

Panorama estratégico 2013

Por Felipe Sahagún

(Embargado hasta las 19h gmt del 21 de marzo)

Un buen consejo que seguimos quienes colaboramos en este proyecto del Panorama Estratégico es evitar la futurología, sobre todo la que se basa en sentimientos y no en observaciones comprobadas y en argumentos contrastados, y aplicar el consejo de Churchill de que la mejor forma de conocer el futuro es estudiar y aprender del pasado para no repetir los errores.

Hacer prospectiva suena mucho más grandilocuente que dibujar una panorámica o un paisaje. En su diccionario de sinónimos, Julio Casares define panorama como la vista o la mirada hacia un horizonte dilatado. En otras palabras: un panorama estratégico no es una cronología del año que termina o una agenda del que empieza.

Se trata de otear, a partir de los datos más importantes observados en la realidad estratégica, los desafíos principales a corto y medio plazo, y las consecuencias que de ellos se pueden derivar para los responsables de tomar decisiones.

Hace unos días el JEMAD, almirante Fernando García Sánchez, comentaba lo difícil que está resultando a 22 años y medio ya del inicio del cambio de sistema, tras la caída del muro de Berlín, hacer cálculos más allá de unos meses vista. La palabra incertidumbre es la más repetida en las cumbres y en las agendas de nuestros mandos militares, de nuestros diplomáticos y de nuestros dirigentes políticos.

Esta es la realidad en la que nos movemos. Da igual dónde fijemos la mirada: Siria, Irán, Mali, Venezuela, Chipre, Irak, Afganistán, Corea del Norte, puede que pronto Cuba o Jordania, de nuevo Líbano, Argelia u otro lugar de África.

Es la realidad también, desde hace cinco años, en los mercados que tanto condicionan, para muchos demasiado, la política: volátiles, más pendientes de la última hora que de las estructuras económicas y de las reformas, por importantes o dolorosas que sean.

El director nacional de inteligencia estadounidense, general James Clapper, lo suele explicar con otras palabras: el terrorismo, cada vez más los ciberataques –vengan de donde vengan- la proliferación y el contraespionaje son nuestras preocupaciones más urgentes, pero “no me pidan que las ordene, pues es imposible clasificarlas”, incluso graduarlas en relación con otras como la crisis económica y financiera o las guerras derivadas de vacíos (Mali) o deslegitimación de la autoridad (Siria), casi siempre alimentadas por intereses económicos y elementos intangibles del poder.

Esos elementos intangibles, como el orgullo nacionalista, la hostilidad arraigada en el pasado y la necesidad de recuperar la influencia perdida (más de dos siglos en el caso de China, más de veinte años en el caso de Rusia) pueden ser y, probablemente, están siendo más decisivos que los materiales en algunos de los desafíos más importantes en 2013.

Prospectiva sin futurología

La mayor parte de los estudios de prospectiva suelen enfocar microtendencias, basándose en la actualidad más inmediata. Abran el Panorama de este año o el de los anteriores –de acceso libre por Internet en la página del Instituto Español de Estudios Estratégicos- y verán que no estamos en esa batalla.

Panorama Estratégico ha ido alternando en cada edición el estudio de los principales conflictos locales y regionales abiertos (micro y macro-tendencias) con el análisis de megatendencias en los riesgos y amenazas globales más destacados, como el terrorismo, la proliferación de armas de

destrucción masiva, el cambio climático, la demografía, la energía y la economía.

Cada año -este es el tercero que tengo el honor de coordinar, por invitación del IEEE, este trabajo- a finales de verano normalmente, bajo la dirección del general Miguel A. Ballesteros, repasamos los problemas principales de los últimos meses y –teniendo en cuenta las prioridades del centro y los contenidos de las ediciones anteriores-, hacemos un breve esquema de temas y de posibles autores.

La limitación de recursos humanos –entre cinco y seis autores, civiles y militares-, y de medios, recortados de acuerdo con las circunstancias, queda compensada por su calidad, todos ellos con biografías brillantes y obras importantes, que saben superar año tras año las fronteras de la especialización. Siempre he pensado que el prestigio de esta Casa y lo que representa es esencial para conseguir que personas tan ocupadas y de tanto prestigio participen en este proyecto, cuya primera edición debemos agradecer al teniente general Javier Pardo de Santallana en el curso 96-97.

