevando a cabo una lucha, cada vez más feroz, entre los clanes cercanos al presidente. La sucesión servirá para asegurar importantes beneficios económicos en el oscuro entorno político de la región.

Por su parte, el actual presidente de Argelia, Abdelaziz Buteflika, tampoco está en su mejor momento. Ante la caída constante de los precios del petróleo, cada vez son más las dificultades para conseguir el apoyo de la opinión pública. El interrogante de la sucesión, agravado por la precaria salud de Buteflika, podría dar lugar a disturbios sociales. A eso hay que añadir la corrupción, la falta de servicios públicos y las crecientes divisiones en el Gobierno.

En la vecindad, el líder libio Muammar al Gaddafi se encuentra cómodo dadas las grandes reservas energéticas del país. Asimismo, el coronel intenta maximizar las ventajas de la posición de Libia como uno de los principales países de tránsito de inmigrantes desde el continente africano hacia la UE. Si bien Gaddafi es todavía relativamente joven, se viene especulando mucho sobre su cambio en los últimos años. Yemen, por su parte, se encuentra al borde del colapso debido al conflicto, la mala gobernanza y la fragilidad económica. Además, se ha convertido en terreno fértil para el terrorismo. Mientras que la atención de Occidente está centrada en los problemas de seguridad del país, se dice que

el presidente yemení, Ali Abdullah Saleh, está preparando a su hijo Ahmed para asumir el poder.

A todo ello hay que añadir las sucesiones dinásticas que se avecinan en monarquías estratégicamente importantes como Arabia Saudí y Omán, que podrían aumentar la incertidumbre del futuro escenario de seguridad en Oriente Medio.

Hora de actuar

Dada la magnitud de los futuros cambios de poder en la vecindad inmediata de la UE, es de sorprender el poco interés que parece tener Europa. No existen signos de grandes esfuerzos para asegurar sucesiones tranquilas y a favor de Occidente. Asimismo, Bruselas debe encontrar una forma de salvaguardar, de manera eficaz, valores fundamentales como la democracia y los derechos humanos en sus relaciones con gobiernos al sur del Mediterráneo.

En Egipto, la muerte de Hosni Mubarak podría dar lugar a un régimen menos favorable o incluso hostil hacia las alianzas tradicionales del país. La preocupación no expresada de Europa es la posibilidad de un Gobierno islamista. Paralizados por sus temores de una *segunda Argelia* u otro Irán, los líderes europeos han aceptado, demasiado fácilmente, la imagen de grupo peligroso que han presentado los regímenes de la región sobre el islam político.

Una sucesión dinástica claramente orquestada chocaría demasiado con las promesas europeas de apoyar la transformación gradual hacia la democracia de sus vecinos del sur. La actitud pasiva de los Veintisiete hacia la transmisión de poderes egipcia podría resultar en la aceptación tácita de Gamal o de cualquier otro heredero. ¿Hasta qué punto los encargados de la formulación de la política de UE conocen realmente a los posibles sustitutos y sus sequitos? Con su postura

estática, Bruselas no consigue captar muchos de los riesgos inherentes del cambio dinástico.

En 2011 la Unión deberá tomar varias decisiones que podrían afectar su enfoque hacia el escenario de sucesión en Egipto y en otros países.

En primer lugar, están las elecciones presidenciales egipcias. Si la UE decide apoyar la celebración de comicios libres o ignorar un proceso manipulado de sucesión, determinará –después de años de pasividad– sus verdaderas intenciones con respecto a la democracia en la región.

Segundo, Bruselas debe decidir si está dispuesta a ofrecer a El Cairo un estatuto avanzado. Un acuerdo de este tipo implicaría una mayor integración económica, así como un incremento de la ayuda al desarrollo y de la cooperación política y de seguridad. Deberá tomar una decisión similar con respecto a Túnez.

Tercero, la UE debe empezar a considerar los próximos cambios de poder desde una perspectiva más amplia. La pasividad y los enfoques *ad hoc* sólo demuestran la falta de un plan europeo integral ante este inevitable proceso generacional. Necesita empezar a diseñar una hoja de ruta para situar estas sucesiones en sus estrategias más amplias de reforma. Asimismo, precisa reflexionar sobre una visión europea de mayor alcance para el sur del Mediterráneo para los próximos 10-20 años.

Cambiar el juego en 2011

Oriente Medio se está preparando para una nueva era de liderazgo y la UE debe hacer lo mismo. El gran desafío europeo en este sentido será aprovechar la oportunidad que presentan las sucesiones e intentar lograr un mayor equilibrio entre la seguridad inmediata y la sostenibilidad en un futuro. Bruselas debe llevar su política exterior y de seguridad hacia una nueva etapa.

Con respecto a los desafíos específicos que plantean las sucesiones en 2011 ello implica:

1. La UE debe dejar claro su deseo de que haya elecciones plenamente democráticas en Egipto, con la presencia de observadores internacionales. Tiene que hacer hincapié en que las sucesiones dinásticas o cualquier tipo de transición orquestada son completamente inaceptables. Cualquier violación, incluyendo la represión de candidatos islamistas, debe ser hablada con el Gobierno egipcio y criticada, públicamente si fuera necesario.

Los temores europeos de una victoria islamista en Egipto son infundados, por lo menos de momento. La Hermandad Musulmana ha sido marginada de la política egipcia tras las elecciones parlamentarias celebradas en noviembre de 2010 y no presentará ningún candidato a los comicios presidenciales de 2011. Actualmente, el riesgo de protestas y disturbios es mucho más alto que el de un gobierno islamista.

2. La UE no debe elegir favoritos o inmiscuirse en el proceso electoral. Ha de trabajar para mantener abierto el espacio público para los medios de comunicación, las asociaciones y los partidos de la oposición. Tiene que prestar apoyo, de manera abierta y sistemática, no sólo en casos emblemáticos aislados, a los activistas, defensores de los derechos humanos y a la oposición que sufren acoso político.

3. Con relación al estatuto avanzado para Egipto y Túnez, es necesario fijar estándares claros, también para la reforma política. Su ausencia en lo que se refiere a Estado de derecho, los derechos humanos y la rendición de cuentas y, en particular, el cierre proactivo por parte de los gobiernos del espacio político, previo a la sucesión, deberían ser motivos para negar la concesión de este privilegio.

El margen de maniobra de Bruselas para apoyar el cambio democrático en esos países es mayor de lo que quiere admitir. Por ejemplo, la UE y Egipto comparten muchos intereses clave en materia de seguridad, y es poco probable que el régimen de Mubarak deje de cooperar porque Europa decida defender los derechos humanos. Un poco más de coraje y liderazgo por parte de altos cargos de los Veintisiete sería de gran ayuda.

El constante vaivén entre la liberalización controlada y la represión en muchos de estos países está alimentando la frustración de los ciudadanos. Esto acabará siendo un gran riesgo para la seguridad de los intereses occidentales a medio plazo. Los Estados miembros se equivocan al suponer que continuidad significa estabilidad. El próximo cambio generacional en el liderazgo de la zona mediterránea presenta una oportunidad única para que la Unión replantee su enfoque hacia sus vecinos del sur.

4. La revisión estratégica en curso de la Política Europea de Vecindad, responsabilidad del comisario Stefan Füle, es un paso positivo. El proceso reevaluará la PEV en función de las nuevas provisiones del Tratado de Lisboa y tiene como objetivo mejorar la eficacia y maximizar el potencial de la UE con sus vecinos. Parte de esa revisión se centra en la visión europea a largo plazo hacia sus fronteras del sur, algo que se encuentra en el centro del interrogante sobre democracia y estabilidad que plantean las sucesiones republicanas dinásticas. En base a ese proceso, la Comisión tiene hasta abril de 2011 para elaborar una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo. Ésta debería indicar de manera concreta que la UE no aceptará pasivamente los cambios dinásticos que aplastan la democracia.

En 2011 los Estados miembros deberán decidir qué quieren en el Mediterráneo: fomentar una estabilidad estática ilusoria y de corto plazo o empujar a las inevitables transiciones hacia el respeto por los valores democráticos fundamentales. En su próxima comunicación

sobre la PEV, la Comisión debe perfilar este dilema de manera clara e instar al Consejo a aprovechar la oportunidad única que presenta el próximo cambio generacional para decir adiós a un concepto de seguridad anticuado.

5. Irán: más allá de las sanciones

Rouzbeh Parsi

En 2010 la Unión Europea ha impuesto dos series de sanciones adicionales a Irán, con el fin de detener el programa de enriquecimiento de uranio del país. En cierto modo, los castigos han servido de lección para el Gobierno iraní, que cada vez tiene más difícil acceder a créditos internacionales o atraer la inversión extranjera directa. Sin embargo, en general su impacto ha sido limitado. Irán sigue enriqueciendo uranio y crecen las sospechas sobre sus intenciones. La UE debe replantear su enfoque.

Las sanciones no parecen formar parte de una estrategia integral a largo plazo y las limitaciones del enfoque europeo se harán más evidentes en 2011. Bruselas debe dejar atrás su política centrada en contener el programa nuclear iraní y desarrollar una estrategia mucho más amplia que pueda abordar la política interna de la República Islámica y su importancia para la seguridad regional. La nueva ronda de conversaciones, que ha comenzado en diciembre de 2010, no parece ir en esa dirección. En 2011 el presidente Mahmoud Ahmadinejad tendrá que enfrentarse a serios problemas internos. Los niveles de desempleo e inflación son cada vez más altos, la producción de petróleo disminuye y la población está muy descontenta. Es necesario abordar el impacto político y regional de estas cuestiones.

Sanciones

La UE lleva desde 2004 intentando impedir que Irán desarrolle armas nucleares. Los iraníes siempre han insistido en que su programa es completamente pacífico, pero el Gobierno no ha sido del todo transparente en sus intercambios con la Agencia Internacional de Energía Atómica. Todavía quedan muchas cuestiones por aclarar. Los Veintisiete tienen razones para preocuparse por los posibles objetivos del programa pero, a su vez, corren el riesgo de intentar obligar a Teherán a aportar pruebas sobre algo que no existe; una lógica similar a la que llevó a la invasión estadounidense de Irak en 2003.

En mayo de 2010 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó una cuarta ronda de sanciones contra Irán, con el fin de obligar al país a revelar la naturaleza y el alcance de su programa nuclear (o, aún menos realista, a abandonar por completo el enriquecimiento de uranio). Además, la UE y Estados Unidos están implementando medidas aún más estrictas que afectan la capacidad del régimen islámico para acceder al sistema bancario internacional, lo que dificulta su participación en los negocios y el comercio internacionales. El sistema de sanciones es ahora tan extenso que ya ha empezado a afectar a la población.

Sin embargo, el problema no reside en encontrar formas alternativas de castigar al país, sino en que la condena no es eficaz y no consigue producir el cambio deseado en el comportamiento iraní. El impacto de las sanciones sobre el programa nuclear de Irán ha sido nulo. De hecho, este sistema nuclear y el derecho del país a enriquecer uranio son algunas de las pocas cuestiones sobre las cuáles todavía existe el consenso en Teherán.

En 2011 se hará muy patente el hecho de que las sanciones no son más que una táctica evasiva. Ante la falta de nuevas ideas, Washington y Bruselas han impuesto castigos sin tener una estrategia integral

con objetivos claros para su relación con el régimen iraní. Esa falta de dirección ya se ha visto en el contexto de las conversaciones entre el P5+1 e Irán, que empezaron en diciembre de 2010. En el futuro será el desarrollo político interno de la República Islámica, por más lento y desigual que sea, lo que determinará el futuro del país y la estabilidad de la región.

Problemas internos

La política interna es fuente de preocupación para Irán. Aunque el mayor desafío político de Ahmadinejad no proviene ni del *movimiento verde*, que intentó derrocarlo tras las elecciones presidenciales de 2009, ni de los reformistas, sino de otros conservadores.

