Panorama Estratégico 2019

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



Panorama Estratégico 2019

Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

PUBLICACIONES DE DEFENSA

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL

ISBN 978-84-9091-413-7

MINISTERIO DE DEFENSA

Panorama Estratégico 2019

Instituto Español de Estudios Estratégicos

Marzo 2019

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
https://cpage.mpr.gob.es

Edita:

MINISTERIO DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

https://publicaciones.defensa.gob.es/

© Autores y editor, 2019

NIPO: 083-16-243-X (edición papel)
ISBN: 978-84-9091-413-7 (edición papel)

NIPO: 083-16-244-5 (edición libro-e)

Depósito Legal: M-10632-2019
Fecha de edición: marzo 2019
Maqueta e imprime: Ministerio de Defensa

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

En esta edición se ha utilizado papel 100 % libre de cloro procedente de bosques gestionadosde forma sostenible.

ÍNDICE

Página

Introducción ... 9
Riesgo de recesión ... 10
UE: elecciones, ***brexit*** y populismos ... 12
El desafío de China ... 15
Los semiconductores ... 19
El cuarto mandato de Putin ... 21
Funerales de George H. W. Bush ... 23
El segundo año de Trump ... 25
Corea, Irán y Rusia ... 28
Trump y los generales ... 32
Elecciones de noviembre ... 34
La mirada de los historiadores ... 36
Derecho internacional y democracia ... 38
Lecciones del pasado ... 42
Riesgos y amenazas ... 44
Panorama Estratégico 2019 ... 46
Curvas geopolíticas y cambios estructurales ... 47
La asociación estratégica chino-rusa ... 49
Oriente Medio. Otro año sin buenas noticias ... 50
Luces y sombras de África ... 52
América Latina y el Caribe: malestar en la democracia y retos ante la crisis de la globalización ... 53

Capítulo primero

Escenario económico internacional: crecimiento, incertidumbre y riesgos ... 57
International economic scenario: growth, uncertainty and risks ... 58
Introducción ... 59

Página

La economía mundial ante el 2019: crecimiento sostenido con grandes riesgos 59
La cambiante estructura de la economía mundial: principales tendencias 63
El miedo a los robots 72
La crisis de la democracia representativa 73
La crisis del orden liberal internacional 74
Principales riesgos para el crecimiento y la estabilidad 80
Escenarios de futuro 86
Epílogo: aprender a moverse en la incertidumbre 88

Capítulo segundo

La asociación estratégica chino-rusa 91
The Chinese-Russian strategic partnership 92
Introducción 93
Rivalidad geopolítica ruso-china 95
Antecedentes 97
Reforzamiento de la Asociación Estratégica chino rusa, 2000 a 2008 100
Punto de vista ruso 100
Punto de vista chino 101
Consolidación de la Asociación Estratégica chino-rusa, 2008 a 2014 103
Punto de vista ruso 103
Punto de vista chino 106
Relaciones diplomáticas 109
Relaciones económico-energéticas 111
Relaciones militares 115
Asociación estratégica chino rusa y orden mundial 118
Perspectiva futura 127
Conclusiones 132

Capítulo tercero

Oriente Medio. Otro año sin buenas noticias 135
Middle East. No good news, one more year 136
Introducción 137
Las dos fracturas del islam 137
Viejas y nuevas potencias. El equilibrio geopolítico en Oriente Medio 145
El improbable final de la guerra en Siria 153
La agonía de Yemen 160
El futuro de la península arábiga y sus regímenes políticos 164
Conclusiones 171

Capítulo cuarto

La evolución de África 173
The evolution of Africa 174
Introducción 175
Las tensiones políticas internas y los conflictos 175

Página

El Magreb y Egipto ... 175
África Occidental ... 178
África Oriental ... 180
África Central ... 183
África Austral ... 184

La demografía ... 184

La seguridad económica y energética ... 188

El papel de los grandes actores internacionales presentes en África ... 191
La Unión Europea ... 191
La República Popular China ... 193
Japón ... 196
Francia ... 196
Reino Unido y Alemania ... 197
Estados Unidos ... 198
Federación de Rusia ... 200
Turquía ... 200
Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Catar ... 201

Conclusiones ... 202

Capítulo quinto

América Latina: malestar democrático y retos de la crisis de la globalización ... 205

Latin America: democratic unrest and challenges of the crisis of globalization ... 206

Transformaciones sociales y «malestar» en la democracia ... 207
El ciclo electoral 2017-2019: un escenario de cambio político ... 207
Cambio social: ampliación de la clase media y grupos vulnerables ... 209
Malestar en la democracia: desafección política, erosión de la confianza y cuestionamiento de las élites ... 213
Más allá del «malestar en la democracia»: la reconstrucción del contrato social ... 217

El difícil contexto internacional: crisis de globalización y desafíos externos ... 218
Los factores de vulnerabilidad ... 218
América Latina frente a las tendencias nacionalistas y proteccionistas ... 220

Los focos de tensión en 2019: Venezuela, Nicaragua, Guatemala ... 226
Venezuela: crisis enquistada y desborde regional ... 226
El escenario político: atrincheramiento del régimen y oposición dividida y sin rumbo ... 227
El desplome económico y la posible implosión del régimen ... 229
Crisis migratoria y desborde regional ... 231
Las dificultades de la acción regional frente a la crisis ... 234
Los riesgos del «cambio de régimen» a través de opciones violentas ... 235
Un incierto camino judicial: la demanda ante la Corte Penal Internacional ... 237
¿Un nuevo escenario para la crisis para Venezuela? ... 238
Nicaragua: represión y deriva autoritaria ... 241
Guatemala: expulsión de la CICIG, crisis institucional e impunidad ... 244

Composición del grupo de trabajo ... 247

Introducción

Felipe Sahagún

¿Entrarán los EE. UU. en una nueva recesión en 2019? ¿Sobrevivirá la presidencia de Donald Trump, cada día más aislado? ¿Habrá finalmente *brexit*, negociado o caótico? ¿Se podrá reconducir la guerra comercial con China? ¿Se reforzará el populismo más euroescéptico en las elecciones europeas de mayo?

¿Cumplirá el presidente estadounidense su plan de retirada de Siria y de Afganistán? Si lo hace ¿en cuánto tiempo y con qué consecuencias? ¿Fructificará el proceso diplomático abierto en 2018 con Corea del Norte? ¿Se respetarán los compromisos mínimos alcanzados desde 2015, para muchos insuficientes, para revertir el cambio climático?

¿Sobrevivirá el régimen venezolano un año más a su creciente aislamiento y al acelerado deterioro político, social y económico? ¿Se logrará evitar una guerra generalizada entre Israel y/o EE. UU. e Irán? ¿Cómo se resolverá el desafío de la Asamblea Nacional, con un nuevo presidente desde el 5 de enero apoyado por las principales potencias de América y de la UE, salvo México y Uruguay, con el régimen venezolano de Nicolás Maduro?

Sin digerir del todo las lecciones de la recesión de 2008 en su décimo aniversario y sometidos a un bombardeo diario de noticias negativas sobre el presidente estadounidense, las tensiones con China y las consecuencias del *brexit*, estos eran los principales interrogantes de Gobiernos, empresas y analistas académicos a comienzos de año.

La desaceleración del crecimiento chino, el endurecimiento de la política monetaria de la Reserva Federal y la volatilidad de las acciones en los mercados de Estados Unidos, que perdieron más de un 13 % en el último trimestre de 2018, sin contar la guerra comercial y la desconfianza general en la Administración Trump, invitaban al pesimismo.

Riesgo de recesión

«Los mercados estadounidenses sitúan el riesgo hoy en un 60 %», afirmaba el *Financial Times*, citando a responsables del J. P. Morgan. «No se dan aún las condiciones para una recesión», matizaba David Lipton, del Fondo Monetario[1].

«Estamos en un punto de inflexión», advertía Rana Faroohar, analista financiera de la CNN, en *Global Public Square*, el programa principal de internacional de la cadena, el 6 de enero. «Históricamente, los ciclos de recuperación suelen durar de 8 a 11 años y estamos en el décimo año, así que los datos históricos dan como probable una recaída este año o el próximo... El momento depende de cómo evolucionen el conflicto comercial con China y los tipos de interés»[2].

No era una opinión aislada. La compartían muchos economistas y directivos de grandes compañías[3] y la justificaban las proyecciones para 2019 y 2020 de la OCDE[4] en noviembre y del Banco Mundial a primeros de año[5].

Tras un análisis detallado de los principales cambios y riesgos en la economía mundial, Martin Wolf, uno de los principales analistas del *Financial Times*, y los autores del capítulo económico en la presente edición de Panorama Estratégico, Federico Steinberg y Miguel Otero, aconsejan calma y prudencia. En palabras de Wolf: «Nada asegura que se nos venga encima una recesión grave»[6], aunque toda predicción es arriesgada.

En la previsión de recesiones en los EE. UU. y en el resto del mundo industrializado nunca ha habido consenso y, como advierte Ruchir Sharma, de

---

1 SMITH, Colby. «Odds of a US recession are ticking higher». *Financial Times*. 7 de enero de 2019. https://ftalphaville.ft.com/2019/01/07/1546871316000/Odds-of-a-US-recession-are-ticking-higher/.

2 *Global Public Square*. CNN. 6 de enero de 2019. http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/1901/06/fzgps.01.html.

3 Ibídem.

4 Datos citados por WOLF, Martin en «Why the world economy feels so fragile». *Financial Times*. 8 de enero de 2019. https://www.ft.com/content/eb14cacc-1298-11e9-a581-4ff78404524e.

5 «Storm Clouds Are Brewing for the Global Economy». *The World Bank*. 8 de enero de 2019. https://www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2019/01/08/storm-clouds-are-brewing-for-the-global-economy.

6 WOLF, Martin. *Op. cit*.

Morgan Stanley: «Los pronosticadores han fallado en cada recesión estadounidense desde que se conservan datos hace medio siglo»[7].

El diario más influyente de Europa reconocía el 28 de diciembre haberse equivocado un año antes en ocho de sus veinte predicciones para 2018[8]. Tal vez los errores se deban –se preguntaba a modo de justificación– a que, en la era de Trump y del *brexit*, del proteccionismo y del populismo, el riesgo de error se ha multiplicado.

Entre las previsiones fallidas en 2018, citaba el inicio del proceso de *impeachment* en los EE. UU., la elección de otro presidente conservador en México, la aprobación del primer presupuesto de la eurozona, la estabilización de los precios del petróleo, nuevos experimentos económicos en la India de Narendra Modi y un impulso del crecimiento económico global.

Si comparamos esos errores con los aciertos de Isaac Asimov cuando, en 1983, el Toronto Star le preguntó cómo sería el mundo en 2019 –uso generalizado de ordenadores, robotización y automatización crecientes, educación permanente y a distancia, sobrepoblación y deterioro medioambiental acelerado...–, en ambos casos, como casi siempre, el grado de acierto está condicionado por la precisión, los plazos y la calidad/oportunidad de la información y del análisis[9].

Alguno de sus principales errores, como el establecimiento de yacimientos mineros y de una planta de energía solar en la Luna, resultó prematura, pero tal vez no tanto atendiendo al anuncio, en la madrugada del 3 de enero, del primer alunizaje en la cara oculta de una nave humana –el robot chino Chang'e 4– para analizar las condiciones y la composición mineral del cráter más antiguo, profundo y grande del único satélite natural de la Tierra.

«Tiene un gran valor geopolítico y astropolítico, no se trata solo de una misión científica», explicaba Malcolm Davis, del Instituto de Política Estratégica de Australia. «Es inseparable del ascenso de China como superpotencia, de su entusiasmo con el programa espacial»[10].

Estemos o no en el inicio de una nueva carrera militar/espacial como la de los años cincuenta y sesenta del siglo xx entre los EE. UU. y la URSS, es otro paso más, pequeño para la humanidad pero importante para China, en

---

7 MCGEEVER, Jamie. «Commentary: Recessions? Never consensus...». *Reuters*. 10 de enero de 2019. https://uk.reuters.com/article/us-global-economy-recessions/commentary-recessions-never-consensus-always-hiding-in-plain-sight-idUKKCN1P41QY.

8 «Forecasting the world». *Financial Times*. 28 de diciembre de 2018. https://www.ft.com/content/afcd9026-045a-11e9-99df-6183d3002ee1.

9 «Asimov's 2019 predictions - fiction or fact?». *BBC News*. 2 de enero de 2019. https://www.bbc.com/news/technology-46736024.

10 LYONS, Kate. «Chang'e 4 landing: China probe makes historic touchdown on far side of the moon». *The Guardian*. 3 de diciembre de 2019. https://www.theguardian.com/science/2019/jan/03/china-probe-change-4-land-far-side-moon-basin-crater.

su estrategia de competir de igual a igual en todos los ámbitos, incluido el espacial.

UE: elecciones, *brexit* y populismos

¿Superará la Unión Europea (UE) sin nuevas fisuras las elecciones de mayo, el rompecabezas del *brexit*, la renovación de sus cargos más importantes, la presión creciente de la extrema derecha y la crisis de liderazgo y de partidos en sus cuatro miembros principales (Alemania, Francia, Italia y España)?

Las vulnerabilidades del euro, las negociaciones con el Reino Unido, el desafío terrorista, la presión migratoria, el distanciamiento de la Administración Trump, la creciente competencia de China, la guerra de la desinformación rusa y los conflictos en su periferia oriental y sur han demostrado que, a pesar de sus limitaciones y defectos, fuera de la UE se vive peor.

Frente al ejército de agoreros, sin negar ninguna de las tormentas que ensombrecen el horizonte inmediato, el catedrático de Oxford Timothy Garton Ash recuerda que «varias de esas crisis son también oportunidades» y que «es posible otra Europa»[11].

«Cuando las estructuras democráticas se encuentran en un estado crítico, lo normal es que se busque una salida en las urnas», señala el expresidente de

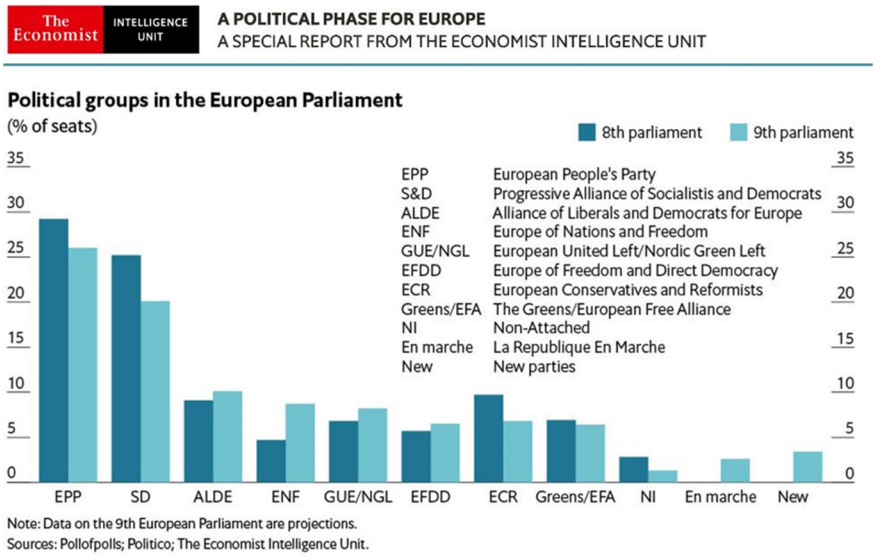


Figura 1. Fuerzas en el Parlamento Europeo saliente y proyección de resultados para mayo de 2019

[11] GARTON ASH, Timothy. «Es posible otra Europa». *El País*. 1 de diciembre de 2018. https://elpais.com/elpais/2018/11/29/opinion/1543502148_477517.html.

la Comisión Europea, Romano Prodi. Imposible, reconoce, sin el apoyo de los ciudadanos y, para reconectar con ellos, «las elecciones de mayo deben ser una verdadera prueba política europea y no otro pulso más sobre problemas nacionales particulares»[12]. Se considerarán un éxito si hay una participación suficiente, se limita el auge previsto de los partidos euroescépticos y se mantiene la mayoría de populares, socialistas, liberales y verdes en Estrasburgo (Parlamento Europeo saliente en figura 1).

Hasta el otoño o la primera mitad del 2020, ya con nuevos presidentes del Consejo, la Comisión y el Parlamento, no son previsibles grandes avances ni la conclusión rápida del nuevo marco financiero plurianual para 2021-2027. Las propuestas de la Comisión saliente, que pidió elevar el presupuesto al 1,11 % de la renta nacional bruta de los veintisiete (frente al 1,03 % del periodo anterior), seguían siendo insuficientes para cubrir adecuadamente los compromisos contraídos.

Con el aumento solicitado de 1,08 billones a 1,11 billones de euros y recortes en algunas partidas (del 7 % en los Fondos Estructurales y de Cohesión, y del 5 % en la Política Agrícola Común), se intentará compensar, de consumarse, la pérdida de la aportación del Reino Unido. Pero en los primeros días de 2019 ni el plan pactado con Theresa May sobre el *brexit* ni los ajustes propuestos tenían el apoyo necesario para salir adelante[13].

En declaraciones a la *BBC*, May anunciaba el 6 de enero que la votación del acuerdo de retirada y la declaración política pactados con la UE en el otoño, prevista inicialmente para el 11 de diciembre, tendría lugar finalmente el 15 de enero. «Si no son aprobados, entraremos en terreno desconocido y nadie puede saber qué pasará», advertía[14].

Ninguna de las alternativas garantizaba, a priori, resultados mejores para ninguna de las partes que lo conseguido en las 585 páginas del acuerdo de divorcio y en las 26 páginas de la declaración política: una lista exhaustiva no vinculante de objetivos y buenos deseos para negociar la relación futura a partir de abril que fue rechazada por la Cámara de los Comunes (425-202) –la derrota parlamentaria más sonada de un Gobierno en la historia del Reino Unido– el 15 de enero.

Al día siguiente May superó por la mínima (325-306) una moción de no confianza y, al cierre de este texto, se preveía nueva votación en los Comunes de un desconocido todavía «plan B» que la semana anterior el Parlamento

[12] PRODI, Romano. «Will Europe Fall Apart? *The World in 2019*. ISPI, p. 6 https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/ispi_dossier_theworldin2019.pdf.

[13] «La UE acuerda tener su presupuesto para 2021-2027 pactado en otoño de 2019». EFE, 14/12/2018, 12:17:00. http://www.finanzas.com/noticias/economia/20181213/acuerda-tener-presupuesto-para-3963245_age.html.

[14] «La bataille du Brexit va reprendre au Parlement britannique». AFP, 7 de enero de 2019. https://www.liberation.fr/depeches/2019/01/07/la-bataille-du-brexit-va-reprendre-au-parlement-britannique_1701377.

había exigido a la primera ministra si, como todos sabían, era rechazado el primero.

Tras ese varapalo histórico, los escenarios que se barajaban para evitar una salida caótica eran la revisión de lo pactado, una «opción noruega» adaptada a la quinta potencia económica mundial, la salida sin acuerdo en la fecha fijada del 29 de marzo si no se modificaba el plazo, un segundo referéndum, elecciones anticipadas o una combinación de varias de esas opciones.

Sin un pacto previo entre las principales fuerzas británicas, un segundo referéndum, fuera cual fuera el resultado, seguramente agravaría las heridas abiertas por el 23 de junio de 2016 y abriría nuevas fisuras en una sociedad ya seriamente dividida.

En cualquier caso, el proceso, cerrado en falso en el otoño de 2018 tras, sobre el papel, 17 meses de negociaciones, requerirá años de trabajo para recuperar la confianza perdida y una nueva relación aceptable para todas las partes[15], si es que alguna vez es posible dada la larga historia de desencuentros.

Sea cual sea el resultado final, como el fallido intento de recuperar el control del canal de Suez en 1956 por Anthony Eden, el acuerdo de retirada y la declaración aprobados por la UE y el Gobierno May en 2018 son un espejo

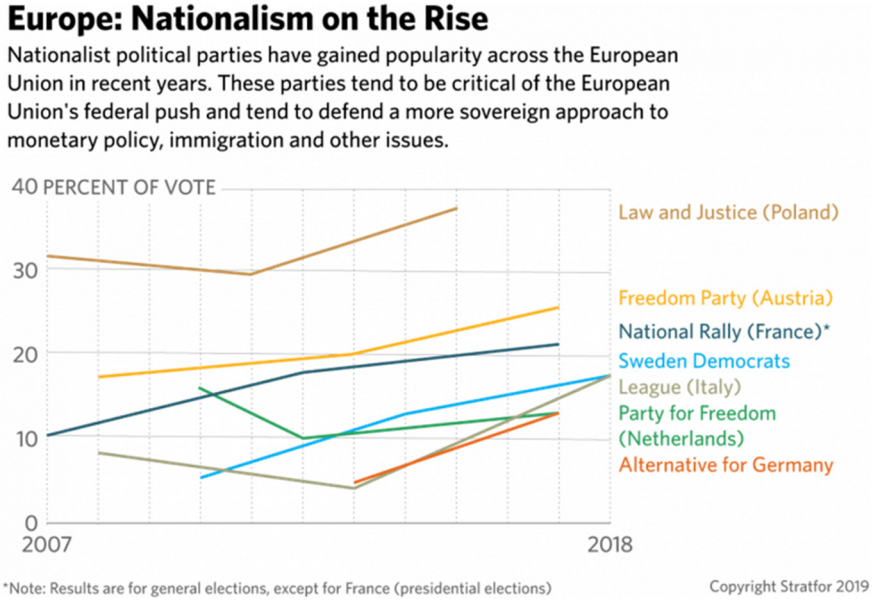


Figura 2. La derecha en Europa auge de la extrema

[15] «La bataille du Brexit va reprendre au Parlement britannique». AFP. 7 de enero de 2019. https://www.capital.fr/economie-politique/la-bataille-du-brexit-va-reprendre-au-parlement-britannique-1322155.

del nuevo equilibrio de fuerzas en Europa que, solo si un día desaparece o se diluye la UE, volvería a favorecer al Reino Unido.

En cuanto a la nueva ultraderecha (ver figura 2) y los mal llamados populismos, cajón de sastre donde hay de todo, si el *brexit* desembocara en un proceso caótico y Trump se viera sometido a un proceso de *impeachment* tras la conclusión, prevista para junio o julio, de la investigación del fiscal Robert Mueller, perderían dos de sus principales lanzaderas.

Aunque tentador, es prematuro apostar por ello. Por tres razones: aunque muy cuestionadas, las fuerzas culturales y económicas subyacentes que impulsan las políticas populistas siguen muy presentes y adoptan formas tanto de la derecha como de la izquierda. Si las primeras tienen serias dificultades en los EE. UU. y en el Reino Unido, la variante de izquierdas podría seguir avanzando de imponerse el ala más liberal de los demócratas en el nuevo Congreso, si el líder laborista, Jeremy Corbyn, acaba en el 10 de Downing Street o si el nuevo presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, encuentra imitadores en América Latina y Mauricio Macri no es reelegido en Argentina.

El desafío de China

En su discurso de Año Nuevo, coincidiendo con el 40 aniversario del establecimiento de relaciones con los EE. UU. y del *Mensaje a los compatriotas en Taiwán* del comité permanente del Politburó, el presidente Xi Jinping reiteraba la voluntad de Pekín de tomar «todas las medidas necesarias» para la reunificación de la isla con la China continental[16].

Su advertencia se recibió como otra señal del grave riesgo, si no se corrige el rumbo denunciado por el profesor Graham Allison en sus últimos trabajos de que la rivalidad actual entre los EE. UU. y China, como ha sucedido en 12 de las 16 ocasiones en los últimos 500 años en que una potencia ascendente ha desafiado a la potencia hegemónica, desemboque en guerra[17].

Eran casi las mismas palabras pronunciadas en 2017 ante el XIX Congreso del Partido y las más aplaudidas de su discurso de tres horas, pero en absoluto nuevas y, lo más importante, difíciles de plasmarse en hechos a corto plazo.

Como demuestran Michael Beckley e Ian Easton en estudios recientes sobre el tipo de guerra posible entre Taiwán y China, manejando toda clase de estadísticas, manuales de entrenamiento y documentos de planificación del

[16] FONTEDEGLORIA, Xavier. «Xi sube el tono nacionalista y advierte a Taiwán...». *El País*. 3 de enero de 2019, p. 2.

[17] ALLISON, Graham. «The Thucydides Trap». *Foreign Policy*. 9 de junio de 2017. https://foreignpolicy.com/2017/06/09/the-thucydides-trap/. Ver su último libro *Destined for War*... Boston/New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

propio Ejército chino, «una guerra entre ambas partes del estrecho hoy sería más una jugada de enorme riesgo que una victoria inevitable» para Pekín[18].

En cualquier caso, «es la historia más importante de nuestras vidas y el principal reto global de hoy», afirma Allison. «Hablo del impacto del espectacular crecimiento de China en los EE. UU. y en el sistema internacional del que los EE. UU. han sido el principal arquitecto y guardián en el último siglo»[19].

Jimmy Carter, el presidente que firmó la normalización de relaciones con la China de Deng Xiaoping en 1979, despedía 2018 con un repaso de los resultados más positivos de esa normalización, reconocía los temores crecientes en los dos países a las intenciones hostiles del otro y advertía que, «si los máximos dirigentes hacen suyas esas peligrosas ideas, es posible una nueva guerra fría»[20], guerra que algunos ya consideraban una realidad.

Ese temor, señala el profesor Keyu Jin, de la London School of Economics, aún no está justificado. Las tensiones comerciales –añade– están desviando la atención de un conflicto mucho más serio y difícil de resolver –las aspiraciones geoestratégicas de China, su modelo de desarrollo y su desafío de la primacía de EE. UU.–, ganando tiempo para seguir con sus reformas y su expansión económica»[21].

Ello explicaría la disposición de Pekín a hacer más concesiones en las negociaciones del 7 al 9 de enero en la capital china, su reanudación a finales de 2018 de las importaciones de semilla de soja estadounidense, su aparente disposición a frenar el espionaje cibernético, la reforma de la ley sobre transferencia de tecnología de las empresas extranjeras en China y el memorándum firmado por 38 instituciones gubernamentales contra el robo de derechos de propiedad intelectual. Son concesiones menores, señala Jin, frente a los espacios de influencia global que la política cortoplacista de Trump ya ha concedido a China.

Las principales diferencias tienen que ver con la llamada estrategia «Made in China 2025», que pretende reforzar diez sectores estratégicos de alta tecnología con participación privada y pública. Para los gobiernos y empresarios occidentales, el proyecto promueve la competencia desleal, y regulación y financiación claramente discriminatorias.

---

18 GREER, Tanner. «Taiwan can win a war with China». *Foreign Policy*. 25 de septiembre de 2018. https://foreignpolicy.com/2018/09/25/taiwan-can-win-a-war-with-china/.

19 ALLISON, Graham. «Is war between China and the US inevitable?». *TED TALKS*. Septiembre de 2018. https://www.youtube.com/watch?v=XewnyUJgyA4.

20 CARTER, Jimmy. «How to repair the U.S.-China relationship and prevent a modern Cold War». *The Washington Post*. 31 de diciembre de 2018. https://www.washingtonpost.com/opinions/jimmy-carter-how-to-repair-the-us-china-relationship--and-prevent-a-modern-cold-war/2018/12/31/cc1d6b94-0927-11e9-85b6-41c0fe0c5b8f_story.html?utm_term=.ea3606ef6148.

21 KIN, Keyu. «The trade war with America is a strategic gift for China». *Financial Times*. 3 de diciembre de 2019. https://www.ft.com/content/f79587da-0e7b-11e9-b2f2-f4c566a4fc5f.

Robert Kaplan, del Center for a New American Security, hace tiempo que describe la tensión actual con China como una nueva guerra fría. «Evitar que se caliente es el reto geopolítico de la primera mitad del siglo xxi», reitera[22].

«Los constantes e interminables ataques informáticos a los discos de mantenimiento de los buques de guerra estadounidenses, a los archivos personales del Pentágono... son guerra por otros medios», advierte. «La situación durará decenios e irá a peor, sea cual sea el acuerdo comercial al que lleguen, sonrientes, los presidentes chino y estadounidense... La nueva guerra fría es permanente por toda una serie de factores que los generales y los estrategas comprenden, pero que muchos, especialmente en las empresas y en la comunidad financiera que se mueve por Davos, todavía prefieren ignorar»[23].

Para el presidente del Foro Económico Mundial, Klaus Schwab: «El mundo se encuentra en una encrucijada». En carta a los participantes en la reunión de 2019, advertía: «Podemos seguir por la actual senda de polarización, conflictos y problemas crecientes sin resolver. En el mejor de los casos, terminaremos en una crisis mundial permanente. En el peor, degenerará en el caos con impredecibles consecuencias»[24].

Para evitar lo peor, Carter propone un pacto bilateral que impida seguir utilizando la seguridad nacional como excusa para frenar los legítimos intereses comerciales del otro, sustituir por un diálogo abierto la injerencia de cada uno en los asuntos internos del adversario y un compromiso firme de cooperación en la solución de la nuclearización de la península coreana y en la reconstrucción de los países más golpeados por las guerras de la posguerra en Oriente Medio y África.

«Los EE. UU. deberían regresar al acuerdo sobre el clima de París –retirada anunciada el 1 de junio de 2017, pero que no se hará efectiva hasta noviembre de 2020– y trabajar con China en los problemas del medio ambiente y del cambio climático, pues la lucha épica que libramos en este ámbito exige el apoyo activo de ambas naciones», añade. «Y creo que el camino más fácil para la cooperación está en África, donde los dos intervienen... y a veces cooperan, sin dejar de acusarse de explotar económicamente y de manipular políticamente a los africanos»[25].

Los dos presidentes, Trump y Xi, se encontraban a comienzos de 2019 en posiciones relativamente vulnerables para hacer concesiones: el primero por un partido demócrata reforzado en las legislativas de noviembre, el segundo

---

22 KAPLAN, Robert. «A New Cold War Has Begun». *Foreign Policy*. 7 de enero de 2019. https://foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun/.

23 Ibídem.

24 Carta recogida por Carlos Segovia en «Davos avisa: vamos a crisis o caos». *El Mundo*. 11 de enero de 2019. https://www.elmundo.es/economia/2019/01/11/5c37acf721efa0027c8b4756.html.

25 CARTER, Jimmy. *Op. cit.*

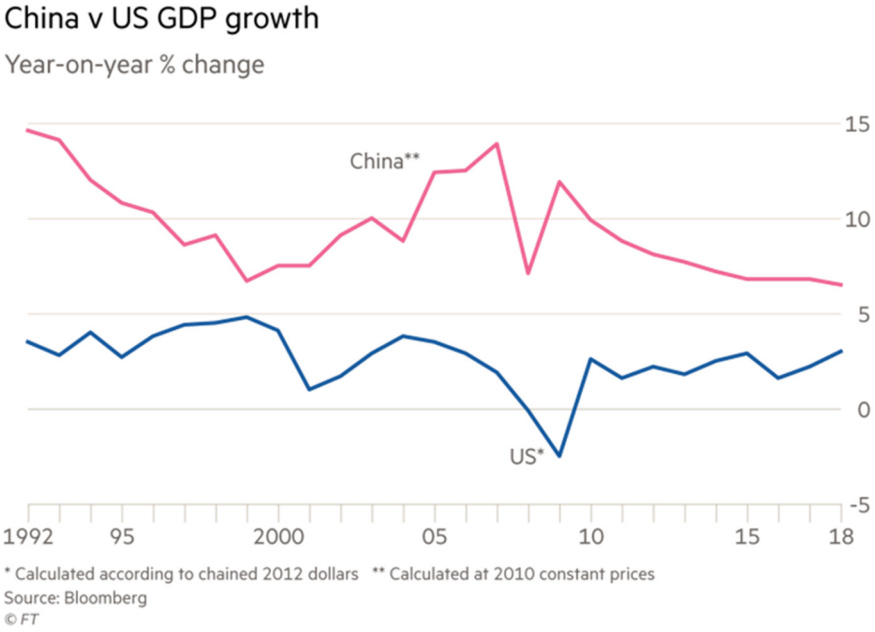


Figura 3. Crecimiento comparado de China y los EE. UU. desde 1992

por el enfriamiento de la economía y la volatilidad de los mercados (véase figura 3)[26].

Para Richard Haass, presidente del Council on Foreign Relations, el llamado «concierto europeo», que gobernó las relaciones entre las grandes potencias desde la derrota de Napoleón hasta 1914, es mucho más útil que el precedente de la antigua Grecia utilizado por Allison o el del periodo de entreguerras del siglo pasado preferido por otros para explicar el desmoronamiento del sistema internacional construido tras las dos guerras mundiales y acelerado por Donald Trump[27].

Todos los sistemas internacionales nacen de grandes convulsiones y todos tienen sus fases de crecimiento, declive y ruptura final. «Que un orden esté en declive irreversible no quiere decir que el caos y las calamidades sean inevitables», escribe, «pero es posible un final catastrófico si su declive se gestiona mal», como, en su opinión, Trump está haciendo desde su victoria en las presidenciales de 2016[28].

---

[26] HORNBY, Lucy y POLITI, James. «Donald Trump and Xi Jinping face off in global trade war». *Financial Times*. 8 de enero de 2019. https://www.ft.com/content/e320de2c-12ee-11e9-a581-4ff78404524e.

[27] HAASS, Richard. «How a World Order Ends and What Comes in its Wake». *Foreign Affairs*. Jan-Feb 2019. https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-12-11/how-world-order-ends.

[28] Ibídem.

La principal aportación de Haass es que lo que está desapareciendo en realidad no es un orden internacional en singular, sino dos sistemas que coexistieron durante la mayor parte de la Guerra Fría: el construido alrededor de la bipolaridad USA-URSS, basado en un equilibrio militar relativo en Europa y Asia, y en la disuasión nuclear, codificado en Helsinki en 1975; y otro, denominado liberal, controlado por las principales democracias occidentales.