En cada edición hemos procurado ajustarnos a los tres objetivos que, ya en el primer número, propuso Pardo de Santallana: análisis de la actualidad; prospectiva exenta de futurología; y referencias útiles para comprender mejor y responder con eficacia a los acontecimientos más relevantes.

Gobernar en 2013 exige, por encima de todo, conocer, dominar y gestionar bien la información digital. Desde 2000 el número de internautas ha pasado de 360 millones a más de 2000 millones y se calcula que en 2030 Internet podría representar más del 20 por ciento del PIB mundial.

La guerra y la democracia, la libertad y la represión, el terrorismo y el contraterrorismo, la educación y la movilización de los ciudadanos, la seguridad y las amenazas contra ella pasan cada vez más por las redes, de modo que no hay

alternativa: hay que adaptarse. Este cambio se refleja en la multiplicación exponencial de fuentes de información que, para la elaboración del Panorama, se obtienen en la red.

Los capítulos elegidos para esta décimo-sexta edición son:

- **los retos de la política exterior y de seguridad de los EE.UU. en el segundo mandato de Obama. (Embajador Javier Rupérez)**
- **los desafíos para el Cercano y Medio Oriente, con un impacto global evidente, de lo que pase en Siria, Irán, Palestina y Egipto. (Tte Coronel Francisco José Berenguer Hernández)**
- **las tensiones en el Sahel antes, durante y después de la intervención francesa. (Catedrático de RR.II. de la UCM Rafael Calduch)**
- **las disputas territoriales y de soberanía de China con sus vecinos. (Xulio Ríos, director del Observatorio de la Política China)**
- **el principio del fin de la crisis económica y financiera (Catedrático de Economía Aplicada Juan Iranzo)**

Sería absurdo repetir lo que tienen en el texto, de modo que les ofreceré una breve reflexión, a modo de titulares, de los capítulos cuyos autores no pueden acompañarnos hoy y de los dos o tres temas que trato en la introducción, aunque no estén desarrollados posteriormente, y un breve apunte sobre los retos más importantes desde que cerramos o entregamos los textos, hace tres meses.

Política exterior de Obama

Retórica aparte, según Rupérez, “la política exterior de Obama ha acabado por parecerse bastante a la predicada y practicada por George Bush, que es tanto como decir a la predicada y practicada por el *establishment* internacional estadounidense

en defensa de sus intereses nacionales desde tiempos casi inmemoriales”.

Se podrá cuestionar y debatir la valoración de Rupérez, pero en pocos ámbitos está más clara esa continuidad que en el uso creciente de los drones, en la actitud hacia Israel y en el reforzamiento de las excepcionales leyes sobre seguridad y centros de detención de terroristas aprobados tras el 11-S por su antecesor.

La crisis económica obliga a Obama –como a sus aliados- a recortar gastos, a dar prioridad a las necesidades internas, a un redespiegue de fuerzas más orientado hacia el Pacífico y el Sahel, y a menos intervenciones directas de gran envergadura como las de Afganistán e Irak. Lo vimos en Libia y lo estamos viendo en Siria y Mali.

El futuro de China

Las 4 características que, en opinión de Ríos, mejor definen la situación actual y previsible a corto y medio plazo en Asia-Pacífico son “la tensión creciente en los mares de China oriental y meridional, la bipolarización, el rearme y la debilidad de las organizaciones regionales de seguridad”.

¿Qué efecto tendrá en esas tendencias el cambio en el liderazgo chino que acaba de producirse?, se pregunta. No ve, como casi nadie, una respuesta clara todavía, pues cada semana recibimos señales contradictorias: unas que apuntan a un endurecimiento y otras que se pueden interpretar como una flexibilización de su diplomacia y una apuesta por la solución negociada de los principales conflictos con su extranjero próximo y lejano.

