

PANORAMA ESTRATÉGICO 2017

Presentación de Felipe Sahagún

Dieciséis veces en 500 años ha vivido la sociedad internacional desafíos de potencias emergentes contra la potencia dominante o hegemónica y sólo en cuatro ocasiones -EE.UU. contra Gran Bretaña a comienzos del siglo XX y el pulso EE.UU.-URSS en la guerra fría son dos ejemplos claros- se logró evitar la confrontación bélica.

Lo explicaba el profesor Graham Allison el 31 de marzo en el Washington Post y complementa bien el último capítulo del libro Diplomacia de Henry Kissinger. Lo cito porque en el texto de Allison de 1971 *La esencia de la decisión* tenemos el mejor análisis sobre el momento en que el mundo ha estado más cerca de una guerra nuclear en la crisis de misiles de Cuba, de lectura obligada para responder a los riesgos de hoy en Corea y en otros focos de tensión.

Que los creyentes en el declive estadounidense tengan razón ha ocupado ya muchos libros, pero es importante que hasta los propios servicios de inteligencia de los EE.UU., en el último informe de tendencias globales,¹ que se fija como horizonte temporal 2035, admiten que “el nuevo mapa está poniendo fin a la época de dominio estadounidense.”²

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

Cualquier trabajo de prospectiva hoy se ve complicado por la anarquía relativa de toda sociedad internacional, la corta memoria colectiva de los seres humanos, la tendencia de los medios a destacar siempre lo más negativo y reciente, y la frágil y manipulable cacofonía informativa de las redes sociales.

¹ “Paradox of Progress”. GLOBAL TRENDS 2035. <https://www.dni.gov/index.php/global-trends-home>

² Ibid. <https://www.dni.gov/index.php/global-trends/the-future-summarized>

El método comparativo siempre ayuda a relativizar el presente y a equilibrar el análisis y en cada edición lo tenemos en cuenta. 2017 casi obligaba a comparar los cambios de hoy con los que condujeron al golpe bolchevique. Otros han preferido mirarse en los orígenes de la Comunidades Europeas, hace 60 años. Los más imaginativos, como Robert Cooper, descubierto por muchos españoles por su obra El Estado Posmoderno, han comparado la transición actual con la que Shakespeare vivió y contó entre el mundo medieval y el renacentista.

El objetivo fundamental de las principales potencias occidentales desde los estertores de la segunda guerra mundial ha sido evitar que se repitan los conflictos en que arraigaron los autoritarismos de izquierda y de derecha en el pasado siglo. Para ello fundaron instituciones globales – el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el GATT, la ONU...- y regionales –la Alianza Atlántica, la OECD, las Comunidades Europeas...-, para garantizar la seguridad, la paz y el impulso económico en condiciones estables y duraderas.

¿Fue un éxito o un fracaso para Europa y Norteamérica? Pocos lo calificarían de fracaso en estas regiones del mundo. En otras no estoy tan seguro.

Cuando el general director del IEEE, Miguel Angel Ballesteros, nos convocó para la segunda reunión preparatoria del Panorama de este año, a primeros de diciembre, “esta edad de oro parecía tocar a su fin”. Tal era la incertidumbre generada por los resultados de las presidenciales en los Estados Unidos el 8 de noviembre y del referéndum del Brexit el 23 de junio, y por el auge del populismo a ambos lados del Atlántico. Nuestro reto este año era arrojar un poco de luz en esa incertidumbre, aclarando las causas, los riesgos y las consecuencias.

La retórica de los vencedores tanto en EE.UU. como en Gran Bretaña alimentaba el temor a la implosión del sistema.

¿Cómo explicar la victoria en las urnas de candidatos que, lejos de dar respuesta a los principales retos que dominaban la agenda desde la caída del muro de Berlín –soberanías difusas, globalización, revolución tecnológica, estados frágiles, potencias emergentes como China o en declive como la nueva Rusia, la crisis financiera, el umbral de una nueva era energética, el calentamiento global, el nuevo terrorismo y guerras

híbridas crecientemente condicionadas por las armas cibernéticas-, parecían complicar la búsqueda de soluciones con mensajes proteccionistas, nacionalistas y xenófobos que creíamos superados?

¿Cómo ignorar que dos guerras mundiales, una gran depresión, la tiranía y el genocidio sucedieron, en buena medida, porque las grandes potencias se postraron ante las crisis económica y geopolítica, y se amurallaron, creyendo así que cada una, por su cuenta, podría escapar mejor del desastre? Resultó que no había dónde esconderse y todas acabaron barridas por la catástrofe.