Hoy ambos sistemas están desmontándose en tiempos y formas distintos –hay ejemplos de ello casi a diario– y en este proceso influyen tanto el resurgimiento de China como el ascenso de algunas potencias medias y de actores no estatales, el cambio del contexto político y tecnológico, la falta de liderazgo, el fracaso de las instituciones y el intervencionismo equivocado (*overreach*) de los EE. UU. desde 2001 en lugares como Afganistán e Irak.

Los semiconductores

¿Se llegará a un acuerdo en la guerra comercial entre China y los EE. UU. tras la tregua de tres meses acordada por los presidentes Trump y Xi en su encuentro en Buenos Aires el 1 de diciembre, o estamos asistiendo, simplemente, a las primeras sacudidas de un movimiento tectónico (político, económico, tecnológico, financiero y militar) imparable, que, tal como apuntaba Kaplan, evolucionará como los dientes de una sierra y consumirá el esfuerzo de varias generaciones?

«En 2019 veremos una intensificación de las disputas comerciales, a no ser que China acepte inmensos compromisos para abrir sus sectores más protegidos (telecomunicaciones, finanzas y tecnologías)», advierte el profesor Kerry Brown, del King's College de Londres.

«Esos cambios –añade– entrañan un riesgo, tanto político como económico, que Pekín, bajo un liderazgo tan fuerte y centralizado como el de Xi, difícilmente puede o querrá hacer»[29] en plena celebración de los setenta años de la fundación de la República (1949), del primer centenario del Movimiento del Cuatro de Mayo (1919) y (para los disidentes y víctimas del sistema) el fallido intento de revitalizarlo en Tiananmen en 1989.

¿Responderá el régimen chino a las crecientes medidas defensivas de otros países para equilibrar sus balanzas y reducir la pérdida de soberanía y de información recuperando la «paciencia estratégica» que tan buenos resultados le dio entre 1990 y 2010 o endurecerá su posición y entraremos en una peligrosa escalada de la tensión?

En 2018 respondió con reciprocidad desigual y una relativa moderación a las sanciones comerciales impuestas por Trump[30], consciente

[29] BROWN, Kerry. «US-China real truce?». *The World in 2019. Op. cit.*, p. 8.
[30] BREGOLAT, Eugenio. «Ojo por ojo». *Política Exterior*. Noviembre-diciembre 2018, p. 30.

probablemente de que, a pesar de sus continuos exabruptos, el presidente estadounidense sigue siendo hoy la mejor baza en Washington para la contención de daños.

Una de las pocas cosas en que coinciden casi todos los centros de poder occidentales es que China, con Xi Jinping, «ha enseñado sus cartas y está decidida a convertirse en superpotencia económica, tecnológica y militar a costa de los EE. UU.» y que «Trump y su equipo (o lo poco que queda del original) intentan responder»[31], aunque a muchos les parezca ya tarde.

Desde los años cuarenta del siglo xx no se había producido un consenso similar entre empresarios, políticos, diplomáticos y militares estadounidenses sobre un nuevo rival ideológico y estratégico[32]. Para los estrategas chinos con más influencia en Pekín los acontecimientos de los últimos meses «están confirmando sus sospechas, muy arraigadas, de que los EE. UU. siempre han tratado de bloquear el resurgimiento de su país»[33].

Las portadas del *Economist* del último año les cargan de razón. Rara es la semana sin uno o varios textos advirtiendo de la «amenaza» o competencia china. Las respuestas no se han hecho esperar: aparte de las sanciones, se multiplican las leyes para vigilar o frenar la adquisición de empresas o recursos estratégicos por China, las propuestas para recortar el acceso a centros de investigación por chinos, las filtraciones de los servicios de inteligencia sobre espionaje y ciberataques de China, detenciones como la de Meng Wanzhou, hija del fundador de Huawei, Ren Zhengfei, y resistencias nacionales a la nueva Ruta de la Seda...[34].

Aunque la atención de los medios se haya concentrado hasta ahora en agricultura, coches, acero, aluminio y la propiedad intelectual, el foco principal de contención está en la tecnología más avanzada: desde la inteligencia artificial a los equipos en red, sobre todo los semiconductores, la base de la economía digital y de la seguridad nacional en el siglo xxi. El terreno está abonado para años o decenios de dura competencia, pero deducir de ahí la inevitabilidad de una confrontación caliente sería adelantarse a acontecimientos que todavía se pueden evitar.

Como explica Ali Wyne, principal experto en China de la RAND Corporation, cualquier analogía con los grandes conflictos del pasado «es problemática», pues el núcleo central del conflicto con China, la naturaleza ideológica del adversario, la estrecha interdependencia de las partes en un sistema económico global y los densos vínculos existentes entre los dos actores

31 RENNIE, David. «A great wall of distrust». *The World in 2019*. *Op. cit*. p. 57.

32 «China & America». *The Economist*. 20-26 de octubre de 2018, p. 13.

33 Ibídem.

34 PARRA PÉREZ, Águeda. «El juego geopolítico de la nueva Ruta de la Seda en Asia». IEEE, 10 de diciembre de 2018. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO126_2018AGUPAR-RutaSeda.pdf.

principales del conflicto responden a parámetros y circunstancias que nunca se habían dado en el pasado[35].

El cuarto mandato de Putin

Para el corresponsal de EFE en Moscú, 2018 fue el *annus horribilis* de Vladimir Putin, que no logró rentabilizar políticamente su reelección por cuarta vez, con un 78 % de los votos, la consolidación de su influencia en Siria y en el este de Ucrania, ni el Mundial de fútbol del verano[36].

Su desafío nuclear, amenazando en televisión con las armas hipersónicas más modernas dos semanas antes de los comicios, el atentado fallido con un agente tóxico contra el doble agente Serguéi Skripal y su hija Yulia en el Reino Unido por agentes del GRU, la inteligencia militar rusa, tres días después, la reforma de pensiones que anunció justo el día del partido inaugural del Mundial y el estancamiento económico acabaron con su buena fortuna.

Occidente expulsó a 150 diplomáticos rusos e impuso nuevas sanciones, los principales dirigentes occidentales boicotearon el Mundial, más del 90 % de los rusos rechazó las reformas, Moscú y otras grandes ciudades se llenaron de nuevo de manifestantes y la popularidad de Putin cayó veinte puntos en pocas semanas.

Su momento más dulce, la cumbre con Trump de julio en Helsinki, terminó sin comunicado final[37] y el segundo encuentro bilateral previsto en Buenos Aires durante la cumbre del G-20 a fin de año volvió a aplazarse.

Por todo ello, «Putin entra en 2019 en un periodo clave para el legado que dejará cuando, en 2024 –si no se produce otra maniobra legal para impedirlo–, abandone definitivamente la presidencia de Rusia», concluye la corresponsal de *El País* en Moscú, María R. Sahuquillo[38].

¿Podría la Rusia de Putin, agotados los beneficios políticos internos de sus últimas intervenciones en Siria y Ucrania, poner fin en 2019 a las apariencias de una Bielorrusia independiente y asumir sus principales competencias aduaneras y fiscales? La profesora Anne Applebaum no descartaba el 4 de

---

35 WYNE, Ali. «Is this the beginning of a new Col War?». RAND CORP. 12 de diciembre de 2018. https://www.rand.org/blog/2018/12/is-this-the-beginning-of-a-new-cold-war.html?adbsc=social_20190104_2651441&adbid=1081320876711108608&adbpl=tw&adbpr=22545453.

36 ORTEGA, Ignacio. «El annus horribilis de Putin». EFE, 14 de diciembre de 2018. 12_35_00 horas.

37 WINTOUR, Patrick. «Helsinki summit...». *The Guardian*. 17 de julio de 2018. https://www.theguardian.com/world/2018/jul/17/helsinki-summit-what-did-trump-and-putin-agree.

38 SAHUQUILLO, María R. «Putin, entre el desgaste y la adicción al poder». El País, https://elpais.com/internacional/2019/01/02/actualidad/1546446011_092191.html.

enero «la transformación del país en una nueva identidad política dirigida por un mismo presidente, se supone que uno cuyo nombre empieza por V»[39].

Tras la pérdida de la mayor parte de Ucrania, Rusia podría buscar una mayor integración con Bielorrusia y, si Aleksander Lukashenko, el continuador más fiel del modelo soviético no lo impide, permitir a Putin seguir, después de 2024, de presidente de una entidad formalmente nueva y burlar otra vez los plazos de su actual mandato presidencial[40].

El 25 de noviembre de 2018, guardacostas rusos detuvieron para supuestas inspecciones sanitarias a tres buques de guerra de Ucrania procedentes de Odessa que intentaban cruzar el estrecho de Kertch. Más allá de la escaramuza naval, fue una prueba más de la ofensiva rusa desde su recuperación de Crimea en marzo de 2014 para controlar las dos orillas, costa de Ucrania incluida, del mar de Azov.

Fue solo un incidente de los muchos ocurridos en esas aguas, legalmente condominio de los dos países por un acuerdo firmado en 2003, desde la inauguración, en marzo, del puente entre Crimea y Rusia, obra en la que Rusia invirtió unos 3 000 millones de euros en un tiempo récord.

Las interferencias rusas en el mar de Azov se han multiplicado tras el bloqueo de Donbass por Kiev y tal vez se exageraron por parte del presidente ucraniano, Petro Poroshenko, para poner a prueba de nuevo a la OTAN y repescar el perdido voto nacionalista antes de las elecciones de 2019[41].

La presión de Poroshenko sobre la iglesia ortodoxa de Ucrania hasta lograr el primer fin de semana del año su ruptura definitiva con la de Moscú con la bendición del patriarca ecuménico de Constantinopla, Bartolomé I, es un tanto electoral para el presidente ucraniano y otro duro golpe para Putin que agrava la tensión[42].

Tras más de tres años de enfrentamiento (militar, político, diplomático, económico, propagandístico, cibernético...) en Ucrania[43], con más de 10 000 muertos y un millón de desplazados, ¿es hora de buscar otras vías, como un pacto de neutralidad? Es lo que aconsejó George H. W. Bush, cuyo fallecimiento, el pasado 30 de noviembre, se convirtió en uno de los escasos momentos de unidad y solidaridad nacional en los EE. UU.

---

39 «Why the world should be paying attention to Putin's plans for Belarus». *The Washington Post*. 4 de enero de 2018. https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/why-the-world-should-be-paying-attention-to-putins-plans-for-belarus/2019/01/04/40c-8d7cc-1043-11e9-831f-3aa2c2be4cbd_story.html?utm_term=.09f74ad6247d.

40 «Belarus: He had a friend in Minsk». *The Economist*. 12 de enero de 2019, p. 21.

41 DELANOË, Igor. «La Russie s'affirme en mer Noire». *LeMonde Diplomatique*. Enero de 2019, pp. 1 y 12.

42 «A tale of two patriarchs». *The Economist*. 12 de enero de 2019, p. 22.

43 VASILYEVA, Natalyia. «Russia's conflict with Ukraine: An Explainer?». *Military Times*. 26 de noviembre de 2018. https://www.militarytimes.com/news/your-military/2018/11/26/russias-conflict-with-ukraine-an-explainer/.

Funerales de George H. W. Bush

Carol Giacomo, ex corresponsal diplomática de *Reuters* en Washington que recorrió el mundo con ocho secretarios de Estado, y actual editorialista del *New York Times*, se detuvo en varias imágenes de los funerales del 41 presidente de los EE. UU. para subrayar los riesgos de hoy.

En ellas vemos a los expresidentes Jimmy Carter, Bill Clinton, George W. Bush y Barack Obama, a los ex secretarios de Estado Henry Kissinger, George Shultz, James Baker, Colin Powell y Madeleine Albright, y a su lado a Sam Nunn, William Perry y Lee Hamilton.

Por encima de las ideologías y de los partidos, esta vieja guardia ha seguido ejerciendo gran influencia en la seguridad internacional. «Representan distintas tendencias realistas, internacionalistas, pragmáticas y políticas», pero todos ellos «valoran las alianzas, especialmente con Europa; creen en la fuerza, pero no en el dominio absoluto del vencedor; apoyan la cooperación con la ONU y con otras instituciones multinacionales; comprenden la necesidad del esfuerzo continuado para ganarse la confianza de los amigos y frenar a los adversarios; incluyen los derechos humanos y el estado de derecho en la agenda, y reconocen los límites de la colaboración con déspotas»[44].

Sin pretensión de canonizar a nadie –«todos cometieron errores, empezando por Kissinger en Vietnam y el golpe de Chile»–, pero, «cada uno por separado y como grupo, impregnaron de sensatez, experiencia y un sentido de la historia los debates sobre seguridad nacional, una valiosa contribución en una época en que el presidente Trump y quienes se lo permiten están pisoteando valores, normas, instituciones, tratados y relaciones que han mantenido la estabilidad y la democracia de Occidente durante decenios»[45].

El mundo en 2019 se tambalea (*looks wobbly*)», escribía Daniel Franklin en su presentación de las perspectivas del *Economist* para el nuevo año[46]. «De Brasil a Italia, hay más populistas en posiciones de poder, la economía es más frágil que hace un año, los mercados están nerviosos, se ha iniciado una guerra comercial entre China y los EE. UU., la tecnología (y las empresas tecnológicas) generan una creciente inquietud y el sistema internacional basado en normas se ve amenazado», añadía. «Malos tiempos para hacer predicciones»[47].

---

[44] GIACOMO, Carol. «Why Trump should listen to the old guard?». *The New York Times*. 30 de diciembre de 2018. https://www.nytimes.com/2018/12/30/opinion/foreign-policy-leaders-bush.html?rref=collection%2Fsectioncollection%2Fopinion-editorials.

[45] Ibídem.

[46] «The World in 2019». *The World in 2019*. *Op. cit*. p. 13. https://ukshop.economist.com/products/the-world-in-2019?redirect=International Audio en https://soundcloud.com/cbsthismorning/the-economist-imagines-the-world-in-2019.

[47] Ibídem.

Javier Solana compartía su pesimismo y, como muchos otros, señalaba a Trump como principal responsable. «Desgraciadamente, 2018 no será recordado como un año de éxito diplomático y político», escribía en su última colaboración de 2018 para *Project Syndicate* y pocos días después en *El País*. «Aunque el sistema internacional ya había comenzado a erosionarse en 2017, el ambiente político global se volvió completamente caótico, combustible y hostil este año. No por casualidad, son los tres adjetivos que mejor describen a los EE. UU. del presidente Donald Trump»[48].

Como hechos más negativos, destacaba las disputas comerciales, el fin del liderazgo colectivo en China con la supresión de los límites en los mandatos presidenciales, la reelección de Vladimir Putin para un cuarto mandato al frente de Rusia y su agresiva acción exterior, las guerras de Siria, Afganistán y Yemen, el avance del populismo (término tan ambiguo que confunde más que aclara[49]) en sus diversas formas en América y Europa, y el apoyo de Trump al eje Israel-Arabia Saudí-Emiratos en Oriente Medio. Entre los positivos, citaba la reducción de la tensión en la península de Corea y el resultado de las elecciones de medio mandato en los EE. UU.

«En Europa, 2019 dependerá sobre todo de tres factores: *brexit*, la canciller alemana Angela Merkel y el impulso de la reforma de la UE por el presidente francés Emmanuel Macron», concluía. «Esperemos que, en cada caso, prevalezcan los defensores de la democracia, del estado de derecho, de la integración europea y del multilateralismo»[50].

Será complicado con una canciller alemana y un presidente francés más débiles que hace un año.

¿Qué final tendrá el movimiento de los «chalecos amarillos» que sacudió Francia en los últimos meses de 2018 –sin una implantación política y sindical clara, diferente de los movimientos sociales tradicionales, sin liderazgo y programas identificables y dependiente por completo de las redes sociales– como principal medio de expresión de las frustraciones de millones de franceses? ¿Cómo y hasta cuándo podrá resistir el presidente Emmanuel Macron tras las primeras concesiones si la presión se mantiene? ¿Cuál es el riesgo de que se propague al resto de Europa? ¿Tiene solución el problema de fondo sin un nuevo contrato social que corrija las graves y creciente desigualdades en los países más desarrollados, empezando por Francia?

---

[48] SOLANA, Javier. «Good Riddance to 2018». *Project Syndicate*. 21 de diciembre de 2018. https://www.project-syndicate.org/commentary/geopolitical-turn-for-the-worse-in-2018-by-javier-solana-2018-12.

[49] FRANK, Jason. «Populism isn't the problem». *Boston Review*. 15 de agosto de 2018. http://bostonreview.net/politics/jason-frank-populism-not-the-problem#.XCSEkrIFK1o.twitter.

[50] SOLANA, Javier. *Op. cit*.

Para comprender las raíces del movimiento francés conviene leer al politólogo estadounidense Barrington Moore[51] sobre los movimientos de masas en su país en los años sesenta y setenta. «La pregunta que hay que hacerse no es por qué la gente se rebela, sino por qué no lo ha hecho antes y con más frecuencia ante las desigualdades económicas», escribía el profesor Laurent Bonelli en enero[52].

«Es muy pronto para concluir que estamos ya ante el abismo de otra presidencia francesa fallida», señalaba Wolfgang Münchau. «Tiene tiempo para recuperarse, pero necesitaría un dramático giro presidencial. Tal vez ya comenzó con sus concesiones fiscales a los manifestantes».

Si Macron no se recupera antes de las elecciones europeas, el Consejo Europeo perdería a su principal valedor, pues Merkel, tras su retirada de la presidencia de la CDU y el anuncio de que no se volverá a presentar a canciller, ha entrado en el crepúsculo de su carrera. «Es improbable que invierta en la UE el capital político que le queda cuando siempre hizo lo mínimo para evitar el colapso de la Eurozona y nunca apostó fuerte por la integración europea»[53].

El segundo año de Trump

En «El primer año de Trump», título de nuestra introducción al *Panorama Estratégico de 2018*, reconocíamos que en 2017 se había evitado lo peor y que en 2018 se decantarían, para bien o para mal, las principales líneas de fuerza de su presidencia. Todo indica que la situación ha empeorado.

Un momento decisivo, para comprobarlo, fue la cumbre de la Alianza Atlántica en Bruselas, a mediados en julio, en la que el presidente estadounidense volvió a amenazar a los aliados con retirar a su país de la organización si no aumentaban sus aportaciones[54]. Pocos días después hacía un segundo gran regalo a Vladimir Putin reconociendo públicamente en Helsinki que se fiaba más de él que de los servicios de inteligencia estadounidenses.

El gran economista y constitucionalista británico del XIX Walter Bagehot distinguía dos elementos esenciales del poder ejecutivo: la dignidad y la eficacia. En Inglaterra, el primero lo representa la Corona y, como en la España democrática de los últimos cuarenta años, tiene un impacto limitado en la vida diaria. El segundo es responsabilidad del Gobierno. En un régimen presidencial como el estadounidense o semipresidencial como el francés ambas funciones recaen en la misma persona.

---

51 *Injjustice: The Social Bases of Obedience and Revolt.* Nueva York: M. E. Sharpe, 1978.

52 «Le soulèvement français. Pourquoi maintenant?». *Le Monde Diplomatique*. Enero de 2019, p. 13.

53 Ibídem.

54 «NATO Survives Trump, but the Turmoil Is Leaving Scars». *The New York Times*. 14 de julio de 2018. https://www.nytimes.com/2018/07/12/world/europe/trump-nato-russia.html?module=inline.

Dos años después de su elección, podemos afirmar que, «en dignidad, el presidente Trump es un desastre para la imagen de los EE. UU., pero es poco probable que influya en las próximas elecciones», escribía Thierry de Montbrial en la presentación de sus perspectivas para 2019[55].

Las principales dudas se han ido aclarando, algunos de los peores augurios se han ido confirmando y, a comienzos de 2019, se podían distinguir al menos dos dinámicas en EE. UU. con gran impacto global: la radicalización de la Administración Trump tras la destitución o dimisión de sus miembros más pragmáticos y con más experiencia, y la gestión que haga el partido demócrata de su recuperada mayoría en la Cámara de Representantes hasta las presidenciales de 2020.

«Hay una tercera dinámica importante», advertía Andrea Rizzi en sus previsiones para *El País*: «La primera oleada de decisiones de un Tribunal Supremo claramente conservador después de los nombramientos realizados por Trump»[56].

Bajo el título «El show de Trump, segunda parte», en su primer número del nuevo año el semanario *The Economist* hacía un balance muy pesimista y advertía que «los dos años próximos pueden ser peores..., teniendo en cuenta que en los dos primeros (Trump) ha sido afortunado al no tener que hacer frente a ningún desafío comparable a los que tuvieron que responder sus dos inmediatos predecesores, como el 11-S, Afganistán, Irak, la crisis financiera, la sacudida árabe y Siria»[57].

Los vientos han cambiado. Aunque la economía estadounidense en el cuarto trimestre seguía creciendo un 3 % (su nivel más alto en diez años) y el paro se mantenía por debajo del 4 % (el más bajo en casi 50 años), los mercados padecieron en las últimas semanas de 2018 fuertes caídas (entre un 15 y un 20 por ciento en el último trimestre del año desde sus mejores niveles) y todas las previsiones apuntaban a una ralentización del crecimiento a nivel global.

A los que recordaban que en mayo de este año, de mantenerse, se alcanzaría el ciclo expansivo más prolongado de la economía estadounidense desde que se tienen mediciones y que casi todas las variables indicaban que se aproxima el final del ciclo[58], el *Financial Times* aconsejaba repasar la investigación de Pierre Lafourcade y Arend Kapteyn sobre 120 recesiones en 40 países distintos en los últimos 40 años.

---

55 MONTBRIAL, Thierry de. «Perspectives». *RAMSES 2019*. P. 21.

56 RIZZI, Andrea. «2019: guía política global para un año de lucha de potencias y de clases». *El País*. 1 de enero de 2019. https://elpais.com/internacional/2018/12/31/actualidad/1546253035_393889.html.

57 «The Trump Show, season two». *The Economist*. 5-7 de enero de 2019, p. 7.

58 JACOBS, Sam. «19 indicators that suggest the US economy's record expansión is about to come to an end». *Business Insider*. 29 de noviembre de 2018. https://www.businessinsider.com/late-cycle-indicators-us-economy-2018-11?IR=T.

Observando 14 indicadores diferentes en momentos claves y comparando las tendencias históricas con los datos de hoy de los EE. UU., la Eurozona y Japón (no disponían de los de China), elaboraron una serie de gráficos, denominados *gráficos mariposa.* Su conclusión es que, «si mejoran el consumo privado, las inversiones y la productividad, entre otros factores, la economía global no está aún en un final de ciclo»[59].

A mediados de diciembre, en sus perspectivas estratégicas para 2019, la banca March situaba el crecimiento económico mundial en 2019 en el 3,4 %, tres décimas menos que en 2018, y el de la UE en un 1,6 % (1,9 % en 2018)[60].

Las previsiones estaban condicionadas, en gran medida, por la evolución de las tensiones comerciales desatadas por Trump en sus primeros dos años de mandato, las decisiones de la Reserva Federal y del BCE, la productividad en los mercados emergentes (que ya representan el 60 % del PIB mundial), el futuro del *brexit* y lo que Jaime de Ojeda, uno de los principales observadores españoles de la realidad estadounidense, describe como «encanallamiento del clima político» en los EE. UU.[61].

«Trump está consiguiendo casi todo lo que prometió», escribía en su última *Carta de América* del año. En la lista recogía el traslado de la embajada estadounidense en Israel a Jerusalén, la drástica reducción de ayuda a los palestinos, la respuesta al uso reiterado de armas químicas y las acciones contra Dáesh en Siria, la presión para que los aliados aumenten su aportación a la OTAN, el nombramiento de jueces, la reducción de impuestos y de reglamentos, la retirada y/o boicot de organismos internacionales, la sustitución del Tratado Comercial de América del Norte por otro algo más favorable para EE. UU. y la guerra aduanera con China, Corea del Sur, Canadá, Japón y la UE.

«Si no ha conseguido (a comienzos de enero) destruir el seguro médico universal de la Ley de Tratamiento Asequible (*Obamacare*) o que el Congreso otorgue los fondos para la construcción del grande y hermoso muro con México, no ha sido por no haberlo intentado»[62].

«No habría podido generar tal devastación sin el apoyo de la mayoría republicana en ambas cámaras del Congreso (saliente)», añade. «No obstante, más importancia han tenido sus embestidas retóricas y la audacia de sus falsedades, ampliamente difundidas por la red infinita de los nuevos medios de comunicación»[63].

---

59 SMITH, Colby. «Is the global economy "late cycle"?». *Financial Times*. 3 de diciembre de 2018. https://ftalphaville.ft.com/2018/12/03/1543813201000/Is-the-global-economy--late-cycle--/.

60 «Banca March prevé que la economía mundial se ralentizará en 2019 al 3,4 %». *EFE*. 17 de diciembre de 2018.

61 OJEDA, Jaime de. «Una tendencia política desde la década de 1980». *Política Exterior*. Noviembre-diciembre 2018, pp. 22-28.

62 Ibídem, p. 24.

63 Ibídem.

En apenas horas, el 2 de enero de este año, mintió o hizo declaraciones falsas sobre tres de sus objetivos favoritos: Irán, el *New York Times* y Hillary Clinton. Sin pausa, se atribuyó (también en falso) «el mejor y más seguro año» de la aviación comercial. Si desde que llegó a la Casa Blanca hasta el 1 de enero de 2018 los más destacados medios de comprobación (*fact-checking*) le señalaron 1 989 afirmaciones falsas o engañosas, el 31 de diciembre había superado las 7 600: más de 15 por día en 2018, casi el triple que el primer año[64]. Lo sorprendente es que, a pesar de todo, en una encuesta Quinnipiac de noviembre, un 36 % (casi todos los que le votaron y le siguen apoyando) seguía considerándole «una persona honesta».

Lo que más llama la atención al *Economist* de los primeros dos años de Trump es su incontenible instinto para actuar como disruptor[65]. El daño causado en cuestiones como la inmigración, Corea del Norte o la OTAN no había dado paso aún a renovación alguna, subraya. No había mejorado la legislación migratoria. Kim Jong Un, el presidente norcoreano, aunque había interrumpido las pruebas y negociaba activamente nuevas cumbres con Trump y con el presidente surcoreano, seguía con sus programas de armamento. Y, aunque los europeos aporten un poco más a los presupuestos de la Alianza Atlántica, había minado la confianza en unas relaciones que costó construir miles de millones y medio siglo de esfuerzos.

El diagnóstico del profesor Joseph Nye sobre los primeros dos años de Trump y su pesimismo sobre lo que nos espera quizás se entiendan mejor en su inglés original:

«Trump's non-interventionism protected him from some sins of commission, but one can question whether his mental maps and contextual intelligence are adequate to understand the risks posed to the US by the diffusion of power in this century. As tensions grow, reckoning with Trump may well become unavoidable in 2019»[66].

Corea, Irán y Rusia

En su balance del segundo año de Trump para el *Washington Post*, Marc Thiessen distinguía diez éxitos y diez fracasos, y abría su lista de éxitos, precisamente, con la confirmación, en sus primeros dos años de presidente, de 85 jueces, entre ellos dos del Tribunal Supremo, 30 de tribunales de apelación y 53 jueces de distrito. «Su exitosa apuesta por Brett Kavanough

[64] KESSLER, Glenn. «A year of unprecedented deception…». *The Washington Post*. 30 de diciembre de 2018. https://www.washingtonpost.com/politics/2018/12/30/year-unprecedented-deception-trump-averaged-false-claims-day/?utm_term=.95dff9e1fd3f.

[65] «The Trump Show…». *Op. cit.*

[66] NYE, Joseph. «The Year of Trump». *Project Syndicate*. 8 de enero de 2019. https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-lacks-contextual-intelligence-to-face-global-risks-by-joseph-s--nye-2019-01.

(para el Supremo) le ayudó a ampliar la mayoría republicana en el Senado en noviembre con la derrota de cuatro senadores que votaron en contra»[67].

Los otros hechos que Thiessen califica de éxitos –para muchos sería más apropiado considerarlos fracasos, cuando no graves errores–, son la retirada del acuerdo con Irán; la promesa de abandonar unilateralmente el Tratado de Fuerzas Nucleares Intermedias de 1987; la derrota militar de Dáesh en Siria; la cumbre con Corea del Norte en Singapur; el impulso de la producción de energía, superando a Rusia y a Arabia Saudí como principal productor de petróleo; la elección de las primeras mujeres al frente de la CIA; la reforma judicial con apoyo demócrata; la evolución económica y del paro; y la liberación, en parte gracias a sus gestiones, de 19 personas, entre ellas 16 estadounidenses detenidos en otros países: uno, el pastor evangélico Andrew Brunson, en Turquía, una cooperante y su esposo en Egipto, tres jugadores de baloncesto y un empresario tejano en China, un ex agente de la CIA en Portugal y de un joven de Utah y su esposa en Venezuela.

La imagen de Brunson arrodillado ante Trump en el despacho oval el 13 de octubre fue uno de los principales éxitos diplomáticos del presidente en sus primeros dos años en la Casa Blanca y una prueba más de la privilegiada relación con la Iglesia Evangélica y de la prioridad absoluta que da, en todo lo que hace y dice, a sus electores más fieles.

Comparado con el año anterior, la distensión en la península de Corea fue, seguramente, el cambio más importante en el panorama geopolítico en 2018.

A finales de marzo el dirigente de Corea del Norte visitaba en secreto Pekín en su primer viaje confirmado al extranjero para su primer encuentro con un jefe de Estado extranjero. El 26 de abril Kim Jong-un cruzaba a pie la frontera para reunirse con el presidente surcoreano, Moon Jae-in, en Panmunjon. Acordaron seguir trabajando a favor de la desnuclearización de toda la península y por un final formal de la guerra de Corea, y volvieron a reunirse el 26 de mayo. Las gestiones de Pekín y estos dos encuentros fueron decisivos para la cumbre de Kim con Trump, el 12 de junio, en Singapur.

Sin ninguna referencia a plazos o sistemas de verificación, en el documento final se comprometieron a impulsar «la completa desnuclearización de la península de Corea» a cambio de «garantías de seguridad» de los EE. UU. y Trump aceptó interrumpir las maniobras militares conjuntas con Corea del Sur como gesto de buena voluntad.

En los meses siguientes Corea del Norte entregó a los EE. UU. los restos de más de 50 militares estadounidenses muertos en la guerra y las dos Coreas restablecieron comunicaciones terrestres y ferroviarias, y reabrieron

[67] THIESSEN, Marc. «The 10 ten best things Trump has done in 2018». *The Washington Post*. 31 de diciembre de 2018. https://www.washingtonpost.com/opinions/the-10-best-things-trump-has-done-in-2018/2018/12/31/a2de64b6-0d1b-11e9-84fc-d58c33d6c8c7_story.html?utm_term=.3853d10e46dd.

las zonas económicas especiales, pero no hubo avances en la desnuclearización. La visita anunciada de Trump a Pyongyang seguía pendiente a comienzos de año y el presidente estadounidense culpó a China de la falta de progresos en la desnuclearización del Norte. Pocos dudan que Corea del Norte es una pieza importante en el gran desafío del siglo xxi: la transformación de China en gran potencia, dispuesta a desafiar a la potencia hegemónica[68].

La retirada unilateral del pacto nuclear de 2015 con Irán (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOS), anunciada el 8 de mayo, y el restablecimiento gradual de las sanciones en los plazos previstos en el acuerdo, que el resto de los firmantes se comprometieron a seguir respetando, «es parte de una guerra psicológica», respondió el presidente iraní, Hassan Rouhani. «Deja a EE. UU. con una sola alternativa y dos opciones igual de malas: un Irán nuclearizado u otra guerra en Oriente Medio», declaró el expresidente Barack Obama[69]. El Tribunal Internacional de la Haya declaraba ilegales el 3 de octubre parte de las nuevas sanciones estadounidenses.

Igual o más cuestionada fue la anunciada retirada, pensando más en China y en el escenario Asia-Pacífico que en Rusia, del INF[70], firmado por Ronald Reagan y Mijail Gorbachov en 1987, que, en opinión de Washington, los rusos estaban violando sistemáticamente desde hacía años[71].

Tras recordar los efectos innovadores que el INF tuvo a finales del siglo xx en verificación, intercambio de datos, inspecciones y consultas para garantizar la confianza de las dos partes y facilitar la reunificación alemana, la liberación de Europa central y oriental, y acuerdos estratégicos posteriores como las START[72], el ex secretario de Estado, George Shultz, y el último presidente soviético advirtieron del riesgo de destruir todos los avances logrados en el proceso final de la Guerra Fría.

«Abandonar el INF sería un paso hacia una nueva carrera de armamentos que debilita la estabilidad estratégica y aumenta la amenaza de errores de

---

[68] CONTINDTTI, Matthew. «China Remains the Key to a North Korea Solution». *National Review*. 16 de junio de 2018. https://www.nationalreview.com/2018/06/north-korea-talks-pressuring-china-key-to-results-from-pyongyang/.

[69] HOLPUCH, Amanda. «Donald Trump says US will no longer abide by Iran deal –as it happened». *The Guardian*. 8 de mayo de 2018 (actualizado el 7 de agosto). https://www.theguardian.com/world/live/2018/may/08/iran-nuclear-deal-donald-trump-latest-live-updates.

[70] US Department of State. Texto oficial del acuerdo en https://www.state.gov/t/avc/trty/102360.htm.

[71] HUDSON, John y SONNE, Paul. «Bolton pushes Trump administration to withdraw from landmark arms treaty». *The Washington Pos.* 19 de octubre de 2018. https://www.washingtonpost.com/world/national-security/bolton-pushes-trump-administration-to-withdraw-from-landmark-arms-treaty/2018/10/19/f0bb8531-e7ce-4a34-b7ba-558f8b068dc5_story.html?utm_term=.1c4aa9bb8b8c.