Como advierte Robert Kaplan, del centro de estudios estratégicos STRATFOR, de aquí a 2030 pueden cambiar muchas cosas: “China puede colapsar y pasar por serias dificultades socioeconómicas y políticas. Puede volverse más

nacionalista. Tal vez hemos dado por segura la estabilidad de Asia durante demasiado tiempo. Durante demasiados decenios hemos mirado a Asia a través, sólo, de Bloomberg, Fortune y Forbes. Es adonde todos los periodistas de empresa acuden, igual que los periodistas de defensa viven pendientes de Oriente Medio. No lo creo en absoluto. Veo señales de creciente inestabilidad en toda Asia y se pueden señalar los focos punto por punto”.¹

Entre esos focos señalaba las dificultades para que China siga creciendo como lo ha hecho en los dos decenios anteriores con una demanda decreciente de sus exportaciones en Europa y los EE.UU.. “No está claro que esta dinastía china pueda hacer la segunda y tercera serie de reformas globales que necesita y mantener el mismo poder que ha tenido hasta ahora”, añadía.

De mi introducción al Panorama Estratégico 2013, en la que trato de cubrir, como en las dos ediciones anteriores, huecos no incluidos en los distintos capítulos, destaco la noticia (magnífica para los EE.UU., supongo que no tanto para los principales exportadores de gas y petróleo actuales) de que los EE.UU. en sólo 7 años pueden sobrepasar a Arabia Saudí como primer productor de petróleo y convertirse en una generación en uno de los principales productores y exportadores de gas.

Es obvio que la autosuficiencia energética estadounidense puede provocar un reequilibrio geoestratégico de gran calado, tan importante o más que el reequilibrio ya producido en las relaciones entre China y Occidente, que explican las nuevas prioridades (nada fáciles de poner en práctica por lo que vemos a diario) de la Administración Obama, orientadas hacia Asia-Pacífico.

¹ “Robert D. Kaplan on the rise of Asia (Agenda)”. STRATFOR Global Intelligence. 14 de diciembre de 2012: <http://xurl.es/r8vn9> Véase también su último libro *The Revenge of Geography. What map tells us about coming conflicts...* (Random House 2012).

Nadie mejor que el propio jefe de Seguridad Nacional estadounidense, Tom Donilon, para explicar las razones de esa reorientación:

En 2008 (el entonces candidato demócrata, Barack Obama) nos encargó revisar las amenazas y prioridades de la seguridad estadounidense, fijándose en los posibles desequilibrios (overweight and underweight) en las distintas partes del mundo. Nuestra conclusión fue que los compromisos militares en Oriente Medio eran excesivos, mientras que no estábamos dedicando la atención y los recursos suficientes a Asia-Pacífico.

A raíz de aquella reflexión, decidimos, como objetivo prioritario, evitar una recesión y recuperar el crecimiento como baluarte esencial del poder estadounidense, revitalizar las alianzas desde el Atlántico hasta el Pacífico –ningún país dispone de tantas ni tan sólidas a nivel global, fruto de los esfuerzos bipartidistas de medio siglo –, retirarnos de Irak cuanto antes y poner en marcha un plan de transición para Afganistán.

Así empezamos a mejorar considerablemente el margen estratégico de maniobra de los EE.UU. y a concentrar nuestros mayores esfuerzos en intereses permanentes o duraderos y no tanto en los titulares de cada día.

Desafíos más urgentes

Dos años después del despertar árabe, los islamistas han entrado en los gobiernos de todos los países que han celebrado elecciones y se confirman, como era de esperar, como la

alternativa principal –veremos si única, por cuánto tiempo y en qué condiciones- a las dictaduras arrumbadas.

Saturados por las reflexiones sobre Irak en el décimo aniversario de la invasión, pocos cuestionan que fue una operación mal diseñada y que convirtió un reto localizado y controlado en un conflicto regional con consecuencias globales del que, estratégicamente, se han beneficiado, más que nadie, Al Qaeda e Irán.

Con la intervención, los EE.UU dieron una patada en un avispero que llevaba años estabilizado por el equilibrio irano-iraquí en el ámbito político-militar e irano-saudí en el ámbito religioso. Ese equilibrio saltó por los aires y seguimos pagando las consecuencias de tan grave error estratégico.