Las distintas facciones conservadoras han empezado a enfrentarse entre sí. Las luchas internas se deben, entre otros motivos, a la falta de voluntad de Ahmadinejad para devolver favores desde que ganara sus primeras elecciones presidenciales en 2005. El presidente y su facción son muy distintos a los demás, y su particular visión sobre la ideología del Estado, el papel del clero y sus sentimientos de apropiación sobre el sistema, están provocando el antagonismo de muchos iraníes que se consideran religiosos y conservadores.

Para empeorar aún más la situación, el Gobierno también debe abordar cuestiones estructurales a largo plazo, que han sido agravadas por las sanciones. La tasa oficial de desempleo es del 15 por ciento, pero se prevé que las cifras reales sean mucho más altas. Según la Agencia Internacional de la Energía, hasta 2015 la capacidad de extracción de petróleo de Irán caerá un 18 por ciento a 3,3 millones de barriles aproximadamente, casi la mitad de su producción hace treinta años. Lo que implica menos ingresos. Se dice que la tasa real de inflación es tres veces superior a la tasa oficial del 9 por ciento. Asimismo, el precio de los artículos de primera necesidad ha experimentado una subida

dramática. La población iraní está cada vez más cansada e impaciente. Además, a los problemas económicos hay que sumarles la falta de inversiones en infraestructuras.

Sin embargo, el mayor riesgo para el Gobierno en 2011 va ligado a los subsidios para la comida, la energía y el combustible, una cuestión que todas las administraciones anteriores han intentado evitar pero que Ahmadinejad ha asumido con arrogancia y temeridad. Mientras que es necesario recortar estos subsidios para sacar a la economía de su estado actual de estancamiento, la consecuente pelea en el Parlamento, dominado por los conservadores, sobre el contenido y los objetivos de la propuesta de ley, indican que el presidente tendrá que atravesar sendas barreras en 2011.

Actualmente, Teherán es incapaz de asegurar el apoyo incondicional de sus amigos conservadores aunque sería muy peligroso luchar contra todas las demás facciones, ya que haría falta reducir aún más la base política del régimen y hacer frente a una fuerte resistencia. La principal cuestión es hasta qué punto el futuro del líder supremo de Irán, el ayatolá Alí Jamenei, está vinculado al de Ahmadinejad. Mientras que miembros de la elite política iraní están descontentos con la política arriesgada del presidente, el fracaso reciente del Parlamento en destituirle levanta dudas sobre la capacidad de los diversos grupos para coordinar sus actividades de manera eficaz para poder cambiar el Gobierno.

Eso no quiere decir que los reformistas o el *movimiento verde* hayan desaparecido. El que no estén manifestándose no indica que hayan sido derrotados. Las cuestiones que plantean siguen siendo importantes y están muy presentes. Su voz es necesaria. En general, siguen formando parte del ambiente político, sobre todo por su papel como conductor ideológico y social para cuestiones importantes para la sociedad iraní. Sin embargo, es improbable que se reincorporen de manera activa a la vida pública del país en 2011.

El futuro próximo

A pesar de las sanciones internacionales y la mala gestión interna, la República Islámica se las arreglará a lo largo de 2011. La situación del país será desalentadora y el desarrollo humano e industrial, entre otros, se verán aún más afectados. Si se mantienen las sanciones a lo largo del tiempo, la región saldrá adelante, pero con una productividad muchísimo más reducida y con un coste social mucho más alto para la población. En una sociedad cerrada como la iraní, cada vez más deficiente en la economía, la industria, el sistema de bienestar y la educación, y con una riqueza dependiente del contrabando, los recursos serán cada vez más escasos y el restante será canalizado por la administración hacia sus partidarios; en particular para las fuerzas de seguridad, que son cruciales para la supervivencia del régimen y de sus gobernantes.

En el caso de que Irán llegara a desmoronarse en un futuro próximo, existen dos escenarios posibles. Primero, el país podría mantenerse unido bajo el mando de un grupo de la vieja elite, probablemente con fuertes vínculos con las fuerzas de seguridad. Estos mandatarios estarían mejor equipados para ejercer el monopolio sobre el poder y la violencia. Teniendo en cuenta su naturaleza y sus antecedentes, no hay nada que indique que actuarían de manera más transparente o menos intransigente que el régimen actual con respecto al programa nuclear.

Segundo, las cada vez peores condiciones de vida y las divisiones sociales podrían llevar a un colapso del poder político central y a la fragmentación regional del país, algo similar a lo que ocurrió en Irak tras la invasión liderada por EE UU. La tradición estadista y el marco modernista y nacionalista de la sociedad iraní son muy fuertes y, durante años, han inculcado una identidad común en la mayoría de la población. No obstante, la periferia –geográfica e ideológica– sigue quejándose de la visión centrada en Persia que ha dominado el proyecto del Estado moderno. Incluso si al final no se produce una división

categoría del país, la regionalización causada por la inestabilidad en un Gobierno débil, situado entre Irak y Afganistán, no son buenas señales para el futuro de Irán o de Oriente Medio.

Ninguno de esos escenarios tranquilizaría los ánimos de la UE, ya sea desde la perspectiva de resolver la cuestión nuclear o de la de crear una relación más productiva con Irán y una dinámica positiva en la región.

Reanudar la relación con Teherán

Tanto la UE como EE UU se encuentran en un callejón sin salida. Eso se ha visto, sobre todo, con relación al acuerdo mediado por Brasil y Turquía en 2010 sobre el enriquecimiento de uranio. Para Washington, el pacto no era más que una táctica evasiva de Irán. Por su parte, Bruselas lo desestimó por no imponer suficientes obligaciones a Teherán. Tanto la UE como Estados Unidos parecen haber olvidado que los propios países occidentales habían propuesto algo similar en octubre de 2009, con el fin de fomentar la confianza mutua. Se perdió la oportunidad de reanudar las relaciones con el país debido a años de desconfianza entre ambas partes.

Al parecer, los Veintisiete esperaban que la nueva guardia estadounidense buscara entablar el diálogo con Irán y liderara el camino. Mientras que las expectativas europeas no eran del todo irrazonables, la capacidad de la Administración Obama para seguir esa política ha sido siempre limitada. En 2011 es probable que estas restricciones se hagan más evidentes ahora que el Partido Republicano se ha hecho con el control de la Cámara de Representantes y los sentimientos anti Irán y pro Israel en el Congreso estadounidense restringirán aún más el espacio de maniobra del presidente Barack Obama.

Mientras tanto, el Gobierno turco ha cogido las riendas y ha estado siguiendo una ruta mucho más productiva, que incluye tanto una

táctica (compromiso total) como una estrategia (interdependencia y cooperación con el fin de asegurar la estabilidad y la distensión). Eso demuestra que el compromiso mutuo puede funcionar a la vez que las críticas. Así fue como se lidió con la Unión Soviética. Dada su paciencia y las buenas relaciones con representantes del Gobierno iraní, Ankara ha conseguido convencer a las elites políticas del país para sentarse a dialogar y a comprometerse, incluso en parte, a ceder el control de sus reservas de uranio.

La Unión debe aprender de ello. Su enfoque intermitente con relación a todo lo demás, excepto la cuestión nuclear, es contraproducente. En 2011 los Gobiernos europeos deben establecer objetivos claros para sí mismos y sus homólogos iraníes, y desarrollar una estrategia integral para su relación con Irán a largo plazo. Siguiendo el liderazgo de Turquía, el enfoque europeo debería mirar atrás a su propia historia como proyecto de paz. Al final, la reintegración iraní en el sistema regional e internacional es mucho mejor para la promoción de la democracia y los derechos humanos que su aislamiento.

En el mundo multipolar actual, no le cabe a la UE o a EE UU decidir de manera unilateral si reintegrar o no a Irán. No obstante, todos son conscientes de que es mucho mejor para el Gobierno iraní seguir un enfoque menos conflictivo y buscar una relación más funcional con Occidente. Es fácil perder de vista este objetivo final ante la preeminencia de un enfoque de suma cero, donde cualquier apertura hacia Irán se ve como algo negativo para las demás relaciones regionales.

En 2011 se conocerá hasta qué punto son ciertos los temores sobre Irán. Hasta el momento, el país se ha negado a detener su programa de enriquecimiento nuclear. Por tanto, en el nuevo año contará con cantidades cada vez mayores de uranio de bajo enriquecimiento. Para salvaguardar su propia credibilidad, la UE tendrá que indicar si puede vivir con ello o prefiere seguir insistiendo en algo sobre lo cual poco puede influir. De hecho, ya no se trata de si Irán debería o no tener un

programa de enriquecimiento de uranio, sino sobre qué cantidad puede ser aceptable para todos. Éstos son los parámetros de negociación que debe seguir Bruselas.

Si las medidas restrictivas europeas no consiguen detenerlo, la pregunta siguiente sería qué hacer a continuación. Aquellos que buscan una confrontación militar podrían usar ese fracaso para instar una guerra. Incluso un ataque de Estados Unidos e Israel a Irán con bombardeos aéreos tendría inmensas repercusiones políticas. A pesar de los rumores de una posible aceptación tácita por parte de los países árabes de la región ante dicha posibilidad, los vecinos de Irán temen tanto su capacidad para contraatacar con un enfrentamiento asimétrico como la posible expansión de una catástrofe humanitaria inevitable.

La UE debe ser paciente y persistente e intentar reanudar las relaciones con el Gobierno iraní, pero sin ilusionarse con arreglos fáciles y rápidos. Cuestiones como la seguridad regional, el tráfico de drogas desde Kabul, la inestabilidad de Irak y Afganistán y la necesidad europea de diversificar sus recursos energéticos deben estar entre las prioridades de la agenda de los Veintisiete. En muchas de estas cuestiones la cooperación traería beneficios a ambas partes y podría servir de incentivo para que Teherán replantee su propio papel en la relación. Inevitablemente, algunas de las iniciativas fracasarán. Una política más amplia tiene más posibilidades de éxito a largo plazo que las tácticas limitadas que se están empleando actualmente.

Es hora de que la UE asuma el liderazgo, porque Washington seguirá priorizando su política interna en detrimento de enfoques más sostenibles y creativos. El régimen iraní siempre mirará con sospecha y estará dividido sobre si entablar o no una relación con Estados Unidos. Para algunos, más vale lo malo conocido que lo bueno por conocer. Bruselas puede ayudar a crear la confianza mutua necesaria para llevar a cabo serias negociaciones.

En 2011 seguirán aumentando los desafíos con relación a Irán, aunque para alcanzar una estabilidad y un desarrollo duraderos en la región, así como una trayectoria más liberal para la población iraní, es necesario el tipo de poder blando que la Unión Europea dice poseer. En 2011 los Veintisiete deben demostrar su apoyo en este sentido.

6. La recuperación de Turquía

William Chislett

Después de casi cinco décadas de esperar en la antesala de Europa, Turquía se está cansando. El estancamiento del proceso de integración del país va a ser un motivo más de tensión en las relaciones con la Unión Europea en 2011.

Europa representa todavía casi la mitad del comercio turco, y Turquía necesita a la UE para modernizarse. En cuanto a los intereses comunitarios, Turquía es miembro fundador de la OTAN y un ejemplo poco frecuente de Estado predominantemente musulmán que es al mismo tiempo una democracia laica y pluralista, aunque aún no lo sea del todo. Además, Turquía es un eslabón fundamental en una de las rutas de transporte de energía de Asia Central a Europa. Con un ritmo de casi el 6 por ciento en 2010, es la economía del G-20 que más rápido está creciendo después de China y puede ser la segunda más grande de Europa en 2050.