[72] Véase la historia de estos acuerdos en Wikipedia y el actualmente en vigor, hasta 2021, en https://www.state.gov/t/avc/newstart/.

cálculo o de fallos técnicos que podría conducir a una guerra muy destructiva»[73], advirtieron.

Las negociaciones iniciadas desde finales de octubre por el jefe de Seguridad Nacional, John Bolton, con los responsables rusos de Exteriores, Sergei Lavrov, y de Seguridad, Nikolai Patrushev, podrían fructificar en nuevos acuerdos estratégicos entre Rusia y los EE. UU. en 2019 o 2020 que echen por tierra los temores europeos y de muchos demócratas al desmantelamiento de los últimos instrumentos de disuasión y de cooperación militar todavía vigentes con Moscú. Si las negociaciones fracasan –deberían incluir también a China para ser realmente efectivos los nuevos acuerdos–, las tensiones entre los EE. UU., China y Rusia se intensificarán y la seguridad europea se deteriorará.

Incluir a Siria entre los éxitos de Trump, como hace Thiessen en sus informes, puede sonar a provocación, pero es evidente que en 2017-2018 la situación sobre el terreno cambió sustancialmente, con un perdedor principal, Dáesh, y un vencedor, el régimen de Bashar Assad, gracias al apoyo de Rusia, Irán e Hizbulá.

El año se inició con incursiones turcas contra el enclave kurdo de las Unidades de Protección del Pueblo (YPG) y el plan de formar una fuerza de seguridad fronteriza con los rebeldes de las Fuerzas Democráticas Sirias.

El 13 de abril, Trump adelantaba su intención de retirar a unos 2000 soldados estadounidenses desplegados en el país y ordenaba, por segunda vez, un ataque con misiles a 3 instalaciones supuestamente utilizadas en acciones con armas químicas seis días antes en un suburbio de Damasco. Durante todo el año facilitó o miró hacia otra parte mientras Israel, casi a diario, atacaba desde el aire objetivos iraníes y de Hizbulá en Siria.

Las acciones israelíes, que provocaron por error la muerte de al menos 15 soldados rusos en la respuesta siria a una de las incursiones, precipitaron la entrega, a finales de septiembre, por Rusia de misiles antiaéreos S-300 al régimen sirio.

El 27 de octubre, los dirigentes de Rusia, Turquía, Francia y Alemania debatieron, sin grandes avances, planes para poner fin a los casi siete años de guerra. La ausencia de EE. UU. de esa reunión es todo un símbolo de su pérdida de influencia en la región en el último decenio en favor de Rusia, China y algunas potencias regionales, empezando por Israel.

[73] GORBACHEV, Mijail y SHULTZ, George P. «We participated in INF negotiations…». *The Washington Post*. 1 de diciembre de 2018. https://www.washingtonpost.com/opinions/we-participated-in-inf-negotiations-abandoning-it-threatens-our-very-existence/2018/12/04/21c8bd20-f4cc-11e8-bc79-68604ed88993_story.html?utm_term=.a061e2565463.

Tras una conversación telefónica con el presidente turco, ignorando o desoyendo a los aliados, a los mandos del Pentágono y de la Seguridad Nacional, y a su propio enviado especial para la Coalición Global contra el ISIS, Trump anunció en un tuit, en la madrugada del 19 de diciembre, la retirada de las fuerzas terrestres estadounidenses, unos 2 200 efectivos repartidos en diez bases, desplegadas en Siria.

«Hemos derrotado al ISIS en Siria, mi única razón para seguir allí», escribió en su mensaje, contradiciendo a sus principales asesores de seguridad y política exterior.

«Dejamos en la estacada de nuevo a nuestros aliados kurdos, repetimos el error de Obama en Irak y liquidamos la confianza de cualquier fuerza local en operaciones contraterroristas futuras», señaló el senador republicano Lyndsey Graham, cuyo nombre había sonado durante meses como posible sustituto de Jim Mattis al frente del Pentágono.

Trump y los generales

En su carta de dimisión, el 20 de diciembre, Mattis reconocía sus profundas diferencias con el presidente, le recordaba la importancia de respetar los compromisos con los aliados en la OTAN (29 países) y en la Coalición contra el ISIS (74), y prometía facilitar una transición fluida hasta el 28 de febrero por el bien de los 2 150 000 soldados y 732 079 civiles bajo su mando[74].

Ofendido, Trump le dio diez días para dejar su puesto a su segundo, Patrick Shanahan, y activó una delicada operación de contactos dentro y fuera de la Administración para aclarar, reconducir y reducir los daños causados por su decisión, que coincidió con el anuncio de empezar a reducir a la mitad (en unos 7 000 efectivos) las fuerzas estadounidenses en Afganistán[75].

Pieza esencial de esa operación fue el viaje del secretario de Estado, Mike Pompeo por ocho países de Oriente Medio y su llamamiento, el 10 de enero, con escaso éxito, a una gran coalición regional y mundial contra Irán desde la Universidad Americana de El Cairo. «Su oda a Israel no convenció a los egipcios», publicó Al-Monitor[76].

---

74 «Jim Mattis Resignation Letter». *The Washington Post*. 21 de diciembre de 2018. https://www.washingtonpost.com/jim-mattis-resignation-letter/3da5f32d-976e-41ce-b8bf-595cac828cc1_note.html?questionId=54b7205c-9fa6-4a8e-a04a-e830a969bb3e&utm_term=.2d293b0e8372.

75 «U.S. to Withdraw About 7,000 Troops From Afghanistan, Officials Say». *The New York Times*. 20 de diciembre de 2018. https://www.nytimes.com/2018/12/20/us/politics/afghanistan-troop-withdrawal.html.

76 AMIN, Shahira. «Egyptians decry Pompeo's 'ode to Israel' from Cairo». *Al-Monitor*. 14 de enero de 2019. https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/01/egypt-cairo-speech-pompeo-ode-israel.html.

Cuatro días antes su jefe de Seguridad Nacional, John Bolton, prometía en Jerusalén que no habría retirada de Siria mientras el ISIS no estuviera completamente eliminado en el país y Turquía pudiera garantizar la seguridad de los combatientes kurdos. Sus palabras coincidían con filtraciones oficiales de que Trump había aceptado, sobre todo por presiones de Israel, ampliar de uno a cuatro meses el plazo previsto inicialmente, aunque nunca se hizo oficial[77].

Antes que Mattis, dimitieron o fueron destituidos más de cien altos cargos de la Administración Trump, entre ellos los principales responsables de la seguridad, la diplomacia, la justicia, la comunicación, la economía, la oficina de personal de la Casa Blanca y el espionaje.

No hay precedente comparable en la historia de los EE. UU. El resultado es un clima de inseguridad, incertidumbre y malestar crecientes de aliados y adversarios.

Con sus decisiones sobre Siria y Afganistán de diciembre, escribía Kevin Baron, director de *Defense One*: «el comandante en jefe ha desbaratado 17 años de planes contraterroristas»[78].

En la reunión con su Gabinete del 2 de enero, transmitida en directo por televisión, se declaró feliz de dejar que los talibanes y el ISIS se maten entre ellos en Afganistán sin tropas estadounidenses que lo impidan y, en una especie de soliloquio desordenado, hizo añicos la Estrategia de Defensa Nacional aprobada solo tres meses antes por el secretario de Defensa saliente, Jim Mattis, y la estrategia oficial para el Sur de Asia que vio la luz en septiembre de 2017.

A quienes temen que, con la retirada, los únicos beneficiarios sean Rusia e Irán respondió que «Siria se perdió hace mucho tiempo, mucho tiempo, y, además, allí no hay más que arena y muerte, nada más que eso. Allí no hay riquezas importantes, solo arena y muerte...».

En otras palabras, lamentaba Baron: para Trump «lo único que cuenta es el beneficio económico. El valor estratégico no importa. Los derechos humanos menos. La vida de las personas, menos aún»[79].

Dejaba claro que ni había leído ni le importaba la Estrategia de Defensa Nacional del Pentágono, en la que se justifica todo el esfuerzo en Siria:

---

[77] DEMIRJIAN, Karoun. «Bolton promises no troop withdrawal from Syria until ISIS contained, Kurds' safety guaranteed». *The Washington Post*. 6 de enero de 2019. https://www.washingtonpost.com/world/national-security/bolton-promises-no-troop-withdrawal-from-syria-until-isis-contained-kurds-safety-guaranteed/2019/01/06/ee219bba-11c5-11e9-b6ad-9cfd62dbb0a8_story.html?utm_term=.cf567dc69278.

[78] «Trump Just Killed His Own Defense Strategy». *Defense One*. 3 de enero de 2019. https://www.defenseone.com/politics/2019/01/trump-just-killed-his-own-defense-strategy/153927/?oref=d-topstory.

[79] Ibídem.

- Para mantener las ventajas militares de los EE. UU. a nivel global y regional.
- Disuadir a los adversarios de agresiones contra nuestros intereses vitales.
- Capacitar a los socios de los EE. UU. para ampliar su influencia e intereses.
- Mantener equilibrios regionales favorables de poder en Oriente Medio.
- Defender a los aliados de agresiones militares y fortalecerlos frente a acciones coercitivas, compartiendo responsabilidad en la defensa común.
- Disuadir, prevenir o evitar que adversarios estatales y no estatales adquieran, vendan o utilicen armas de destrucción masiva.
- Evitar que los terroristas realicen o apoyen operaciones contra territorio estadounidense o nuestros ciudadanos, aliados y socios de ultramar.

«Con su decisión de retirar las tropas de tierra, Trump ignoraba todo y, pidiendo a Turquía que intentara llenar el vacío, entregaba un poderoso freno de los EE. UU. contra todas esas amenazas», concluía Baron[80].

Elecciones de noviembre

Los estadounidenses se acostaron el 6 de noviembre profundamente divididos y se despertaron, tras conocer los resultados de las elecciones de medio mandato, más divididos todavía.

Los demócratas recuperaron la mayoría en la Cámara de Representantes, pero los republicanos aumentaron en dos escaños la ventaja mínima que tenían en el Senado desde 2014.

Con la recuperación, por primera vez desde 2011, de la mayoría en la Cámara de Representantes, como adelantaron todas las encuestas, los demócratas disponen en los próximos dos años de más capacidad para bloquear la política presidencial, especialmente en política interior, donde la Cámara Baja tiene más peso que en política exterior.

Lo hicieron valer de inmediato, a pesar del coste económico y humano, rechazando el chantaje del presidente, al exigir 5 700 millones de dólares para el dichoso muro con México y bloquear durante semanas las partidas financieras para casi un 30 por ciento de la Administración, incluido el Departamento de Interior, en represalia.

Seguirán teniendo graves dificultades, sin embargo, para cambiar el rumbo elegido por Trump en 2017 y para frenar la derechización del Tribunal Supremo. Con Nancy Pelosi en la presidencia de la Cámara Baja y los principales comités –Judicial, Bancario, Finanzas, Espionaje, Relaciones Exteriores...– dirigidos por demócratas, sin un cambio radical de actitud en ambos partidos se reducía notablemente la posibilidad de sacar adelante proyectos

[80] Ibídem.

de ley. En otras palabras, salvo un milagro, otros dos años de polarización y parálisis.

La votación fue un referéndum sobre la gestión de Trump en la Casa Blanca y no hubo grandes vencidos ni grandes derrotados. Quienes anunciaban un tsunami se encontraron con una marejada. «Tremendo éxito esta noche», comentó Trump en su primer tuit de madrugada.

Exageraba, como de costumbre, pero, aparentemente al menos, consolidaba su control del partido republicano, contra el que ganó las elecciones de 2016 y quedaba más o menos asegurada su candidatura a reelección en dos años salvo sorpresas tras el informe final de la investigación del fiscal Robert Mueller. Reagan fue reelegido en 1984, Clinton en 1996 y Obama en 2012 tras perder sus partidos las elecciones de medio mandato dos años antes.

Trump confiaba en seguir sus pasos si la economía le acompaña. El presidente no estaba en ninguna papeleta, pero participó en actos de campaña y en Twitter (con 50 millones de seguidores), como si ya estuviéramos en las presidenciales de 2020. Estados decisivos en las presidenciales como Texas y Florida siguen con gobernadores y senadores republicanos que le pueden ayudar a conseguir sus objetivos.

Si los demócratas hubieran recuperado el control de las dos cámaras del Capitolio federal, habrían podido activar el proceso de destitución o *impeachment*, para lo que basta que lo proponga un representante y lo apruebe una mayoría simple (51 %) de la Cámara. Pueden hacerlo, pero sería un desgaste inútil. Difícilmente obtendrían los dos tercios (67 %) necesarios del Senado para que prosperara. Sería, de suceder, la primera vez, pues Nixon se fue antes de que lo echaran.

Sin el Senado, se tienen que conformar con reabrir algunas de las investigaciones cerradas, como la de sus tejemanejes con Putin, iniciar otras sobre la corrupción y los negocios de la familia, y frenar la operación derribo del legado de Obama. Incordiarán y levantarán muchos de los trapos sucios todavía ocultos de los Trump –lo empezaron hacer desde la inauguración del nuevo Congreso el 3 de enero–, pero la última decisión seguía en manos del fiscal Mueller y del jurado, cuyo mandato fue prorrogado por otros seis meses en enero.

En 35 de las últimas 38 elecciones de medio mandato el partido en la Casa Blanca había perdido la mayoría en la Cámara de Representantes y 2018 no fue una excepción. Desde 1958 solo en dos ocasiones –Bill Clinton en 1998 y George W. Bush en 2002– el partido en la Casa Blanca había ganado escaños en la Cámara Baja. El resultado de 2018 refleja, pues, más continuidad que ruptura. Los que esperaban un tsunami tuvieron que conformarse con una marejada.

Con su mayoría en la Cámara Baja, los demócratas se proponían endurecer la posición de los EE. UU. frente a Arabia Saudí, Rusia y Corea del Norte,

y moderar las tensiones con Irán. Trump y su secretario de Estado, Mike Pompeo, verán limitado su margen de maniobra para seguir negociando con Putin y Kim Jong Un sin rendir cuentas a nadie.

El pulso con China, el gran juego del siglo xxi, apenas cambiará. Los dos partidos están divididos sobre la guerra comercial, pero Adam Schiff[81], el nuevo presidente del Comité de Inteligencia, como la mayor parte de sus compañeros de partido, apoya por razones de seguridad las represalias contra empresas como ZTE Corp y Huawei Co., Ltd. por espionaje industrial.

La mayoría de los demócratas se opone a la retirada del pacto nuclear con Irán, pero, mientras los republicanos controlen el Senado y se mantengan unidos con la Casa Blanca, poco podrán hacer para remediarlo.

La mirada de los historiadores

¿Cómo recordará la historia 2018?, se preguntaba a finales de diciembre *Politico*, uno de los digitales más influyentes. Para hacerse una idea invitó a diecisiete prestigiosos académicos a situarse a mediados del siglo xxi o a comienzos del siglo xxii para valorar lo sucedido en los últimos doce meses.

«Como un año de distracción», respondía Joseph J. Ellis[82], especialista en los orígenes de EE. UU. «Los medios se obsesionaron con la presidencia frívola y fracturada de Donald Trump, y apenas prestaron atención a las placas tectónicas que estaban transformando el mundo: el ascenso del Imperio de Asia, entonces conocido por China; la crisis de confianza en los tres pilares del Gobierno federal, que desembocaron en la segunda Convención Constitucional y en nuestra actual Confederación; y la erosión acelerada del glaciar de Groenlandia, que acabó provocando la evacuación de nuestras ciudades costeras»[83].

«Para los imperturbables optimistas que vieron en el fin de la Guerra Fría el comienzo de un mundo más próspero e interconectado, 2018 fue un momento de reconsideración», señalaba Jacqueline Jone, profesora de historia americana en la Universidad de Texas-Austin.

«La economía global solo estaba enriqueciendo a unos pocos y condenando a la mayoría a trabajos mal pagados, usuarios de las redes estaban utilizándolas para socavar las elecciones libres dentro y fuera de sus países,

[81] TOOBIN, Jeffrey. «Adam Schiff's plans to boliterate Yrump's red line». *The New Yorker*. 24-31 de diciembre de 2018. https://www.newyorker.com/magazine/2018/12/24/adam-schiffs-plans-to-obliterate-trumps-red-line.

[82] KNOPF, Alfred A. Autor de *American Dialogue: The Founding Fathers and US*. New York 2018. https://www.amazon.com/American-Dialogue-Founders-Joseph-Ellis/dp/0385353421.

[83] «What Will History Books Say About 2018?». *Politico Magazine*. Diciembre de 2018. https://www.politico.com/magazine/story/2018/12/28/what-will-history-books-say-about-2018-223561.

y atizando llamas de odio y división vía Facebook, Twitter e Instagram», añadía. «El ideal del siglo xx de un mundo avanzando inexorablemente hacia los derechos humanos universales y la erradicación de la pobreza se estaba derrumbando bajo el peso del terrorismo, guerras civiles, desplazamientos masivos de población y desastres medioambientales como sequías, incendios, huracanes y riadas. Entretanto, enemigos de la democracia y reaccionarios unían fuerzas con líderes autoritarios dedicados a restablecer el orden sobre el caos y a devolver a sus países su soñada gloria perdida»[84].

Si Trump no es reelegido en 2020, decía H. W. Brands, biógrafo de Andrew Jackson, el presidente que mejor representa el carácter y modelo de gobernante del actual inquilino de la Casa Blanca, «2018, a pesar de tanta furia y ruido, se quedará en casi nada». Si es reelegido y sus decisiones son revalidadas, «será irreversible la abdicación del liderazgo mundial iniciada en 2017» por el Gobierno estadounidense, que «convirtió a su país, para el resto del mundo, en un Estado paria» y al presidente de China en «la persona más influyente del planeta»[85].

Para Nicole Hemmer, profesora de estudios presidenciales en el Centro Miller de la Universidad de Virginia: «En 2018 pudimos comprobar los daños causados por el terremoto político que sacudió a los EE. UU. en 2016»[86] y las primeras reacciones: el aumento de mujeres elegidas, casi todas por el partido demócrata, en las elecciones de noviembre, las acusaciones por acoso sexual contra el juez Kavanaugh en su confirmación para el Supremo, la multiplicación de los delitos de odio contra mujeres y minorías, el ataque antisemita más letal en la historia de los EE. UU. y las respuestas de fuerza (separación de familias, campos de detención en la frontera y uso de gases lacrimógenos) contra emigrantes en la frontera con México.

«En 2018 se aceleró el declive y eventual final del predominio estadounidense en el mundo iniciado con la debacle de Indochina medio siglo antes», contestaba Michael Kazin, profesor de historia en Georgetown. «Con sus amenazas y alardes cotidianos en Twitter, un iluso presidente ni pudo ni pretendió impedir la expansión del mercado y de la influencia de China en Asia Meridional y en África... En su único mandato presidencial, el hombre que prometió volver a hacer a América grande la debilitó en todo el mundo y la hizo más vulnerable al cambio climático en casa»[87].

Para muchos estadounidenses, explica Lizabeth Cohen, de Harvard, 2018 ofreció una dura lección de una historia que se pensaba superada desde la Guerra Civil. Dos ejemplos –la profunda fractura cultural, económica y política entre los adversarios y partidarios de Trump, y los ataques xenófobos y

84 Ibídem.
85 Ibídem.
86 Ibídem.
87 Ibídem.

nacionalistas o antisemitas en Charlottesville, la sinagoga de Pittsburg o un diario de Annapolis– prueban, en su opinión, que los EE. UU. han dejado de ser, si alguna vez lo fueron, inmunes al virus que destruyó Europa por dos veces en la primera mitad del siglo xx[88].

Los problemas internos –reflejados en el movimiento #MeToo, las investigaciones del fiscal Robert Mueller, la polémica confirmación de un juez del Supremo o las sanciones comerciales de Trump, autoproclamado «hombre tarifa»– apenas permitieron ver, lamenta Elizabeth Cobbs, historiadora de la Universidad de Texas A&M, la gran noticia: el fracaso de la humanidad para frenar el cambio climático.

Otro prestigioso historiador, David Greenberg, de *Rutgers*, considera más peligroso el avance del autoritarismo populista en países tan alejados como México, Italia, Brasil, Rusia, Turquía y Arabia Saudí o la crisis de legitimidad de los tres dirigentes principales de Europa: Merkel, May y Macron.

Volviendo a los EE. UU, Heather Cox Richardson, del Boston College, cree que «2018 se pareció bastante a 1856, cuando una revuelta contra el control del Gobierno Federal por el partido demócrata de entonces (muy distinto del actual) en defensa de los intereses de los terratenientes esclavistas del Sur puso a los votantes en su contra y desencadenó el proceso de recuperación de la democracia»[89].

Las apariencias pueden resultar engañosas, advierte Meg Jacobs, de Princeton. La mayoría demócrata del 6 de noviembre en la Cámara de Representantes, los bajos índices de popularidad de Trump, las condenas de algunos de sus principales asesores, las numerosas destituciones o dimisiones en su Administración y su guerra abierta con los medios llevaron a muchos a creer que sus días estaban contados, pero, mientras le siga apoyando el grueso del partido republicano y su base electoral siga recibiendo lo que quiere, podrá resistir.

«Los EE. UU. sufrieron más inestabilidad y tensiones en el vértice de su Gobierno en 2018 que en cualquier otro año desde el *watergatizado* 1973», afirma Timothy Naftali, de la Universidad de Nueva York tras dirigir entre 2007 y 2011 la Biblioteca-Museo Presidencial de Richard Nixon en California[90].

Derecho internacional y democracia

Siempre que un sistema –internacional o nacional– entra en crisis estructural, se hacen más difíciles las soluciones políticas y diplomáticas de los

88 Ibídem.
89 Ibídem.
90 Ibídem.

conflictos y se multiplican los recursos a los tribunales de los actores, tanto públicos como privados, en busca de justicia[91].

En febrero de 2018 la Corte Internacional de Justicia (CIJ) aprobó compensaciones por primera vez por los daños causados en el litigio medioambiental entre Costa Rica y Nicaragua, y el Tribunal Interamericano de Derechos Humanos emitió una opinión sobre el derecho a un medio ambiente saludable en la región del Gran Caribe.

El ataque con el agente nervioso Novichok a un ex agente ruso y a su hija en Salisbury (R. Unido), la neutralización de un ataque cibernético contra la Organización para la Prohibición de Armas Químicas, con sede en Holanda, y, sobre todo, el asesinato del periodista saudí Jamal Khashoggi en el consulado de su país en Estambul en octubre son ejemplos de violaciones graves del derecho que recordaron los peores momentos de la Guerra Fría.

¿Cambió el asesinato de Khashoggi, como mantienen algunos, la nueva trayectoria de relaciones de Oriente Medio impulsada por Arabia Saudí, Israel y los países del Golfo para normalizar relaciones con el régimen sirio a cambio de que afloje su cordón umbilical con Irán o solo lo ha retrasado?[92]

En abril la Autoridad Palestina presentó la primera reclamación interestatal en el sistema de derechos humanos de la ONU contra Israel ante el Comité contra la Discriminación Racial, en mayo el responsable palestino de Exteriores elevó la situación de Palestina a la Corte Penal Internacional y en septiembre el Gobierno palestino acusó a los EE. UU. ante la CIJ de violar la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas con el traslado de su embajada de Tel Aviv a Jerusalén. La CIJ ahora deberá decidir si tiene jurisdicción o no en el caso.

Tras más de 40 años de conflicto y sin solución en el horizonte, con Marruecos controlando alrededor de dos tercios del Sahara Occidental, en febrero el Tribunal Europeo de Justicia decidió que el acuerdo de pesca entre la UE y Marruecos no es aplicable en las aguas saharauis, pero pocos meses después, como si se tratara de una organización separada, la Comisión Europea amplió los beneficios concedidos en el Acuerdo de Asociación UE-Marruecos a los productos procedentes del Sahara Occidental.

El Tribunal Interamericano de Derechos Humanos dictaminó la legalidad del matrimonio homosexual en los países miembros, defendió a los críticos

[91] ALSTEIN, Merel. «Top ten developments in international law in 2018». *Oxford Public International Law*. 31 de diciembre de 2018. https://blog.oup.com/2018/12/top-ten-developments-international-law-2018/.

[92] SILVERSTEIN, Richard. «Khashoggi murder leads to fundamental regional alignment...». *Eurasia Review*. 11 de enero de 2019. https://www.eurasiareview.com/11012019-khashoggi-murder-leads-to-fundamental-regional-alignment-public-enemy-number-1-is-now-turkey-oped/.

del régimen venezolano y aprobó la jurisdicción extraterritorial en determinados casos contra delitos medioambientales.

La UE, Canadá, México y China, entre otros, apelaron a la Organización Mundial de Comercio contra la guerra comercial declarada por los EE. UU. con la excusa de estar defendiendo su seguridad nacional, pero la Administración Trump vetó la renovación de jueces en el comité de apelaciones de la OMC para impedir que pueda actuar.

Tras casi dos años de negociaciones y consultas, en julio se aprobó y en diciembre se adoptó el primer pacto mundial de migración (Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular[93]), no vinculante, para intentar poner un poco de orden en la gestión de los casi 260 millones de migrantes en el mundo.

Con la falsa excusa de que el acuerdo obliga a abrir las fronteras de par en par a los emigrantes, más de 30 países, entre ellos EE. UU., Suiza, Israel y seis países de la UE (Hungría, Polonia, Eslovaquia, Austria, Bulgaria y la República Checa) lo rechazaron, Italia aplazó su decisión y el Gobierno belga perdió la mayoría en el parlamento al retirarse de la coalición el partido de la derecha flamenco en protesta.

Si la democracia solo se midiera por el número de elecciones, estaríamos en el mejor de los mundos y 2019 no se queda atrás.

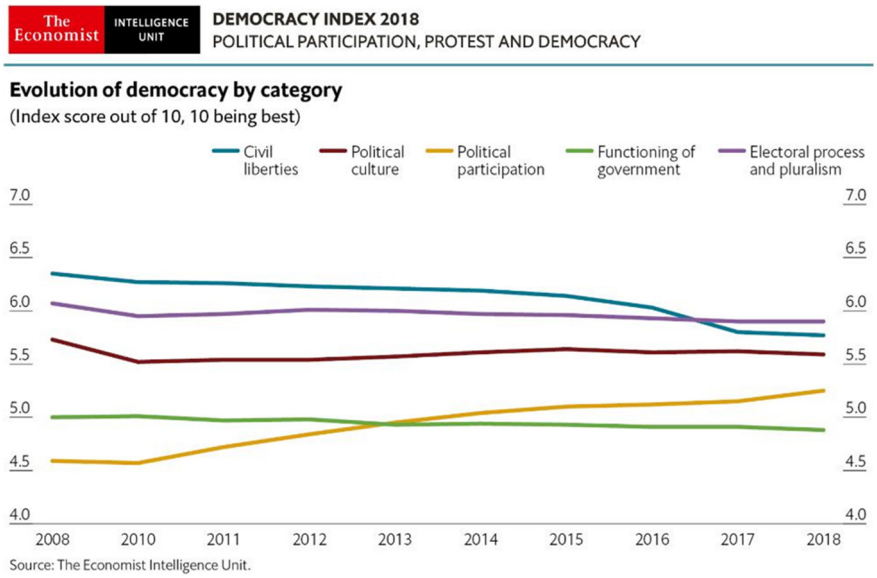


Figura 4. Evolución de la democracia en el mundo desde 2008

[93] Documento final de la Conferencia. Asamblea General de la ONU. http://undocs.org/es/A/CONF.231/3.

Desde Rusia, en marzo, a la República Democrática del Congo, el 30 de diciembre, más de 80 países celebraron elecciones locales, regionales, generales y/o presidenciales el año pasado y más de 50 lo harán este año. Las más importantes, a falta de sorpresas, son las de la UE, Canadá, Argentina, Nigeria, Suráfrica, Ucrania, India, Indonesia, Afganistán (siempre en el aire) e Israel, adelantadas de noviembre al 9 de abril[94].

A partir de cinco categorías –procesos y pluralismo electorales, libertades civiles, funcionamiento de los gobiernos, participación política y cultura política– y cuatro tipos de régimen –democracia plena, democracia frágil, régimen híbrido y régimen autoritario–, el índice de la democracia del *Economist Intelligence Unit* de 2018, su undécima edición, ofrece un panorama complejo (véase figura 4).

Solo un 4,5 % de los habitantes del planeta vive en democracia plena y más de una tercera parte sigue bajo regímenes autoritarios (China sigue pesando mucho cuantitativamente), concluye el informe. «Por primera vez en tres años el declive democrático se ha interrumpido: la democracia se deterioró en 42 países (en 2017 en 89) y mejoró en 48»[95].

Los países donde más se deterioraron las libertades en 2018, según el índice, fueron Nicaragua y Venezuela en América Latina y Rusia, Turquía e Italia en Europa. Los países con más avances fueron Costa Rica, Armenia, Macedonia, Ecuador, Haití y Túnez. Por variables, la que más mejora es la participación política, sobre todo de las mujeres. Por tendencias, el informe destaca el auge persistente del populismo y de fuerzas antisistema en países como México, Brasil e Italia, lo que parece indicar que ambos procesos se retroalimentan.

Una de las tendencias más preocupantes para la democracia es la coincidencia de «una creciente capacidad de vigilancia electrónica» por actores estatales y no estatales, y «el debilitamiento del control democrático y de las libertades civiles», advertía en su prospectiva de 2019 John Lloyd, cofundador del Instituto Reuter para el Estudio del Periodismo en la Universidad de Oxford[96].

La noticia, conocida en marzo del año pasado, de que la consultora británica Cambridge Analytica (cerrada dos meses después) había utilizado una aplicación para recopilar millones de datos de usuarios de Facebook sin su consentimiento con fines políticos aceleró la aprobación de un nuevo Re-

[94] LINDSAY, James. M. «Ten elections to watch in 2019». *CFR*. 12 de diciembre de 2018. https://www.cfr.org/blog/ten-elections-watch-2019.

[95] «The retreat of global democracy stopped in 2018». *The Economist*. 8 de enero de 2019. https://www.economist.com/graphic-detail/2019/01/08/the-retreat-of-global-democracy-stopped-in-2018.

[96] LLOYD, John. «Commentary: 2019 will be the year of more state control». *Reuters*. 4 de enero de 2019. https://www.reuters.com/article/us-lloyd-surveillance-commentary/commentary-2019-will-be-the-year-of-more-state-control-idUSKCN1OY1OA.

glamento General de Protección de Datos en la UE y multiplicó las alarmas sobre el descontrol de las grandes tecnológicas y su fácil manipulación al servicio de toda clase de intereses, legales e ilegales.

Lecciones del pasado

Si 2018 fue rico en aniversarios de gran carga histórica –primer centenario del fin de la Primera Guerra Mundial, medio siglo de la ofensiva del Tet en Vietnam, veinticinco años del Mercado Único de la UE, veinte años del euro, cuarenta de las reformas en China y de la democracia en España...– 2019 no se queda a la zaga[97].

El 20 de septiembre se cumplen 500 años de la partida desde Sanlúcar de Barrameda, en Cádiz, de cinco naves con 239 marineros dirigidos por Fernando de Magallanes y Juan Sebastián Elcano para la primera circunnavegación al mundo, proeza que culminaron sóolo 18 supervivientes casi tres años después[98].

El 20 de julio recordaremos el primer medio siglo del primer alunizaje y del 1 al 22 de julio los 75 años de la Conferencia de Bretton Woods, crucial para el sistema internacional de la posguerra hoy en crisis, pocos días después del Día D, principio del fin de la liberación de Francia y de Europa Occidental de los nazis.

En África coinciden 25 años de lo mejor –la elección de Nelson Mandela como presidente de Suráfrica– y de lo peor: el genocidio de Ruanda. La mayoría en México, Canadá y los EE. UU., a pesar de Trump, celebrará los 25 años del primer Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio y, por encima de cualquier otra conmemoración, todos los medios fijarán sus focos en el Tratado de Versalles (1919) y la caída del muro de Berlín (1989). Para evitar los errores del pasado, conviene recordar algunas claves del armisticio de 1918 y de la Paz de París en 1919.

El armisticio no fue un acuerdo pactado, sino un ultimátum que los alemanes, tras cuatro años de una guerra a la que se lanzaron convencidos de repetir en pocas semanas la hazaña de Bismark en 1871, no tuvieron más remedio que aceptar en condiciones deshonrosas y humillantes, una de las semillas más poderosas de los principales conflictos de la historia.

Según la historiadora Margaret MacMillan, sería una simplificación ver en aquel armisticio la única fuente del revanchismo que aupó al poder por las urnas a los nazis y, veinte años después, condujo a otra rendición, esta vez de Francia, en el mismo vagón y sobre la misma mesa.

---

[97] LINDSAY, James M. «Ten anniversaries to note in 2019». *CFR*. 3 de diciembre de 2019. https://www.cfr.org/blog/ten-anniversaries-note-2019.

[98] V centenario de la primera vuelta al mundo. Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/sobre-elcano/juan-sebastian-elcano.

Sus libros y conferencias sobre la crisis de los veinte años, las dos guerras mundiales y la nueva sociedad internacional surgida sobre sus cenizas son el mejor compendio de lecciones para los desafíos del siglo xxi.

«Nada estaba predeterminado en Versalles», advierte. «Aunque algunas de las decisiones adoptadas al terminar la guerra en 1919 atizaron sin duda la demagogia populista y sueños de venganza, la calamidad de la Segunda Guerra Mundial se debe tanto o más al fracaso de los dirigentes de las democracias en los veinte años de entreguerras frente a dictadores decididos a romper las normas como Mussolini, Hitler y los militaristas japoneses»[99].

«Un siglo después, reaparecen fuerzas similares –nacionalismo étnico, erosión de las normas y de la cooperación internacionales y chovinismo vengativo– y dirigentes autoritarios dispuestos a utilizarlas. El pasado es un maestro imperfecto, sus mensajes con frecuencia son oscuros o ambiguos, pero sirve de orientación y de advertencia»[100].