Con 400.000 desplazados y unos 4.5 millones dependiendo de la ayuda humanitaria, Mali, tras la intervención francesa, se ha librado del control yihadista, pero sigue gobernado por un régimen golpista sin apoyo en buena parte de la población ni control de la mayor parte del país.

No se dan las condiciones, por ahora, para un pacto electoral que facilite un gobierno mejor, lo que complica la retirada de las fuerzas francesas y su sustitución por una nueva misión de la ONU, cuya aprobación se espera en las próximas semanas. Sin reconciliación norte-sur y sin un ejército nacional capaz de mantener el orden y la seguridad –en cuya formación se ha comprometido la UE-, será imposible restablecer un mínimo de estabilidad en el país.

En Siria, tras dos años de guerra civil con participación extranjera yihadista e iraní, más de 80.000 muertos, más de 1 millón de refugiados en países vecinos y varios millones de desplazados internos, no se divisa un final rápido negociado ni militar.

Mucho se ha hablado de las lecciones libias para explicar el comportamiento de Europa y de los EE.UU. en la guerra de Libia, pero sería más útil fijarse en la experiencia iraquí entre 2003 y 2008: el desmantelamiento de un régimen sin otro de repuesto, la sustitución de una minoría dirigente suní por una mayoría chií con influencia de Irán, la fragmentación casi definitiva del norte kurdo y las oportunidades para crecer de Al Qaeda...

El Ejército sirio multiplica sus ataques a objetivos civiles, los rebeldes, sin la ayuda necesaria para imponerse por la fuerza, se han radicalizado y resulta imposible anticipar el final.

Aunque el régimen caiga en meses, los problemas no desaparecerán. Que Assad y sus incondicionales se retiren mediante acuerdo o se vean obligados a hacerlo por las armas cambiaría el nivel de riesgo, pero los problemas, en cualquier caso, son fáciles de enumerar.

¿Se encargarán la ONU u otra organización de la supervisión del post-conflicto? ¿Se necesitará, como en Mali y Afganistán, formar un nuevo Ejército? ¿Se abrirá un proceso de reconciliación o se perseguirá en los tribunales a los perdedores? ¿Por cuánto tiempo y cómo se hará frente a las necesidades humanitarias, que no dejan de aumentar? Se

necesitará uno o más fondos de estabilización económica y las grandes potencias, atrapadas todavía por una crisis de varios años, tendrían que aportar el grueso de esa ayuda.

Como ha sucedido en los Balcanes y en otros conflictos anteriores, con la paz centenares de miles de refugiados tratarán de volver a sus hogares y recuperar sus propiedades, muchas de las cuales han sido destruidas u ocupadas por otros.

¿Cómo evitar limpiezas étnicas o genocidios de los perdedores, sobre todo si, como parece probable, los perdedores son los dirigentes de la minoría alauí que ha abusado durante decenios de la mayoría suní?

Por fin Washington y Tel Aviv parecen de acuerdo en no permitir que Irán supere las últimas líneas rojas que separan su programa de enriquecimiento nuclear de su primera bomba atómica. En la ONU, en el otoño, Benjamin Netanyahu hablaba de unos seis meses. Obama, en declaraciones al Canal 2 de la televisión israelí en vísperas de su primera visita a Israel, habló de “un año más o menos”.

La guerra encubierta, el asesinato de científicos, los ciberataques, las sanciones cada vez más estrictas y las amenazas no han conseguido en veinte años frenar la nuclearización de Irán. Es difícil, en estas circunstancias, esperar que las presidenciales del 14 de junio en Irán y las negociaciones reanudadas recientemente produzcan cambios radicales.

¿Qué harán entonces Israel y los EE.UU. tras el compromiso de los gobiernos de ambos países de no permitir a Irán hacerse con armamento nuclear? No podemos descartar un acuerdo que permita a Irán seguir con su programa, siempre que el control del uranio enriquecido no esté en sus manos, pero todos los intentos hasta ahora en esa dirección se han estrellado en una muralla diplomática.

FIN