La prosperidad económica probablemente propiciará otra victoria para el primer ministro Recep Tayyip Erdogan y el partido islamista Justicia y Desarrollo en las elecciones generales del verano de 2011. Es posible que emprenda entonces una reforma de la constitución después de haber ganado ya un referéndum sobre cambios constitucionales en

septiembre de 2010. La UE tendrá que reaccionar ante las transformaciones internas en Turquía y aplacar la creciente hostilidad del país hacia las evasivas de la Unión.

En la antesala

Turquía obtuvo el reconocimiento oficial de su candidatura a la integración en la UE en el Consejo Europeo de Helsinki en 1999, y las negociaciones comenzaron en octubre de 2005. Sin embargo, después de más de cinco años, el país no ha abierto más que 13 de los 35 “capítulos” o aspectos legales y estratégicos necesarios para completar su proceso de integración. Y no ha cerrado más que uno (ciencia e investigación). Todavía hay alrededor de 18 capítulos bloqueados por la UE en su conjunto, por Francia o por Chipre.

En diciembre de 2006 la Unión Europea suspendió de forma unánime ocho capítulos porque Turquía se negaba a ampliar su unión aduanera (en vigor desde 1996) y a permitir a las naves grecochipriotas acceso a sus puertos y aeropuertos. Ankara no va a ceder hasta que el Consejo Europeo cumpla su promesa de relajar el aislamiento económico de la República Turca del Norte de Chipre, que carece de reconocimiento internacional.

Los argumentos para permitir la entrada del país en la UE si cumple las condiciones son bien conocidos y esgrimidos de manera habitual por los amigos de Ankara, en especial Reino Unido, España, Suecia e Italia. Sin embargo, los que mandan son sus adversarios, sobre todo Francia y Alemania. Mientras tanto, los informes bien argumentados de la Comisión Independiente encabezada por el ex presidente finlandés y premio Nobel Martti Ahtisaari, y del Grupo de Reflexión, dirigido por el ex presidente del Gobierno español Felipe González, ambos partidarios de la incorporación de Turquía a la UE, caen en saco roto.

Al ritmo actual, las negociaciones acabarán pronto por detenerse del todo. Sin embargo, la UE necesita a Turquía y Turquía necesita a la UE. En el transcurso de 2011, ésta última debe vencer la inercia en sus relaciones con Turquía, encontrar maneras de recobrar el impulso y permitir avances en el que es tal vez su reto de política exterior más importante.

El problema de Chipre

En 2004 Chipre se incorporó a la UE, pero el *acquis communautaire* sólo afecta al territorio grecochipriota, en la parte sur de la isla. El motivo es que la parte norte (el 36 por ciento de la superficie) está ocupada por Turquía desde su intervención militar en 1974 (en virtud del tratado de garantías de 1960, que le daba el derecho a actuar), después de unas luchas entre las comunidades greco y turcochipriota y un intento de incorporar la isla a Grecia mediante un golpe militar. La República Turca del Norte de Chipre sólo cuenta con el reconocimiento de Ankara. Tras el referéndum de 2004 en el que los turcochipriotas votaron abrumadoramente “sí” al Plan Annan para reunificar la isla (los grecochipriotas lo rechazaron en masa), el Consejo Europeo prometió aliviar el aislamiento económico de la República. La primera acción de un Chipre dividido como miembro de la UE fue bloquear ese gesto, y, desde entonces, se ha convertido en un Estado miembro que sólo se interesa por una cosa: vetar todas las propuestas de Turquía.

Mientras tanto, las negociaciones para reunificar Chipre están estancadas: la unificación del país no es una condición indispensable para la entrada de Turquía en la UE, pero es difícil creer que pueda ocurrir si no se llega a un acuerdo. Ya fue un error grave admitir a Chipre en la UE antes de resolver la disputa con Turquía. Ahora bien, la cuestión de Chipre es a veces una cómoda excusa para que otros países disimulen objeciones más de fondo a la incorporación de Turquía.

El Tratado de Lisboa pareció ofrecer una vía para salir de este punto muerto, al conceder al Parlamento Europeo una voz en el tema del comercio directo. Pero las esperanzas se vieron frustradas cuando el Comité de asuntos legales puso en tela de juicio la base legal sobre la que la Comisión había propuesto relaciones comerciales directas entre la UE y la República Turca del Norte de Chipre. Una vez más, Chipre había vencido.

Además, la tensión entre Chipre y Turquía se ha convertido en un obstáculo para poder estrechar los vínculos entre la UE y la OTAN. Turquía, el segundo ejército más grande de la Alianza, veta cualquier intento de permitir a las autoridades grecochipriotas el acceso a documentos secretos y Chipre se opone a la participación turca en los órganos de defensa de la UE. Turquía no tiene acceso a los documentos de la UE relacionados con misiones militares (ni siquiera de aquellas en las que participa) y tampoco se le permite ser observador en los procesos importantes de toma de decisiones. Es absurdo que Turquía sea el único miembro de la OTAN que no ha firmado un acuerdo de seguridad con la UE.

En 2011 la UE debe hacer caso omiso de las objeciones e incorporar a Turquía a su política exterior y de seguridad, es decir, no esperar a que sea miembro de pleno derecho para hacerlo. La contribución de Turquía a la Política Europea de Seguridad y Defensa ya es superior a la de algunos otros Estados miembros. Aporta el segundo mayor contingente de tropas a la Operación Altea en Bosnia-Herzegovina, a pesar de que el órgano que toma las decisiones –la Agencia Europea de Defensa– está fuera del alcance de Ankara. Turquía tiene también más tropas de paz en Afganistán que la mayoría de los países de la UE, como España, y es el único país musulmán que participa en la misión dirigida por la OTAN.

Mirando al Este

El hecho de que Francia bloquee los capítulos relacionados con la unión económica y monetaria, con la disculpa de que eso abre la puerta a la plena pertenencia a la UE, es vergonzoso. La categoría de candidato da a Turquía todo el derecho a contar con la plena incorporación cuando cierre todos los capítulos, como ha sucedido con los demás aspirantes. El presidente Nicolas Sarkozy y la canciller Angela Merkel han ofrecido a Turquía una “relación privilegiada” sin ni siquiera definir en qué consiste. Ankara ha rechazado categóricamente, y con razón, la oferta.

Como consecuencia, no es extraño que la política exterior de Turquía se haya vuelto más firme y esté mirando cada vez más hacia el Este. Desde el final de la guerra fría, cuando Turquía dejó de ser el centinela en la primera línea, era lógico que el país prefiriese construir una política exterior más independiente respecto a sus vecinos, que reflejase sus propios intereses y su incipiente fortaleza económica. Ahora, dado el ritmo de las negociaciones de incorporación, es comprensible que Ankara tenga todavía más deseos de mantener abiertas todas sus opciones. La *intelligentsia* turca, al menos, no ha olvidado las palabras del presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, cuando declaró en 2004, entonces como primer ministro belga, que Turquía “no es parte de Europa ni nunca lo será”.

Se han dicho muchas tonterías de que Turquía había dado la espalda a Occidente para restablecer lazos con las tierras que antiguamente gobernaron sus sultanes, durante el Imperio Otomano. Pero muchos de los pasos que ha dado son positivos: hacer las paces con Siria (el tradicional riesgo de guerra ha dado lugar a los viajes sin necesidad de visado); firmar un acuerdo histórico con Armenia para abrir la frontera que comparten (todavía no se ha producido), cerrada por Ankara desde 1993 en apoyo de su aliado, Azerbaiyán (en conflicto con Arme-

nia por Nagorno-Karabaj); acoger unas negociaciones entre Afganistán y Pakistán; y conectar con militantes suníes en Irak.

Turquía está empezando a ser un actor influyente con mucho “poder blando” en los Balcanes Occidentales y Oriente Próximo. Eso sólo puede ser beneficioso para la seguridad europea y, desde luego, da argumentos a favor de las aspiraciones de Turquía a entrar en la UE.

No obstante, las capitales europeas y Washington siguen preocupadas por dos aspectos concretos: el pulso con Israel (que durante mucho tiempo consideró a Turquía como su único aliado musulmán), después del ataque israelí contra una flotilla de ayuda con bandera turca que pretendía romper el bloqueo de Gaza, en el que murieron nueve turcos; y las buenas relaciones con Irán.

Turquía votó contra las sanciones adicionales del Consejo de Seguridad de la ONU a Irán cuando la comunidad internacional ignoró el acuerdo turco-brasileño-iraní para trasladar parte de las reservas iraníes de uranio a Turquía. El primer ministro Erdogan pudo dar muestras de ingenuidad al creer que Teherán tenía buenas intenciones, pero, si su medida para ganarse la confianza hubiera tenido más apoyo, podría haber desembocado en unas negociaciones más amplias y, quizá, en una solución global. Además, Erdogan mantuvo informado al presidente estadounidense Barack Obama, no lo hizo a sus espaldas. En cuanto a Israel, la indignación pública de Erdogan por el bloqueo de Gaza la comparten muchos líderes de la UE en privado.

La nueva atención de Ankara a Oriente Próximo cuenta cada vez con más respaldo de los turcos: se ha duplicado en el último año, hasta el 20 por ciento. Esta subida fue acompañada de una caída de nueve puntos de quienes dicen que Turquía debería cooperar con la UE (ver Figura 1).

Figura 1. ¿Con quién debería tener Turquía una cooperación más estrecha?

	2009	2010
Turquía debe actuar por su cuenta	43	34
Países de la Unión Europea	22	13
Países de Oriente Próximo	10	20
Estados Unidos	4	6
Rusia	3	5

Fuente: *Transatlantic Trends 2010*, German Marshall Fund of the United States.

Un empujón a las negociaciones

El apoyo de los turcos a la integración en la UE ha caído en picado desde 2004, a medida que cada vez más gente piensa que las negociaciones no se desarrollan en igualdad de condiciones. La puerta a la plena pertenencia parece cerrada sin remedio (ver Figura 2). Eso hace que el Gobierno no tenga incentivos para impulsar las reformas necesarias para la incorporación. ¿Por qué va a abrir Turquía su mercado de contratación pública (uno de los pocos capítulos restantes que puede abrirse) a más competencia si no existen garantías de que vaya a entrar de pleno derecho en el club europeo?

Figura 2. La incorporación de Turquía a la UE sería positiva (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Turquía	73	63	54	40	42	48	41
Estados Unidos	43	37	35	40	32	41	38
Unión Europea*	29	22	21	22	21	20	23

(*) la UE7 en 2002-2006 y la UE11 en 2007-2010.

Fuente: *Transatlantic Trends 2010*, German Marshall Fund of the United States.

El “sí” que venció por un margen considerable en el referéndum constitucional en 2010, frente a las afirmaciones de los laicistas recalcitrantes de que el AKP –que es conservador desde el punto de vista religioso– está intentando implantar una teocracia, demuestra que existe un gran respaldo a la posibilidad de hacer nuevas reformas. Los amigos de Turquía en la UE deben aprovechar esa oportunidad en 2011.

¿Pero qué puede hacerse verdaderamente para iniciar las negociaciones? Los Gobiernos de la UE deben dejarse de tonterías y empezar a hablar en serio. Hasta ahora, casi todo han sido evasivas y palabras huecas, incluso entre sus partidarios. Por ejemplo, al día siguiente de defender la integración de Turquía en Ankara, el primer ministro británico David Cameron dijo que había que reducir enormemente el número de inmigrantes que llegan a Gran Bretaña procedentes de países de fuera de la Unión. Frases así envían mensajes equívocos.

La enorme dimensión de Turquía, con una población de 75 millones, hace que sea difícil encontrarle hueco en la UE. Quizás ha llegado la hora de abordar el asunto de la libre circulación de personas y decir a Ankara que eso sería imposible hasta dentro de muchos años, en cual-

quier caso, incluso después de su entrada en la Unión. No obstante, el país disfrutaría de todas las demás ventajas de la pertenencia a la UE. Es posible que Ankara lo acepte a cambio de mayores facilidades para obtener visados. Es absurdo que ciudadanos de Serbia, Albania y Bosnia-Herzegovina puedan viajar a Europa sin visado y que, sin embargo, sea frecuente que se les niegue a los hombres de negocios turcos que desean acudir a ferias y a estudiantes que no pueden formarse aquí. Los empresarios turcos en Europa controlan ya negocios por valor de 40.000 millones de euros y dan trabajo aproximadamente a medio millón de personas.