La primera lección, aplicada con éxito desde Westfalia (1648) al Congreso de Viena (1815) y tras las principales contiendas bélicas del siglo xix, es tratar a los adversarios, tanto en la victoria como en la derrota, como socios necesarios y permanentes. De lo contrario, una vez roto el equilibrio en un sistema internacional, el péndulo de la balanza acelerado por la guerra nunca recupera la estabilidad perdida.

La segunda es evitar por todos los medios atizar pasiones nacionalistas para movilizar al pueblo a favor de una causa, por noble que sea, pues ninguna otra ideología tiene tanto poder emotivo ni, una vez desatada, resulta tan difícil de controlar.

La tercera lección es que un país humillado siempre busca chivos expiatorios, leyendas y mitos para escapar de la realidad. Los alemanes los encontraron en «los criminales de noviembre» y en Erzberger, asesinado dos años después de cumplir, con su firma, lo que, dos días después de la abdicación del Káiser, para evitar otra revolución comunista en Berlín como la de San Petersburgo del 17, le rogaron que hiciera los principales dirigentes civiles alemanes y el general Paul von Hindenburg en sendos telegramas.

Ningún armisticio o cese el fuego –cuarta lección– engendra automáticamente la paz. Al contrario, la mayor parte de las guerras, cuando callan las armas, dejan sin apagar rescoldos que, antes o después, acaban encendiendo nuevos conflictos.

El mariscal Foch, en su ceguera, ayudó a engendrar a Hitler. Sin Balfour y las fronteras de Oriente Medio trazadas en Versalles son incomprensibles los conflictos de los últimos 70 años en esta región. La guerra de Corea seguía,

[99] MACMILLAN, Margaret. «Warnings from Versailles». *Foreign Affairs*. 8 de enero de 2019. https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2019-01-08/warnings-versailles.
[100] Ibídem.

al cerrar este texto, el 15 de enero, sin pasar del armisticio a un tratado de paz y las heridas de guerras civiles como las de EE. UU. (1861-1865) y España (1936-1939) no acaban de cicatrizar.

Para derrotar al imperio soviético en Afganistán en los años ochenta del siglo xx, los EE. UU. armaron a los muyahidines y, con ellos, al embrión de Al Qaeda y, para acabar con un Sadam Hussein enjaulado entre 1991 y 2002, abrieron de par en par las puertas de Irak a la influencia de Irán, el gran enemigo de los EE. UU. desde 1979.

Se lo advertí a Robert Kagan, autor de *Poder y debilidad*, a su paso por Madrid poco antes de la invasión de Irak en 2003 y me respondió: «Sí, pero ya es hora de una patada en el avispero de Oriente Medio». Desoyendo los consejos de su propio padre, George Bush dio esa patada y, quince años después, la guerra continúa.

Retirándose unilateralmente de Afganistán y Siria, sin pacto ni concesión alguna de los adversarios, solo saldrán perjudicados los aliados.

Riesgos y amenazas

En cada una de las últimas ediciones de *Panorama* venimos recogiendo los resultados del estudio anual de riesgos y amenazas del Council on Foreign Relations de Nueva York (Preventive Priorities Survey).

El estudio se basa en una lista inicial de unos mil focos de conflicto o contingencias, a partir de la cual unos seis mil académicos, políticos, diplomáticos y militares especializados en seguridad y política exterior clasifican en tres grupos (según consideren elevado, moderado o bajo el posible impacto) y nueve subgrupos (la probabilidad alta, media o baja en cada grupo) los 30



Figura 5

que consideran más graves –por la probabilidad de que ocurran y/o por el impacto si se producen– en los doce meses siguientes[101].

En el máximo nivel de riesgo –impacto elevado y probabilidad alta– en 2019 no hay ninguno. Con impacto elevado y probabilidad moderada, señalan cinco por este orden: un ciberataque muy disruptivo contra redes y/o infraestructuras; la ruptura de las negociaciones sobre Corea y la reanudación de las tensiones; una posible confrontación armada entre Irán y los EE. UU. o uno de sus aliados; un enfrentamiento militar por las aguas en disputa del mar del Sur de China; u otro atentado terrorista a gran escala en territorio de EE. UU. o de alguno de sus aliados.

Con impacto moderado, pero alta probabilidad, aparecen, por este orden, Siria, Venezuela, Yemen y Afganistán. Con el mismo nivel de impacto, pero bajo o escaso riesgo de que sucedan, destacan un posible choque, deliberado o no, entre Rusia y la OTAN en Europa Oriental y una crisis grave entre EE. UU. y China por Taiwán antes de las elecciones de 2020 en la isla.

En esta misma categoría se debería incluir, a juzgar por las amenazas que se intercambiaron en enero, el riesgo de un calentamiento del viejo conflicto de las Kuriles entre Rusia y Japón, más o menos durmiente desde la Segunda Guerra Mundial[102].

Con impacto y riesgo moderados, incluyen una intensificación de las escaramuzas entre Israel e Hizbulá en Líbano y/o Siria, el empeoramiento del crimen vinculado al narco en México, un aumento de la inestabilidad en Irak y de los combates en Ucrania oriental, otra escalada de la tensión entre Israel y los palestinos, el endurecimiento de la situación en Nicaragua y una multiplicación de los ataques de Turquía contra los kurdos en su territorio y en los países vecinos.

En el tercer grupo tenemos, con impacto moderado y bajo riesgo, un choque armado entre India y Pakistán o una nueva confrontación militar entre China y la India por los territorios fronterizos en litigio. Con bajo o escaso impacto y relativa o moderada probabilidad de que ocurran, una escalada de la violencia en Libia y el fin del proceso de paz, la exacerbación de los conflictos (Delta, Boko Haram...) de Nigeria coincidiendo con las elecciones, un aumento de los ataques de al-Shabab en Somalia y/o países vecinos, la situación poselectoral en la República Democrática del Congo si la oposición perdedora no acepta el resultado oficial, nuevos brotes de violencia contra los refugiados rohingyas en Myammar, la reanudación de los combates en Sudán del Sur, una escalada de la violencia en la República Centroafricana,

101 «Preventive priorities survey 2019». *CFR*. https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/PreventivePrioritiesSurvey2019_Web.pdf.

102 «Russia Warns Japan on Islands Dispute as Peace Talks Resume». *The Moscow Times*. 14 de enero de 2019. https://themoscowtimes.com/news/russia-warns-japan-on-islands-dispute-as-peace-talks-resume-64127.

enfrentamientos en Zimbabue y un empeoramiento del conflicto civil en Camerún entre las fuerzas de seguridad y el movimiento separatista anglófono.

Por último, con escaso impacto y baja probabilidad, citan las tensiones latentes aún en los Balcanes, que pueden reactivarse violentamente si no se dan pasos hacia la reconciliación.

Como vemos, las ciberamenazas se han convertido en la prioridad número uno. En el primer semestre de 2018 se robaron o jaquearon más archivos de datos financieros, nombres, direcciones, edad, sexo y tarjetas de crédito que en todo 2017. La proliferación, magnitud, gravedad y habilidad crecientes de los ciberataques exigen medios, estrategias, políticas y leyes más eficaces.

El Banco Central Europeo realizó en junio del año pasado un ejercicio simulado de respuesta a un ciberataque masivo contra algunas de las principales infraestructuras financieras y a primeros de diciembre el Grupo de Expertos Cibernéticos del G7 anunció «el primer simulacro global de crisis cibernética transfronteriza» en 2019[103].

En el ciberespacio se están librando muchas de las batallas más decisivas y opacas por la hegemonía del siglo xxi. Por la naturaleza híbrida de Internet y de la guerra cibernética, el efecto de los numerosos ataques ya conocidos «todavía es más corrosivo que explosivo»[104].

«Los ciberataques son emblemáticos de una nueva forma de competencia en un mundo con menos poder concentrado en una sola superpotencia», advierten la ex subsecretaria de Defensa estadounidense Michèle Flournoy y el ex director de Operaciones y Planes Cibernéticos del Pentágono Michael Sulmeyer. «Se puede ocultar el origen, graduar su intensidad y adaptarse a la guerra, a la paz y a todo lo que las separa. En cada caso, operación tras operación, muchas de ellas apenas perceptibles para la mayoría, los Estados están militarizando y utilizando Internet como arma de guerra»[105].

Panorama Estratégico 2019

«El liberalismo hizo el mundo moderno, pero el mundo moderno está volviéndose contra el liberalismo», advertía *The Economist* en su manifiesto del 13 de septiembre del año pasado en el 175 aniversario de su nacimiento. «Es

[103] «El G7 realizará en 2019 el primer simulacro global de crisis por un ciberataque». *Europa Press*. 7 de diciembre de 2018. https://www.europapress.es/economia/finanzas-00340/noticia-g7-realizara-2019-primer-simulacro-global-crisis-ciberataque-20181207165938.html.

[104] FLOURNOY, Michèle y SULMEYER, Michael. «Battlefield Internet. A Plan for Securing Cyberspace». *Foreign Affairs*. Special issue on the World War Web, septiembre-octubre 2018, p. 40. https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2018-08-14/battlefield-internet.

[105] Ibídem.

evidente que la desaparición de la URSS en 1991 no trajo la seguridad... y, si las ideas liberales no sustentan el mundo, la geopolítica amenaza con convertirse en una lucha por esferas de influencia y equilibrio de poder como la que ya libraron los dirigentes europeos en el siglo XIX»[106].

En esta nueva edición de *Panorama Estratégico*, la número 23 desde que vio la luz por vez primera en el ocaso del siglo XX, el Instituto Español de Estudios Estratégicos, dirigido por el general Francisco José Dacoba Cerviño, sin ánimo de predecir un futuro cada vez más incierto, analiza las tendencias y riesgos dominantes a corto y medio plazo, tratando de anticipar pautas y de explicar las causas de fricción o ruptura del sistema.

A medio camino entre los trabajos de investigación individual y obras colectivas de docenas de autores, como los anuarios de estrategia y seguridad de *think tanks* como el IFRI, el IISS, el SIPRI o el ya clásico de prospectiva del *Economist*, *The World in*..., en *Panorama Estratégico* participan cada año cinco o seis autores de reconocido prestigio.

Los autores elegidos este año son los profesores Federico Steinberg (Universidad Autónoma de Madrid) y Miguel Otero-Iglesias (IE University), investigadores principales del Real Instituto Elcano; el coronel José Pardo de Santayana, analista principal del IEEE; el coronel José Luis Calvo Albero, director de la División de Coordinación y Estudios del Ministerio de Defensa; Carlos Echeverría Jesús, profesor de relaciones internacionales de la UNED; y José Antonio Sanahuja, catedrático de relaciones internacionales de la UCM y actual director de la Fundación Carolina.

Siguiendo las directrices del IEEE, este año abrimos con un tema transversal –la situación económica global cumplidos diez años desde la crisis de 2008– y seguimos, por primera vez desde que se edita *Panorama Estratégico*, con un enfoque bilateral centrado en la respuesta de China y Rusia al sistema internacional heredado de la Guerra Fría. En los tres últimos capítulos analizamos, por este orden, los cambios en Oriente Medio, África y América Latina.

Si tuviéramos que destacar una idea dominante o un hilo conductor, en la edición de este año, en el primer centenario del Tratado de Versalles, que puso fin a la Primera Guerra Mundial, y en el treinta aniversario de la desaparición del muro de Berlín y de Tiananmén, es el desafío de la nueva China y, como fuente principal de riesgo o inestabilidad, el uso hostil de las nuevas tecnologías.

Curvas geopolíticas y cambios estructurales

A pesar de los numerosos riesgos políticos en el horizonte, los profesores Federico Steinberg y Miguel Otero-Iglesias anticipaban a comienzos de año

[106] «A manifesto». *The Economist*. 13 de septiembre de 2018, p. 11.

un 2019 de crecimiento sostenido por los estímulos fiscales en los EE. UU., la inyección de liquidez del BCE aunque termine su programa de expansión cuantitativa, la reforma del modelo productivo chino, un aumento del crecimiento en los países productores de materias primas y el dinamismo continuado de los mercados emergentes.

«España debería seguir creciendo a buen ritmo, aunque algo menor que en los años anteriores», escriben, «a menos que se materialicen algunos de los grandes riesgos externos, en particular un *brexit* sin acuerdo, una nueva crisis en Italia (o de nuevo en Grecia…) o políticas erráticas en México o Brasil, que estrenan presidentes atípicos y donde muchas empresas españolas tienen grandes inversiones».

En su capítulo, Steinberg y Otero desbrozan las principales tendencias de la economía mundial (creciente multipolaridad, impacto de la revolución tecnológica, aumento de la desigualdad y el rechazo ascendente de la globalización) y, a partir de ellas, las causas más probables del cambio de comportamiento electoral en muchos países y el aumento del voto a las fuerzas antisistema.

«Es posible que reducir el problema al declive económico, la desigualdad y la xenofobia sea demasiado simplista», advierten, por lo que aconsejan abrir el abanico a la robótica, a la inteligencia artificial y a la creciente desconfianza de amplios sectores de la población en las instituciones democráticas.

Si ya es complicado gestionar de forma ordenada una transición sistémica como la descrita, lo es mucho más si, como señalan los autores, coincide con un presidente en los EE. UU. que «ha pasado de menospreciar a atacar directamente» a sus aliados. «Los líderes europeos se sienten desconcertados, traicionados, incómodos y vulnerables» y están divididos sobre cómo responder.

«Existen dos hipótesis: que Trump sea un accidente pasajero o, por el contrario, sea un síntoma de algo más profundo que ha llegado para quedarse, lo que obligaría a los países europeos (sobre todo a la UE) a modificar tanto sus alianzas como su política exterior, en particular la de seguridad y defensa».

«Desde un punto de vista geoestratégico, incluso tendría cierto sentido que, en la medida en que el gran enfrentamiento geopolítico del siglo xxi será (ya está siendo) entre China y EE. UU., a la Administración estadounidense le podría interesar debilitar a la UE para evitar que en algunos temas en disputa (especialmente los económicos) pudiera adoptar una posición equidistante entre ambos colosos».

Los dos investigadores del Real Instituto Elcano concluyen su análisis con un análisis de los principales riesgos para el crecimiento y la estabilidad a corto, medio y largo plazo, especialmente las guerras comerciales, el exceso de la deuda y el *brexit*.

«El problema es que, para desterrar definitivamente el peligro de guerra comercial, necesitamos renovar las reglas del juego de la globalización de forma que se pueda integrar a China en el entramado de la gobernanza comercial multilateral con nuevas normas que todos consideren legítimas», afirman.

De no avanzar en esa dirección, advierten, entre los escenarios de futuro que plantean (fragmentación y conflicto o reforma multilateral y cooperación) acabará imponiéndose el primero.

La asociación estratégica chino-rusa

En el segundo capítulo, el coronel José Pardo de Santayana, analiza la respuesta de China y Rusia desde el fin de la Guerra Fría a la hegemonía estadounidense de los años noventa y su acercamiento progresivo desde entonces para configurar un orden mundial multipolar.

El tratado fronterizo de 1991, firmado por Mijail Gorbachov pocos meses antes de la desaparición de la URSS y asumido y reforzado por los nuevos dirigentes de los dos países en los acuerdos de 1996, 2004 y 2008, despejó el obstáculo principal para ese acercamiento.

«No fue hasta 2008», advierte el autor, «cuando la crisis entre el Kremlin y la OTAN a raíz de la posible ampliación de esta última a Ucrania y Georgia, y la intervención militar rusa en Abjasia y Osetia del Sur produjeron el verdadero giro ruso a China».

No fue una decisión táctica o circunstancial, sino resultado de un desencanto progresivo del Kremlin tras la campaña antiserbia de la OTAN en la guerra de Kosovo y su sensación de ayuda no correspondida tras el 11-S en Afganistán, sentimientos agravados por la crisis de 2008-2009 y la sacudida árabe desde 2011.

Para Moscú y Pekín, la expansión de la Alianza Atlántica y la UE hacia el Este, las llamadas revoluciones de color alentadas por Occidente, la retirada unilateral por EE. UU. a comienzos del nuevo siglo del acuerdo sobre misiles antibalísticos (ABM) de 1972 y el despliegue de un nuevo sistema ABM norteamericano en la periferia de Rusia y China, supuestamente dirigido contra regímenes parias como el iraní o el norcoreano, representaban claras amenazas para su seguridad.

A partir de la Asociación Estratégica de Coordinación firmada por los dos países en 1996, multiplicaron su cooperación, pero en las cuestiones regionales «se dan un apoyo muy medido de neutralidad amistosa», especialmente cuando (como sucedió en la crisis de Crimea), «se violaba un principio fundamental de la política exterior china como la integridad territorial».

Rusia, por su parte, se mantiene neutral en las disputas marítimas de Pekín con sus vecinos. En Corea del Norte les une el interés común en frenar la nuclearización de la península y reducir, al mismo tiempo, la influencia estadounidense.

«La crisis de Ucrania de 2014 y el proyecto chino de la Nueva Ruta de la Seda, presentado en 2013, han terminado por configurar un mundo multipolar, donde la alianza estratégica chino-rusa se ha visto claramente reforzada y donde la rivalidad entre potencias ha desplazado el intento de configurar las relaciones internacionales según el orden liberal», escribe Pardo de Santayana.

«Los vínculos bilaterales entre ambos países», explica, «han adquirido un carácter muy personalizado gracias al buen entendimiento de sus presidentes, Vladimir Putin y Xi Jinping, que se implican directamente en la resolución de problemas financieros y comerciales de amplio calado e interés mutuo. Ambos mandatarios comparten la interpretación histórica del destino de sus naciones, la visión realista de las relaciones internacionales y una estrategia a corto y medio plazo de intereses compartidos para sus respectivos países. En el más largo plazo, y sobre todo cuando Putin deje el poder, surgen serias dudas de que la Federación Rusa no se vaya a ver seriamente incomodada por la posición dominante de China».

Si Rusia ha buscado en China un contrapeso a la OTAN y a la UE, para Pekín «el entendimiento con Rusia era esencial para ganar profundidad estratégica y evitar un cerco» de contención a su desarrollo económico y militar por parte de los EE. UU. Sin la cooperación militar de Rusia, explica el autor con toda clase de datos, no se puede entender la modernización de las Fuerzas Armadas de China.

La complementariedad creciente de sus economías, sobre todo en el sector de la energía y en el militar, «se ha terminado convirtiendo en el núcleo principal de sus relaciones», reforzadas por la guerra comercial de Trump y la potencial apertura de las rutas comerciales por el Ártico.

China –agrega– no solo se encuentra en una posición de ventaja relativa respecto a Rusia, sino que, además, es la gran beneficiaria de la entente y, con el paso del tiempo, dicha asimetría seguirá creciendo.

Para Putin, que a partir del conflicto de Ucrania adoptó un planteamiento estratégico mucho más expansivo, es un precio asumible y necesario. Para Xi: «La crisis de Ucrania resultó proverbial para superar muchas de las reticencias de Moscú y constituir una sólida entente».

«Con una China convertida en la primera potencia comercial del mundo y con visos de poder superar en una o dos décadas el PIB de los EE. UU. y con una Rusia en pie de guerra "híbrida" contra Occidente», concluye, «la rivalidad entre potencias se ha convertido en la prioridad estratégica de Washington, que ve cómo se erosiona su posición hegemónica».

Oriente Medio. Otro año sin buenas noticias

Aunque en los dos conflictos más destructivos de la región en los últimos años, Siria y Yemen, en 2018 se dieron algunos pasos hacia la paz, el co-

ronel José Luis Calvo Albero, autor del tercer capítulo, reconoce las dificultades en ambas contiendas para llegar a una paz estable y el riesgo de enfrentamientos regionales más graves entre Irán, Israel y las monarquías del Golfo.

«Quizás lo más desasosegante es que resulta difícil imaginar cómo la conflictividad en la región puede ir a mejor, aunque hay múltiples opciones para imaginar cómo puede ir a peor», escribe.

Para explicarlo, analiza la doble fractura entre chiitas y sunitas, y entre el concepto de islam aristocrático y el más social y popular, se detiene a continuación en la evolución geopolítica de la zona, describe con detalle las guerras en Siria y Yemen en el último año y concluye con un relato pormenorizado del presente y futuro de la península arábiga.

«La segunda fractura... es mucho más problemática porque no se circunscribe a doctrinas y rituales, sino que afecta a lo más profundo de la estructura social» y está presente en los principales conflictos actuales, advierte.

Quita hierro a las interpretaciones más religiosas de la fractura –la historia nos muestra más armonía que beligerancia– y da más importancia al choque entre los modelos iraní y saudí antes y después de la revolución jomeinista del 79 y a las profundas distorsiones causadas por la intervención estadounidense en Irak y la posterior Primavera Árabe.

Tras un repaso de los altibajos geopolíticos de las principales potencias regionales –Egipto, Irán, A. Saudí, Israel y Turquía– y de los vínculos de EE. UU. y Rusia con cada una, reconoce el éxito de Rusia, pero advierte que «la fragilidad de las alianzas establecidas y lo cambiante de la situación pueden reservar sorpresas desagradables al inquilino del Kremlin».

La guerra civil siria –agrega– ha creado demasiados desequilibrios como para permitir una solución rápida y sencilla. El primer problema es que el país ha quedado dividido en tres zonas, aparte de las áreas residuales en manos de la oposición y del Dáesh. Después vendrá la gran incógnita de cómo reunificar el país, si es realmente lo que interesa a las potencias empeñadas en el conflicto, con intereses tan divergentes.

«Aunque la supervivencia del régimen parece garantizada, no está claro... si la guerra se prolongará entre el régimen de Damasco y las milicias SDF o entre estas y Turquía», escribe. En cualquier caso, la guerra habrá servido para bien poco: Siria seguirá bajo el régimen de al-Asad, el país está totalmente devastado y no está claro quién financiará la reconstrucción.

El futuro de la guerra en Yemen, a pesar del alto el fuego parcial acordado en noviembre en el frente de Hodeidah, aunque sea un alivio temporal en la tragedia humanitaria, se presenta igual o más sombrío que el de Siria.

«El país ha quedado convertido en un campo de ruinas... y, cualquiera que sea quien rija sus destinos, los huzíes o el gobierno de Hadi, poco se puede

esperar de su respeto por las reglas democráticas o de su competencia», explica.

Luces y sombras de África

El índice Ibrahim de Gobernanza Africana (IIGA) 2018 indica que tres de cada cuatro africanos viven hoy en países donde la gobernanza pública ha mejorado en los últimos diez años y en cinco de ellos se ha mejorado sustancialmente en los últimos cinco años. Advierte, al mismo tiempo, que casi la mitad (más del 43 por ciento) vive en uno de los 25 países africanos donde la sostenibilidad económica ha retrocedido en el último decenio.

Su análisis de cuatro categorías (Estado de derecho, participación/derechos humanos, economía sostenible y desarrollo humano), divididas a su vez en catorce variables, muestra mejoras, sobre todo, en sanidad, pero también en género e infraestructuras.

A pesar de esos avances, el progreso es insuficiente todavía para hacer frente a las demandas y expectativas crecientes de una juventud (menores de 25 años), que ya representa más del 60 por ciento de la población y que crecerá casi otro 20 por ciento de aquí a 2030.

Huyendo de toda generalización, en el cuarto capítulo de *Panorama*, el profesor Carlos Echeverría Jesús analiza las principales tensiones locales y regionales de África en el Magreb y Egipto, África Occidental, África Oriental, África Central y África Austral; los desafíos demográfico, migratorio, económico, medioambiental y energético; y la presión de las grandes potencias para aumentar su presencia militar, económica y comercial en el continente.

Describe las primeras victorias diplomáticas de Marruecos sobre el Polisario desde su regreso a la Unión Africana (UA) en enero de 2017, la expansión del terrorismo yihadista en 2018 a los vecinos de Malí, las dificultades de Nigeria –con elecciones en febrero– para acabar con Boko Haram, y las principales sombras (Somalia, Sudán y Sudán del Sur) y luces (Etiopía/Eriretrea) en África Oriental. «Sudán está inmerso –escribe– en un preocupante proceso de rearme para el que cuenta con la colaboración de Rusia».

Antes y después de las elecciones del 30 de diciembre, cuyos resultados fueron denunciados por el principal partido de la oposición y por la Iglesia Católica: «La gran incógnita en África Central –añade– es y seguirá siendo la República Democrática del Congo».

En su repaso selectivo de los retos demográficos, migratorios, comerciales y energéticos más urgentes, distingue amenazas y oportunidades. Subraya la importancia ascendente del continente en los cuatro ámbitos, pero advierte que sigue adoleciendo de las redes, el comercio interregional y la autosuficiencia financiera necesarios para un aprovechamiento eficaz de sus recursos.

Como vecino más próximo y principal inversor, donante y socio, desde que firmó la primera asociación estratégica con África en 2007, la UE ha ido reforzando gradualmente su apoyo a los procesos de paz y seguridad africanos.

Destaca el autor, sobre todo, los 750 millones de euros aprobados para la Facilidad Africana para la Paz en el periodo 2014-2020 y los 50 millones de euros concedidos a la nueva fuerza conjunta del G-5, declarada operativa en octubre de 2018.

Sigue siendo, teniendo en cuenta lo que está en juego y la competencia con las otras grandes potencias, una base demasiado frágil. No olvidemos, aconseja Echeverría, que, en el juego de cifras, comparar un solo Estado (China o EE. UU.) con los 28 o 27 de la UE puede distorsionar la percepción de la realidad.

«País por país, en 2018 China aparecía por octavo año consecutivo como el primer socio comercial de África, muy por delante de socios tradicionales como Francia y Alemania», concluye. «China ha lanzado, además, una muy estudiada campaña de seducción que incluye no solo préstamos y que ha llevado, por ejemplo, a que dos países africanos –Zimbabue y Nigeria– hayan reemplazado el dólar estadounidense por el yuan chino como su moneda de reserva».

América Latina y el Caribe: malestar en la democracia y retos ante la crisis de la globalización

Se preveía, como en el resto del mundo, un aumento de la polarización en América Latina y se cumplió. Con promesas casi idénticas –lucha contra la corrupción y la inseguridad, y recuperación económica–, pero con métodos e ideologías en las antípodas, en las elecciones más importantes de 2018, en Brasil y México, se impusieron representantes de polos opuestos en las dos potencias más importantes de América Latina.

Las interrogantes sobre el futuro en ambos países, la crisis económica de Argentina, los altibajos de las materias primas, la desaceleración china, el hundimiento de Venezuela y los efectos de la guerra comercial entre las grandes potencias rebajaron el crecimiento inicial previsto del 2 % hasta algo menos del 1,2 %, prácticamente igual que el año anterior.

En su análisis de las causas estructurales de este estancamiento, el profesor José Antonio Sanahuja señala el cambio de modelo del crecimiento chino, la parálisis en las negociaciones de la OMC, la caída de los precios de las materias primas y la crisis general del proceso de globalización.

«En este contexto han surgido cuatro focos de vulnerabilidad interrelacionados, que sitúan a la mayor parte de los países latinoamericanos en una encrucijada», añade. «La desaceleración económica mundial y la caída de las exportaciones, el riesgo de choques financieros externos por el aumento de

las tasas de interés en EE. UU. y la UE, el deterioro de las balanzas fiscales y la reversión del proceso de las mejoras sociales conseguidas entre 2003 y 2013».

Si el ajuste fiscal en respuesta a la crisis recorta o elimina los programas contra la pobreza del decenio anterior, que tan buenos resultados dieron en muchos países, «puede tener consecuencias sociales muy graves».

A medio y largo plazo, según Sanahuja, América Latina afronta otros riesgos importantes, como el impacto de la cuarta revolución industrial, el debilitamiento del multilateralismo y el ascenso del proteccionismo y de fuerzas de extrema derecha.

Mirando a 2019, el autor resalta el desplome de Venezuela (el atrincheramiento de su régimen, la crisis migratoria, el desborde regional, la corrupción rampante y la oposición dividida y perseguida), y la grave crisis que arrastra Nicaragua desde la primavera de 2018, cuya solución está muy condicionada por lo que pase en Venezuela.

Tras un exhaustivo análisis de los hechos que condujeron a la autoproclamación como presidente encargado de Juan Guaidó el 23 de enero, Sanahuja explica pormenorizadamente la fractura interna y externa, y los riesgos de las principales opciones que se barajaban a finales de enero. «El riesgo de impago y una posible incautación de activos petroleros por los acreedores significaría el colapso económico», escribía.

«La capacidad de actuación desde los marcos regionales, sin embargo, es ahora menor y, más allá de Venezuela, expresan una crisis más amplia del regionalismo latinoamericano ante el ciclo de gobiernos conservadores dominante en la región», añadía.

¿Salidas? La apuesta por un cambio de régimen, advierte, podría ser un escenario desastroso. «Una intervención militar comporta riesgos muy altos de sumir al país en la inestabilidad y el conflicto armado, dado el gran número de armas ilegales y la presencia de grupos armados violentos al margen de la legalidad».

Las amenazas crecientes con la opción militar hasta ese momento solo habían servido para reforzar la mentalidad de «estado de sitio» del Gobierno, la demanda presentada por cinco gobiernos latinoamericanos el 26 de septiembre ante la Corte Penal Internacional para investigar crímenes de lesa humanidad en Venezuela, solicitud inédita en la historia de la Corte, encontraba fuertes resistencias y el apoyo inmediato de los EE. UU. al desafío de Juan Guaidó llevó a Rusia, China y Turquía a alinearse de manera pública y explícita en defensa del régimen venezolano.

Sin descartar los riesgos, concluye: «Estos acontecimientos han dado lugar a una situación muy abierta, con distintos escenarios posibles… Se abre por primera vez en mucho tiempo la posibilidad de un diálogo político

que dé paso a una transición democrática... y a elecciones presidenciales libres».

Para ello, propone, sería necesario establecer una *hoja de ruta* que contemple medidas de confianza y de transición con un calendario preciso. Entre las primeras, destaca «la libertad para los presos políticos, una amplia amnistía y una salida política para todas las partes, incluídos el Gobierno y las Fuerzas Armadas, garantías de respeto de los derechos humanos, el compromiso verificable de que cesa la intromisión de los poderes del Estado en el proceso político y el reconocimiento de la grave crisis humanitaria, permitiendo la actuación de las agencias de la ONU y de las ONG». Entre las segundas, «la más perentoria es la renovación e independencia del órgano de control electoral».

Capítulo primero

Escenario económico internacional: crecimiento, incertidumbre y riesgos

Miguel Otero-Iglesias y Federico Steinberg

Resumen

Este capítulo analiza la perspectiva para la economía política internacional para 2019. Tras una primera sección en la que se revisan las principales perspectivas de crecimiento para las distintas regiones, se pasan a analizar las grandes tendencias económicas, políticas y sociales a nivel global, y cómo estas afectan a la economía política internacional. Por último, se analiza en detalle cómo la guerra comercial, el *brexit* y el enorme nivel de deuda acumulada a nivel mundial podrían generar problemas económicos. El capítulo se cierra esbozando dos escenarios futuros posibles para la economía internacional: una nueva guerra fría entre China y EE. UU. que genere una creciente fragmentación y desintegración económica o un aumento de la cooperación que mejore los cimientos de la gobernanza de la globalización.

Palabras clave

Guerra comercial, proteccionismo, globalización, desigualdad, deuda, política económica.

International economic scenario: growth, uncertainty and risks

Abstract

This chapter analyzes the perspectives for the international political economy for 2019. After a first section in which the main perspectives of growth for the different regions are reviewed, they go on to analyze the great economic, political and social trends at a global level, and how these affect the international political economy. Finally, it is analyzed in detail how the commercial war, the brexit and the enormous level of debt accumulated worldwide could generate economic problems. The chapter closes by outlining two possible future scenarios for the international economy: a new cold war between China and the US that will generate increasing fragmentation and economic disintegration or an increase in cooperation that will improve the foundations of the governance of globalization.

Keywords

Trade war, protectionismo, globalization, inequality, debt, economic policy.

Introducción

Desde el punto de vista económico, el año 2019 presenta una paradoja: mientras que el crecimiento económico global (y también el europeo y el español) tiene sólidos fundamentos para mantenerse, la acumulación de incertidumbres geopolíticas va en aumento. Si la economía es capaz de seguir ignorando las tensiones políticas como ha hecho hasta ahora, el 2019 debería ser otro año de crecimiento. No tan espectacular como los tres anteriores, pero capaz de seguir reduciendo el desempleo, la desigualdad y el déficit público. De hecho, con los datos disponibles a principios del 2019, una recesión a corto plazo parece algo impensable, aunque cada vez haya más agoreros que la vaticinen. Sin embargo, si la economía comienza a verse contagiada por la incertidumbre política derivada del auge de los partidos antisistema, la guerra comercial entre China y EE. UU., las incertidumbres que rodean al *brexit* o los temores ante el elevado nivel de endeudamiento global y la gestión de la política monetaria, el crecimiento podría verse lastrado, al igual que lo están ya haciendo los índices bursátiles.

En las próximas páginas revisamos cómo podría ser el desempeño de la economía mundial en 2019 y cuáles son los principales focos de riesgo. Tras una primera sección en la que se revisan las principales perspectivas de crecimiento para las distintas regiones, se pasan a analizar las grandes tendencias económicas, políticas y sociales a nivel global, y cómo estas afectan a la economía política internacional. Por último, se analiza en detalle cómo la guerra comercial, el *brexit* y el enorme nivel de deuda acumulada podrían generar problemas económicos y se cierra el capítulo con dos escenarios futuros posibles para la economía internacional: una nueva guerra fría entre China y EE. UU. que genere una creciente fragmentación y desintegración económica o un aumento de la cooperación que mejore los cimientos de la gobernanza de la globalización.