Las principales instituciones, normas, acuerdos comerciales y alianzas de los últimos 70 años nacen de las lecciones aprendidas en esas crisis. Todas han tenido que adaptarse y transformarse, pero es evidente que siguen necesitadas de una actualización permanente. Como es evidente que muchos desafíos internacionales nuevos carecen de regímenes jurídicos adecuados: la ciberseguridad es un ejemplo, pero hay muchos más. Los vacíos legales sobre soberanía marítima en muchos puntos estratégicos mantienen encendida una de las disputas de más difícil solución en el Mar de China.

Pero criticar lo existente, como hizo Trump, sin ofrecer nada mejor que proteccionismo y unilateralismo en 2016 parecía absurdo, introducía una gran incertidumbre en el sistema y complicaba cualquier trabajo de análisis.

Todos los procesos de transformación que definieron la postguerra fría –pacificación, mundialización o globalización, regionalización, libre comercio, desarme, democratización y defensa de los derechos humanos- habían entrado en crisis. Dos ejemplos: uno de cada seis regímenes democráticos existentes hace diez años ha fracasado, el doble que a finales de los 80 y a comienzos de los 90. Otro: la llamada crisis existencial de la UE, que nos acostumbramos a ver como el proceso de integración regional más avanzado del mundo.

Lo más paradójico es que estos acontecimientos se producen en un entorno de gran generación de riqueza agregada. La renta por habitante en los EE.UU. es hoy 10 veces y en España 100 veces más elevada que en 1960. Las causas principales del malestar ciudadano hay

que buscarlas, por tanto, en la distribución de esa renta, en las percepciones y en las expectativas creadas.

Riesgos y amenazas

En su informe de riesgos y amenazas en 2017 (Preventive Priorities Crisis), el Council on Foreign Relations de Nueva York no incluye ningún ejemplo con impacto muy grave y probabilidad muy alta, a diferencia del año anterior, que situaba en esa categoría a Siria.³

Cincuenta y nueve misiles no hacen una estrategia, pero pueden provocar un cambio en las relaciones de Washington con Moscú y dentro de Siria.

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

- un enfrentamiento, deliberado o no, entre Rusia y miembros de la OTAN por acciones de Rusia en Europa oriental
- una crisis grave en Corea del Norte por pruebas nucleares o de misiles intercontinentales, una provocación militar o inestabilidad interior
- un ciberataque muy destructivo
- un ataque terrorista masivo contra el territorio estadounidense o de algún aliado

Como amenazas de impacto moderado y alta probabilidad, destaca:

- creciente violencia e inestabilidad en Afganistán por el reforzamiento de la insurgencia talibán y una grave crisis del gobierno
- el aumento de los enfrentamientos entre Turquía y los grupos armados kurdos dentro de Turquía y en los países vecinos

³ Preventive Priorities Survey 2017. CFR, December 2016.
<http://www.cfr.org/conflict-assessment/preventive-priorities-survey-2017/p38562>

- la intensificación de la guerra civil en Siria a causa del aumento de la ayuda exterior a las partes enfrentadas y la intervención militar de potencias exteriores

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

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

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

Este año los autores elegidos son los internacionalistas Vicente Palacio de Oteyza y Shaun Riordan, los coroneles Ignacio Fuente Cobo y José María Martínez Ferrer, que en diciembre tomó posesión como nuevo director de la Academia de Artillería de Segovia, y los profesores de derecho internacional público y relaciones internacionales Castor Miguel Díaz Barrado y Sagrario Morán Blanco, de la Universidad Juan Carlos I de Madrid.

Bajo la dirección del general Ballesteros, que en 2016 nos alumbró con dos libros de gran utilidad para conocer la elaboración de las estrategias de seguridad y las raíces y evolución del yihadismo,⁴ en la presente edición se han seleccionado cinco temas: los EE.UU. y el sistema internacional tras la victoria de Donald Trump en las presidenciales del 8 de noviembre, los desafíos de Europa tras el referéndum del Brexit, las convulsiones de Oriente Medio 14 años después de la invasión de Irak y 6 años después de la fallida sacudida árabe, los retos del Sahel y del norte

⁴ BALLESTEROS Martín, Miguel Ángel. *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Ministerio de Defensa. Madrid 2016. *Yihadismo*. La Huerta Grande Editorial. Madrid 2016.

de África, zona prioritaria para la seguridad española, y los cambios en América Latina, que, de consolidarse la paz en Colombia, se convertirá en el primer continente del mundo sin ninguna guerra.