La reanudación del diálogo con Turquía podría ayudar a movilizar una alternativa socialdemócrata creíble y con posibilidades que se enfrente al AKP en las elecciones de 2011. El Partido Republicano del Pueblo, creado por el europeísta y reformador Mustafá Kemal Atatürk, el padre de la Turquía moderna, es euroescéptico y de un laicismo rígido, una sombra de lo que era y un insulto para su fundador.

En 2011 la UE debe dar a Turquía una fecha firme para la integración, que debería ser 2023, para conmemorar el 100º aniversario de la fundación de la república. El desencanto turco y las evasivas de la UE están creando un círculo vicioso que es preciso romper.

7. Cómo prevenir la desintegración de los Balcanes

Sofía Sebastián

El Proceso de Estabilización y Asociación de la Unión Europea se introdujo en 2000 para contribuir a que los Balcanes Occidentales pasaran de una situación de inestabilidad tras los enfrentamientos, a la integración en la UE. El avance ha sido lento debido a la obstrucción local, a la no adecuación a las normas de los Veintisiete y a imperativos no resueltos sobre la gestión de conflictos. Croacia es el único país de los Balcanes que ha conseguido liberarse del ciclo de inestabilidad y, tras un innovador acuerdo con Eslovenia para resolver los problemas fronterizos pendientes, podría incorporarse a la UE en 2012.

El desafío de Bruselas en la región en 2011 será dirigir la transición de esta frágil zona a la integración europea. La UE tendrá que encontrar el equilibrio entre jugar su tradicional papel como mediador en la gestión de conflictos e imponer las condiciones necesarias para llevar a cabo el proceso de adhesión. Este equilibrio será delicado, sobre todo en las negociaciones en curso entre Serbia y Kosovo.

Las divisiones étnicas de Bosnia-Herzegovina van en detrimento del proceso de integración. Si éstas no se abordan en 2011, el país corre

el riesgo de ser relegado política y económicamente. Además, debe reforzar la vinculación política con Albania y Macedonia, que han sido postergadas.

Los desafíos en la región son ambiciosos. La crisis económica y la confusión que rodea la aplicación del Tratado de Lisboa siembran dudas sobre el liderazgo de la UE durante este crítico periodo de transición. Bruselas reafirmó su marco político para los Balcanes en la reunión del Consejo Europeo de octubre de 2010. No obstante, en 2011 hará falta un grado de vinculación mayor para resolver los problemas que padece esta zona desde hace tiempo. Si no se abordan estas cuestiones pendientes, la futura gestión de conflictos y los esfuerzos de estabilización de la Unión estarán en peligro.

El interrogante de Kosovo

En virtud de la decisión no vinculante de la Corte Penal Internacional de julio de 2010, la declaración unilateral de independencia de Prístina no vulneraba el derecho internacional ni la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU (el marco jurídico por el que Kosovo sigue siendo un protectorado internacional). Esta resolución ha tenido implicaciones significativas para la cuestión sobre la categoría de Estado de Kosovo, que Serbia sigue impugnando. Como consecuencia de esta decisión, Belgrado adoptó una postura más flexible y, junto con la UE, elaboró una resolución de la ONU. En ella pedían el diálogo sobre asuntos técnicos y abandonaban la exigencia de reabrir las negociaciones sobre su categoría.

Este acuerdo es significativo y representa un logro tangible para la diplomacia europea. Las negociaciones que seguirán en 2011 exigirán a la UE que sopesa cuidadosamente la aplicación de su condicionalidad frente a la necesidad de estabilidad regional. Esto será así principalmente en relación con la detención del criminal de guerra encausado,

el general Ratko Mladic. Los Veintisiete también tendrán que estudiar si aceleran el procedimiento de adhesión de Serbia a la UE con la intención de impedir que los partidos nacionalistas debiliten el apoyo al presidente serbio, Boris Tadic, en las elecciones que se celebrarán en el país en 2012. El líder del Partido Progresista Serbio, Tomislav Nikolic, ha acusado al moderado Tadic de ceder demasiado terreno sobre Kosovo e insiste en volver a plantear la cuestión de su estatus. Aunque en la actualidad el 60 por ciento de la población serbia apoya la integración en la UE, las condiciones económicas podrían crear un clima político favorable a la retórica nacionalista, a medida que avance el nuevo año y las elecciones ocupen un papel más dominante.

En la reunión del Consejo Europeo de octubre de 2010, después de intensas negociaciones con la delegación neerlandesa, la UE optó por suspender la condicionalidad estricta en relación con la integración serbia. La Comisión Europea recibió el encargo de evaluar a Belgrado como posible candidato para entrar a formar parte del club europeo. Sin embargo, aún siguen exigiendo al Gobierno serbio que detenga a Mladic, por lo menos antes de que la Comisión presente su informe final. Si Serbia no demuestra su compromiso con la captura del general o no cumple con los restantes criterios, el fiscal del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, Serge Brammertz, podría presentar un informe crítico. Esto crearía un incómodo dilema en relación con la candidatura de Serbia, posiblemente en medio de unas delicadas negociaciones en torno a Kosovo.

A principios de noviembre de 2010, el Gobierno que proclamó la independencia de Kosovo en 2008 cayó y, en diciembre, se celebraron elecciones anticipadas. A pesar de la victoria del primer ministro Hashim Thaci, Kosovo tendrá que esperar a 2011 para tener un nuevo Gobierno. Parece probable un retraso en las negociaciones sobre la autonomía de Kosovo en este momento. La UE debería insistir en entablar un diálogo sobre estas tendencias políticas. Cuanto más se aplaque el debate, más débil será la posición del presidente Tadic y más peligro correrá su capacidad para adaptarse a las peticiones de Bruselas.

Reformas pendientes

La transición de Bosnia-Herzegovina a la soberanía plena también representa un desafío crítico para la diplomacia de la UE. Los debates sobre la sustitución de la Oficina del Alto Representante –el enviado internacional encargado de vigilar la aplicación de los Acuerdos de Paz de Dayton– por la Oficina del Representante Especial de la UE llevan prolongándose años. Los Estados miembros son en parte responsables del retraso, dado que no han ofrecido una hoja de ruta general para el periodo posterior al cierre la Oficina del Alto Representante. Bruselas tampoco ha convencido a Estados Unidos de su capacidad para llevar a cabo unas reformas tangibles en ausencia de la Oficina y las Potencias de Bonn que están detrás. Sobre el terreno, los actores locales siguen percibiendo que Washington es el único actor capaz de proporcionar garantías de seguridad.

Los partidos políticos de Bosnia-Herzegovina están actualmente en medio de conversaciones post electorales. Una vez que se forme el gobierno a principios de 2011, la Unión tendrá que actuar con rapidez para promover iniciativas de reforma clave y acelerar el proceso de integración europea. La velocidad será crucial ante la intransigencia política que ha caracterizado los últimos cuatro años. Una vez resuelta la situación de Kosovo, la aproximación europea a la región debería moverse a un ritmo más rápido. Sarajevo no puede permitirse el lujo de quedarse atrás.

Si el proceso de reforma bosnio sufre más retrasos, se debilitaría la estabilidad del país a largo plazo, dadas las numerosas divisiones étnicas que afectan a la naturaleza y la estructura del Estado. Es probable que el nuevo gobierno esté compuesto por el Partido Socialdemócrata junto con los tres partidos que representan a las tres etnias mayoritarias. Sus respectivos enfoques hacia reformas cruciales varían, especialmente en relación con los cambios constitucionales, encaminados a cumplir las normas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La

forma en que los Veintisiete equilibren las diferentes visiones locales sobre la consolidación del Estado, con los requisitos previos para entrar en la UE, determinará su posible liderazgo en el país. Lamentablemente, el compromiso de Bruselas en Prístina podría restar recursos y debilitar su liderazgo en Bosnia.

Guiar los esfuerzos de la consolidación del Estado de Kosovo sin perder de vista tanto la integración de Serbia como la de Bosnia-Herzegovina son prioridades evidentes en los Balcanes en 2011. No obstante, la UE debe ser consciente también del potencial de inestabilidad que existe en Albania y Macedonia.

Macedonia lleva más de cinco años esperando el inicio de las conversaciones para la adhesión y representa un caso especialmente complejo con una situación étnica inestable. En 2011 se conmemorará el décimo aniversario del Acuerdo de Paz de Ohrid, que contribuyó a evitar nuevos conflictos raciales y estableció un marco constitucional que incluía la autonomía y el derecho al reparto de poder para la minoría albanesa. Pese al avance significativo de los últimos años, las disposiciones incluidas en el documento no se han aplicado del todo y muchos temen la reaparición de la violencia. Los disturbios de abril y mayo de 2010 –que incluyeron tiroteos con la policía cerca de la frontera con Kosovo– y las recientes manifestaciones en Skopje contra la presunta discriminación de los albaneses, han acrecentado la preocupación de la comunidad internacional. Los avances en la integración en la UE serán esenciales en 2011 para contener estas crecientes tensiones.

Desgraciadamente, la política europea sobre Macedonia sigue estando paralizada, pendiente de la resolución del problema con Grecia, suscitado por la denominación que adoptó el país tras su independencia. Herman Van Rompuy, presidente del Consejo Europeo, visitó recientemente Macedonia y animó a las dos partes a que llegaran a un acuerdo. Sin embargo, este tipo de declaraciones no han servido para conciliar a las partes. La UE debe decidir pronto cuánto tiempo puede

esperar antes de intervenir con mayor profundidad en el país, en un momento de débil equilibrio étnico. La Comisión afirmó en 2009 que Macedonia “cumple suficientemente” los criterios políticos necesarios para comenzar las conversaciones sobre su adhesión.

La situación de Albania también suscita gran preocupación. Albania presentó una solicitud para entrar en la Unión en abril de 2009. Sin embargo, las controversias sobre los resultados de las elecciones de junio de 2009 y el boicot al Parlamento Europeo por parte de la oposición han dañado la perspectiva de su adhesión. Si bien la resolución de su complicada situación política actual es un requisito previo para continuar con la reforma, Albania sufre numerosos problemas en el poder judicial, corrupción endémica y restricciones a la independencia de los medios de comunicación. Estas cuestiones amenazan con debilitar el proceso democrático del país y exigen un enfoque de la UE más adecuado a sus necesidades.

La situación económica actual sólo servirá para exacerbar las preocupaciones existentes. A pesar del crecimiento regular del cinco por ciento en el PIB de los últimos años, Albania padece una elevada tasa de desempleo y la pobreza es generalizada, sobre todo en las zonas rurales, donde vive casi el 60 por ciento de la población del país. La UE tendría que intensificar la presión diplomática y política para llevar a Tirana por el buen camino.

Recuperar la influencia

En los últimos años la autoridad de la Unión en los Balcanes está siendo ampliamente desprestigiada. Esto se debe, en gran medida, a la falta de consenso que rodea el proceso de ampliación. Aun cuando el Tratado de Lisboa ha introducido reformas muy esperadas, la crisis económica pone ahora a prueba el compromiso de integración. Las reservas expresadas por Francia respecto a la liberalización del visado para Bosnia-Herzegovina y Albania son un indicio reciente de ello.