La economía mundial ante el 2019: crecimiento sostenido con grandes riesgos

Tras un 2018 de fuerte crecimiento económico global y cierta corrección en las bolsas (con la mayor caída en los parqués estadounidenses en los últimos diez años), el escenario base de prácticamente todas las previsiones es que durante 2019 el dinamismo se mantenga, con tasas de crecimiento globales alrededor del 3,5 %. Más concretamente, el consenso de los analistas apunta a crecimientos por encima del 2,5 % en EE. UU., algo por debajo del 2 % en la zona euro, del 1,5 % en el Reino Unido (el *brexit* no sale gratis), del 1 % en Japón y de casi el 5 % en el conjunto de las economías emergentes (6,3 % si nos fijamos solo en Asia). India crecerá alrededor del 7 % –un punto más que China– América Latina por encima del 2 %, África subsahariana por encima del 3,5 % y Oriente Medio y el Norte de África por

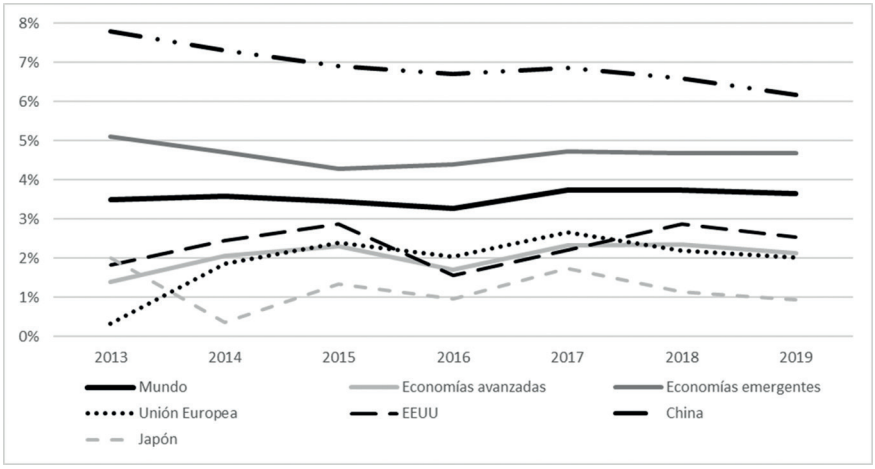


Gráfico 1. Tasa de crecimiento de la economía mundial. Fuente: Fondo Monetario Internacional. Perspectivas de la economía mundial, octubre 2018

encima del 3 %. Esto supone que el crecimiento sincronizado de los últimos tres años se debería mantener, aunque con mayor debilidad y deforma algo más desequilibrada.

Tanto el comercio internacional como la inversión han logrado mantenerse en niveles elevados y la inflación, que es un indicador del estado de salud de la economía global, comienza a mostrar algunos síntomas de aceleración. El suave repunte inflacionista es, por una parte, una excelente noticia, porque indica que la economía global ha dejado definitivamente atrás la resaca de la crisis global (aunque no haya cerrado sus cicatrices), y contribuye a reducir el valor real de la elevada deuda global (182 billones de dólares entre pública y privada). Sin embargo, si la inflación se descontrolara, los bancos centrales se verían obligados a subir los tipos de interés rápidamente, lo que podría frenar el crecimiento y generar inestabilidad (este tema es especialmente preocupante en EE. UU., que está en una fase más avanzada del ciclo de crecimiento que la zona euro).

En 2019 el fuerte crecimiento vendrá sostenido por cuatro factores: los cuantiosos estímulos fiscales aplicados en EE. UU., que acelerarán su crecimiento por encima del 3 %; la continuada inyección de liquidez por parte del BCE, que aunque termine con el programa de expansión cuantitativa mantendrá el nivel de su balance alto por la reinversión de sus ganancias y, por lo tanto, mantendrá el dinero barato y sostendrá el crecimiento de la zona euro; la transformación (relativamente) ordenada del modelo productivo en China, que está logrando sostener tasas de crecimiento en torno al 6 % sin tener una crisis; y el aumento del crecimiento de los países productores de petróleo y otras materias primas impulsado por el alza en los precios, que se ha moderado en los últimos meses del 2018 pero que se mantiene a niveles relativamente elevados, lo que da margen de maniobra a través de los mayores

ingresos a países como Rusia, Venezuela y Arabia Saudí, entre otros. Además, no se esperan crisis generalizadas en los mercados emergentes (aunque Argentina o Turquía seguirán pasando por dificultades), y tanto la India como otros emergentes asiáticos podrían incluso acelerar su crecimiento.

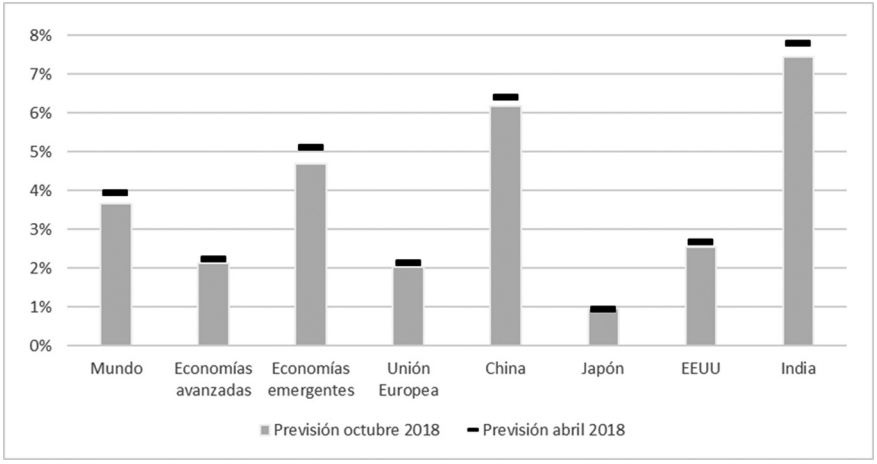


Gráfico 2. Evolución de previsiones de crecimiento del FMI para 2019. Fuente: Fondo Monetario Internacional. Perspectivas de la Economía Mundial, abril 2018 y octubre 2018

Si atendemos a los riesgos, hay que fijarse en EE. UU., que volverá a ser el epicentro de la inestabilidad en 2019, tanto por las erráticas políticas de su Presidente en su obsesión por cambiar o aislar el capitalismo de estado de China y reducir los superávit en la cuenta corriente de la UE, como porque su largo ciclo expansivo (que si supera junio sería el más duradero de la historia moderna) podría estar llegando a su fin. Su economía se está recalentando, como se refleja en una inflación por encima del 2 % y una tasa de paro de tan solo el 3,7 % a finales del 2018. Aunque los cimientos de su crecimiento son sólidos y el dinamismo debería continuar, un adelanto de las subidas de tipos de interés por parte de la Reserva Federal, mayores tensiones comerciales con China o una mayor desconfianza ante la política económica del Presidente podrían hacer que el crecimiento fuera menor. De hecho, las fuertes caídas bursátiles de finales de 2018 podrían estar anticipando que la economía estadounidense solo puede desacelerarse, en especial cuando el impacto de los estímulos fiscales, que son temporales, se vaya desvaneciendo. Y si la inflación sorprende al alza, la Reserva Federal podría verse obligada a subir los tipos de interés todavía más rápidamente, lo que adelantaría el frenazo de la economía y apreciaría el dólar, generando turbulencias en los mercados cambiarios, sobre todo para las economías emergentes más vulnerables.

La UE, por su parte, mantendrá un crecimiento sólido (aunque nada espectacular) pero menor al de los últimos tiempos. En un año de elecciones al

Parlamento Europeo, elección de una nueva Comisión, fin de la política de expansión cuantitativa del BCE, posible imposición de aranceles a los coches europeos por parte de EE. UU. y la probable (aunque no segura) materialización del *brexit*, todos los ojos estarán puestos en la evolución del voto a los partidos antisistema y sus decisiones de política económica en los casos en los que se encuentren en el gobierno. El caso italiano escenifica lo que podría materializarse tras las elecciones al Parlamento Europeo de mayo y que ya se está produciendo en la Unión: el aumento de la fragmentación parlamentaria, el auge de los partidos euroescépticos y la consiguiente dificultad para que la Unión avance hacia una mayor integración, algo que sigue siendo absolutamente necesario, sobre todo en la zona euro. Aun así, el escenario base es que, pese al ruido de fondo, la UE siga saliendo del paso (lo que en inglés se ha venido llamando *muddle through*) y, consecuentemente, no haya ningún descarrilamiento importante, aunque las curvas serán tremendas. Los partidos euroescépticos llegarán a ocupar un tercio del Parlamento Europeo y la gran coalición entre los socialistas y el partido popular europeo se desvanecerá, pero entre estas dos familias políticas y los liberales (incluido el macronismo) y los verdes, el centro operativo todavía se mantendrá.

Por último, a nivel geopolítico, tras dos años de caos, 2019 arrojará algo de luz sobre en qué dirección avanzará el *brexit*. Una salida del Reino Unido de la Unión sin acuerdo, escenario poco probable pero posible, tendría un impacto negativo sobre el crecimiento tanto para el Reino Unido como para la UE y la economía mundial en su conjunto. Lo mismo se podría decir, por supuesto, de las posibles tensiones que pueda haber en Asia Oriental, desde la no resolución o incluso empeoramiento del conflicto entre las dos Coreas a las posibles escaramuzas de China con sus vecinos o la marina estadounidense en Taiwán y en los mares de la China meridional y oriental. Posibles sustos también podrían venir de una Rusia más agresiva y de un Oriente Medio todavía más inestable, ahora que EE. UU. ha decidido retirarse de Siria y también de Afganistán. Sin embargo, aunque estos riesgos geopolíticos latentes no sean menores, el escenario base sigue siendo que no van a explotar este año, aunque lógicamente siempre habrá que estar preparados para algún cisne negro.

En este contexto de calma inestable, España debería seguir creciendo a buen ritmo, aunque algo menor al de años anteriores, pero con la incertidumbre vinculada a los riesgos externos (y en menor medida internos). Todas las previsiones apuntan a una suave desaceleración motivada por el freno de algunos vientos de cola de los últimos años, como los bajos precios del petróleo, la abundancia de liquidez, la expansión económica de algunos de nuestros principales socios comerciales, o la inseguridad en destinos turísticos competidores del norte de África y Turquía. En cualquier caso, como la inercia de la economía española es importante, más allá de la incertidumbre política, durante 2019 se debería seguir creando empleo y reduciendo el

déficit público a buen ritmo. El impacto económico de la interminable crisis política en Cataluña apenas se dejará notar, e independientemente del escenario político y de la aprobación o no de los presupuestos, el pulso de la economía española debería seguir siendo bueno a menos que se materialicen algunos de los grandes riesgos externos, en particular un *brexit* sin acuerdo, una nueva crisis en Italia (o de nuevo en Grecia) que genere contagio hacia el sur o políticas económicas erráticas en México o Brasil, que estrenan presidentes atípicos y donde muchas empresas españolas tienen grandes inversiones.

De hecho, y aunque no sea el escenario base, en el más que probable caso de que no se materializaran ninguno de los riesgos arriba mencionados, y si el precio del petróleo tendiera a la baja, la economía española podría volver a acelerarse un poco.

La cambiante estructura de la economía mundial: principales tendencias

Más allá de la evolución de la coyuntura, merece la pena dar un paso atrás para que los árboles no impidan ver el bosque. La economía mundial está experimentando unas transformaciones estructurales importantes, que pasamos a analizar a continuación.

a. Una mayor multipolaridad

Europa fue el «centro del mundo» desde la revolución industrial hasta entrado el siglo xx. Desde entonces, bajo la batuta de la hegemonía estadounidense, ha continuado teniendo un enorme poder e influencia en los campos económico, político y militar a nivel mundial. Pero las cosas están cambiando. Desde hace ya algunas décadas, está teniendo lugar un proceso de convergencia entre las economías avanzadas y las emergentes acompañado de un aumento de la interdependencia entre todas ellas, que da lugar a una economía mundial cada vez más multipolar y con menor dominio de Occidente sobre el resto que en el pasado. Medida a paridad de poder de compra, y según datos del FMI, China ya es la economía más grande del mundo (17 % del PIB mundial), seguida de EE. UU. (15,8 %) y de la zona euro tomada en conjunto (11,9 %). Si tomamos la UE-28 como un todo, su peso se acerca al de EE. UU., pero su declive está siendo más rápido que el norteamericano. Así, medido a tipos de cambio de mercado, el PIB de la UE-28, que era del 31,4 % en 2004, había caído al 23,8 % en 2014. Estos datos tienen su reflejo en los aspectos comerciales. Mientras que en 1960 la UE era responsable del 30 % de las exportaciones mundiales de bienes, hoy esa cifra se ha reducido a la mitad. Aun así, la UE sigue manteniendo el liderazgo en materia de inversiones. Tiene acumulado más del 20 % del *stock* de inversiones mundiales y sus empresas son responsables de más del 25 % de los *stocks* de inversión en el mundo.

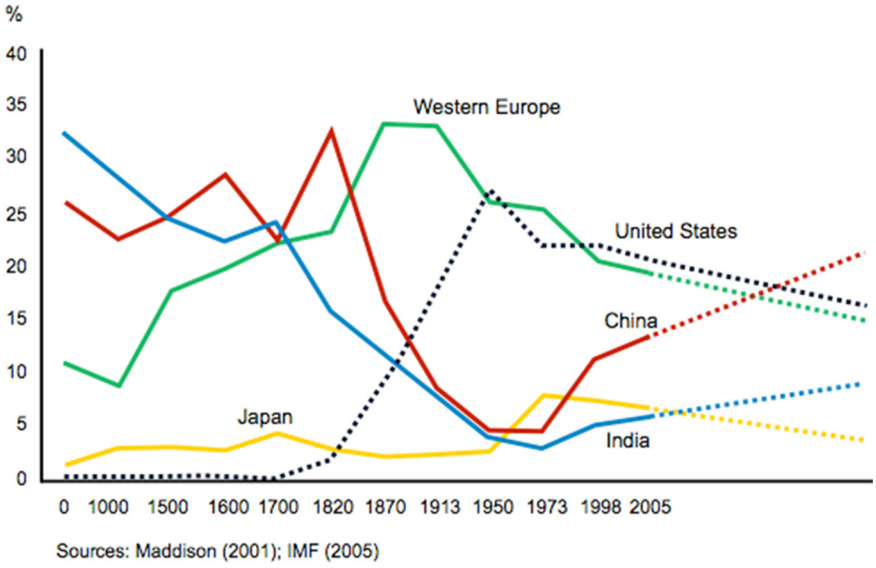


Gráfico 3. Evolución del peso económico de las principales potencias a lo largo de la historia

El estrechamiento en la brecha de renta entre los países avanzados y los emergentes se explica por la globalización económica y la tendencia a la convergencia de los niveles de productividad entre los países más ricos y los de renta media y media baja (causada por una combinación de aumento de la velocidad de la difusión de la tecnología y buenas políticas públicas en los países emergentes). A pesar de que algunos de los países más pobres del mundo (sobre todo en África Subsahariana y Asia Central) no estén participando de este proceso, y a pesar de que las grandes economías emergentes estén creciendo más lentamente que en los últimos lustros, este proceso de convergencia seguramente continuará durante las próximas décadas, aunque lo haga a un ritmo más pausado. Así, el auge económico del mundo no Occidental es un fenómeno prácticamente imparable, lo que no implica, necesariamente, que estos países vayan a adelantar a EE. UU. y Europa en niveles de bienestar, solo supone que cerrarán la enorme brecha en renta per cápita con los países ricos que existe desde hace 200 años. Este proceso nos está llevando a una economía cada vez más multipolar, donde los viejos conceptos de «centro» y «periferia» pierden su significado. Asimismo, el epicentro geográfico de la economía mundial se está desplazando con rapidez desde el Atlántico hacia el Pacífico, lo que permite hablar de un siglo XXI asiático que deja en la periferia de la nueva geografía de la producción y el comercio a la UE. En este contexto, nos encontramos a una UE menguante y avejentada, que además está teniendo muchas más dificultades para abordar su declive económico que EE. UU., que cuenta con mayor capacidad de resiliencia e innovación, además de mantener su supremacía militar y política aunque haya decidido dar un paso atrás en cada vez más aspectos de las relaciones internacionales.

En segundo lugar, y yendo más allá de los indicadores económicos, nos encontramos con un mundo con menos conflictos bélicos entre Estados (aunque con más conflictos dentro de los mismos), con más países democráticos que en el pasado (aunque la calidad de esa democracia sea discutible y se esté deteriorando, sobre todo en su concepción liberal), y con sociedades más desiguales, más urbanas y más envejecidas en los países avanzados (y China), pero no en el resto de países emergentes.

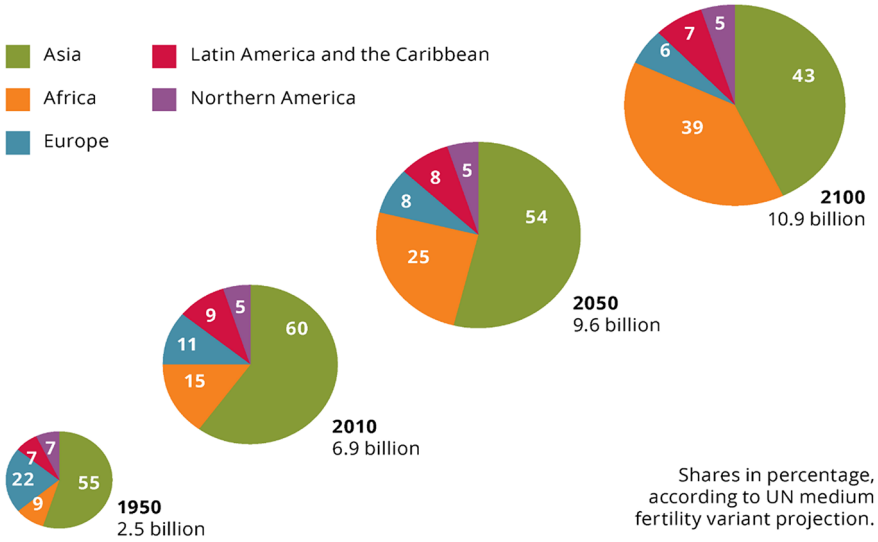


Gráfico 4. Pasado, presente y futuro demográfico

El problema del envejecimiento es especialmente acusado en la UE, cuya media de edad está por encima de los 40 años (la de África Subsahariana está por debajo de 20), y cuyo declive demográfico parece imparable (en 1950 contaba con más del 20 % de la población, hoy tiene apenas el 7 % y se espera que tenga menos del 5 % a mediados del siglo xxi). Todas estas tendencias socio-políticas también parecen haber llegado para quedarse. La urbanización continuará avanzando, sobre todo en Asia y África, donde todavía más del 50 % de la población vive en zonas rurales y el envejecimiento de la población se hará más intenso, forzando la reforma de los Estados de bienestar en los países europeos y planteando serios problemas para el crecimiento en China.

b. La revolución tecnológica

La historia nos dice que las máquinas eliminan muchos puestos de trabajo en el corto plazo, pero a la larga crean más. Siempre ha sido así. Falta saber si eso se va a repetir. Lo que está claro es que el proceso de transición va a ser disruptivo sobre todo para el trabajador poco formado porque recibe dos

palos a la vez. Por un lado las máquinas eliminan su puesto de trabajo, y por otro, los nuevos puestos de trabajo que se crean requieren habilidades que él o ella no tienen. Amazon y Uber son dos buenos ejemplos de lo que está pasando. Amazon es una amenaza para el pequeño comerciante. Sin embargo, hay estudios que demuestran que ha generado más puestos de trabajo de los que ha destruido. Su ejército de empaquetadores y distribuidores es enorme y aumenta todos los días. Pero justamente eso hace que Amazon esté invirtiendo en drones para abaratar esos costes. Lo mismo sucede con Uber. Ahora mismo hay mucho desempleado o subempleado en EE. UU. que gracias a Uber tiene un nuevo trabajo, pero a la vez Uber está invirtiendo en coches sin conductor para abaratar los costes de su servicio. Esto nos lleva a un problema: para abaratar costes y aumentar la demanda, las empresas punteras aplican nueva tecnología y mantienen los salarios bajos para ofrecer precios competitivos. En cuanto esos salarios y precios aumentan y se reduce la demanda, la empresa intentará introducir más tecnología para reducir los costes de la mano de obra.

Esto produce enormes tensiones sociales. La revolución digital hace que muchas empresas no puedan encontrar personal cualificado. En EE. UU. y Alemania, países punteros, cuatro de cada diez empresarios están en esta situación. Eso hace que los profesionales altamente cualificados reciban salarios muy elevados. En cambio, hay demasiados trabajadores para los puestos que requieren poca formación y eso hace que los salarios no aumenten. Eso a su vez lleva a muchos a pensar que reduciendo la cantidad de mano de obra habrá más empleo y será mejor pagado, convirtiéndose así en caldo de cultivo de los movimientos antiinmigración. La lógica, sin embargo, es errónea. Como señala Branko Milanovic, nada ha hecho más para reducir las desigualdades entre los países que la migración, el hecho de que los más aventureros y necesitados de ciertas sociedades vayan a trabajar a los países más ricos, manden remesas o vuelvan a casa años más tarde con sus ahorros y las habilidades adquiridas en el país de acogida. Si no tuviesen esa oportunidad, la diferencia en el nivel de renta entre los países ricos y pobres sería mayor y la presión por escapar de la miseria y llegar a Europa y EE. UU. sería todavía más grande que ahora.

¿Qué hacer frente a esta vorágine de cambios? Unos pueden pensar: parar esta locura. Levantar barreras. Protegerse. En cierto sentido, es importante cuestionar el progreso. Intentar encauzarlo. Pero pararlo suele llevar a un enorme sufrimiento. A nivel individual lo importante es formarse bien, y no solo en la escuela sino a lo largo de toda la vida laboral. Las revoluciones industriales son tiempos propicios para los emprendedores más que los trabajadores. Y lo bueno es que la revolución digital puede hacer que muchos trabajadores se hagan emprendedores. Muchos piensan que trabajar unas cuentas horas a la semana para Cabify, Uber o Deliveroo es trabajo precario, otros lo ven como un trabajo flexible que se ajusta mejor a su forma de vida. Gracias a la plataforma Etsy, todo artesano creativo puede ahora vender sus

productos a las cuatro esquinas del mundo, y en muchos casos a muy buen precio. Antes solo tenía la posibilidad de venderlos en la plaza del pueblo o ir de pueblo en pueblo para vender su arte. Hay gente creativa, mucha con poca formación, que gracias a sus vídeos en YouTube se ha hecho rica. En inglés, esto se conoce como *gig economy.* La economía de la actuación o trabajo puntual. Es una referencia a los músicos de antaño (y de ahora) que actuaban aquí y allí y se ganaban así la vida. Para algunos es una vida muy dura, desestructurada. Para otro envidiable, porque trabajan pocas horas y hacen lo que les gusta.

Para la sociedad en su conjunto también llegarán muchos cambios. Primeramente a nivel ideológico. Todavía seguimos analizando e intentando cambiar el mundo con instrumentos ideológicos de los siglos pasados. El conservadurismo, el liberalismo, el nacionalismo, el socialismo. Cada revolución industrial trae su propia ideología y en este caso no será distinto. Puede que el movimiento verde (contra el cambio climático) se haga cada vez más fuerte. Pero también puede ser que surja algo nuevo. Las grandes revoluciones suelen atraer a mentes de izquierdas y de derechas, tanto por el lado de los ganadores del progreso como de los perdedores. Así, las sociedades que tengan capital humano, pero también capital social, serán las que mejor se adapten al nuevo mundo. El capital social es ese intangible que es difícil de ver y explicar, pero es el que hace que una sociedad sea próspera. Es el entramado de instituciones y comportamientos individuales que hacen que Dinamarca sea Dinamarca y Venezuela, Venezuela. Es justamente eso que muchos países emergentes no tienen, ni siquiera China. La receta es compleja. Combina altos niveles de productividad y riqueza material, pero también instituciones sólidas basadas sobre valores inquebrantables que propicien el desarrollo individual y comunitario. No es una sorpresa que Finlandia y los Países Bajos hayan empezado a experimentar con la renta básica universal.

c. La desigualdad

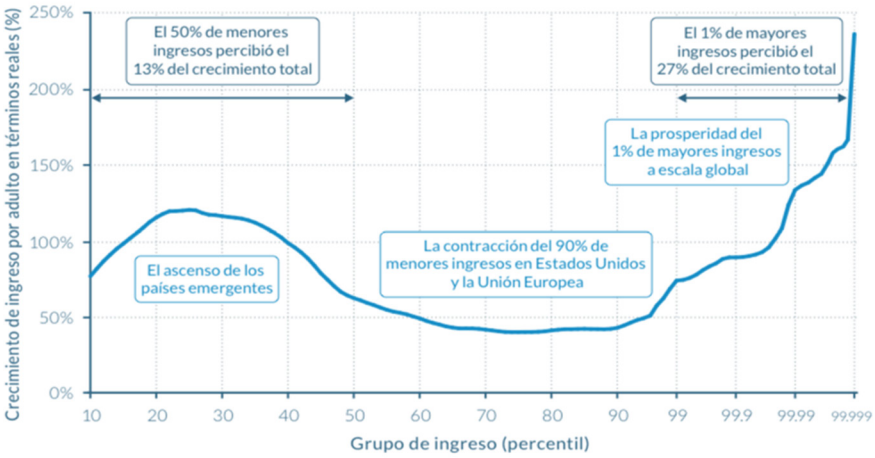
Mención especial merece el fenómeno de la desigualdad, que ha pasado a ocupar un lugar destacado en los debates contemporáneos de las economías avanzadas. Como demuestran los datos del proyecto del Laboratorio sobre la Desigualdad Global, del que el *Informe sobre la Desigualdad Global 2018* es la primera gran publicación, la desigualdad de ingresos entre individuos en el mundo es el resultado de dos fuerzas contrapuestas: la desigualdad entre países y la desigualdad dentro de los países. Por ejemplo, el fuerte crecimiento económico en China e India entre 1980 y 2016 ha permitido que la desigualdad entre países se reduzca. Sin embargo, la desigualdad dentro de China y de India también ha aumentado durante ese periodo (el 1 % más rico en China pasó de capturar el 6 % del ingreso al 14 %, y en India del 7 % al 22 %). Hasta hace poco, era imposible saber cuál de las dos fuerzas era más poderosa. Ahora, gracias a los nuevos datos, sabemos que el aumento de la

desigualdad dentro de los países ha pesado más, por lo que la desigualdad global ha aumentado. Así, entre 1980 y 2016, a pesar del rápido crecimiento de los países emergentes, los ingresos del 1 % más rico del planeta pasaron del 16 % al 20 %. De hecho, este top 1 % (que tiene unos ingresos medios de 130 000 euros al año), obtuvo el 27 % del crecimiento total de los ingresos, el doble que el 50 % más pobre del planeta (unos 3 700 millones de personas). Este novedoso resultado refuta la difundida tesis de que gracias al crecimiento de los países emergentes la desigualdad global se está reduciendo. De hecho, está aumentando, y bastante rápido, aunque la crisis financiera de 2008 la redujo un poco (de forma transitoria) debida a las caídas de los precios de los activos financieros.

Los grandes ganadores de las últimas tres décadas han sido los súperricos (en especial el top 0,1 % de la población, sobre todo en EE. UU., China y Rusia, bautizados como los *plutócratas globales*). El otro grupo de ganadores es mucho más numeroso, y está compuesto por las clases medias de los países emergentes, que han visto más que duplicados sus ingresos, aunque todavía tengan niveles de renta bajos. Por otra parte, y como es ya bien conocido, los perdedores han sido las clases medias y bajas de los países avanzados, cuyo descontento se habría traducido en apoyo a Trump, *brexit,* Le Pen o Salvini.

Asimismo, cabe señalar que la desigualdad (medida por la participación del 10 % de mayores ingresos en la renta total) es más baja en Europa y China,

La curva de elefante de la desigualdad y el crecimiento globales, 1980–2016



WID.world (2017). Series de datos y notas disponibles en wir2018.wid.world.

En el eje horizontal, la población mundial es dividida en cien grupos de igual tamaño, y ordenados ascendentemente de izquierda a derecha de acuerdo a su ingreso. El 1% de mayor ingreso fue dividido, a su vez, en diez grupos más pequeños. El grupo de mayores ingresos dentro del 1% más alto, fue dividido nuevamente en diez grupos, procedimiento que fue repetido a su vez con el de mayores ingresos dentro de este último. El eje vertical muestra el crecimiento del ingreso total de un individuo promedio de cada grupo entre 1980 y 2016. Para el grupo 99-99.1 (el 10% más pobre dentro del 1% de mayor ingreso a nivel mundial), el crecimiento fue de 74% entre 1980 y 2016. Colectivamente, el 1% de mayor ingreso a nivel mundial, capturó el 27% del crecimiento total en el período. Las estimaciones de ingresos son calculadas empleando Euros expresados en Paridad de Poderes de Compra (PPP por sus siglas en inglés). A los efectos de comparación, €1 = $1.3 = ¥4.4 en PPP. La PPP da cuenta de las diferencias en el costo de vida entre países. Los valores consideran la inflación.

Gráfico 5. Desigualdad creciente

y más alta en Oriente Medio, América Latina, e India. España es uno de los países con mayor desigualdad de ingresos de Europa y donde el sistema redistribuye menos la renta. En particular, el top 10 % posee el 57 % de la riqueza, mientras que el 50 % más pobre tiene el 7 % (además los españoles tenían en 146 000 millones de euros en paraísos fiscales en 2012). Por otra parte, la desigualdad ha aumentado mucho más rápido en EE. UU. que en Europa. Mientras que en 1980 el 1 % más rico acaparaba en torno al 10 % de los ingresos en ambas regiones, treinta y cinco años más tarde este porcentaje había subido al 12 % en Europa y al 20 % en EE. UU., donde además los ingresos del 50 % más pobre habían caído desde más del 21 % en 1980 hasta el 13 % en 2016 (en términos de riqueza, no de ingresos, el aumento del top 1 % en EE. UU. había sido incluso más espectacular, pasando del 22 % al 39 %, sobre todo por el enriquecimiento del 0,1 % más rico de la población). La divergencia en las trayectorias de Europa y EE. UU. se explica por diferencias en el acceso a la educación y en el sistema fiscal, que es mucho menos redistributivo en EE. UU. Finalmente, la riqueza privada neta ha tendido a crecer en todo el mundo (y sobre todo en los países ricos), mientras que la riqueza pública neta (activos menos deuda pública) tendía a reducirse, con lo que hoy, en el mundo, los individuos se han vuelto más ricos y los gobiernos más pobres. Las diferencias en los niveles de desigualdad responden más a las políticas públicas nacionales que a fenómenos globales como el cambio tecnológico o la expansión del comercio internacional. Esto sugiere que la desigualdad no tiene por qué seguir creciendo si se opta por políticas más redistributivas, como un acceso más igualitario a la educación y a los empleos bien remunerados, así como por sistemas fiscales más redistributivos y una lucha más activa contra los paraísos fiscales (donde está oculto el 10 % del PIB mundial). Pero nada asegura que esto vaya a ser así.

d. El creciente rechazo a la globalización

La última de las grandes tendencias sociopolíticas globales a la que nos queremos referir, que como veremos está estrechamente vinculada a las anteriores, es el creciente rechazo a la globalización en los países avanzados. De hecho, hacía décadas que existía un consenso entre las principales fuerzas políticas de EE. UU. y Europa en torno a la idea de que la apertura económica era positiva. Así, de forma paulatina, se habían ido liberalizando los flujos de comercio e inversión y, en menor medida, de trabajadores. Gracias a este orden liberal, las sociedades occidentales se habían vuelto más prósperas, más abiertas y más cosmopolitas. Aunque la apertura económica generaba perdedores, la mayoría de los votantes estaban dispuestos a aceptar un mayor nivel de globalización. Podían, como consumidores, adquirir productos más baratos de países como China y, además, entendían que el Estado del bienestar les protegería de forma suficiente si, transitoriamente, caían del lado de los perdedores (en economía política esto se llama la «hipótesis de la compensación», según la cual los países más abiertos tienden a tener Estados más grandes y que redistribuyen más). Los países en desarrollo,

por su parte, también se han venido beneficiando de la globalización económica exportando productos al rico mercado transatlántico (que cada vez es más abierto) y enviando remesas desde Occidente a sus países de origen. El invento parecía funcionar.

Sin embargo, en los últimos años, y muy especialmente desde la crisis financiera global de 2008 y la crisis de la zona euro de 2010, los defensores de estas políticas (socialdemócratas, demócratacristianos y liberales) se encuentran cada vez más acorralados electoralmente por nuevos partidos extremistas que abogan, en mayor o menor medida, por el cierre de fronteras, tanto al comercio como a la inmigración. En su mayoría se trata de partidos de extrema derecha (aunque también los hay de extrema izquierda), que reivindican la recuperación de la soberanía nacional que sienten que han perdido a manos de los mercados globales, de una disfuncional UE o de unas políticas migratorias que consideran demasiado liberales. «Recuperar el control del país» es un eslogan que comparte Trump en EE. UU., los partidarios más nacionalistas del *brexit* en el Reino Unido o el Frente Nacional francés. Todos ellos aspiran a conseguirlo reduciendo el comercio internacional y expulsando a los inmigrantes. Sus mensajes proteccionistas, nacionalistas y xenófobos, pretenden dar soluciones simples a cuestiones complejas, y están atrayendo a cada vez más votantes desencantados con la marcha de sus sociedades.