Preguntas para el debate con los ponentes

VICENTE PALACIO, en tu análisis, cerrado inmediatamente después de la toma de posesión de Trump, percibías un nuevo enfoque estratégico de EE.UU. con un giro de 180 grados. ¿Se confirma tres meses después?

¿Ves alguna consistencia y coherencia en sus acciones militares del 13 de abril en Afganistán y del 7 de abril en Siria? ¿Qué pretende con estas acciones?

Tres meses después de la inauguración de Trump, la OTAN y la UE ya no le parecen tan obsoletas, China ya no manipula su divisa, Rusia ya no le resulta tan atractiva, el traslado de la embajada a Jerusalén se ha aparcado... ¿Cómo podemos definir sus primeros cien días de presidencia? ¿Cuánto hay de cambio y cuánto de continuidad respecto al Obama que analizaste en tu libro pocos meses antes de las elecciones de noviembre?

Te preguntabas en tu análisis cómo se acabarían de concretar las intenciones y las primeras medidas del nuevo presidente y apuntabas dos posibles caminos: el de la *realpolitik* clásica de reparto de áreas de influencia o una estrategia neorrealista como el *offshore balancing*, renunciado al intervencionismo liberal, pero manteniendo de forma indirecta la primacía en Europa, Oriente Medio y Asia cediendo el liderazgo regional. ¿Hay datos para distinguir ya si se va imponiendo una de esas dos opciones u otra diferente?

SHAUN RIORDAN, en tu análisis de Europa calificas de “año decisivo” 2017 para la supervivencia o fragmentación de la UE, que acaba de celebrar su 60 cumpleaños. ¿Mantienes tus dudas o ves razones para un mayor optimismo?

-Una victoria de Marine Le Pen lo cambiaría todo, sería para Europa un terremoto más fuerte que la victoria de Trump –escribías hace tres meses. A tres días de la primera vuelta en Francia ¿Volverá la izquierda y

la ultraizquierda a salvar a Francia de la ultraderecha como en 2002 o debemos prepararnos para lo peor?

-Las opciones que presentaba la Comisión Europea en el llamado Libro Blanco del 1 de marzo, la declaración de Roma del 25 de marzo y las cumbres regionales de las últimas semanas parecen coincidir con la división de la UE en, al menos, dos grupos que señalabas como “la única solución sostenible” en tu texto. ¿Sobrevivirán a 2017 el pacto con Turquía sobre refugiados y el acuerdo de la Unión sobre sanciones a Rusia?

-Aunque pocas, algunas dudas se han despejado desde que cerramos este Panorama sobre el futuro del Brexit. ¿Cómo crees que quedará el Reino Unido fuera de la UE? ¿Hay ya un plan? ¿Podría seguir después de 2019 en la Unión Aduanera y respetando las normas del mercado único?

CORONEL JOSÉ MARÍA MARTÍNEZ FERRER, en tu capítulo sobre Oriente Medio destacas tres objetivos de la nueva Administración Trump: acabar con el Estado Islámico, estrechar relaciones con Israel y contener a Irán. ¿Alguna sorpresa en lo sucedido en los últimos tres meses que te lleven a matizar o cambiar de diagnóstico?

-En tu texto haces un análisis pormenorizado de la situación en Irán, Arabia Saudí, Irak, Siria y Turquía. ¿Tus previsiones sobre la ofensiva contra Mosul y contra Raqqa? ¿Veremos su final antes de que termine el año?

-Acaba de abrirse el proceso de inscripción de candidaturas a las presidenciales de Irán. Los sucesos de los últimos meses favorecen la ortodoxia o a otro candidato como Rohani? ¿Algún riesgo de que se rompa el pacto nuclear?

-Sabendo lo que sabemos hoy sobre el uso del poder, de los tribunales y de las fuerzas de seguridad por el régimen turco desde el golpe de julio del año pasado, ¿qué lectura harías de los resultados del referéndum del domingo pasado? ¿Podría volver, consolidado en el poder, el Erdogan reformista y liberal de 2003-4 o estamos ante el comienzo de un nuevo sultanato, como temen los más pesimistas?