Superar estos retos en los Balcanes es fundamental para la estabilidad en Europa. Bruselas no puede permitirse el lujo de rehuir sus responsabilidades. En 2011 los Veintisiete deberán involucrarse más en la región por medio de una diplomacia proactiva. La UE debería definir y emplear medidas concretas en lugar de usar el señuelo intangible de una lejana adhesión. La creación de un marco de incentivos para Belgrado será fundamental. Se debería animar a Kosovo a que cumpla con unas condiciones estrictas para proteger los derechos de su minoría serbia. El tiempo es importante, pues la próxima vuelta de las elecciones en Serbia amenaza con debilitar la capacidad del presidente Tadic de llegar a acuerdos concretos.

Asimismo, hará falta una diplomacia más efectiva en Bosnia, Macedonia y Albania. Todos estos países afrontan grandes retos internos y externos que no serán resueltos mediante la aplicación de un enfoque puramente técnico. En 2011 la UE tendrá que ejercer más influencia sobre las conversaciones en curso entre el Gobierno albanés y la oposición. También debería involucrarse más en el conflicto sobre la denominación de Macedonia, que afecta a este país y Grecia. La mediación entre los diferentes grupos étnicos de Bosnia exigirá más tacto del que se ha tenido hasta ahora, así como proporcionar una hoja de ruta general para la integración en la UE tras el cierre de la Oficina del Alto Representante.

Los Veintisiete se han concentrado en el delicado equilibrio regional, sobre todo en Serbia y Kosovo, mientras han relegado otras prioridades. Garantizar que Bosnia, Albania y Macedonia reciban recursos y apoyo suficientes será fundamental para el éxito de una estrategia regional durante 2011.

8. Eludir otra guerra en el Cáucaso Sur

Natalia Shapovalova

La situación actual en Georgia no satisface a nadie, incluida Rusia. La tensión aumenta cuando, después de dieciséis años de conversaciones de paz, aún no hay señales de progreso en el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán. La violencia insurgente en el Cáucaso Norte está contribuyendo al crecimiento de la inseguridad en el gran Cáucaso. La UE debe enfrentarse a complejos retos en el sur de la región en 2011, pero también a varias oportunidades. Es hora de que Bruselas fije su enfoque y esfuerzos en sus vecinos del Este, donde tiene tanto influencia como responsabilidades.

La posguerra Rusia-Georgia

No es probable que en 2011 se produzca la reconciliación entre Georgia y Rusia, que rompieron relaciones diplomáticas en agosto de 2008 después de una guerra de cinco días. El presidente ruso, Dimitri Medvédev, declaró que la normalización entre ambos países es imposible mientras permanezca en el poder Mijaíl Saakashvili, cuyo segundo mandato presidencial expira en 2013.

Ninguna de las partes implicadas está satisfecha con el *status quo* en Georgia. Alrededor de 232.000 personas de etnia georgiana procedentes de Osetia del Sur y de Abjasia siguen siendo desplazados forzosos. La ausencia de libertad de circulación entre las dos regiones escindidas y el resto del país, así como las detenciones que se practican periódicamente en la frontera, hacen la vida más difícil para la población y envenenan las relaciones entre etnias.

El bloqueo de la frontera y la militarización en curso obstaculizan el desarrollo económico de las regiones divididas y de los territorios fronterizos. Osetia, con su pequeña economía, se ha visto reducida a ser poco más que un proveedor de servicios para el personal militar y de la construcción ruso. El potencial de Abjasia como destino turístico sigue estando, en gran medida, sin explorar. Lo que es peor aún, aparte del Comité Internacional de la Cruz Roja, ninguna otra organización internacional humanitaria, de desarrollo o de vigilancia, trabaja en la región. Al depender de una única carretera poco fiable a Rusia, los habitantes están aislados. Tras el declive económico causado por el doble horror de la guerra de agosto y la crisis mundial, la economía de Georgia está empezando, por fin, a mostrar indicios de recuperación, pero el crecimiento sigue siendo vulnerable. La ayuda internacional tras el conflicto se está agotando, mientras que las inversiones extranjeras no han recuperado los niveles anteriores a la recesión y la deuda externa aumenta. Los dos años de conversaciones en Ginebra con Rusia, Georgia y representantes de Osetia del Sur y de Abjasia, copresididas por la Unión Europea, la OSCE y la ONU, han tenido avances muy limitados. El único resultado concreto fue la decisión tomada en febrero de 2009 de poner en marcha unos Mecanismos de Prevención y Respuesta a Incidentes. En octubre de 2010 el Mecanismo de Osetia del Sur seguía bloqueado debido a la obstrucción de las autoridades locales.

Las posturas irreconciliables de las partes enfrentadas imposibilitan alcanzar un acuerdo sobre el no uso de la fuerza. El Gobierno de Saakashvili ha anunciado de manera unilateral esta iniciativa, pero no

ha sido correspondido por Rusia, puesto que no se considera parte del conflicto. Recientemente, las tensiones han ido en aumento y Georgia ha acusado a Rusia de organizar los ataques terroristas en Tbilisi en noviembre de 2010.

Tampoco se han producido avances en la implantación del acuerdo de seis puntos alcanzado entre Rusia y Georgia gracias a la mediación de la UE. El único éxito visible fue la retirada militar rusa del pueblo de Perevi, ubicado en zona georgiana, en octubre de 2010. Hasta este hecho parece insignificante en comparación con la militarización reforzada de Osetia del Sur y Abjasia. Moscú está dedicando casi 500 millones de dólares estadounidenses (unos 400 millones de euros) a renovar las instalaciones militares en Abjasia. Haciendo caso omiso de las críticas internacionales, en agosto de 2010, el Kremlin desplegó un sistema de defensa antiaérea de medio alcance en Abjasia.

Moscú dice que ha cumplido el acuerdo de seis puntos, pues el ejército ruso que combatió en agosto de 2009 se ha retirado. Las nuevas fuerzas militares con base en los “Estados independientes” de Abjasia y Osetia del Sur, en virtud de acuerdos bilaterales, tienen una categoría diferente.

El papel de la misión de observación, enviada por la Unión y desplegada poco después de que estallara la guerra, es positivo, pues permite una investigación imparcial de los conflictos fronterizos y de las violaciones de derechos humanos. Asimismo, ha contribuido a la prevención de nuevos actos de violencia. Sin embargo, la misión sólo mantiene la paz en el lado georgiano de la frontera y no puede actuar en el otro.

Con el debilitamiento del apoyo de Bruselas y Washington, Georgia parece dispuesta a crear una política mucho más independiente. Actualmente intenta forjar nuevas alianzas regionales como, por ejemplo, mediante la introducción de viajes sin visado para el Cáucaso Norte e Irán. No están claras las implicaciones que conlleva para los intereses europeos.

Nagorno-Karabaj

En 2010 hubo una intensificación de la violencia en el conflicto de Nagorno-Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán. La belicosa retórica de este último ha ido en aumento, al igual que su presupuesto militar. En 2011 representará alrededor del 20 por ciento del gasto público. El proceso de liberalización de las fronteras entre Armenia y Turquía iniciado en 2009 está estancado. Bakú ha empujado a Ankara a condicionar el acercamiento bilateral a los avances en las conversaciones sobre la zona.

La frustración aumentará en 2011, pues siguen sin producirse progresos después de dieciséis años de conversaciones de paz encabezados por el grupo de Minsk de la OSCE. Bruselas está mucho menos involucrada aquí que en otros conflictos congelados de la región. El representante especial de la UE para el Cáucaso Sur, Peter Semneby, no ha estado nunca en Nagorno-Karabaj.

El papel en materia de seguridad y de mediador de las organizaciones regionales como la OTAN, la OSCE y la ONU, se ha debilitado en el Cáucaso Sur. Mientras tanto, la influencia de los Estados más poderosos ha aumentado. Rusia ejerce su dominio en los dos conflictos georgianos y mantiene una postura enérgica en la resolución del enfrentamiento de Nagorno-Karabaj. Turquía tiene una política cada vez más activa. No es probable que esto introduzca cambios positivos en la región debido a la postura antiarmenia y antigeorgiana de Moscú y al lazo que une Ankara con Bakú.

El gran Cáucaso

Aunque el Cáucaso Norte y el Sur están separados geopolíticamente, las amenazas para la seguridad desdibujan cada vez más esta división. Además, son más numerosas las referencias al espacio de protección ampliado del *gran Cáucaso*.

La mortífera violencia rebelde, los secuestros y las desapariciones son una realidad cotidiana en las repúblicas rusas del Cáucaso Norte. Los problemas se han extendido desde Chechenia a otros Estados: inicialmente a Daguestán, Ingusetia y Osetia del Norte y, más recientemente, a Kabardino-Balkaria, antes la más tranquila de la región. En los últimos meses, la intensificación de las hostilidades ha culminado en un atentado suicida con bombas en el mercado de Vladikavkaz, capital de Osetia del Norte; un ataque contra el Parlamento checheno; y el asalto al pueblo natal de Ramzan Kadyrov, su impopular presidente, nombrado por Moscú. Desde el levantamiento, hace año y medio, del régimen antiterrorista, que había durado nueve años, la situación en Chechenia se deteriora cada vez más.

Las causas de la violencia en el Cáucaso Norte son en su mayoría económicas y sociales: unas tasas de desempleo alarmantemente elevadas, pobreza, unos gobernantes corruptos y opresores, la violencia rebelde y gubernamental, y las violaciones de los derechos humanos. Aunque no se pueden olvidar las divisiones étnicas y religiosas en esta región tan multinacional y mayoritariamente musulmana, la desesperación social es el terreno más fértil para el fundamentalismo extremista.

La situación de la seguridad en la región parece estar fuera del control de Moscú. El Gobierno ruso ha ofrecido un plan para la reactivación económica, pero está muy basado en la ingeniería social y no funciona. El presidente Medvédev ya ha reconocido que no es probable que lleguen a la región nuevas inversiones que generen empleos.

Los Juegos Olímpicos de 2014 en el centro turístico ruso del Mar Negro de Sochi podrían impulsar el desarrollo económico. Lamentablemente, parece más probable que desemboquen en nuevas tensiones. Georgia encabeza una campaña de boicot para que se cambie la sede, pues está a sólo 20 kilómetros de la frontera de Abjasia. Los circasianos, un pueblo caucasiano musulmán repartido en las repúblicas del Cáucaso Norte y por todo el mundo, presionan, a través de su diáspora en Turquía y en países occidentales, para que los Juegos se celebren en otra sede. Además, exigen que Rusia reconozca el genocidio del siglo XIX que acabó con alrededor de 1,5 millones de circasianos en la región de Sochi. Quieren la autonomía dentro de Rusia.

Dado que la seguridad en el Cáucaso Norte es un asunto interno para Moscú, la comunidad internacional no interviene.

Un número cada vez mayor de voces procedentes de ONG internacionales y algunos países de la UE piden una mayor implicación europea en la situación de los derechos humanos y de la democracia en el Cáucaso Norte. Un ejemplo es el informe de 2010 de un grupo de parlamentarios británicos sobre Chechenia. Tras el ataque contra el edificio del Parlamento checheno, el 21 de octubre de 2010, el Parlamento Europeo adoptó una resolución sobre la situación de los derechos humanos en la zona, pidiendo a las autoridades rusas que cumplieran sus obligaciones internacionales en materia de libertades fundamentales e hicieran valer el Estado de derecho. Los derechos humanos en el Cáucaso Norte son también objeto de consultas entre Bruselas y Moscú, pero no parece que estén funcionando. Como la ayuda humanitaria europea en la región se está eliminando gradualmente, hay que buscar nuevas formas de compromiso y asistencia.

Las decisiones que aguardan a la UE

Para la UE 2011 será un año de oportunidades en el Cáucaso Sur que no debería perder.

En primer lugar, culminará la introducción de los acuerdos en política exterior del Tratado de Lisboa, que confieren más peso a los embajadores de la Unión en los tres Estados del Cáucaso Sur. Sin embargo, siguen sin estar claros los destinos de los dos representantes especiales de la UE en la región y la autoridad que tendrán si continúan en el cargo. Su mandato, que actualmente se ocupa de lo relativo a la política y la seguridad en la zona, y del conflicto de Nagorno-Karabaj, expira el 28 de febrero de 2011. La responsabilidad del enviado especial para la crisis de Georgia, que también representa a los Veintisiete en las conversaciones de Ginebra, dura hasta el 31 de agosto de 2011.