Hay dos hipótesis básicas (y no necesariamente contradictorias) que explican por qué el electorado está apoyando con cada vez más intensidad a los nuevos partidos y movimientos anti *establishment* en Occidente. Por una parte, tenemos a quienes sostienen que la revuelta populista se alimenta de votantes de clase media y baja que ven como sus ingresos están estancados y que están convencidos de que sus hijos vivirán peor que ellos. Como ha demostrado Branko Milanovic, estos son los perdedores de la globalización. Se trata en su mayoría de trabajadores poco cualificados de los países occidentales, que no se están pudiendo adaptar a la nueva realidad económica y tecnológica global y que, al perder sus empleos por la competencia de los productos de países con salarios bajos y ver cómo el Estado del bienestar no les ayuda lo suficiente, optan por dar su apoyo a quienes prometen protegerlos cerrando las fronteras. Esta hipótesis explicaría porqué, por ejemplo, el Frente Nacional francés se nutra cada vez más de votantes socialistas, de clase trabajadora o incluso de clase media, desencantados con las políticas económicas de Hollande o porqué muchos trabajadores en paro o mal pagados de *Little England*, tradicionalmente laboristas, apoyaron el *brexit* con la esperanza de que una Gran Bretaña fuera de la UE y con mayor margen de maniobra política podría protegerlos mejor de la competencia exterior.

La segunda hipótesis, también plausible, es que los votantes no se están yendo a la derecha por cuestiones económicas, sino por elementos identitarios y culturales. Así, el racismo y la xenofobia latentes que siempre han existido en Occidente (pero cuyas expresiones eran políticamente incorrectas desde

el final de la Segunda Guerra Mundial), estarían saliendo del armario debido al impacto social y cultural del aumento de la inmigración de las últimas décadas. Los votantes apoyarían así a partidos con líderes fuertes (cuyos postulados rozan el autoritarismo, como vemos en el caso de Orbán en Hungría) que ofrecen recetas para proteger la «identidad nacional» y frenar el proceso de cambio y disolución de los valores y la cultura tradicionales que la apertura y el multiculturalismo han traído. El miedo a los ataques terroristas de grupos islámicos extremistas facilita este discurso porque permite concentrar el odio al extranjero en el inmigrante de origen musulmán (que se mezcla con el debate sobre los refugiados en Europa), colocando a la seguridad en el centro del debate político, algo que no sucedía desde hace mucho tiempo en Europa. Así, los líderes fuertes y con ideas simples y claras (con discursos como el «nosotros contra ellos») seducen al votante temeroso, alimentando la ilusión de que la respuesta a sus miedos pasa por colocar a un padre protector al frente del gobierno, cuyo máximo exponente sería Putin en Rusia, figura a la que tanto Trump como Le Pen dicen admirar.

Por el momento, existe evidencia empírica para corroborar ambas hipótesis. En un reciente estudio, la consultora Mckinsey mostraba que, entre 2005 y 2014, la renta real en los países avanzados se había estancado o había caído para más del 65 % de los hogares, unos 540 millones de personas. Asimismo, varios estudios demuestran que aquellas regiones de EE. UU. que importan más productos de China tienden a desindustrializarse más rápido, generando bolsas de desempleados que, lejos de encontrar trabajo rápidamente en otros sectores, se ven excluidos del mercado laboral de forma permanente. Además, son precisamente esas zonas las que tienden a votar a políticos más radicales y con propuestas más proteccionistas.

Por otra parte, otros estudios han demostrado que los votantes de los partidos de extrema derecha en Europa y de Trump en EE. UU., lejos de ser los perdedores de la globalización, son en su mayoría clases medias y altas blancas cada vez más abiertamente xenófobas. Así, según un estudio de comportamiento electoral en siete democracias europeas, el mejor predictor del voto de extrema derecha sería el apoyo a las políticas restrictivas contra la inmigración, no las preferencias económicas de centro-derecha o la desconfianza hacia los políticos en general o hacia las instituciones europeas en particular. Otro estudio demostró también que los hombres son más proclives a apoyar a estos partidos que las mujeres, aunque sean estas últimas quienes más perjudicadas se han visto por el aumento del libre comercio al ocupar en mayor medida empleos de salarios bajos.

Para muchos, discernir cuál de las dos hipótesis es correcta es importante para poder diseñar políticas públicas que hagan frente al auge de los partidos anti *establishment* que amenazan con revertir décadas de políticas económicas que han generado riqueza y prosperidad. Pero tal vez ambas hipótesis sean correctas, en cuyo caso habría que atajar las dos causas conjuntamente. Sin embargo, es posible que reducir el problema al declive

económico, la desigualdad y la xenofobia sea demasiado simplista. La realidad es más compleja y hay otras razones que podrían explicar el rechazo a la globalización y orden liberal. A continuación, las exploramos.

El miedo a los robots

La robotización y la inteligencia artificial se presentan normalmente como grandes avances para nuestras sociedades. Aumentan la productividad y generan enormes oportunidades. El robot está presente en muchos sectores, desde la industria del automóvil y la aeronáutica hasta los astilleros. En el futuro conducirá por nosotros, cocinará y reparará averías en el hogar. El simple uso cotidiano del teléfono móvil ya nos ha liberado de muchos quebraderos de cabeza. Desde él, podemos chatear, realizar operaciones bancarias, ver un partido de fútbol o una película y saber cómo llegar lo más rápidamente posible a cualquier lugar. La llegada de Uber como sustituto del taxi convencional, así como otras aplicaciones, están transformando nuestras vidas. Pero justamente este progreso, y lo rápido que avanza, asusta a mucha gente. En Nueva York el sindicato de conductores ya ha anunciado que va a luchar contra la implantación de coches sin conductor de Uber. Y el sector hotelero está inquieto ante el crecimiento de Airbnb.

La tecnología aumenta la productividad, pero también reduce empleo en el corto plazo, sobre todo el rutinario que no requiere de una alta cualificación. Esto lleva a muchos ciudadanos de clase obrera, pero también cada vez más de clase media, a mirar con desconfianza o incluso resistirse a la modernidad y los grandes cambios tecnológicos que promueve el orden liberal, como ya hiciera el movimiento ludita que abogaba por la destrucción de las máquinas durante la Revolución Industrial. Los robots ya no sustituyen solo a los empleados en las cadenas de montaje, poco a poco están desplazando también a los trabajadores administrativos como las secretarias, los empleados de banca, los contables, e incluso los abogados y los asesores financieros.

Muchos *millenials* (nacidos entre 1980 y el 2000), por ejemplo, raramente van a la sucursal del banco y la gestión de la cartera de sus ahorros la hacen a través del logaritmo de un *robo-advisor* (es decir, a través de la pantalla del ordenador). Todo esto está creando una brecha tecnológica importante entre los profesionales más cualificados, que ven como sus ingresos suben y por lo tanto se encuentran cómodos en un mundo cada vez más competitivo, cosmopolita y globalizado, y los que no lo están. Esta división explica en parte porqué el medio rural haya votado a favor de Trump y el *brexit* mientras que las grandes ciudades se hayan decantado por Hillary Clinton y la pertenencia del Reino Unido a la UE.

En este caso, el temor que se expresa en el voto de protesta no refleja tanto un rechazo a los empleos perdidos, sino el miedo a perder los empleos del futuro o a entrar en la categoría de los trabajadores pobres, así como a

no poder entender ni utilizar las nuevas tecnologías, algo que sucede especialmente entre los ciudadanos más mayores. Millones de votantes poco cualificados o del mundo rural sienten que el Estado no se preocupa suficientemente de ayudarles a subirse al tren de la modernidad. Cada vez hay una brecha formativa mayor. Los que se pueden permitir invertir en una educación que los prepare para el siglo XXI, tienen todas las de ganar. Quienes no puedan, tendrán cada vez más dificultades para encontrar trabajo y se quedarán en la cuneta, incluso si tienen un título universitario. Esto crea una enorme frustración y podría explicar el voto antisistema.

La crisis de la democracia representativa

Finalmente, la quinta causa que puede explicar el rechazo al orden liberal es la creciente desconfianza que amplios grupos de la población tienen en las instituciones democráticas. Esto se debe a varios factores. Por un lado, en muchos países occidentales se ha desarrollado una especie de partitocracia, principalmente de los partidos de centro izquierda y centro derecha, que ha dominado excesivamente la vida política. Para muchos electores, este centro liberal se turna en el poder, pero sus políticas son muy parecidas y, desde la caída del muro de Berlín han sucumbido a las tesis del neoliberalismo. Además, existe cada vez más la sensación de que esta partitocracia está a merced de una plutocracia, formada por grandes intereses económicos, que se beneficia desproporcionadamente del funcionamiento del sistema. Esto hace que haya una falta de conexión y confianza entre las élites y el resto de la población. El principio de autoridad mismo está en entredicho. Muchos ciudadanos piensan que la clase política no los representa, que no tienen voz (ni altavoces para expresar sus ideas como lo hacen a través de las redes sociales) y además piensan que los expertos forman parte de esa élite que se beneficia del sistema actual, por lo que no ofrecen soluciones que vayan a favor de la mayoría.

Según esta hipótesis, la crisis financiera global de 2008 y su gestión posterior habrían tenido unos efectos sociales cuya dimensión solo estaríamos empezando a vislumbrar. La credibilidad de los expertos, sobre todo de los economistas, la profesión más influyente en el debate público, se ha visto dañada al no ser capaces de predecir la crisis. Acto seguido, la percepción de que el sistema político y judicial actual beneficia a las élites se habría visto confirmada cuando el contribuyente tuvo que rescatar a los bancos mientras que muy pocos de sus gestores tuvieron que pagar por sus errores. Al contrario, la sensación de muchos votantes es que los altos directivos de la banca se han llevado unas compensaciones por jubilación anticipada de millones de dólares o euros, mientras que el trabajador común tiene que trabajar toda su vida y nunca podrá llegar a esas cifras. La reputación de los expertos se ha visto todavía más dañada después de la crisis. Muchos telespectadores o lectores de periódicos se dieron cuenta que los expertos

no eran neutrales. Cada experto explicaba las causas de la crisis desde un ángulo distinto y aportaba soluciones en muchos casos contrapuestas. Unos pedían más estímulo fiscal, mientras que otros defendían la austeridad. Eso ha creado mucha confusión, al tiempo que ha deslegitimado el papel de los expertos. Para muchos la sensación es que cada experto tiene su propia agenda, y que casi todos defienden el orden liberal porque les beneficia. Del mismo modo, se piensa que muchos de estos expertos, formados en las mejores universidades y por lo tanto muy distantes del ciudadano medio, tienen valores liberales en relación con la religión, el aborto, el matrimonio homosexual, la diversidad racial y la equidad de género que no son compartidos por gran parte de la población, sobre todo en EE. UU.

La deslegitimación de los expertos y los tecnócratas es consecuencia de la falta de soluciones políticas a los problemas de nuestras sociedades. Durante mucho tiempo, los políticos se han escondido bajo el velo de las soluciones técnicas. Han acordado que los bancos centrales sean independientes y encabezados por tecnócratas protegidos del escrutinio público y democrático. También han delegado la negociación de tratados de libre comercio e inversiones a expertos y cedida soberanía a organizaciones internacionales coma la Organización Mundial de Comercio o el Fondo Monetario Internacional. En el caso de Europa este traspaso de soberanía al Banco Central Europeo y la Comisión Europea (todavía muy distantes del votante) ha sido todavía mayor. Esta delegación funcionó bien mientras la economía y el empleo crecían. Pero con la llegada de la crisis, la autoridad y la legitimidad de los tecnócratas se ha empezado a cuestionar mucho más, sobre todo porque, a falta de una respuesta política, estos han acaparado cada vez más poder. Hasta el punto de que se puede decir que los políticos han dejado que los bancos centrales resolvieran la crisis con las inyecciones monetarias. Pero, lamentablemente, se está haciendo cada vez más evidente que solo con política monetaria no se pueden resolver los problemas estructurales que tienen las sociedades desarrolladas.

Todo este cuestionamiento ha llevado a que se ponga en duda la sociedad abierta y que muchos votantes estén dispuestos a dar su apoyo a candidatos que usan un lenguaje más próximo al ciudadano de a pie y que prometen soluciones fáciles a problemas complejos. El discurso antisistema logra así aglutinar a una amalgama de votantes muy heterogénea, pero con una base cada vez más amplia. Engloba a aquellos que se sienten desprotegidos y dejados atrás, pero también a quienes les va bien económicamente pero están desilusionados con los políticos y los tecnócratas, y por lo tanto quieren reducir el peso del Estado para liberar las fuerzas del mercado.

La crisis del orden liberal internacional

Una vez terminada esta rápida panorámica a la coyuntura económica y a las grandes tendencias globales, con especial atención a las causas que

subyacen al creciente rechazo a la globalización, a continuación, pasamos a analizar en qué medida estos cambios están reconfigurando (o poniendo en peligro) el orden liberal internacional.

a) Europa desconcertada ante el aislacionismo de EE. UU.

La preocupación se extiende por las capitales europeas, y muy especialmente entre las instituciones comunitarias. Los cimientos sobre los que se sustenta el orden liberal internacional, que ha permitido a los países europeos alcanzar cotas de seguridad y prosperidad sin precedentes, se están tambaleando. Más allá de que se pudiera intuir que el declive europeo tarde o temprano llegaría porque nadie puede pasarse siglos ocupando (o compartiendo) el puesto de mando de la economía mundial, pocos esperaban una traición del amigo americano. Y esto es lo que está pasando desde que Donald Trump llegó a la Casa Blanca en 2017. De hecho, a día de hoy, parece que EE. UU. tiene una relación más estratégica con Rusia que con la UE.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, EE. UU. ha sido el principal garante de la seguridad europea, un importante *sponsor* del proceso de integración comunitario y el líder del orden económico liberal basado en reglas en que se ha apoyado gran parte de la prosperidad europea. Además, desde que el mundo se volviera económicamente más multipolar, EE. UU. solía ser un aliado con el que se podía contar. De hecho, con iniciativas como el acuerdo de libre comercio entre EE. UU. y la UE (el TTIP), que tan criticado fue por amplios segmentos de la ciudadanía europea, se pretendía dar un impulso geopolítico a la relación transatlántica que permitiera a Occidente mantener su liderazgo internacional y sentar las reglas del juego de la globalización del siglo xxi ante el auge de las potencias emergentes. Pero aquella iniciativa no cuajó. Trump acabó con el TTIP (aunque ahora parece querer recuperar su parte menos controvertida, la de la reducción de aranceles) y está abandonando a Europa a su suerte. No le interesa contar con el espacio transatlántico ni con sus otros aliados tradicionales para enfrentar el auge de China (que percibe como la principal amenaza para la hegemonía estadounidense) y está dispuesto a socavar el entramado institucional multilateral (en especial la OTAN y la Organización Mundial del Comercio), que tan cómodamente lideraba EE. UU. hasta hace bien poco.

Pero lo peor para los países europeos es que, recientemente, Trump ha pasado de menospreciar a la UE a atacarla directamente. Y su amistad con los movimientos antieuropeístas, xenófobos e iliberales que cada vez son más populares dentro de la Unión –y amenazan con destruirla desde dentro– resulta especialmente preocupante para el *establishment* de Bruselas, París y Berlín. Para Trump, «la UE es tan mala como China; es tan solo un poco más pequeña. Es increíble lo mal que nos tratan (los europeos). El año pasado tuvimos un déficit comercial con Europa de 151 000 millones de dólares. Y, además, nos gastamos una fortuna en la OTAN para protegerles» (entrevista a *Fox New*, 1 de julio de 2018). Incluso ha llegado a decir que «la UE es un

enemigo, por lo que nos hace en comercio» (entrevista a CBS, 15 de julio de 2018). Es el primer presidente de EE. UU. que ve a la Unión como un rival comercial en vez de como un aliado geopolítico. Además, y esto trae de cabeza a los elegantes y diplomáticos europeos, Trump se encuentra más cómodo con líderes autoritarios fuertes como Putin, Xi Jinping o Erdogan que con los presidentes del G-7, cuyo poder se encuentra restringido por los pesos y contrapesos de la división de poderes propia del sistema democrático liberal que tanto parecen molestar a Trump.

Aunque el presidente de la Comisión europea Jean Claude Juncker logró pactar una tregua con Trump en la guerra comercial transatlántica en junio de 2018, la lista de desplantes y amenazas a los europeos durante los últimos meses ha sido larga. Exigió que se volviera a aceptar a Rusia como miembro del G-7 (lleva fuera desde que se anexionó Crimea de 2014), se ha negado a firmar los comunicados conjuntos del grupo, ha acusado a Alemania de estar sometida a Rusia por su dependencia energética, se sacó de la chistera una exigencia imposible de que los países miembros de la OTAN aumenten hasta el 4% del PIB su gasto en defensa para que EE. UU. mantenga su lealtad con la organización (actualmente el compromiso está en el 2 % y pocos países lo cumplen) y ha afirmado en numerosas ocasiones que el *brexit* –que para la UE es trágico – es algo espléndido, añadiendo que si Theresa May hubiese seguido sus consejos la negociación le habría ido mejor, y que el Reino Unido debería demandar a la UE.

En definitiva, los líderes europeos se sienten desconcertados, traicionados, incómodos y vulnerables. Conscientes de que las formas de Trump son particularmente corrosivas para la cooperación internacional en general y para la relación transatlántica en particular, dudan sobre cuál es la mejor forma de reaccionar.

Para que la UE pueda responder a Trump, primero tiene que saber a qué se enfrenta. Por el momento, existen dos hipótesis: que Trump sea un accidente pasajero o que, por el contrario, sea un síntoma de algo más profundo que ha llegado para quedarse, lo que obligaría a los países europeos (y sobre todo a la Unión) a modificar tanto sus alianzas como su política exterior, en particular la de seguridad y defensa. A la mayoría de los europeos les gustaría pensar que Trump es un accidente, resultado de un cúmulo de casualidades que lo llevaron de forma inesperada a la Casa Blanca, y que una vez que termine su mandato quedará en la memoria como un mal sueño. Esta hipótesis se apoya en la idea de que Trump no sería presidente si no se hubiera producido la anomalía de que un *outsider* hubiera ganado las primarias del partido republicano, si Hillary Clinton hubiera ganado las elecciones (como de hecho sucedió si se atiende al voto popular), o si no se hubieran «manipulado» ciertos aspectos de la campaña electoral a través de las redes sociales. Según esta interpretación, Trump, que sería el segundo presidente populista anti *establishment* de la historia de EE. UU. (el primero fue Andrew Jackson, entre 1829 y 1837), no sería capaz de propiciar un cambio estructural y duradero

de la política exterior de EE. UU., y el orden liberal internacional que tanto gusta (y conviene) a los países europeos le sobreviviría. De hecho, los ocho años de Jackson en la presidencia no modificaron ni la esencia de lo que era EE. UU. en aquel momento, ni su papel en el mundo, que entonces era todavía marginal. Si esta hipótesis fuera correcta, lo que Europa debería hacer sería capear el temporal sin perder la dignidad al tiempo que mantiene un diálogo constante y constructivo con quienes siguen abogando por fortalecer la relación transatlántica, sobre todo los liberales internacionalistas del partido republicano. Debería responder (con cautela) a algunas de las bravuconadas de Trump, especialmente en materia comercial, pero sin modificar significativamente su posición, confiando en que el próximo presidente norteamericano fuera «normal», volviera a entender el valor de la Alianza Atlántica, apoyara la integración europea y se mostrara de nuevo dispuesto a sostener, con ayuda de otros, las cada vez más necesarias estructuras de gobernanza global. De hecho, muchos europeos, tal vez confundiendo los deseos con la realidad, piensan que Trump no terminará su mandato porque en algún momento se abrirá un proceso de *impeachment*, y que, en todo caso, no será reelegido en 2020.

Sin embargo, existe otra posibilidad, que los europeos se resisten a aceptar pero que podría reflejar mejor lo que está ocurriendo. Que el trumpismo vaya más allá de Trump porque nos hable tanto de fracturas más profundas en la sociedad norteamericana como de una recalibración de lo que significa el interés nacional de EE. UU. en un mundo cada vez más multipolar y en el que Occidente está en declive. Así, es posible que la elección de Trump refleje un descontento estructural de los votantes norteamericanos con el *establishment*, con los liberales cosmopolitas de las costas este y oeste y con el injusto reparto de los beneficios de la globalización y el cambio tecnológico, que haya llegado para quedarse (y que también tendría su eco en Europa con el apoyo al *brexit*, a partidos como la Lega en Italia, el Frente Nacional en Francia, las posiciones del actual canciller austríaco o las política iliberales que aplican los gobiernos húngaro y polaco sin que su popularidad se vea mermada). Más allá de que esto se vaya a traducir en electorados más proclives al cierre de fronteras y al proteccionismo (sintetizados a modo de eslogan en el *America First* de Trump y que ya estamos observando), esto significaría que la probabilidad de que Trump fuera reelegido en 2020 sería elevada y, además, que la política exterior estadounidense se volvería cada vez más aislacionista y centrada en frenar el auge de China, lo que sería dañino para la UE.

En este escenario, EE. UU. iría retirando paulatinamente el paraguas de seguridad que ha tenido desplegado sobre Europa desde hace setenta años, obligando a los europeos a hacerse responsables de su propia seguridad (y, sobre todo, de su relación con Rusia). Así, aunque el próximo presidente tuviera formas más educadas y menos agresivas que Trump, es posible que desde EE. UU. se interprete que ser el principal proveedor de bienes

públicos globales –desde la seguridad hasta la existencia de estructuras de gobernanza económica internacional legítimas basadas en reglas– ya no le interese. Al fin y al cabo, la estadounidense es una economía bastante cerrada comparada con la de los países europeos o la de China, por lo que cierta erosión de la globalización económica puede resultarle menos nociva que a otros, especialmente cuando está camino de lograr su independencia energética, mantiene su poder estructural en el sistema financiero y todavía puede ejercer su poder para garantizar que sus intereses comerciales y tecnológicos sean respetados en una economía global donde impere la ley del más fuerte. Además, su opinión pública, desencantada con la globalización ante el aumento de la desigualdad y crecientemente proteccionista, no siente apetito por revertir este impulso aislacionista.

Desde un punto de vista geoestratégico, incluso tendría cierto sentido que, en la medida en la que el gran enfrentamiento geopolítico del siglo xxi será entre China y EE. UU., a la Administración estadounidense le podría interesar debilitar a la UE para evitar que en algunos temas en disputa (especialmente los económicos) pudiera adoptar una posición equidistante entre ambos colosos. De hecho, si se analiza con cuidado la política exterior de Obama, ya se observan algunas muestras de este repliegue estratégico estadounidense. Pero como el anterior presidente norteamericano era más popular en los países de Europa Occidental que en EE. UU., su giro hacia Asia y su negativa a involucrarse militarmente cerca de las fronteras europeas pasó algo desapercibido (aunque también es cierto que nunca abanderó el proteccionismo, cuestionó las instituciones internacionales o trató de debilitar la UE, aunque sí pidió a los países europeos que aumentaran su gasto en defensa).

En definitiva, EE. UU. lleva años prestando cada vez menos atención a los asuntos internacionales e intentando reducir su gasto en política exterior para no sufrir lo que el historiador Paul Kennedy bautizó como Imperial *overstretch* (que podríamos traducir como «sobrecarga del Imperio»), y que históricamente ha llevado al colapso de los imperios cuando estos mantienen demasiados frentes abiertos en el exterior. Esta tendencia no la inició Trump, y tampoco parece que se vaya a revertir sustancialmente en el futuro.

b) Una China que se expande

Al tiempo que EE. UU. cambia su política exterior, se está produciendo un rápido ascenso de China como potencia económica. En 1988, en paridad de poder de compra, la renta per cápita de los estadounidenses era 25 veces más alta que la de los chinos, mientras que hoy solo es cuatro veces mayor. Hace tres décadas la economía estadounidense representaba el 28 % de la economía mundial, y la china solo el 2 %, o lo que es lo mismo, la economía china era trece veces menor que la americana. Hoy EE. UU. representa el 25 % de la economía mundial y China el 15 %, por lo tanto, las diferencias

entre los dos máximos competidores se están reduciendo cada vez más y es muy probable que China supere en términos de PIB absoluto a EE. UU. en la próxima década.

Sin embargo, en el plano político, diplomático y militar las distancias entre las dos superpotencias de inicios del siglo xxi son todavía muy grandes. EE. UU. sigue comandando y controlando todos los océanos y mares con sus once portaviones nucleares y sus seis flotas en activo, y su red diplomática de alianzas hace que continúe siendo el poder hegemónico, en lo que Susan Strange describió como los cuatro pilares del poder estructural: el poder económico, financiero, militar y el del conocimiento y las ideas, también denominado como el poder blando. Si bien es cierto que se puede argumentar que el poder de EE. UU. está en relativo (aunque no absoluto) declive, especialmente si se compara con China, su poder es todavía enorme[1]. Hasta el punto de poder decir que en las relaciones internacionales, EE. UU. es todavía el poder imprescindible.

China, en cambio, hasta hace muy poco siempre había seguido la máxima de Deng Xiaoping de esconder su poder y esperar su momento. Su comportamiento en las relaciones internacionales era pasivo. Esto ha cambiado con la elección de Xi Jinping como secretario general en 2013, y presidente en 2013. China está empezando a adquirir más protagonismo y el proyecto que mejor refleja esta nueva era en la diplomacia china es la nueva Ruta de la Seda, o como lo llaman las autoridades chinas: la Iniciativa de la Franja y la Ruta. El proyecto es sin duda enormemente ambicioso. Pretende acercar por tierra, mar y aire (y el ciberespacio) a los dos extremos de la masa continental euroasiática, es decir, a la Europa occidental con la China oriental y para conseguirlo tiene como objetivo desarrollar y estabilizar los países y las regiones que están en el medio, empezando por las regiones occidentales chinas de Xinjiang y Tíbet, pasando por Asia Central y acabando en el Mediterráneo.

El proyecto es de tal envergadura que ha generado una serie de dudas: económicas y políticas. En primer lugar, no está claro si China va a ser capaz de desarrollar la diplomacia monetaria y los recursos necesarios para financiar una iniciativa que para algunos analistas del sector privado podría costar, solo en gasto en infraestructuras, unos cinco billones de dólares en los próximos diez años, es decir, lo mismo que el PIB anual de Japón. Y estas estimaciones pueden ser conservadoras ya que el Banco Asiático de Desarrollo cree que de aquí al año 2030 se podrían necesitar 26 billones de dólares para cubrir las necesidades de infraestructura en toda Asia. Por otra parte, si al final China consigue su propósito, a nivel político hay mucha incertidumbre, y cierta preocupación, por entender qué repercusiones va a tener este proyecto desde el punto de vista estratégico y geopolítico. La pregunta de

[1] Ver el Índice de Presencia Global del Real Instituto Elcano para una ilustración gráfica: http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/.

fondo es si China, como superpotencia emergente, se va a acoplar al orden económico y político liderado hasta ahora por las potencias occidentales o si va a ser una potencia revisionista que va a romper con el orden establecido. Es decir, si va a acatar, matizar o vulnerar el orden establecido o si va a intentar crear uno nuevo. Lo que está claro es que en cualquiera de las opciones entramos en una fase de transición geopolítica que será sin duda uno de los mayores desafíos de las próximas décadas, tanto para la UE en su conjunto, como para España, en particular.

Principales riesgos para el crecimiento y la estabilidad

Como se ha señalado, a pesar de las incertidumbres geopolíticas y al cambiante escenario internacional, el crecimiento económico durante 2019 debería seguir siendo positivo y robusto, aunque menor que en años anteriores. Sin embargo, existen múltiples riesgos que hay que tener en cuenta y que podrían generar inestabilidad económica y reducir el dinamismo. A continuación, revisamos los principales.

a) La guerra comercial

Como hemos visto, el presidente de EE. UU., Donald Trump, está dispuesto a modificar el orden liberal internacional. Y ha empezado a hacerlo mediante la guerra comercial. Más allá de sus pulsiones mercantilistas, xenófobas y anticooperativas, su objetivo parece ser algo tan primario como conseguir su reelección en 2020. Y lo peor es que la estrategia podría salirle bien. Con una economía en pleno empleo y creciendo con fuerza, el impacto negativo de los aranceles sobre el acero, el aluminio, las lavadoras, los paneles solares, las aceitunas españolas, los automóviles (si se formalizan) o la interminable lista de productos chinos sobre los que ya ha anunciado barreras se notará poco a corto plazo. Incluso una guerra comercial abierta con China, una escalada de represalias comerciales con la UE, Canadá y otros socios tradicionales, la renegociación del acuerdo de libre comercio de América del Norte (NAFTA), rebautizado como USMCA o el boicot sistemático a la Organización Mundial de Comercio (OMC), aunque plantarían las semillas de la destrucción del sistema global de comercio, no lo harían volar por los aires, al menos todavía.

Las guerras comerciales reducen gradualmente el potencial de crecimiento económico, carcomiendo la eficiencia en la asignación de recursos a nivel mundial, aumentando los precios de muchos productos y destruyendo empleo en términos netos.

Aunque es imposible anticipar cuál será el impacto de la escalada arancelaria a la que estamos asistiendo, entre otras cosas porque no conocemos hasta donde llegarán las medidas proteccionistas, el efecto no será menor. Así, el principal *think tank* económico europeo, Bruegel, estimaba en un reciente

informe que una guerra comercial abierta podría reducir la renta per cápita de cada europeo en 1 250 euros anuales.

Asimismo, Paul Krugman defendía que los aranceles podrían subir entre un 30 % y un 60 % en todo el mundo, lo que podría reducir el comercio internacional en un 70 % y bajar el PIB mundial entre 2 y 3 puntos porcentuales. Además, en la medida en la que la guerra comercial supondría pasar de un sistema de reglas (imbricado en la OMC) a otro más parecido a la ley de la selva, el crecimiento podría caer todavía más a largo plazo debido al aumento de la incertidumbre.

Al mismo tiempo, y esto es lo más grave desde el punto de vista geopolítico, la guerra comercial mina la confianza entre países –como se vio de manera gráfica en la cumbre del G-7 en Canadá en 2018– y obliga a sus líderes a contraatacar ante las amenazas del otro para no quedar como parias. Por ello, su impacto económico no es equivalente al de las crisis financieras, que al cortocircuitar el sistema de crédito pueden tumbar la economía mundial en cuestión de horas. Las batallas comerciales, que ya se vivieron en los años treinta, pueden tardar años en hacerse notar plenamente en la economía real, aunque a las bolsas suelan llegar antes. Y ese es tiempo suficiente para que Trump consiga victorias electorales si es capaz de vender a sus bases que se ha puesto duro con quienes «roban» a EE. UU., sobre todo los chinos, los mexicanos y los alemanes.

En definitiva, cuando los historiadores analicen el mandato de Trump, es probable que lo asocien a un unilateralismo agresivo que contribuyó a la aceleración del declive hegemónico de EE. UU. y de su prestigio en el mundo. Tal vez vayan más allá y hablen de 2018 como el año del principio del fin del orden liberal internacional, imperante en Occidente desde la Segunda Guerra Mundial. De hecho, cuanto más dure Trump más derruido quedará el sistema global. Y no tanto porque otros líderes norteamericanos no vayan a compartir la idea de que EE. UU. debe realizar un repliegue estratégico, aislarse cada vez más y financiar cada vez menos algunos bienes públicos globales (eso ya lo hizo Obama), sino porque las formas de Trump son particularmente corrosivas para la cooperación multilateral basada en normas, lo que aumenta exponencialmente el riesgo de «accidentes» que precipiten escaladas de conflicto. En todo caso, como el nivel de interdependencia económica internacional es tan elevado y la tecnología hace a las guerras tan destructivas –si es que alguna vez lo fueron menos–, el campo de la erosión del orden liberal parece que se jugará, sobre todo y por el momento, en el campo comercial.

Los principales perdedores de la guerra comercial son los países que más se han beneficiado del sistema de reglas multilaterales imbricado en la OMC en las últimas décadas. En primer lugar, los países europeos (y muy especialmente España, que siempre que ha abierto su economía ha salido beneficiada), pero también Canadá, Japón, los países de América Latina y, más

recientemente, los emergentes asiáticos, con China a la cabeza, y cada vez más algunos africanos. No debe olvidarse que tanto los acuerdos comerciales como la propia UE han servido a los países (y a sus líderes) para civilizarse y enterrar sus bajas pasiones, dejando que la legitimidad del derecho sustituyera a la ley del más fuerte, y permitiendo así que la economía mundial creciera (aunque con cada vez mayor desigualdad) al alejar el fantasma del conflicto entre grandes potencias.

Por ello, la mayoría de la comunidad internacional está tan preocupada por los aranceles anunciados por EE. UU. como por su boicot a la OMC, que se ha plasmado en el bloqueo de la renovación de los jueces de su mecanismo de solución de disputas (lo que lo paralizará a finales de 2019) y en el uso de la cláusula de seguridad nacional para justificar sus aranceles al acero y al aluminio. Esto supone una flagrante violación del espíritu de las normas porque importar acero o aluminio de Canadá, Alemania o México dista mucho de suponer una amenaza de seguridad para EE. UU. Pero, además, pone a la OMC ante un dilema imposible: si autoriza los aranceles estadounidenses (algo previsto en su artículo XXI para casos excepcionales) otros países podrían utilizar la seguridad como argumento para cerrar sus mercados; pero si no los autoriza, abrirá la puerta a que EE. UU., la mayor economía del mundo, abandone la organización, hiriéndola de muerte.

Por el momento, la UE ha optado por erigirse en quien plante cara al proteccionismo de Trump y defienda el sistema multilateral de comercio. Con esta actitud refuerza la visión de la Unión como una potencia normativa; es decir, que (en ocasiones) actúa por principios y valores más que por intereses, aún a costa de sufrir daños económicos que habría podido evitar si se hubiera puesto de lado y no hubiera anunciado represalias comerciales contra EE. UU.