CORONEL IGNACIO FUENTE COBO, citas tres tráficos –el de cocaína, el de armas y el de seres humanos- como las fuentes principales de financiación de los grupos yihadistas del Sahel y afirma que han perdido posiciones. ¿Cuál es la clave de su retroceso?

-¿Cómo puede influir en estos grupos la destrucción del Estado Islámico declarado en Irak y Siria por Al Baghdadí?

-¿Puede haber estabilidad en el Sahel sin paz en Libia? ¿Estamos más cerca o más lejos de esa paz?

-¿Por qué crees que sigue Argelia gastando miles de millones en perpetuar la existencia del Polisario sin esperanza alguna de avance en una solución del conflicto? ¿El retorno de Marruecos a la Unión Africana puede interpretarse como un signo de fortaleza de Rabat respecto a Argel en la política magrebí?

-Teniendo en cuenta los escasos avances institucionales desde la independencia, el aumento del extremismo religioso y el impacto de los desafíos económicos y demográficos en la marginación de la juventud, hay alguna alternativa en el Magreb a los regímenes actuales que no sea el islamismo radical?

PROFESORES CASTOR DIAZ BARRADO SAGRARIO MORÁN BLANCO, describís en nuestro capítulo un continente latinoamericano lleno de claro oscuros, luces y sombras. Empecemos por lo positivo. ¿Se consolidará la paz en Colombia?

-Todos hemos seguido de cerca los avatares de México ante las amenazas del nuevo presidente de los EE.UU. sobre emigración y comercio. Tres meses después, ¿ha pasado lo peor?

-De Cuba apenas se habló en la campaña estadounidense y apenas se ha hablado después. ¿Cómo podemos interpretarlo habiendo vivido en 2016, con las visitas del Papa y, sobre todo, de Obama lo que parecía el principio definitivo del final de medio siglo de confrontación?

-Los datos que nos siguen llegando de Venezuela son peores, si cabe, que los de 2016. ¿Cómo veis el futuro inmediato?

América Latina

Como los autores del capítulo sobre América Latina no han podido asistir por encontrarse fuera de España, haré un breve apunte sobre 2017 en una región tan importante para España.

.Frente al nivel de conflictos en otras regiones, el hemisferio occidental –excepción hecha de Venezuela y a pesar de la violencia criminal y la fuerza del narcotráfico en algunos países- parece un modelo de estabilidad.

.En 2017 está en juego la continuidad del giro al centro-derecha, que en Ecuador ha tenido una primera interrupción.

.Las dos economías principales de Suramérica –Brasil y Argentina- han empezado a recuperarse y en 2017 se espera que continúe esta recuperación.

.En Brasil, a pesar de la grave crisis política del último año, han concluido dos años de una profunda recesión y en Argentina las reformas de Macri empiezan a dar frutos.

. En Venezuela, no se ve de momento solución dialogada posible entre gobierno y oposición, por lo que la tensión seguirá creciendo y la crisis económica agravándose.

.Es una situación insostenible si no fuera por el espionaje militar, con la influencia de Cuba, y en parte por los enormes beneficios que está obteniendo el sector más poderoso del sistema gracias al contrabando de todo: desde los alimentos básicos a las medicinas.

.Lo más probable, casi seguro por lo que dijo anoche el presidente Maduro, es que se convoquen pronto elecciones regionales para desviar la atención de la calle y dividir a la oposición. Con ellas y las presidenciales previstas para 2018, nos esperan dos años de campaña permanente. Mi duda es si las fuerzas herederas del chavismo seguirán apoyando a Maduro como candidato o lo cambiarán por otro con mejor imagen antes de las próximas elecciones.

REFLEXIÓN FINAL

En cada Panorama solemos buscar algún cambio significativo a largo plazo.

Desde 2008 el crecimiento de la productividad global estaba en declive. En 2016, por primera vez en más de 10 años, ha caído la productividad estadounidense.

Teniendo en cuenta que la expansión económica global desde 1982 ha descansado, en gran medida, en el aumento de la productividad, es una señal de que la crisis global -con su impacto en la clase media y media-baja en los países más desarrollados, que alimenta a los populismos en las urnas- se prolongará hasta que la nueva tecnología –todavía sin madurar ni identificarse del todo- produzca otra revolución como la del microchip que, desde 1975, impulsó el crecimiento durante 30 años.

¿Cuál será el microchip de la próxima revolución económica? Cuando lo sepamos, se despejará buena parte de la niebla actual y surgirán nuevas tormentas.

Madrid, 20 de abril de 2017