Es probable que se prorrogue el trabajo de la misión de observación en Georgia, vigente hasta el 14 de septiembre de 2011, pues tanto Tbilisi como Moscú lo consideran beneficioso. Obtener acceso a Abjasia y a Osetia del Sur seguirá siendo el principal desafío para las operaciones de la misión.

En segundo lugar, en 2011 se van a revisar los dos marcos políticos principales de la UE para sus relaciones con los países del Cáucaso Sur: la Política Europea de Vecindad y la Asociación Oriental. Bruselas diferenciará aún más entre sus vecinos del este y del sur e incluirá en el orden del día una división del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, la actual herramienta de ayuda. La Asociación Oriental se convertirá gradualmente en la política de pleno derecho de la UE con sus fronteras orientales. A su vez, esto permitirá una mayor diferenciación entre las subregiones de Europa Oriental y el Cáucaso Sur, con un enfoque sobre las cuestiones de seguridad, especialmente crucial para el último.

La segunda cumbre de la Asociación Oriental, en mayo de 2011, será una oportunidad para hacer balance de sus dos primeros años y esta-

blecer las prioridades para el futuro. Varios Estados miembros y la Comisión han reconocido que la ausencia de un componente de seguridad es uno de sus principales puntos débiles. Hay que subsanar este defecto.

En tercer lugar, dos Estados miembros orientales ostentarán la Presidencia de turno de la UE en 2011. Aunque ésta ya no trata de centrarse en la política exterior, muchos en Bruselas creen que los líderes de las nuevas iniciativas en esta materia no están cumpliendo del todo con su labor. Tanto Hungría como Polonia incluirán las relaciones con los socios orientales entre las prioridades de su Presidencia. En su resolución de mayo de 2010, el Parlamento Europeo pidió a los actores de la UE que persiguieran una estrategia para el Cáucaso Sur centrada en tres áreas: la resolución de conflictos, la promoción de la democracia y el desarrollo económico y social. Es probable que esa petición encuentre el apoyo de las Presidencias rotativas de 2011.

La guía de supervivencia del Cáucaso

La situación en la periferia oriental muestra que la empresa de convertir Europa en una región económicamente próspera gobernada democráticamente, sin guerras, está lejos de haber terminado. La UE debería enfocar su atención y sus esfuerzos hacia sus vecinos orientales, donde tiene tanto influencia (debido a la proximidad geográfica y a lazos económicos, políticos y culturales) como responsabilidades (incluidas las asumidas dentro de mecanismos regionales como la OSCE o el Consejo de Europa).

Por otra parte, Bruselas debería volver al valor de la democracia en sus políticas de seguridad. La resolución de las cuestiones sobre esta materia en el Cáucaso depende de la democratización. La violencia rebelde en la zona norte encuentra apoyo local debido al desastroso historial de gobernanza, el Estado de derecho y los derechos humanos. Hay que aprender de la guerra entre Rusia y Georgia. Una toma de decisiones más democrática en Tbilisi podría haber llevado el curso de

la violencia por otro camino distinto. Las perspectivas del Gobierno georgiano sobre una consolidación democrática completa se alejan, aún más, con los planes del presidente Saakashvili de permanecer en el poder siguiendo el ejemplo de Vladímir Putin, que pasó de ser presidente de Rusia a primer ministro. Los Gobiernos de Osetia del Sur y Abjasia no pueden ser actores representativos en ningún proceso de resolución pacífica, pues buscan el respaldo político y económico de Moscú en lugar del apoyo de sus ciudadanos, que sufren las consecuencias de los enfrentamientos.

Las cuestiones de seguridad sin resolver hacen que la democratización en la región sea sumamente difícil. Los regímenes del Cáucaso Sur consolidan su gobierno autoritario debido a las amenazas externas sobre la seguridad. Están acostumbrados a legitimar la restricción de las libertades políticas y de los derechos humanos. En casos extremos, como en el Daguestán ruso, no se pueden celebrar elecciones sin mayor grado de estabilidad.

En este contexto, cabe formular cuatro recomendaciones para la política europea hacia la región:

Estrategia. La Unión debe exponer una visión clara de lo que quiere alcanzar en el Cáucaso y de los medios que empleará para lograrlo.

Una mayor presencia diplomática y una implicación creciente en la resolución de conflictos. El Servicio Europeo de Acción Exterior ofrece una oportunidad para reforzar las misiones de la UE en Armenia y Azerbaiyán. Los Veintisiete deberían buscar soluciones creativas para la resolución pacífica de los enfrentamientos en el Cáucaso Sur. La experiencia de Europa en miniestados, soberanía compartida, cooperación regional y remisiones a un arbitraje internacional vinculante podrían dar ideas importantes sobre cómo enfocar estas difíciles cuestiones de un modo más eficaz. Esto también implicará garantizar el acceso a

los funcionarios de la UE a las zonas beligerantes. Asimismo, deberá seguir más de cerca las novedades en materia de seguridad en el Cáucaso Norte.

Los futuros fondos, al igual que aquellos ya proporcionados a los países del Cáucaso Sur, deberán estar más condicionados al avance de la reforma. Bruselas también ha de aumentar su apoyo a los actores no estatales en el mantenimiento de la paz, la resolución de conflictos y la gobernanza democrática. En 2011 el trabajo en el marco financiero europeo para el periodo 2014-2020 ofrecerá una oportunidad para ello.

Relaciones con Rusia. La situación de estabilidad en el Cáucaso depende en gran medida de Rusia. Bruselas debe ser clara con Moscú sobre la relación entre el futuro de la estructura europea de seguridad y el progreso en la región. La seguridad en Europa no puede reducirse a cuestiones sobre el lugar que ocupa el Kremlin en este orden, también debe abordar los conflictos reales y los desafíos para la defensa emergentes en Eurasia. Hay que aprovechar mejor el acercamiento de Occidente a Rusia para influir en ésta a fin de que coopere en los enfrentamientos congelados en las fronteras comunes. La UE debe aprovechar mucho mejor la cooperación de la OTAN con el Gobierno de Medvédev y la OSCE, como organización de seguridad general de la región. Los Veintisiete también podrían utilizar los Juegos Olímpicos de 2014 para convencer al Estado ruso de que permita la entrada de observadores de la UE en Abjasia.

Es probable que las amenazas para la seguridad existentes en el Cáucaso Sur sigan en la agenda internacional en 2011. Su potencial para convertirse en *conflictos calientes* sigue siendo alto. No es probable que haya soluciones rápidas, pero el nuevo año trae oportunidades positivas para la UE. Ésta debería aumentar su implicación en el Cáucaso para proporcionar aportaciones positivas a la dinámica de la tranquilidad de la región, así como dar un nuevo impulso a la mediación y la resolución de conflictos.

9. Momentos decisivos en África

Cristina Barrios y Oladiran Bello

En 2011 se celebrarán comicios con unos resultados aún inciertos, en al menos tres Estados sistémicamente importantes de África: Sudán, Nigeria y la República Democrática del Congo. Éstos pondrán a prueba la preparación de la UE y tendrán interesantes repercusiones para las relaciones entre Bruselas y el continente africano. Además, hará falta una acción más firme de los Veintisiete en otras áreas clave, como la implementación de un segundo plan de acción sobre la Estrategia Conjunta África-UE y la conclusión de las negociaciones, hasta ahora infructuosas, del Acuerdo de Asociación Económica. Dada la creciente importancia geopolítica de la zona, la capacidad de la Unión para responder a nuevos rivales como China, Brasil e India se complicará por la prolongada ralentización económica y el poder decreciente de Europa.

Será vital responder a los desafíos emergentes en África de un modo coherente con las ambiciones exteriores generales de la UE. En 2011 ésta tendrá que acelerar la reforma de los instrumentos y capacidades europeos relativos a la cooperación para el desarrollo, en el contexto de

la adaptación institucional en curso, en virtud del Tratado de Lisboa. El desafío –y criterio del éxito en última instancia– sigue siendo en qué medida se pueden adaptar unas políticas hasta ahora desconectadas, para convertirlas en los pilares de un enfoque más estratégico hacia las relaciones entre ambos continentes.

Elecciones y estabilidad regional

En Sudán la aplicación del Acuerdo General de Paz entre el Norte y el Sur está estancada. El resultado del referéndum, de enero de 2011, sobre la independencia del sur del país promete ser de gran importancia. La UE ha esperado pasivamente a la sombra de la política estadounidense y de su estrecha visión sobre el plebiscito. Washington espera que la votación desemboque en una región independiente. Sin embargo, existen más posibilidades de que se reanude una violencia interminable en medio de una demarcación de fronteras sin resolver, de una competencia por los ingresos derivados del petróleo y de unas difíciles negociaciones sobre la provincia de Abyei.

Teniendo en cuenta las poderosas fuerzas alineadas con cada bando en Sudán, no habrá opciones políticas intrínsecamente buenas o malas para la UE. Ésta tendrá que crear una aportación mejor para limitar los daños en un entorno inestable. Las posibles secuelas podrían afectar incluso a otras problemáticas periféricas del país, lo que complicaría la estrategia europea para la estabilidad en la zona occidental de Darfur. Si quiere ser eficaz, la Unión debe liberarse de las ataduras. Ha de contar con más espacio para maniobrar en relación con las diferentes partes del complejo conflicto de la región, lo que debe conllevar la renuncia a caer en la tentación, demasiado fácil, de doblegarse ante la postura de Estados Unidos, como ocurrió durante las desacreditadas elecciones generales de abril de 2010.

La UE debe ser capaz de definir un papel independiente y de ocupar nichos en los que pueda contribuir a impulsar la cooperación entre las diferentes facciones populares. Hace demasiado tiempo que se descuidan las relaciones con los diferentes pueblos de Sudán, en favor de un acuerdo apoyado por EE UU entre las élites en el centro. Esta es la aspiración no realizada del Acuerdo General de Paz, y una explicación clave de las numerosas negociaciones estancadas que podrían hacer que el periodo posterior al referéndum sea desestabilizador y violento. Bruselas y otros actores internacionales decisivos deben dirigir su atención hacia la población si quieren estabilizar el país en 2011.

Las elecciones generales previstas para abril en Nigeria son posiblemente aún más significativas para la estabilidad regional, dado el tamaño y el papel que desempeña en la zona. La UE no ha potenciado al máximo su posible influencia en el país, algo que se ve en los fondos de ayuda, comparativamente modestos. La cooperación para el desarrollo Nigeria-UE sigue siendo superficial y carece de la profundidad que caracteriza las relaciones de Bruselas con otros actores subregionales clave, como Suráfrica –que goza de una asociación bilateral estratégica– o incluso Uganda y Ghana. Esto es algo que hay que remediar. Se suele afirmar que la riqueza petrolera nigeriana invalida la posible influencia de la ayuda externa en las decisiones del Gobierno, pero esta lectura es errónea. Los activistas nigerianos critican con dureza el desinterés de los Veintisiete. Dada la sucesión de elecciones desacreditadas desde el retorno del gobierno civil en 1999, hay toda una oleada de peticiones locales para conseguir compromisos externos de ayuda para consolidar el sistema democrático.

La política actual de la UE es obtusa en lo que se refiere a los comicios. Nigeria necesitará, al menos, cinco relevos consecutivos de poder pacíficos para que se consolide la democracia. Ya existen tensiones regionales en torno a las elecciones presidenciales de abril de 2011. Hasta ahora, Bruselas no ha expresado una opinión clara al respecto, a pesar de que los funcionarios europeos se pronuncian periódicamente sobre

otras cuestiones nacionales igualmente polémicas, como el conflicto en la zona, rica en petróleo, del delta del Níger. La Unión debe adoptar una postura proactiva e inequívocamente a favor de la democracia tanto antes como después de las próximas votaciones.