La pregunta del millón es si la guerra comercial va a ir a más o no. Y aquí, el vaso se puede ver medio lleno o medio vacío. Los optimistas pueden subrayar que EE. UU. y la UE acordaron en junio de 2018 frenar la escalada arancelaria (la Unión había impuesto 2 800 millones de euros en aranceles a los productos estadounidenses en respuesta a las restricciones a las compras de acero y aluminio que la Administración Trump estableció en mayo), e incluso abrir negociaciones para avanzar en un espacio transatlántico libre de aranceles. Asimismo, Canadá, México y EE. UU. han cerrado con cambios cosméticos la renegociación el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que ya no se llamará NAFTA sino USMCA (las siglas de los países, sin las palabras «comercio» ni «libre» en el nombre, muy al gusto de Trump), y algo parecido ha sucedido con el acuerdo entre EE. UU. y Corea (ahora le toca el turno a Japón). Aunque todavía está por ver si en los próximos meses EE. UU. decide cumplir su amenaza de imponer unilateralmente restricciones a las importaciones de coches, podría decirse que estamos en fase de desescalada en lo relativo a la guerra comercial entre EE. UU. y sus aliados tradicionales. El optimismo puede además completarse al constatar que,

ante el unilateralismo de Trump, la UE se ha lanzado (con éxito) a ampliar su red de acuerdos comerciales preferenciales para que una eventual guerra comercial dañe menos su crecimiento, lo que supone que los exportadores europeos tienen ahora un mejor acceso a los mercados de Japón, Singapur o México, entre otros.

Pero si se prefiere ser pesimista, basta con constatar que las cosas entre EE. UU. y China van cada vez peor. De los 300 000 millones de dólares en aranceles que EE. UU. ya ha impuesto sobre sus importaciones, la gran mayoría son a productos chinos. Y China, lejos de achantarse, ha respondido con aranceles equivalentes. La táctica de la amenaza, que parece haberle funcionado a Trump con México, Canadá o Corea, no le funcionará con China, que es una economía mucho más grande, menos dependiente de EE. UU. y que ya ha depreciado el tipo de cambio de su moneda para anular el efecto de los aranceles. Por lo tanto, a día de hoy, lo más probable es que la guerra comercial se intensifique en el Pacífico, e incluso que todo el comercio entre EE. UU. y China termine cubierto por aranceles. Esto sería dañino para la economía mundial, pero no letal, y su impacto directo en Europa sería reducido.

El problema es que para desterrar definitivamente el peligro de la guerra comercial lo que necesitamos es renovar las reglas del juego de la globalización de forma que se pueda integrar a China en el entramado de la gobernanza comercial multilateral con unas nuevas normas que sean consideradas legítimas por todos los países, lo que pasa por asegurar que las empresas chinas no juegan con ventaja gracias al apoyo de su gobierno. Pero para eso, EE. UU. y China primero tienen que hacer las paces.

b) El exceso de deuda

El sector financiero es hoy en día excesivamente poderoso y atrae demasiado capital y talento. Una de las principales razones de esta evolución es estructural. El capitalismo moderno depende excesivamente de burbujas crediticias ligadas al sector inmobiliario para crecer, y esas burbujas suelen estar generadas por la banca, ya que, por su sistema fraccionado, es realmente la responsable de crear dinero. La consecuencia de todo esto es que generamos demasiada deuda. Y lo cierto es que la deuda ha sido la que nos ha llevado a la crisis financiera hace diez años, y desde entonces en vez de reducirse solo ha aumentado a nivel mundial.

Un estudio reciente de McKinsey calcula que en 2007 la deuda total en el mundo (sumando la deuda pública, la de las empresas no financieras y la de los hogares) era de 97 billones de dólares. Diez años más tarde, en 2017, ya llegaba a los 169 billones, es decir, ha experimentado un aumento del 74 %, o lo que es lo mismo, ha pasado del 167 % del PIB mundial al 209 %. China ha aumentado su deuda enormemente, del 145 % al 256 % del PIB, pero países de referencia como Suecia (233 % a 275 %), Canadá (221 % a 296 %)

y Francia (216 % a 304 %) también lo han hecho. En España la deuda ha pasado del 242 % en 2007 al 275 % en 2017 (y llegó a estar en 297 % en 2013).

Esta montaña de deuda acumulada en una década, que para algunos países sigue una tendencia ascendente, se va a convertir en términos ciclistas en una pared muy pendiente en la siguiente recesión, que algunos ya vaticinan que será en los próximos dos o tres años. Cuando llegue la crisis, muchos Estados, y muchos hogares y empresas, no tendrán parches para amortiguar el dolor y entonces las heridas señaladas anteriormente pueden abrirse todavía más. Hay tres formas de hacer frente a la deuda. La primera es crecer para poder pagarla, pero debido precisamente al sobreendeudamiento, al envejecimiento y la revolución tecnológica que mantiene los salarios bajos y la productividad concentrada, el crecimiento no está alcanzando niveles deseados. La segunda es generar inflación para reducir su valor real, pero eso tampoco se está consiguiendo a pesar de las políticas monetarias expansivas. Y, por último, está la opción de reestructuración, que es un eufemismo para decir impago (normalmente parcial), pero eso es algo que se quiere evitar a toda costa porque puede hundir nuevamente al sistema bancario, que es el mayor tenedor de deuda (soberana), y porque hacer reestructuraciones masivas no es fácil socialmente y algunos países están más preparados que otros. Por el momento, parece que la opción más probable será aprovechar los bajos tipos de interés para seguir refinanciando la deuda esperando que el crecimiento continúe durante años. Pero el riesgo de que esta estrategia falle podría ser elevado.

c) El *brexit*

El Reino Unido siempre ha sido un socio extraño en la UE. Cuando el proyecto de integración comunitario arrancó en 1957, los británicos se quedaron fuera y promovieron un proceso de integración alternativa, la European Free Trade Association (EFTA), con solo comercio y pocas instituciones. Y es que, el propio Winston Churchill había dicho al final de la Segunda Guerra Mundial que, para asegurar la paz, se debía caminar hacia unos EE. UU. de Europa, pero sin incluir al Reino Unido. En aquel entonces, la mayoría de los británicos soñaban que mantendría su poder e influencia debido a la relación especial con EE. UU. y al peso de la Commonwealth. Pero todos esos delirios de grandeza fueron cayendo durante las siguientes décadas y, tras varias humillaciones económicas y geopolíticas (crisis del Canal de Suez de 1956 o claro declive económico en relación al continente), el Reino Unido optó por pedir su entrada en la Comunidad Económica Europea con la cabeza baja. Tras la muerte del general De Gaulle, que se regodeó varias veces vetando la entrada británica, esta por fin se materializó en 1973.

Desde entonces, el Reino Unido siempre ha tenido una visión transaccional de su pertenencia a la Unión. Su proyecto nacional de modernización o democratización nunca ha estado vinculado a Europa, como sí les sucede a España y otros países del sur de Europa. Siempre ha mantenido una actitud

muy recelosa de ceder demasiada soberanía y nunca ha compartido el proyecto de integración política que tienen la mayoría de los Estados miembros de la UE. Para los británicos, siempre hasta ahora maestros en el arte de la diplomacia, cada *dossier* europeo debía ser analizado en términos de coste-beneficio, y esta estrategia les ha llevado a gozar de una situación especial dentro de la UE: lograron el llamado cheque británico para reducir su contribución neta al presupuesto comunitario por su rechazo al peso de la política agrícola común y no forman parte del espacio Schengen, ni del euro.

Pero cuando la crisis financiera de 2008-10 y la del euro de 2010-2013 obligaron a los países europeos a profundizar en su integración económica y monetaria, los británicos empezaron a comprender que la Unión iba a avanzar hacia un nivel de integración más profundo, que los obligaba a plantearse si estaban dispuestos a seguirla o no (eso sucedió, por ejemplo, con la unión bancaria, el pacto fiscal o la creación del MEDE). Y, aunque el *brexit* es una pésima idea económica y un claro error de cálculo de las élites del partido conservador, sobre todo de Cameron, no puede negarse que algunas partes del Reino Unido (no Escocia ni Londres), nunca se han sentido plenamente cómodos con su pertenencia comunitaria. Desde la Segunda Guerra Mundial, siempre han recurrido a Europa como un plan B y con la cabeza baja, cuando sus imaginarios proyectos imperiales de gran potencia les han fallado. Es esencial entender esto para enmarcar la inquietante realidad del *brexit*.

Es imposible anticipar qué sucederá con el *brexit*. Lo primero que hay que tener claro es que una cosa es el acuerdo de salida, también llamada «el divorcio» y sobre el que ya existe un texto jurídicamente vinculante y otra distinta es la relación futura, que todavía está por negociarse. Pero es importante subrayar que solo se llegará a una negociación constructiva sobre la relación futura si se produce un divorcio amistoso; es decir, si el Parlamento británico aprueba el acuerdo negociado entre la Comisión Europea y el Gobierno británico. Por lo tanto, siempre que no se produzca un segundo referéndum que frene el *brexit*, primero hay una opción binaria entre *brexit* con acuerdo o *brexit* sin acuerdo o caótico; y solo en el caso del *brexit* con acuerdo (y tras el periodo transitorio) se negociaría la relación futura, que puede dar lugar a un *brexit* duro (en forma de acuerdo de libre comercio a la canadiense) o blando (en forma de pertenencia al mercado interior a la Noruega o Suiza). La opción por la que finalmente se opte determinará el impacto económico del *brexit*, que a día de hoy es imposible estimar, pero que muy probablemente será negativo y más dañino para el Reino Unido que para la UE y más adverso conforme nos alejemos más del *statu quo* actual, en el que la integración económica es completa.

En todo caso, es posible afirmar que el *brexit* se ha estrellado. Salir de la UE es mucho más difícil de lo que cualquiera pudiera imaginar. El Reino Unido se siente derrotado, y Bruselas y las otras 27 capitales europeas reprimen su *schadenfreude* para no hacer sangre. *Chapeau* para Michel Barnier. Los

libros de historia lo recordarán como aquel negociador para la UE serio, firme, elegante, astuto y magnánimo al final del proceso, sabedor de que ha mantenido la UE unida e implacable.

Del otro lado, sus contrapartes británicas han ido dimitiendo. No hace falta decir más para determinar quién ha ganado la partida. También es verdad que los británicos partían con unas cartas muy malas. Pase lo que pase en los próximos meses y años, el *brexit* no será glorioso como pensaban Boris Johnson y Nigel Farage, los dos líderes de los denominados *brexiteers*, un término que suena demasiado simpático para la infame causa que han intentado defender.

El *brexit* como proyecto ha fracasado. Theresa May –la estoica capitana que no abandona el barco mientras sus oficiales saltan por la borda– lo ha resumido bien. A estas alturas ya solo hay tres opciones y las tres son malas: aceptar este acuerdo (porque no habrá otro), acabar sin acuerdo o parar el *brexit*. ¡Vaya panorama! Los tres escenarios son durísimos para una nación que hasta ayer pensaba que era la segunda más poderosa del mundo.

Aprobar el acuerdo significa tener que aplicar las reglas de Bruselas sin poder sentarse a la mesa. Es decir, lo contrario de recuperar soberanía. Si el Reino Unido opta por la heroica, el varapalo sería todavía peor. Una recesión de caballo (esta vez sí) y las autopistas con kilómetros de camiones para pasar aduanas. Incluso Dominic Raab se ha enterado hace poco que el único puerto de entrada es Dover. Es obvio que un noacuerdo sería perjudicial para las dos partes, pero mucho peor para el Reino Unido.

Finalmente, dar marcha atrás al *brexit* sería también un baño de humildad para muchos británicos. El resultado del referéndum de 2016 fue un *shock* para el país, pero el pragmatismo inglés hizo que incluso muchos que habían votado *remain* dijesen: «Bueno, si esto es lo que quiere la mayoría, pues entonces que así sea». El tan cacareado: «Let's get on with it». Pero, ahora, de repente reconocer que es imposible salir es muy difícil de tragar.

Escenarios de futuro

a) Fragmentación económica y conflicto: una nueva guerra fría

En su *Historia de la guerra del Peloponeso*, escrita en el 400 a. C., Tucídides explicaba cómo el enfrentamiento entre la dominante Esparta y la emergente Atenas resultó ser inevitable porque la primera se veía amenazada por la segunda y eso llevó a la escalada militar. Hoy estamos en una situación similar entre EE. UU. y China. Solo hace falta leer (o ver) el discurso del vicepresidente de EE. UU., Mike Pence, en el Hudson Institute el pasado 4 de octubre. Allí Pence articula un sentimiento que se viene fraguando desde hace tiempo

en el *establishment* de Washington y que se podría resumir así: «China está amenazando la posición dominante de EE. UU. y tenemos que hacer lo posible para evitar el *sorpasso*».

Esta idea no es nueva. Pero lo que es novedoso es el lenguaje usado por el segundo cargo político más importante de la primera potencia mundial. Pence declara abiertamente que China ha dejado de ser un competidor y se ha convertido en un rival estratégico que está utilizando todo tipo de armas y artimañas para desbancar a EE. UU. de su trono.

El acecho chino es patente en todos los ámbitos. En el militar, Pekín está expandiendo sus fronteras en el mar Meridional y Oriental de China e intentando desplazar a EE. UU. como poder dominante en su región de influencia. En el campo diplomático, el Gobierno ha lanzado la nueva ruta de la seda y conseguido que las potencias europeas se sumasen al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, pese a la resistencia de Washington. En lo económico, el gigante asiático ya ha superado en paridad de compra la economía americana, exporta mucho más que esta, y ha aumentado sus inversiones (y las dependencias que estas generan) en el resto de Asia, África, América Latina y ahora también en Europa.

En lo tecnológico, China ha creado un ciberespacio propio y sus grandes empresas, como Alibaba y Tencent, están penetrando ya los mercados occidentales. Es más, gracias a las obligadas transferencias de tecnología y al robo de propiedad intelectual, pero también a su propia inversión, el país asiático ya está compitiendo de tú a tú con EE. UU. en *big data* e inteligencia artificial.

En lo político, Pence sostiene que China quiere exportar su modelo autoritario al resto del mundo y para ello incluso se atreve a interferir en los sistemas políticos de los países occidentales, por vías ilegales como los ciberataques, pero también por el arte de la persuasión y las relaciones públicas. El vicepresidente hasta llega a insinuar que los 430 000 estudiantes chinos en los EE. UU. pueden ser una quinta columna para el Partido Comunista de China (PCCh). Así, este discurso podría marcar el principio de una nueva guerra fría.

Desde hace años el *establishment* de Pekín viene anunciando que a medida que la economía del país amenace con adelantar a la americana en términos absolutos, EE. UU. va a intentar descarrilar la locomotora china, por eso se ha elegido desde el PCCh a un hombre fuerte como Xi Jinping para estar al mando durante esta fase de *sorpasso*, dure lo que dure. Este inquietante análisis está basado en la historia. Graham Allison ha estudiado 16 transiciones de poder en los últimos 500 años, y en 12 de ellas, la potencia dominante y la ascendente cayó en la trampa de Tucídides, es decir, se enzarzaron en un enfrentamiento armado. Esto asusta. Aunque hay un hilo de esperanza. Los cuatro casos donde no hubo guerra fueron en el siglo xx y uno de ellos fue la caída (pacífica) de la Unión Soviética.

b) Situación reconducida: reforma multilateral y cooperación

El enfrentamiento (militar o de otra índole) entre China y EE. UU. no es la única alternativa posible para el futuro. De hecho, hasta que Trump llegó a la presidencia norteamericana casi todos los especialistas en relaciones internacionales consideraban que, aunque la rivalidad entre las dos grandes potencias marcaría la geopolítica del siglo XXI, el enfrentamiento no comenzaría a materializarse hasta más adelante. China estaba cómoda con el *statu quo*, EE. UU. seguía siendo la única superpotencia y la interdependencia económica entre ambos, a la que el historiador Nial Ferguson bautizó como *Chimérica*, aseguraba que ninguna de las dos estuviera interesada en un enfrentamiento directo. De hecho, durante años China ha rehuido del concepto del G-2 y siempre ha estado interesada en que otros países se sentaran a la mesa de la gobernanza global. Ante las políticas proteccionistas de EE. UU., China ha hecho una cerrada defensa del orden multilateral basado en reglas, aunque algunas veces ni siquiera ella misma las haya cumplido a rajatabla, aunque tampoco las haya quebrantado abiertamente. Más bien, ha tendido a aprovechar los grises de la regulación (especialmente en lo relativo al comercio, las inversiones y la protección de la propiedad intelectual), para seguir generando crecimiento económico, y esperaba poder seguir haciéndolo durante al menos dos décadas más.

Por otro lado, como se ha mencionado, la UE ha intentado defender el orden liberal multilateral y ha reforzado nuevas alianzas con países aliados en defensa del sistema de libre comercio. La OMC necesita una reforma, que a día de hoy es difícil, pero existe la posibilidad de que, poco a poco, las posiciones de China y EE. UU. (con o sin Trump) se vayan suavizando y se logren reformar las reglas del juego de la globalización para evitar la fragmentación de la economía mundial. Esto requeriría que una UE cohesionada y con una voz fuerte, apoyándose en Japón, Canadá, Australia, Corea del Sur o los países de América Latina, pudiera seducir a China y a EE. UU. para que aceptaran refundar las normas de la globalización, que, en esta nueva fase, serían diferentes de las preferidas por el Consenso de Washington. Este sería, con toda seguridad, el escenario más deseable.

Epílogo: aprender a moverse en la incertidumbre

Como hemos visto, el año se presenta con buenas perspectivas económicas pero lleno de curvas geopolíticas y marcado por transformaciones estructurales de gran calado en la economía política internacional. De hecho, 2019 sea tal vez el año en el que mayor es la diversidad de opiniones sobre cómo irá la economía y cómo evolucionarán sus principales indicadores. Los fundamentales macroeconómicos a nivel global son sólidos, pero cada vez hay más voces que ven en el mal comportamiento de las bolsas en 2018 el presagio de una nueva recesión. Asimismo, no existe consenso entre los analistas sobre si el precio del petróleo, que suele ser un buen indicador de la

fortaleza o debilidad del ciclo global, subirá o bajará. Por último, hay quienes piensan que, como la economía de EE. UU. y la de los países del norte de la zona euro está operando a su máximo potencial (con un *output gap* positivo, como les gusta decir a los economistas), la inflación comenzará a acelerarse, mientras que para otros seguiremos viendo subidas de precios muy moderadas a pesar de la elevada liquidez, tal y como hemos hecho durante la última década, por no haber salido todavía de una fase de pseudoestancamiento secular poscrisis.

En definitiva, lo que probablemente determinará si el 2019 se cierra con mejores o peores resultados que los presentados en las páginas anteriores (y que constituyen el escenario más probable) será la evolución de la confianza y de las expectativas. Ya en 1936, John Maynard Keynes escribía en su *Teoría general de la ocupación el interés y el dinero* (Fondo de Cultura Económica, Tercera edición, 2001, pp. 141):

> *«Aun haciendo a un lado la inestabilidad debida a la especulación, hay otra inestabilidad que resulta de las características de la naturaleza humana: que gran parte de nuestras actividades positivas dependen más del optimismo espontáneo que de una expectativa matemática, ya sea moral, hedonista o económica. Quizá la mayor parte de nuestras decisiones de hacer algo positivo, cuyas consecuencias completas se irán presentando en muchos días por venir, solo pueden considerarse como el resultado de los espíritus animales, de un resorte espontáneo que impulsa a la acción de preferencia a la quietud, y no como consecuencia de un promedio ponderado de los beneficios cuantitativos multiplicados por las probabilidades cuantitativas».*

Si los riesgos no se materializan y la sensación de incertidumbre se disipa, los *animal spirits* de los que hablaba Keynes elevarán el consumo y la inversión, haciendo de 2019 otro buen año económico. Por el contrario, si cunde el pesimismo, podríamos entrar en una dinámica de expectativa autocumplida, en la que la economía termina exhibiendo un mal comportamiento precisamente porque todos esperan que así lo haga.

Nadie sabe cuándo llegará la próxima recesión, pero seguramente no será en 2019 y, en todo caso, cuando llegue, no será tan severa como la última. A veces se olvida que las grandes crisis financieras como la de 2007-2009 –que generó la crisis del euro en 2010-2013– solo se producen cada cien años.

Capítulo segundo

La asociación estratégica chino-rusa

José Pardo de Santayana

Resumen

Desde el colapso de las relaciones entre la Federación Rusa y Occidente como consecuencia de la crisis de Crimea y Ucrania en 2014, la asociación estratégica chino-rusa se ha convertido en una realidad geoestratégica de primer orden. Ambas potencias comparten el deseo de retar los principios que rigen el orden liberal internacional inspirado por EE. UU. que presidía las relaciones internacionales desde el final de la Guerra Fría. En la actualidad las relaciones entre Pekín y Moscú, por un lado, y Washington, por otro, no dejan de hacerse cada vez más tensas, incluida la amenaza de guerra económica y el fantasma de la escalada nuclear, lo que dibuja un panorama internacional incierto e inestable con un orden mundial multipolar que ha dejado atrás el periodo de hegemonismo norteamericano.

Palabras Clave

EE. UU., China, Rusia, Occidente, relaciones internacionales, orden mundial, guerra económica, desarrollo, paz.

The Chinese-Russian strategic partnership

Abstract

Since the collapse of Russian relationship with the West over Crimea and Ukraine in 2014, the Sino-Russian strategic partnership has become a first rank geostrategic reality. Both powers share the desire to challenge the principles that govern the international liberal order inspired by EE. UU. that governed international relations since the end of the Cold War. At present, the relations between Beijing and Moscow, on the one hand, and Washington, on the other, are becoming increasingly tense, including the threat of economic war and the ghost of nuclear escalation, which draws an uncertain and unstable international panorama with a multipolar world order that has left behind the period of US hegemony.

Keywords

USA, China, Russia, the West, international relations, world order, economic war, development, peace.

Introducción

> *«Desde el colapso de las relaciones entre la Federación Rusa y Occidente como consecuencia de la crisis de Crimea y Ucrania en 2014, la asociación estratégica chino-rusa se ha convertido en una realidad geoestratégica de primer orden. Ambas potencias comparten el deseo de retar los principios que rigen el orden liberal internacional de corte occidental. No obstante, su relación, presidida por una gran desconfianza, sigue siendo compleja»*[1].

En la desconfianza ruso-china convergen razones históricas y geopolíticas. En el siglo XIX, la expansión del Imperio zarista en su parte más oriental se había hecho en parte a costa del Imperio chino al que arrebató un millón y medio de kilómetros cuadrados. Las pretensiones geopolíticas chinas y rusas no dejan de encontrar importantes elementos de fricción que, no obstante, el acercamiento entre ambas potencias está atenuando.

Pekín, cuya asimetría de poder en relación con Moscú no deja de crecer, es la gran beneficiaria de la mutua entente. China necesita a Rusia para evitar un cerco de Estados que se oponga a su ascenso a la primacía mundial. El Kremlin, mientras siga en franca oposición a Washington y sus aliados, necesitará un aliado fuerte para resistir las presiones occidentales y diversificar sus vínculos estratégicos, económicos y diplomáticos.

Las sanciones norteamericanas y la amenaza de una guerra comercial están reforzando aún más los cimientos sobre los que se asienta la asociación estratégica chino-rusa, sumando tensiones al panorama internacional y augurando un futuro de intensas rivalidades entre las principales potencias.

Esta situación no es en absoluto deseable. Henry Kissinger defiende que está en el interés de los EE. UU. mantener una relación tanto con China como con Rusia que, aunque difícil, sea cada una de ellas mejor que la que Pekín y Moscú mantengan entre sí, fomentando con habilidad las diferencias entre ambas capitales[2]. Este fue también el enfoque del presidente Trump cuando llegó al poder, uno de cuyos objetivos era separar a Rusia del abrazo chino[3]. Sin embargo, una serie de turbios acontecimientos empujaron a la Administración norteamericana en sentido contrario y la Estrategia de Seguridad Nacional de los EE. UU. de diciembre de 2017 describe a China y Rusia como poderes revisionistas que quieren configurar un mundo antitético a los valores e intereses de los EE. UU. Se afirma que «China busca desplazar a los Estados Unidos en la región indo-pacífico, expandir el alcance de su modelo económico dirigido por el Estado y reordenar la región a su favor. Rusia

---

1 STRONSKI, Paul; NG, Nicole. *Cooperation and Competition. Russia and China in Central Asia, the Russian Far East and the Arctic*. Carnegie Endowment for International Peace, febrero de 2018, p. 1.

2 KISSINGER, Henry. *World Order*. Paperback, septiembre de 2015.

3 CARLSON, Brian G. *Room for Maneuver: China and Russia Strengthen Their Relations*. Strategic Trends 2018. Center for Security Studies, marzo de 2018, p. 30.

busca restaurar su estatus de gran potencia y establecer esferas de influencia cerca de sus fronteras». La subsiguiente Estrategia de Defensa Nacional de los EE. UU. de enero de 2018 identificó la reemergencia a largo plazo de la rivalidad estratégica de estos poderes revisionistas como el principal reto contra la prosperidad y seguridad de los EE. UU.

La alianza ideológica que unió a la República Popular China y a la Unión Soviética (URSS) tras la Segunda Guerra Mundial se había enfriado rápidamente, llegando en 1969 al enfrentamiento militar y a una seria amenaza de escalada, lo que propició el acercamiento de China a los EE. UU. Si la llegada de Gorbachov al poder y el nuevo gobierno ruso que surgió de las cenizas de la URSS marcaron una clara mejora de las relaciones ruso-chinas, ha sido Putin quien ha dado el verdadero impulso a la asociación estratégica entre ambos Estados. Desde el principio primó el deseo de ambas capitales de configurar un orden mundial multipolar, donde la posición hegemónica de Washington quedara constreñida y donde se respetara escrupulosamente la soberanía de los Estados en asuntos internos. Sin embargo, no fue hasta el año 2008 cuando la crisis entre el Kremlin y la OTAN a raíz de la posible ampliación de esta última a Ucrania y Georgia y la intervención militar rusa en Abjasia y Osetia del Sur produjeron el verdadero giro ruso a China.

Hasta aquel momento el presidente Putin había intentado mantener la mejor relación posible con la UE y la OTAN sobre la base de que los países occidentales respetaran la esfera de influencia rusa en Bielorrusia, Ucrania y las repúblicas transcaucásicas, lo que desde el punto de vista del Kremlin era una auténtica *línea roja*.

La relación con Europa era prioritaria para la Federación Rusa en cuanto que dos tercios de sus exportaciones se dirigían allí y los países europeos eran también su principal fuente de financiación internacional y un socio fundamental para la adquisición de tecnología. Los dos últimos aspectos eran esenciales para el desarrollo de su industria energética, clave de su desarrollo económico.

A Pekín el reforzamiento de su relación estratégica con Moscú le permitió afrontar con mayores garantías una estrategia cada vez más agresiva en sus reclamaciones marítimas de los mares Meridional y Oriental de China, dando carpetazo definitivo a su política internacional de *bajo perfil*. En 2008, la gran potencia asiática, con una economía en rápida expansión, estaba ya a punto de adelantar a Japón como segunda economía del mundo y estaba empezando a diseñar una estrategia para un futuro cercano donde podría recuperar su posición tradicional como el Reino del Centro (*Zhong Guo*, el nombre con que China se conoce a sí misma), convirtiéndose por razones de tamaño en la nación más rica y poderosa del mundo.

Finalmente, la crisis de Ucrania de 2014 y el proyecto chino de la Nueva Ruta de la Seda, presentado en 2013, han terminado por configurar

un mundo multipolar, donde la alianza estratégica chino-rusa se ha visto claramente reforzada y donde la rivalidad entre potencias ha desplazado el intento de configurar las relaciones internacionales según el orden liberal basado en normas que en mayor o menor medida había presidido el periodo de hegemonismo norteamericano implantado tras el final de la Guerra Fría.

Los vínculos bilaterales entre ambos países han adquirido un carácter muy personalizado gracias al buen entendimiento de sus presidentes, Vladimir Putin y Xi Jinping, que se implican directamente en la resolución de problemas financieros y comerciales de amplio calado e interés mutuo[4]. Ambos mandatarios comparten la interpretación histórica del destino de sus naciones, la visión realista de las relaciones internacionales y una estrategia a corto y medio plazo de intereses compartidos para sus respectivos países. En el más largo plazo, y sobre todo cuando Putin deje el poder, surgen serias dudas de que la Federación Rusa no se vaya a ver seriamente incomodada por la posición dominante de China.

Este documento pretende explicar el proceso que ha llevado a esta estrecha entente entre Moscú y Pekín, así como presentar las dimensiones: diplomática, económico-energética y militar que le dan contenido, para analizar las consecuencias de orden geoestratégico que está teniendo en el panorama internacional, presentar los retos que de él se derivan e intentar vislumbrar las perspectivas del nuevo orden internacional que la asociación estratégica chino-rusa está contribuyendo a configurar.

Rivalidad geopolítica ruso-china

Las relaciones entre Rusia y China tienen una historia larga y compleja caracterizada por su amplia frontera común, la complementariedad de sus economías, las ambiciones geoestratégicas de ambas potencias y la desconfianza mutua. Especial relevancia tiene la preocupación rusa por la presión demográfica china en el Oriente lejano, la cada vez mayor presencia de China en Asia Central y el interés chino por el océano Ártico.

Los inmensos territorios de la Federación Rusa al este de los Urales cuentan con poco más de 30 millones de habitantes de los 143 millones de rusos. La parte más alejada, el Oriente lejano ruso, tiene únicamente 6 millones y con tendencia a decrecer. Como contrapartida la vecina provincia china de Manchuria alberga más de 110 millones de habitantes de los 1 400 millones de chinos. Putin inicialmente desconfiaba de una excesiva influencia china en el Oriente lejano ruso y en el año 2000 advirtió ante un público siberiano que

[4] STRONSKI, Paul; HG, Nicole. *Cooperation and Competition. Russia and China in Central Asia, the Russian Far East and the Arctic*. Carnegie Endowment for International Peace, febrero de 2018, p. 3.

a menos que Rusia intensificara el desarrollo de la región, esta terminaría hablando chino, japonés y coreano[5].

La exigencia de estrechar las relaciones de Moscú con Pekín en oposición a Washington ha hecho de la necesidad virtud y ha empujado al Kremlin a buscar en el país vecino la solución al escaso desarrollo económico de la región. Sin embargo, Rusia no está teniendo mucho éxito para atraer inversiones chinas en su Oriente lejano. Algunos proyectos de conectividad están saliendo adelante. Las empresas chinas también han apostado por el sector agrícola. En septiembre de 2018, en el Foro Económico Anual del Este en Vladivostok, los participantes –la mayor parte de ellos chinos– firmaron 175 acuerdos que sumaron 42 000 millones de dólares. No está claro cuántos de estos proyectos se materializarán porque las condiciones rusas son con frecuencia poco atractivas para los inversores[6].

En la dimensión geoeconómica encontramos dos enfoques contrapuestos. Por un lado, la Nueva Ruta de la Seda china y, por otro, la Unión Económica Euroasiática rusa. A pesar de que ambas partes han hecho grandes esfuerzos por armonizar ambas iniciativas, en lo fundamental una excluye a la otra. La Nueva Ruta de la Seda es un amplio proyecto de infraestructuras de transporte con implicaciones y vínculos económicos muy profundos que pretende crear una relación de beneficio mutuo entre China y los países afectados; la Unión Económica Euroasiática aspira a sellar una esfera rusa de influencia en unos países, en particular las repúblicas de Asia Central, donde el proyecto chino encuentra su centro de gravedad. En mayo de 2015 Pekín y Moscú firmaron un acuerdo bilateral para vincular la Nueva Ruta de la Seda con la Unión Económica Euroasiática. Para Rusia no es deseable ceder influencia a China en Asia Central pero, en cualquier caso, resulta inevitable, aunque a largo plazo, el entendimiento entre ambas potencias parece bastante incierto[7].

Asia Central es una región rica en recursos naturales que limita con ambas potencias y que es puente para otros lugares, como Afganistán o Irán, de gran importancia estratégica para Pekín y Moscú. Ambas capitales han establecido un *modus vivendi* con división de funciones: Rusia se focaliza en la seguridad, y China es el principal actor económico, sirviendo la Organización de Cooperación de Shanghái como marco institucional. Los dos países compiten allí en la venta de armamento. Más problemático puede resultar el proyecto chino de construir una base militar en la provincia afgana de

[5] HENDERSON, James y MEHDI, A. «Russia's Middle East Energy Diplomacy. How the Kremlin Strengthened Its Position in the Region». *Foreign Affairs*. 20 de junio de 2017.

[6] «Joint Interest Against the U.S. Deepen the Sino-Russian Embrace». *Stratfor*. 5 de noviembre. Disponible en https://www.stratfor.com/article/china-russia-embrace-interests-us-deepens.

[7] Carlson, Brian G. *Room for Maneuver: China and Russia Strengthen Their Relations. Strategic Trends 2018*. Center for Security Studies, marzo de 2018, pp. 38 y 39.

Badakhshan, junto a la frontera tayika, que elevaría el perfil de seguridad de la presencia china en la región[8].

En el Ártico, donde Rusia reclama tradicionalmente una posición dominante, necesita también a China para el desarrollo de infraestructuras y para la explotación de recursos naturales. Pekín desea acceso al potencial económico de la región, así como desarrollar sus propias capacidades tecnológicas al colaborar con Moscú en proyectos clave. Ambas capitales, además de la importante colaboración para la construcción de la terminal de licuefacción de gas natural en la península de Yamal[9], están cooperando para el desarrollo de la Ruta de la Seda Polar. No obstante, un exceso de presencia china en la región podría crear tensiones con Rusia.

China, no solo se encuentra en una posición de ventaja relativa respecto a Rusia, sino que, además, es la gran beneficiaria de la entente. Con el paso del tiempo dicha asimetría seguirá creciendo. No está claro cuál será la ambición de Pekín en relación con Moscú según la primera vaya adquiriendo un papel más activo en el ámbito global. Las decisiones chinas podrían terminar determinando el curso de las relaciones chino-rusas, mientras que Rusia podría quedar en una posición meramente reactiva[10].