Las segundas elecciones libres de la RDC se celebrarán en noviembre de 2011, cinco años después de las presidenciales que consolidaron el poder de Joseph Kabila. En 2006 la comunidad internacional ideó una estrategia para poner fin al prolongado conflicto, que se concentró en el este del país, e implicó a Ruanda y a otros actores regionales, y ejerció presión a favor de un proceso político que incluía elecciones. La Unión Europea fue el principal proveedor de apoyo económico y logístico. Ahora tiene que recuperar su influencia en el periodo previo a los comicios de 2011. Hay que mantener la estrategia, pues el enfrentamiento está latente y el Estado es frágil. Toda la región de los Grandes Lagos, que ha sufrido algunos de los peores episodios de violencia del mundo desde el final de la guerra fría, depende de la estabilidad de este país, que aún no es democrático. Unas elecciones no libres en el nuevo año harán que la estrategia vuelva a su punto de partida.

La política europea en la RDC afronta dos desafíos principales. El primero es la fragmentación de la acción de la UE y la ausencia de su liderazgo en el país. Su cooperación para el desarrollo está gestionada por la delegación de la Comisión, pero no existe una coordinación estratégica con la ayuda bilateral de los Estados miembros. Es el Banco Mundial quien ejerce de coordinador, mientras el PNUD supervisa numerosos proyectos *multidonante*. Las iniciativas de Bruselas sobre la formación de la policía y la reforma del sector de la seguridad (EUPOL y EUSEC, respectivamente) se gestionan por separado, dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa, sin aportaciones de la Comisión y con una supervisión mínima del representante especial de la UE en los Grandes Lagos. No encajan con otros esfuerzos bilaterales sobre desmovilización y reconstrucción del ejército. Las misiones electorales de Europa se mantienen expresamente separadas de otras tareas. En 2011

deberá haber una mayor coherencia dentro de los marcos del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior y la Estrategia Conjunta África-UE.

El segundo desafío es mantener la neutralidad. Las políticas europeas en la RDC son aparentemente imparciales, pero en las elecciones de 2006 apoyaron, más o menos abiertamente, a Joseph Kabila como el hombre que tenía más probabilidades de consolidar la transición democrática. El presidente se presenta ahora a la reelección y afrontará la difícil tarea de encontrar aliados en un contexto político interno complicado. Es probable que utilice su mandato para controlar los recursos económicos y la información que divulguen los medios de comunicación sobre la campaña. Los Veintisiete deberán evitar la politización a favor de Kabila con más firmeza que en los últimos comicios. Si se toman en serio la democracia, deberán denunciar las irregularidades y contribuir a que el proceso electoral sea libre y esté enraizado en la acción cívica de la RDC.

En estos tres casos, así como en otros, la Unión debe ser más proactiva a la hora de dar forma a las futuras tendencias políticas. El carácter impredecible de estas contiendas y la atmósfera de abierta desconfianza que las rodea ponen de relieve la urgencia de una ayuda electoral más eficaz. También se cuestiona, cada vez más, la labor de los observadores en la jornada electoral y aumentan las demandas de un mayor compromiso previo, que incluiría desde el registro de votantes hasta la negociación de las normas electorales básicas.

La UE debe subsanar este vacío si desea ser un árbitro electoral creíble que contribuya a una transición política estable. Las elecciones amañadas de Costa de Marfil, de diciembre de 2010, ofrecen una saludable lección sobre cómo años de inactividad internacional pueden desembocar finalmente en una inestabilidad explosiva. Bruselas tendrá también que ayudar a gestionar el periodo posterior de esta crisis en 2011, además de trabajar por la consolidación de un proceso democrático a más largo plazo. Hay que extraer lecciones importantes de la en-

comiable coordinación europea con las organizaciones regionales, que permitió una declaración puntual e inequívoca de apoyo al vencedor de los comicios, declarado por la comisión electoral independiente de Costa de Marfil y el representante especial de la ONU.

La cooperación para el desarrollo tras la crisis

El IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda se celebrará en Corea del Sur. La UE deberá demostrar que es posible aplicar el concepto de Coherencia para el Desarrollo. El comisario de Desarrollo, Andris Piebalgs, aún ha de poner los medios para mejorar el consenso europeo sobre esta materia, que se supone llevará más y mejor ayuda de la Unión. El desafío más acuciante para el desarrollo de la UE, la cooperación política y la seguridad en África en 2011, es cómo hacerlo mejor con menos.

Es de vital importancia que los encargados de formular las políticas eviten la tentación del contraproducente cortoplacismo en las negociaciones de los AAE con Estados africanos. Los productores del mundo en desarrollo dicen que las esperanzas de prosperidad económica están lastradas no sólo por el estancamiento en el que está la Ronda del Desarrollo de Doha, sino también por los aspectos retrógrados de las demandas europeas contenidas en los acuerdos económicos. Muchas Comunidades Económicas Regionales, formadas por grupos de países africanos, cuestionan los requisitos comerciales de la UE en lo referido a producciones de bajo valor añadido, que no son precisamente los sectores donde Europa necesita impulsar negociaciones para mantener ventajas de mercado y competitividad. El desequilibrio de estos acuerdos está envenenando otras áreas de posible cooperación.

En 2011 China seguirá aumentando su influencia como proveedor de ayuda al desarrollo y competidor económico directo a expensas de Bruselas en África. Los burócratas europeos del desarrollo y el comer-

cio están estudiando actualmente instrumentos como la ayuda mixta –una mezcla de créditos y subvenciones– para impulsar la eficacia de la asistencia. Esta revisión política también parece ideada teniendo en cuenta la competitividad europea en los mercados extranjeros y emergentes. Pero una investigación más exhaustiva de las actividades recientes de Pekín sugiere que la iniciativa de Europa ya va muy por detrás de la trayectoria, más dinámica, del *gigante asiático*. La mayoría de los operadores de las nuevas zonas de libre comercio, desarrolladas a través de empresas conjuntas de inversores asiáticos y africanos, son fabricantes chinos exentos de impuestos. Los recientes acuerdos en Nigeria y Tanzania son sólo los últimos ejemplos de esta tendencia creciente.

En las conversaciones generales entre la UE y África destaca la negociación de un segundo plan de implementación para la Estrategia Conjunta. Ésta exige vínculos más claros entre la cooperación para el desarrollo y las dimensiones más generales de la acción externa europea. Los propios intereses básicos de seguridad en Europa están en peligro, debido a enfoques incipientes. Los flujos de migración transaharianos, el narcotráfico y las amenazas terroristas en espacios no gobernados de la región del Sahel, demuestran la existencia de interconexiones espaciales y temáticas crecientes. A pesar de la visión integrada, indicada en la Estrategia, en la práctica las relaciones entre ambos continentes perpetúan la división entre África del Norte y la Subsahariana.

En un panorama estratégico y de desarrollo que evoluciona con rapidez, 2011 podría ofrecer sólo una ventana limitada en la que rescatar la Estrategia Conjunta, antes de que se convierta en la última de una serie de iniciativas, casi olvidadas, diseñadas para inyectar coherencia en la cooperación al desarrollo. Tras la cumbre UE-África de noviembre de 2010, decepcionante y fútil en contenidos, el nuevo año debe ser testigo de algunas iniciativas más concretas, destinadas a implementar realmente una asociación coherente de continente a continente.

Conclusión

El nuevo SEAE y la Oficina del Alto Representante deben evitar la ofuscación que ha mostrado la UE en el pasado. En 2011 deberán expresar posturas claras sobre los importantes comicios que se celebrarán en África, ser más flexibles en las negociaciones de los AAE y presionar de forma proactiva a favor de una agenda de desarrollo con una perspectiva fuertemente africana dentro del G20. El riesgo de que la violencia se extienda a raíz del referéndum de Sudán es especialmente grave. Bruselas necesitará dirigir todas sus herramientas de alerta temprana, seguridad, económicas, diplomáticas y de desarrollo a este punto álgido.

Será necesario acordar enfoques nuevos e imaginativos para financiar el desarrollo. Habrá que implementar ideas para un nuevo reparto de responsabilidades entre donantes tradicionales y emergentes, incluidos los que son cada vez más decisivos, como China y Corea del Sur. Aunque los esfuerzos anteriores de la UE para forjar una cooperación estratégica con Pekín han sido infructuosos, hay que buscar nuevas asociaciones con el reconocimiento implícito de que los desplazamientos sísmicos, en el panorama económico mundial, están transformando los enfoques sobre el desarrollo.

Poco puede ganar Europa nadando contra corriente. Si se desea que la coherencia de políticas para el desarrollo obtenga una mayor aceptación multilateral, hay que combinar un renovado interés en la agenda de la eficacia de la ayuda tras la crisis económica mundial, con una mayor delegación de poderes de decisión y responsabilidades. En términos más generales, la narrativa europea debe separar las discusiones sobre la ayuda de lo intrínsecamente humanitario. Ha de subrayar unas relaciones comerciales equitativas. Tiene que prestar atención a los reformistas que consolidan Estados en los países en desarrollo, que a menudo se quejan de que los donantes europeos siguen dando prioridad a proyectos de mucha visibilidad frente a otros de carácter local. Es necesario llevar las prioridades del desarrollo a largo plazo, hacia las que identifican las partes locales interesadas.

En 2011 se avivará el debate sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sobre éstos y el diseño más general de los instrumentos de cooperación, la UE debe tener en cuenta, de un modo más sistemático, las perspectivas económicas, cada vez mejores, de los países en desarrollo. Tiene que ampliar su enfoque y llevarlo más allá de las limosnas tipo ODM y la asistencia, hacia estrategias más sostenibles de autoayuda en sintonía con una economía mundial en transición. Esto también contribuirá a la futura recuperación de Europa. Un enfoque más audaz y amplio que dé prioridad al crecimiento económico en las regiones más pobres podría utilizar la mejora de las zonas paupérrimas y emergentes como motor para la recuperación y el cambio modernizador.

10. Ante el fracaso en Afganistán

Anna Larson

El año 2011 tiene perspectivas de ser todavía más crítico para Afganistán. El presidente estadounidense Barack Obama ha prometido una retirada de tropas a partir de julio y varios gobiernos europeos seguirán probablemente su ejemplo. Al mismo tiempo, en las reuniones celebradas en Londres y Kabul los donantes renovaron su compromiso de seguir apoyando los programas de prioridad nacional del Gobierno afgano. Esta decisión de comenzar (aunque sea poco a poco) la retirada militar pero, de forma simultánea, aumentar los fondos destinados a Afganistán es prueba de un cambio del modelo de relación de los donantes con el país. Occidente ha dado un paso que constituye un reconocimiento tácito de que, hasta ahora, ha fracasado.

Sin embargo, el futuro de la intervención internacional –tanto militar como civil– en Afganistán depende, a la hora de la verdad, de cómo reaccionen los donantes europeos ante estos acontecimientos en 2011. El deseo de mitigar las consecuencias del fracaso exige un compromiso a largo plazo de contribuir a la creación de instituciones políticas.

Pero también invita a abordar la ayuda financiera con precaución, para garantizar que las instituciones no se vean inundadas de recursos que es imposible supervisar o que terminan inexplicablemente dispersos. Todavía no está claro si existe suficiente voluntad política ni suficiente energía entre los donantes, sus respectivos ciudadanos e incluso el Gobierno afgano para asumir dichos compromisos. El sentimiento de fatiga en todos los participantes será un peligro recurrente en 2011.

Los peligros que se avecinan

A medida que Estados Unidos y sus aliados comiencen a abandonar el barco, y a falta de una estrategia de salida clara, tendrán que perfilar antes un método coordinado para la marcha de las tropas. Una tarea difícil, dado que los donantes europeos toman de manera individual sus decisiones sobre cuándo y cómo retirar su presencia militar. Da la impresión de que todo dependerá, en gran parte, de cómo decida Estados Unidos aplicar su estrategia. No obstante, a estas alturas, lo único que sabemos es que la reducción de tropas será gradual y que la presencia militar internacional en el país alcanzará su máximo nivel seguramente en julio de 2011. Sin una directriz clara, muchos donantes parecen estar en un limbo estratégico.

Y no hay respuestas sencillas. El dilema está en el contexto del aumento de la inseguridad, por un lado, y la falta de un acuerdo político de paz entre todas las partes, por otro. Aunque el Gobierno del presidente Hamid Karzai está, al parecer, en conversaciones con los insurgentes, no ha habido declaraciones oficiales sobre cómo incorporar mejor a estos actores a un acuerdo que permita una paz duradera. En el verano de 2010 el Gobierno reconoció la necesidad de reintegrar a “los hermanos molestos” mediante su Plan de Paz y Reconciliación. Pero se equivocó al creer que la mayoría de los rebeldes no tienen motivos ideológicos y que es posible ganárselos con ofertas económicas e inmunidad penal.

Ha llegado el momento de prever la posibilidad de una retirada de tropas sin acuerdo político y con la posibilidad de un aumento de la inseguridad. Incluso en el caso de que, como han prometido algunos grupos destacados de la oposición, la violencia disminuya cuando empiecen a irse los soldados, una paz provisional no es lo mismo que un acuerdo duradero entre las numerosas partes del conflicto. Como demuestra la historia post soviética de Afganistán, la eliminación de un enemigo común puede dejar pocos instrumentos para impedir que la situación degenera hacia una guerra civil declarada. En 2011 los actores internacionales deberán aprovechar esta ventana crucial para elaborar una estrategia de compromiso no militar de larga duración.

En segundo lugar, es preciso hacer algo para contrarrestar la corrupción generalizada en Afganistán. En los últimos meses, los donantes se han obsesionado por tranquilizar al Gobierno afgano, sus respectivos ciudadanos y entre sí sobre sus planes para seguir proporcionando ayuda al desarrollo para que sea gestionada por el Estado. Sin embargo, parece que han decidido hacer la vista gorda sobre la corrupción en la Administración de Karzai. No existen mecanismos para garantizar la distribución responsable de los nuevos fondos. La recién creada Alta Oficina de Supervisión se ha convertido ya en otra entidad sesgada, progubernamental y con escaso alcance e influencia, sobre todo a nivel local. Pese a ello, recibe millones de dólares de dinero de los donantes. Teniendo en cuenta que los países europeos tienen pensado aumentar sus donaciones en 2011 –en algunos casos, para compensar la retirada de sus tropas–, parece probable que el problema de la corrupción empeore.

En tercer lugar, tras las elecciones parlamentarias celebradas en Afganistán en septiembre de 2010, los gobiernos europeos van a tener que ponerse de acuerdo sobre cómo reaccionar y cómo construir relaciones con la nueva Wolesi Jirga. Los primeros resultados indicaron una proporción significativa (tal vez hasta 161 de 249 escaños) de parlamentarios nuevos, y varios “favoritos” de los donantes tuvieron que abandonar los suyos. Pero todavía existen numerosas disputas so-

bre resultados fraudulentos. A finales de 2010 la Comisión de Quejas Electorales se vio inundada de informaciones sobre fraudes (y ya son menos los observadores que piensan que estas elecciones representaron una mejoría respecto a los comicios de 2009). Si se resuelven y se sigue el calendario electoral previsto, a principios de 2011 se inaugurará un nuevo parlamento. Aunque los donantes nunca se han tomado verdaderamente en serio el parlamento afgano como órgano de toma de decisiones en asuntos fundamentales, será necesario construir unas nuevas relaciones, en medio de las inquietudes, cada vez mayores, de que el legislativo se convierta en un brazo más del poder ejecutivo y consolide el control de Karzai y su familia sobre la administración en general.

Las decisiones que aguardan a la Unión Europea

Es fundamental que en 2011 la UE haga una valoración crítica de sus prioridades en cuanto a los programas y los métodos de suministrar ayuda no militar a Afganistán. A finales de 2010 ya se había comprometido a tomar la iniciativa, entre los donantes en dicho país, sobre los programas relacionados con el Estado de derecho, y seguramente iba a anunciar que multiplicaba por dos la financiación en este terreno, hasta un total de 40 millones de euros en 2011. Se ha decidido que la reforma del sector de la justicia es una prioridad. Otros ámbitos son la reforma de la administración pública, la ampliación de las actividades actuales de la UE en formación de la policía, y la reforma electoral. Estas actividades están ya perfiladas en sus líneas generales en el Documento Estratégico 2007-2013 para Afganistán de la Comisión Europea.

No obstante, es necesario tomar decisiones clave sobre cuánto, cuándo, durante cuánto tiempo y mediante qué mecanismos habría que asignar el dinero. Una ruta probable será seguir financiando la iniciativa “Justicia para todos”, uno de los programas que el Gobierno afgano considera prioridad nacional. Pero eso saca a la luz un dilema de fondo: ¿cómo puede la UE apoyar las instituciones del Estado afgano sin, al

mismo tiempo, alimentar la corrupción y el personalismo de la Administración de Karzai? La UE debe establecer unas condiciones que sirvan de base a un compromiso a largo plazo de financiar las instituciones del Estado. Asimismo debe mostrarse firme sobre la Constitución: si el ejecutivo hace cualquier intento de enmendarla para reforzar su control del Gobierno, la UE debe estar dispuesta a reaccionar activamente en contra. En definitiva, la UE tiene que trazar los parámetros de su diálogo con el presidente: permanecer fiel a los principios de la soberanía de Estado y la posibilidad de apoyo económico a largo plazo pero también subrayar que los fondos están destinados a mejorar la gobernanza democrática, y no a consolidar el poder autoritario.

A propósito de su relación con otros donantes, la UE debe definir su papel respecto a Estados Unidos. Todavía está por ver si va a seguir sus pasos en su (mal definida) estrategia de salida o va a oponerse a ella con una estrategia alternativa. Dependerá, hasta cierto punto, de las retiradas de tropas de cada uno de los Estados miembros. Pero también del desarrollo del nuevo Servicio de Acción Exterior y de que la reestructuración de la intervención de la UE en el extranjero a través de este nuevo mecanismo sirva, o no, para aportar un enfoque más racional a la estrategia en Afganistán. Una postura coordinada y una posición política clara sobre el papel de Europa en dicho país contribuiría enormemente a mejorar su credibilidad como participante en las decisiones fundamentales sobre la estrategia de salida.

Ejercer verdadera influencia

En 2011 no habrá ninguna reducción espectacular de la inestabilidad en Afganistán, ni siquiera en el improbable caso de un acuerdo político que tenga en cuenta los intereses de las partes más distanciadas. La UE, que es uno de los mayores donantes en Afganistán, debe centrarse en objetivos a medio y largo plazo que puedan contribuir a una estabilización sostenida, en vez de entregarse exclusivamente a incrementos

inmediatos de las cantidades de dinero. En realidad, ésta puede ser una estrategia que le resulte más fácil a la UE, como donante multilateral, que a los Estados miembros de forma individual o a otros socios bilaterales presentes en Afganistán, sencillamente porque está menos presionada por los calendarios electorales nacionales. Esta perspectiva a largo plazo debe incluir forzosamente un nuevo énfasis en la construcción de instituciones, puesto que es a través de unas instituciones responsables y eficientes como podrá restaurarse, al menos en parte, la confianza de la población en el Gobierno.

La UE ya ha contribuido de forma importante a la construcción de instituciones del Estado, desde los programas de reforma de la policía hasta la ayuda para la celebración de elecciones. Sin embargo, hay que volver a configurar esta contribución para ir más allá de 2013 y lograr acuerdos que se apliquen y se respeten. No se trata sólo de financiar más proyectos burocráticos y fundamentalmente despilfarradores del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que tienen escasas repercusiones sobre el modo de funcionamiento del Gobierno. Resulta especialmente importante en este sentido la reforma electoral.

Después de unas elecciones muy fraudulentas en 2009, los actores internacionales (y en particular la ONU) habían amenazado con no financiar los comicios previstos para 2010 si no se llevaban a cabo reformas sustanciales. El Gobierno afgano hizo algunas concesiones y se fijó un retraso de cuatro meses para dar tiempo a implantar las reformas. Pero se hizo muy poco para cumplir los “requisitos” de los donantes. Y sin embargo, los donantes internacionales siguieron financiando en gran parte las elecciones de 2010. Unas elecciones legítimas –pero, sobre todo, el fortalecimiento constante y duradero de las instituciones que las llevan a cabo– son fundamentales para instaurar un Estado que cuente con el apoyo de la población. Y en su forma actual, las elecciones afganas sirven para aumentar y empeorar la inestabilidad, no para ofrecer una alternativa pacífica al conflicto. La reforma de las elecciones debe ser una prioridad en la programación y los objetivos diplo-

máticos de la UE para 2011, con el fin de permitir que las instituciones electorales incorporen y den a conocer unos cambios sustanciales antes de la nueva convocatoria electoral.

Además, la UE debe desempeñar un papel más activo en la coordinación de los donantes en Afganistán y avanzar hacia una mayor armonización de las prioridades de cada uno de ellos. El hecho de ser uno de los donantes más importantes le otorga el peso político necesario para hacerlo. No obstante, encajar las agendas de algunos donantes –en concreto, la de Estados Unidos con las de otros socios bilaterales– no sólo es difícil sino que plantea problemas políticos. Está claro, sin embargo, que las divisiones actuales entre los donantes amenazan con debilitar los mensajes que se envían al Gobierno afgano (y a los grupos armados de oposición). Es necesario lograr y comunicar más coordinación y coherencia en cuestiones clave si queremos que los donantes tengan alguna influencia en el rumbo de los acontecimientos en Afganistán a partir de 2011.

Mitigar los efectos del fracaso

La definición de “éxito” en Afganistán ha cambiado sin cesar desde la intervención inicial en 2001, y los objetivos han ido perdiendo gradualmente amplitud. Ya es evidente que la existencia de un Estado democrático y funcional es un objetivo ligeramente optimista a corto plazo, y que los donantes están dispuestos a conformarse con mucho menos.

En 2011 la presión creciente para encontrar una forma de salir de Afganistán parece estar impulsando a los donantes a inyectar dinero como forma de garantizar al Gobierno afgano que siguen apoyándolo. Sin embargo, si no hay unos mecanismos creíbles que contrarresten la corrupción administrativa, eso podría contribuir a la inestabilidad.

Para promover una paz duradera, los donantes deben reconsiderar su definición de lo que es largo plazo, mirar más allá de 2013 y adop-

tar la construcción de instituciones como un compromiso continuado que se prolongue cuando se haya retirado la presencia militar. Esto es seguramente más factible para la UE que para otros donantes. Dicho compromiso no tendría por qué suponer un drástico aumento de dinero. De hecho, menos dinero, durante un periodo sostenido y con mecanismos más sólidos para garantizar que el Gobierno lo gasta de forma responsable, tendría mucho más efecto en el fortalecimiento de las instituciones que lo que se ha hecho hasta la fecha.

Fundamentalmente, la intervención ya no consiste en tener éxito sino en mitigar los efectos del fracaso. Pero fracaso no significa el fin de la responsabilidad. La estrategia superficial y políticamente oportunista que han empleado los donantes desde 2001 ante el fortalecimiento de la gobernanza en Afganistán ha hecho probablemente más mal que bien. Ahora es necesaria una rectificación urgente mediante un compromiso sostenido.

FRIDE
— A EUROPEAN —
THINK TANK FOR GLOBAL ACTION



ISBN: 978-84-614-6331-2



9 788461 463312