Antecedentes

Tras la Segunda Guerra Mundial y la creación de la República Popular China en 1949, la URSS y China constituyeron un poderoso bloque, con la ideología comunista como vínculo esencial, en oposición a EE. UU. y sus aliados. La alianza chino-soviética fue formalizada el 14 de febrero de 1950 con el «Tratado de Amistad, Alianza y Asistencia Mutua». Sin embargo, pronto surgieron diferencias por la incapacidad o la falta de voluntad de Moscú para satisfacer las demandas de Pekín. Entre 1956 y 1958 estas se mantuvieron en el ámbito de las disputas ideológicas. A partir de entonces, los desencuentros empezaron a afectar a cuestiones fronterizas y de seguridad nacional, llegando en 1969 a enfrentamientos armados por la isla fluvial de Zhembao-Damanski. Los soviéticos incluso amenazaron con lanzar un ataque preventivo contra las instalaciones nucleares chinas. Pekín abandonó la estrategia de adversario dual y favoreció el acercamiento con Washington para contener la escalada de la amenaza soviética[11].

---

[8] «Joint Interest Against the U.S. Deepen the Sino-Russian Embrace». *Stratfor*. 5 de noviembre. Disponible en https://www.stratfor.com/article/china-russia-embrace-interests-us-deepens.

[9] MAÑUECO, Rafael. «Entra en funcionamiento la planta que llevará a España gas licuado desde el Ártico ruso». *ABC*. 8 de diciembre de 2017.

[10] STRONSKI, Paul y HG, Nicole. *Cooperation and Competition. Russia and China in Central Asia, the Russian Far East and the Arctic*. Carnegie Endowment for International Peace, febrero de 2018, p. 3.

[11] SHAMBAUGH, David y YAHUDA, Michael. *International Relations of Asia*. Rowman & littlefield 2014, p. 48.

La aproximación chino-norteamericana en 1970-72 sirvió de catalizador para el ingreso de la gran nación asiática en la ONU y en su Consejo de Seguridad como uno de sus 5 miembros permanentes. El mundo estrictamente bipolar dio lugar un triángulo estratégico chino-soviético-norteamericano que facilitó la hegemonía de los EE. UU. y la progresiva distensión en la relación Este-Oeste.

La extrema frialdad en las relaciones chino-soviéticas se mantuvo hasta la llegada de Mijaíl Gorbachov al poder. En 1987 se reanudaron las negociaciones fronterizas y en junio de 1989 el líder soviético viajó a Pekín. La visita coincidió con las enormes protestas estudiantiles que se desarrollaban en las grandes ciudades de todo el país, en particular en la plaza de Tiananmén. Moscú pudo aprovechar a su favor el grave aislamiento internacional que sufría China para venderle gran cantidad de armamento ligero. En mayo de 1991, varios meses antes de la disolución de la URSS, se llegó a un acuerdo sobre la parte oriental de la frontera.

La joven Federación Rusa y la República Popular China siguieron diferentes trayectorias. Aunque Yeltsin dirigió su preferencia hacia Occidente, las relaciones entre Moscú y Pekín continuaron el proceso de acercamiento. Rusia, que heredó la mayor parte de la antigua frontera chino-soviética, ratificó el acuerdo fronterizo en febrero de 1992. Ambos países se esforzaron también en estrechar sus relaciones económicas.

En 1996, aunque la desconfianza entre Rusia y China seguía siendo importante, ambas firmaron la «Asociación Estratégica de Coordinación». Lo que les unía era el interés común en promover un mundo multipolar y la no interferencia en los asuntos internos de los Estados. Aquel mismo año, Moscú y Pekín participaron también en la creación de la Organización de Cooperación de Shanghái, una organización intergubernamental asiática enfocada hacia la seguridad regional que señalaba como principales amenazas el terrorismo, el separatismo y el extremismo. La guerra de Kosovo en 1999, donde ambas naciones se opusieron a las operaciones de la OTAN, aceleró el proceso para reforzar los vínculos bilaterales. En China, el bombardeo norteamericano de su embajada en Belgrado, donde murieron tres ciudadanos chinos, volvió a la opinión pública contra los EE. UU.[12].

China –un país que supone más de un sexto de la población mundial–, aunque cerrada en lo político, liberalizó sus mercados, atrajo la inversión extranjera y se convirtió en la principal factoría de manufacturas del mundo, continuado con un crecimiento económico sostenido de un 10 %. La rápida trasformación del país permitió a Pekín recuperar una buena imagen y consolidar progresivamente su papel relevante en el concierto internacional. En dos décadas de un desarrollo asombroso, el proyecto diseñado por Deng Xiaoping

[12] SINKKONEN, Elina. *China-Russia Security Cooperation. Geopolitical signaling with limits*. FIIA briefing Paper, enero de 2018, p. 3.

estaba dando pruebas de una gran solidez. En Occidente se pensaba que a medida que la sociedad china se fuera enriqueciendo, abriendo al mundo y modernizando, la gran potencia asiática iría convergiendo hacia los valores y principios del orden liberal internacional. La actitud más aperturista y distante de los postulados comunistas de Jiang Zemin abrigaba esperanzas en dicho sentido. Finalmente, en noviembre de 2001, tras quince años de arduas negociaciones, China ingresó en la Organización Mundial del Comercio.

Al finalizar el siglo xx, en contraste con los espectaculares resultados chinos, el panorama general de la sociedad y la nación rusas no podía ser más desalentador: la situación era de auténtico colapso económico. Un país que albergaba las mayores reservas europeas de petróleo se vio obligado a racionar los combustibles para calefacción, e incluso volvieron a repetirse los problemas de abastecimiento de productos básicos que se habían producido en los años ochenta. Por si fuera poco, la OTAN acababa de consumar su primera expansión hacia el Este con el ingreso de Polonia, Hungría y la República Checa. El rechazo social al nuevo modelo económico y al carácter de las nuevas relaciones con la UE alcanzó sus cotas más elevadas desde el final de la Guerra Fría[13].

En importantes sectores de la sociedad rusa se interpretó que el interés de Occidente para impulsar sus propios principios y valores en Rusia no era más que una política instrumental para debilitar a la Federación Rusa y excluirla del espacio europeo, lo que propició la vuelta de los fantasmas del pasado. El conflicto de los Balcanes y la independencia de Kosovo puso además de manifiesto que los puntos de vista rusos no eran tenidos en cuenta y que de su estatus de gran potencia no quedaban ni las cenizas.

La gradual desilusión en Rusia con relación a lo que podía esperar de Occidente, asociada a la creciente ambición internacional de China, permitieron que con la llegada de Vladimir Putin a la presidencia las relaciones ruso-chinas entraran en una nueva etapa, intensificando la cooperación política en el Consejo de Seguridad de la ONU y mostrando elementos típicos de una coalición. En 2001 la firma del Tratado Chino Ruso de Amistad elevó en su artículo 9 los compromisos bilaterales a un nuevo nivel: «Cuando surja una situación en la que una de las partes contratantes considere que la paz está siendo amenazada y socavada, que sus intereses de seguridad se vean afectados o cuando se enfrente a la amenaza de agresión, las partes contratantes mantendrán contactos y consultas de inmediato para eliminar tales amenazas»[14].

---

[13] LEON AGUINAGA, Pablo y ROSELL MARTÍNEZ, Jorge. «Las relaciones económicas entre Rusia y la Unión Europea». *Cuaderno de estrategia 178, Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global*. IEEE, noviembre de 2015.

[14] SINKKONEN, Elina. *China-Russia Security Cooperation. Geopolitical signaling with limits*. FIIA briefing Paper, enero de 2018, p. 4.

No obstante, los avances en las relaciones bilaterales fueron muy lentos. Seguía habiendo importantes diferencias y la tradicional desconfianza no se había disipado, especialmente por la parte de Rusia. Hubo que esperar al año 2008 para que el distanciamiento de la Federación Rusa en relación con los países de la OTAN empujara al Kremlin a dar el paso de acercamiento que empezó a convertir la asociación estratégica chino-rusa en una realidad relevante en la configuración del orden internacional.

Reforzamiento de la Asociación Estratégica chino rusa, 2000 a 2008

Punto de vista ruso

Desde su llegada a la más alta instancia del poder, Vladimir Putin se propuso revertir el desolado panorama nacional, lo cual contrastaba en aquella época con la gran satisfacción con la que desde EE. UU. y la UE se contemplaba a Rusia, nación que había dejado definitivamente de ser una preocupación para los antiguos rivales de la Guerra Fría.

En primer lugar, el presidente ruso acabó con la guerra de Chechenia, a continuación, sometió a los oligarcas que se habían adueñado de la riqueza del país y retaban sin escrúpulos al Kremlin, por último, tuvo que poner orden en la administración del Estado y la economía. Con ello abordó las medidas más urgentes para hacerse con las riendas del poder, dar coherencia al Estado y ganarse el respeto de la población rusa. El alza en el precio del petróleo permitió multiplicar los ingresos del Estado ruso durante las dos primeras presidencias de Putin (2000-2008). Los problemas de desabastecimiento dentro del país pasaron a la historia, el desempleo disminuyó significativamente y asalariados y pensionistas comenzaron a recuperar capacidad adquisitiva, al punto de ir dando forma a una nueva clase media. Durante este tiempo, Rusia fue identificada por los inversores internacionales como una de las denominadas potencias emergentes BRIC (junto a Brasil, India y China)[15].

Putin mantuvo inicialmente con la OTAN una actitud de colaboración estratégica, que se hizo patente en el otoño-invierno de 2001 al inicio de las operaciones militares en Afganistán. A cambio Putin esperaba que los países occidentales respetaran la zona de influencia rusa y que los puntos de vista de Moscú fueran tenidos en consideración. Colaborando con Washington en unos momentos tan comprometidos –no se debe olvidar que acababa de ocurrir el 11S–, el líder ruso tenía la esperanza de que los EE. UU. devolvieran los servicios.

[15] LEON AGUINAGA, Pablo y ROSELL MARTÍNEZ, Jorge. «Las relaciones económicas entre Rusia y la Unión Europea». *Cuaderno de estrategia 178, Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global*. IEEE, noviembre de 2015.

El colapso económico de la URSS había enseñado a Putin que la competitividad de los mercados era superior al intervencionismo estatal, lo que, al principio de su presidencia, se tradujo en un gran número de reformas en dicho sentido. De modo similar, hasta mediados de la década de 2000, el líder ruso intentó relacionarse con la comunidad internacional con un enfoque más cooperativo que de confrontación[16].

Sin embargo, durante los dos primeros mandatos del presidente Putin se produjeron unos acontecimientos que preocuparon seriamente al Kremlin: la continua expansión de la OTAN y de la UE hacia el Este, que aislaba a Rusia de Europa; las *revoluciones de color*, que acercaban la inestabilidad a sus fronteras y amenazaban a Moscú con el efecto dominó y el despliegue por parte de los EE. UU. del sistema de defensa antimisil cerca de las fronteras rusas que, por mucho que este fuera dirigido contra Irán, tenía un impacto directo en el equilibrio nuclear en Europa entre sistema EE. UU. y la Federación Rusa.

La incorporación de las repúblicas Bálticas en la OTAN en 2004 había disgustado al Kremlin, pero era asumible en tanto que se habían incorporado a la URSS de un modo poco legítimo –al nacer de un pacto con la Alemania nazi– y los vínculos que estas repúblicas habían establecido con los países vecinos del oeste eran muy sólidos.

El cambio de orientación estratégica se produjo en abril de 2008, cuando en la cumbre de Bucarest la OTAN consideró la posibilidad de que Ucrania y Georgia se adhirieran a dicha organización, lo que creó en Rusia alarma e indignación. Se abría el interrogante de dónde se detendría la OTAN, negando a la Federación Rusa toda área de influencia y reforzando la sensación de cerco. En agosto de 2008 el Kremlin reaccionó con la intervención militar en territorio de Georgia.

El Kremlin apostó por el giro a China. Moscú necesitaba un aliado importante como alternativa y contrapeso a la UE en el caso de que esta y la OTAN continuaran con su tendencia de llevar sus fronteras más al este. El giro a China tuvo también una importante dimensión económica. La crisis de 2008-2009 había puesto en evidencia la enorme dependencia de Moscú respecto a la UE en tres sectores económicos fundamentales: el mercado energético, el acceso a financiación y la adquisición de tecnología. China era la única alternativa real en todas esas áreas y suponía un mercado en expansión de enorme trascendencia geoeconómica.

Punto de vista chino

Deng Xiaoping inició en 1978 el periodo de desarrollo de la República Popular China. El objetivo básico de su política fue el crecimiento económico. A este

[16] ROCHLITZ, Michael. «The Power of the Siloviki: Do Russia's Security Services Control Putin, or Does He Controls Them». *Russian Analytical Digest No. 223.* 12 de septiembre de 2018, p. 3.

objetivo central se supeditaron todas las líneas de acción del país, incluida la política exterior, con alguna línea roja como Taiwán[17]. Pekín intentaba evitar por todos los medios conflictos exteriores que pudieran poner en peligro la prioridad del desarrollo económico. Una política de *bajo perfil* debía reducir la natural resistencia que un país de las dimensiones de China encontraría para abrirse paso en la escena internacional. Pekín buscaba, por tanto, una relación lo más estable y cooperativa posible con Washington.

Deng dejó como legado para sus sucesores la estrategia de los 24 caracteres que data de 1990: «Observar con calma, afianzar nuestra posición, afrontar los problemas con tranquilidad, ocultar nuestras capacidades y esperar el momento oportuno, mantener un perfil bajo y nunca buscar el liderazgo». Dicha estrategia deja entrever que, llegado el momento en que Pekín se sintiera suficientemente seguro y fuerte, la estrategia del perfil bajo daría lugar a otra mucho más decidida.

La principal preocupación en política interna de los líderes chinos era el mantenimiento de la estabilidad política y la continuidad del Partido Comunista Chino (PCCh) como primera instancia del poder. Para ello era esencial que la economía fuera bien, lo que se veía reforzado por la influencia del confucianismo que condiciona la legitimidad del poder con la eficacia en el ejercicio del gobierno.

En política exterior las élites chinas pensaban que, según China fuera emergiendo, EE. UU. intentaría subvertir su sistema político y contener su desarrollo económico y militar. Por ese motivo Pekín se esforzó en facilitar la emergencia de un orden mundial multipolar que impidiera a Washington crear una coalición para contener a China y prevenir su continuo ascenso a una posición de primacía[18]. Siendo Japón y la India vecinos y rivales naturales de China y disponiendo los EE. UU. de una importantísima presencia militar en Asia y el Pacífico, el entendimiento con Rusia era esencial para ganar profundidad estratégica y evitar un cerco.

Hacia mediados de la primera década del siglo xxi, Pekín empezaba a considerar que la etapa de desarrollo estaba llegando a su fin y que pronto el nivel económico relativo le permitiría llevar a cabo una estrategia mucho más ambiciosa. La llegada al poder de Hu Jintao en 2002 había supuesto un claro cambio de actitud en las relaciones internacionales y progresivamente se fue abandonando la estrategia de *perfil bajo* propugnada en la estrategia de los 24 caracteres. Se priorizó la modernización de las Fuerzas Armadas, con especial énfasis en sus capacidades aéreas, navales y de misiles. Los gastos de defensa fueron incrementados de modo que, a inicios de su segundo mandato, China dispondría del segundo presupuesto militar del mundo.

[17] FANJUL, Enrique. «Luces y sombras de la nueva política exterior china». Real Instituto Elcano, 7 de enero de 2016.

[18] SHAMBAUGH, David y YAHUDA, Michael. *International Relations of Asia*. Rowman & littlefield, 2014, p. 148.

Las serias diferencias ocurridas entre la OTAN y la Federación Rusa en 2008 ofrecieron la oportunidad para un acercamiento mucho más estrecho entre Pekín y Moscú. Años de negociaciones sobre sus fronteras culminaron en noviembre con China recibiendo de Rusia cerca de 340 kilómetros cuadrados de los territorios disputados a cambio de que Pekín renunciara a toda otra reclamación territorial frente a Moscú. Además, se realizaron importantes avances en los ámbitos económico-energéticos y armamentístico.

Consolidación de la Asociación Estratégica chino-rusa, 2008 a 2014

Punto de vista ruso

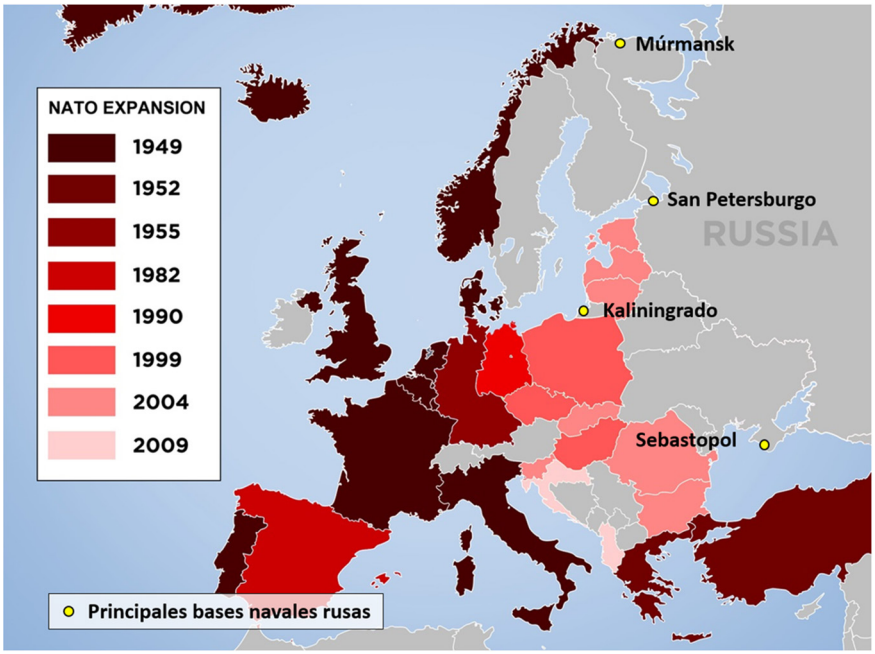
La intervención militar de la Federación Rusa en Georgia supuso un contratiempo grave en sus relaciones con Occidente. Por primera vez desde el final de la Guerra Fría, Moscú empleaba la fuerza militar fuera de sus fronteras. Fue un aviso a Occidente de que estaba entrando en terreno peligroso. Sirvió también para que Rusia constatara la falta de una estrategia occidental de respuesta ante el uso de la fuerza fuera de sus fronteras.

A pesar de las importantes tensiones que entonces se produjeron, los intereses económicos compartidos entre la Federación Rusa y los países de la UE, y los importantes cambios en el liderazgo internacional –presidencia rusa de Dimitri Medvedev en mayo de 2008 y llegada al poder de Barack Obama en enero de 2009– se sumaron para reconducir el entendimiento entre Moscú y las capitales occidentales.

La crisis financiera de 2008 y la consiguiente caída de los precios del petróleo obligaron a Moscú a mantener una posición más acomodaticia y a buscar el entendimiento. Sin embargo, la rápida restauración económica de Rusia, que se derivó de la recuperación de los precios del petróleo y de las consiguientes inversiones extranjeras, devolvió la confianza al Kremlin. La actitud de los países occidentales en la Primavera Árabe disgustó al Kremlin que veía con preocupación la inclinación occidental por los cambios de régimen y el auge del terrorismo yihadista en su flanco sur.

Putin, al volver a la presidencia en 2012, hizo del rechazo explícito del modelo de relaciones internacionales de la UE en el Este de Europa y de que a Rusia se le impusieran los valores occidentales temas centrales de su acción política y estratégica. Por otra parte, el presidente ruso también quería poner coto a la protesta política y oposición internas que tras las elecciones a la Duma de 2011 proponían políticas de corte más occidental que en su opinión podían terminar desembocando en una *revolución de color* interna y debilitaban la posición internacional de Rusia.

El presidente ruso dio un giro en la política interna y reaccionó reforzando el control político sobre la población y sobre todos los resortes del Estado. Para ello se alineó con el sector político conocido como *Siloviki* (de *Sila*, fuerza en



Mapa 1. Fuente: elaboración propia

ruso) que estaba constituido por personalidades cercanas al presidente y vinculadas a los ministerios armados o a la industria militar y representaban la línea dura tanto en lo interno como en lo internacional frente a los políticos liberales de corte más cercano a la visión occidental[19].

Finalmente, la crisis de Ucrania de la plaza de Maidan, al temer Moscú que Ucrania terminara alineándose con los países occidentales, acabó de romper las inestables relaciones entre la Federación Rusa y Occidente. La gravedad de la situación residía en el profundo desequilibrio de prioridades estratégicas entre las partes. Para el Kremlin la posible integración de Ucrania en la OTAN o la UE era una cuestión vital, una línea roja infranqueable, con consecuencias económicas y de estabilidad política interna. Además, si Ucrania entraba en la esfera de la OTAN, la base naval de Sebastopol en Crimea, la más importante estratégicamente de todas y la única que mira hacia el sur, quedaría aislada (mapa 1). Para los países occidentales permitir que Ucrania decidiera por sí misma era una cuestión de principios, sin que de ello se derivara ni una ventaja económica ni una mejora de la seguridad.

El Kremlin tomó cartas en el asunto y propició la anexión de Crimea en marzo de 2014. Como Crimea se había incorporado a Rusia sin que la comunidad

[19] ROCHLITZ, Michael. «The Power of the Siloviki: Do Russia's Security Services Control Putin, or Does He Controls Them». *Russian Analytical Digest No. 223*. 12 de septiembre de 2018, pp. 2-4.

internacional hubiera podido evitarlo y sin que la Federación Rusa se viera seriamente amenazada en ningún momento, el Este de Ucrania se convirtió en el siguiente escenario de confrontación. La UE y EE. UU. reaccionaron con un conjunto de medidas sancionadoras que se han ido ampliando en función de los nuevos acontecimientos.

A las consecuencias de las sanciones se sumarían los efectos en la economía rusa de la caída de los precios del petróleo desde junio de 2014. En los años 2015 y 2016 la economía rusa se contrajo y los ingresos reales cayeron. Las sanciones occidentales costarían a la economía rusa alrededor del 2 % del PIB, pero las pérdidas debidas a los menores precios del petróleo serían considerablemente mayores, entre un 4 % y 5 % del PIB[20].

La situación no se había desarrollado según las previsiones del Kremlin anteriores a la crisis ucraniana. Quizá el factor más importante fue que Occidente falló al no tomar en serio las ofertas de cooperación de Putin. Una y otra vez, Rusia había sido tratada como un socio menor en vez de como la potencia global que Putin creía que era[21].

Desde el principio, el presidente Putin dio claras pruebas de que no estaba dispuesto a ceder ante la escalada de sanciones económicas y medidas militares, aunque intentó convencer a Occidente de la necesidad de entendimiento entre ambas partes. Putin lo expresó de forma clara en el discurso que pronunció el 1 de julio de 2014 ante los embajadores y representantes permanentes de Rusia: «Todos en Europa necesitamos algún tipo de red de seguridad para que los precedentes de Irak, Libia, Siria y, lamentablemente he de mencionar en este grupo a Ucrania, no actúen como enfermedades contagiosas. Esto es particularmente peligroso en el espacio postsoviético, dado que estos Estados aún no están afianzados ni política, ni económicamente y no poseen sistemas políticamente estables»[22].

A partir de 2014 Moscú cambió su planteamiento estratégico y adoptó un enfoque defensivo, aunque con un importante vector expansivo. La Federación Rusa se vio obligada a un mayor acercamiento a China de lo que el Kremlin consideraba deseable. El giro a China se amplió con un giro a Asia que incorporó también a Oriente Medio en sus designios estratégicos. La intervención militar rusa en Siria (septiembre de 2015) y su posterior implicación en otros escenarios de la región, como Libia (principios de 2017), pretendía situar a la Federación Rusa en un teatro geoestratégico de gran prioridad

[20] «Strategic Survey 2018: The Annual Assessment of Geopolitics». *IISS*. 15 de noviembre de 2018, p. 254.

[21] ROCHLITZ, Michael. «The Power of the Siloviki: Do Russia's Security Services Control Putin, or Does He Controls Them». *Russian Analytical Digest No. 223*. 12 de septiembre de 2018, p. 4.

[22] Citado por BALLESTEROS, Miguel Ángel. «Ucrania y el nuevo liderazgo estratégico ruso». *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2014*. IEEE. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_geopolitico_2014.pdf.

para los Estados occidentales. La estrategia rusa en Oriente Medio, con una compleja dimensión diplomático-económico-militar, tenía la finalidad tanto de reafirmar su condición de gran potencia y de reducir sus vulnerabilidades frente a EE. UU., como la de forzar un escenario de encuentro con los EE. UU., conservando la libertad de acción y no renunciando a revertir la relación con Occidente[23].

Por otra parte, a partir de 2014 las autoridades de Moscú empezaron a practicar una estrategia asimétrica abierta o encubierta y poco escrupulosa, consecuencia de su gran debilidad militar convencional en relación con los países de la OTAN, que pretende poner de relieve la capacidad del Kremlin para retar a sus rivales occidentales y que ha generado un alarmante antagonismo.

Punto de vista chino

Hasta 2008 primó el interés chino por asegurar la paz y la estabilidad en su entorno, condición necesaria para su desarrollo económico y este, a su vez, para el mantenimiento en el poder del PCCh. Sin embargo, el reforzamiento de la asociación estratégica con Moscú, el continuo crecimiento de su economía y la rápida modernización de sus Fuerzas Armadas permitieron que Pekín iniciara una nueva etapa en las relaciones internacionales.

A partir de 2009 y 2010, pese a mantener oficialmente el discurso del «desarrollo pacífico», la actitud de Pekín empezó a contrastar con el pragmatismo que había caracterizado su política exterior desde la década de los noventa. El activismo chino en relación con sus reclamaciones territoriales en los mares Oriental y Meridional de China, el mantenimiento de su apoyo a Corea del Norte pese a las repetidas provocaciones de Pyongyang en este periodo y diversos incidentes militares en la frontera con India suponía una actitud mucho más agresiva. Dicha circunstancia ha alterado la estructura de seguridad asiática, impulsando un reajuste estratégico por parte de los Estados vecinos, el desarrollo de sus capacidades militares –lo que ha dado lugar a una cierta carrera armamentística en la región– y el reforzamiento de la relación de buena parte de ellos con EE. UU. Quedó claro que China pretende construir un orden regional incompatible con la posición preeminente de EE. UU., sin que Pekín tenga la intención de desafiar de manera directa a Washington[24].

Como consecuencia de la nueva actitud china, en 2011 la administración Obama reorientó las prioridades estratégicas norteamericanas con el giro a

[23] LAVROV, Sergei. «Russia's Foreign Policy: Historical Background». *Russia in Global Affairs*. 3 de marzo de 2016. Ver en http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2124391.

[24] DELAGE, Fernando. «La estrategia asiática de Xi Jinping». *Revista del IEEE* n.º 5/2005, p. 3.

Asia. Si, desde el final de la Guerra Fría, Washington había reducido significativamente su compromiso estratégico en Asia oriental, a partir de entonces reduciría su implicación en Oriente Medio y lo incrementaría en Asia, esta vez buscando una mayor participación de sus aliados regionales.

Desde la llegada al poder de Xi Jinping en noviembre de 2012, la posición china con respecto a sus intereses de soberanía se ha endurecido aún más. Pekín mostró su rechazo hacia el *statu quo* y recurrió a instrumentos coercitivos para presionar a aquellos Estados que disputan sus reclamaciones territoriales, intentando ganar gradualmente un mayor control de facto sobre el terreno, pero sin provocar en ningún caso una confrontación militar.

Los éxitos económicos habían sido cruciales para que Pekín considerara que la etapa del desarrollo y perfil bajo con su prioridad puesta en la economía estaba llegando a su fin. En la primera década del siglo xxi, China se había convertido en una pieza clave de la economía global hasta tal punto que el gran auge de su actividad económica terminó empujando al alza los precios de las materias primas. Según el FMI, entre 2001 y 2008 los precios del cobre, carbón, hierro y petróleo aumentaron entre 350 % y 600 %[25]. La crisis financiera global de 2008, al afectarla en menor medida, subrayó aún más el creciente peso de China, frente a unas economías occidentales inmersas en graves problemas estructurales. En 2010, el PIB chino superó al de Japón, transformando la jerarquía asiática de los últimos cien años y situando a la República Popular como segunda economía del mundo, solo por detrás de Estados Unidos[26].

El cambio en el enfoque de las relaciones internacionales de finales de la primera década del siglo xxi coincidió también con una decidida apuesta por la innovación y la modernización tecnológica; el desarrollo cuantitativo debía dar paso a uno cualitativo.

A nivel global en Pekín se había ido afianzando la convicción de que el aparente declive de Occidente y el auge de China eran productos ineluctables de las fuerzas de la historia. La gran potencia asiática ya no se conformaba con participar en un marco político y económico occidental en el que no confía para promover los intereses chinos. En el nuevo escenario de relaciones progresivamente más tensas, la asociación estratégica chino-rusa iba ganando en importancia para los designios estratégicos de Pekín. La crisis de Ucrania de 2014 le resultó pues proverbial a China para superar muchas de las reticencias por parte de Moscú y constituir una sólida entente que supone un acercamiento sin precedentes entre ambos Estados.

---

[25] Strategic Comments. «The commodities supercycle's end and political risk». Volume 22. Comment 5 March 2016.

[26] DELAGE, Fernando. «La estrategia asiática de Xi Jinping». *Revista del IEEE* n.º 5/2005, p. 9.

El XIX Congreso del PCCh (octubre de 2017) confirmó que China no tiene intención de acomodarse a las categorías occidentales y seguirá adelante con una política exterior más asertiva y expansiva. Xi Jinping ofreció el modelo de desarrollo chino como una opción para los Estados en desarrollo y presentó la «sabiduría china» como algo que podría ser de provecho para el resto de la humanidad. Tras el Congreso, los medios estatales chinos publicaron un extenso comentario que buscaba resaltar las deficiencias de las tradiciones intelectuales occidentales y de sus sistemas de gobierno. También abogó por cambios en el orden posterior a la Segunda Guerra Mundial para acomodar los intereses de los Estados con diferentes culturas y sistemas de valores de los de las democracias liberales occidentales que, según China, habían explotado injustamente su posición dominante para servir a sus propios intereses[27].

La inclusión del «Pensamiento de Xi Jinping sobre el Socialismo con Características Chinas para una nueva Era» en la Constitución –algo que eleva al actual líder chino al rango de Mao Thedong y de Deng Xiaoping– supone un reforzamiento ideológico que tiene por objetivo cerrar el país a la influencia de los valores occidentales. Este proceso viene acompañado de un redoblado esfuerzo represivo en el control de la población y de los medios de comunicación. Además, el PCCh ha suprimido el límite de tiempo para la permanencia en el poder del máximo mandatario, hasta ahora dos mandatos. Pekín considera que, para los tiempos de rivalidad que se aproximan, necesita a un hombre fuerte al frente y mayor unidad del partido. Clausurada definitivamente la etapa del *desarrollo*, China ya está inmersa en la nueva etapa de la *dignidad*.

El objetivo estratégico nacional de China se ha denominado como «sueño chino para lograr el rejuvenecimiento de la nación china». Este consiste en completar la construcción de una sociedad moderadamente próspera en todos los aspectos para 2021, cuando el PCCh celebre su centenario, y la construcción de un país socialista moderno que sea próspero, fuerte, democrático, culturalmente avanzado y armonioso para el año 2049, cuando la República Popular China alcance su centenario[28]. Para entonces Pekín espera su pleno desarrollo en todos los ámbitos, lo que por mero peso cuantitativo le habrá situado de nuevo como el «Reino del Centro», esta vez a nivel global. En 2035 espera disponer de paridad de capacidades para poder medirse con EE. UU. en el entorno indo-pacífico y uno de sus objetivos es recuperar Taiwán.

---

[27] «Strategic Survey 2018: The Annual Assessment of Geopolitics». *IISS*. 15 de noviembre de 2018, p. 75.

[28] CORDESMAN, Anthony H. «Chinese Grand Strategy, A Net Assessment: Cooperation, Competition and/or Conflict». CSIS, 29 de noviembre de 2018. Disponible en https://www.csis.org/analysis/chinese-grand-strategy-net-assessment-cooperation-competition-and-or-conflict.

Relaciones diplomáticas

Las relaciones diplomáticas chino-rusas no han dejado de intensificarse desde el proceso de acercamiento iniciado por Gorbachov, sirviendo la Asociación Estratégica de Coordinación firmada en 1996 de base para el complejo entramado relacional que existe en la actualidad. Aunque Pekín mantiene asociaciones estratégicas con múltiples capitales, el término «coordinación» está reservado para describir la relación chino-rusa. A nivel institucional los mecanismos en su relación estratégica con Rusia son los más integrales y eficaces. Los presidentes, primeros ministros y representantes de los respectivos parlamentos se reúnen anualmente. Además, ambos países tienen diferentes foros institucionalizados para varios sectores clave como la «Reunión de los Negociadores Energéticos» y la «Consulta chino-rusa de Seguridad Estratégica» [29].

Desde un principio ambos Estados tenían un interés común en promover un mundo multipolar y en defender la no interferencia en los asuntos internos de los Estados. A partir de 2001 intensificaron su cooperación política en el Consejo de seguridad de la ONU. En 2008, tras resolver pacífica y definitivamente la disputa fronteriza, los ministerios de defensa chino y ruso establecieron una línea telefónica caliente[30]. Cuando Xi Jinping llegó al poder, escogió Rusia como destino de su primera visita de Estado y se convirtió en el primer líder extranjero en visitar el centro de mando militar ruso en Moscú. Desde un principio se puso de manifiesto una relación mucho más fluida entre Putin y el nuevo mandatario chino, que la que había existido anteriormente con Hu Jintao[31].

2014 supuso un acercamiento aún mayor y los encuentros al más alto nivel se han hecho cada vez más frecuentes. La presencia de personalidades de alto rango de ambos países en los momentos más destacados de la vida política del otro se ha convertido en una rutina, constituyendo toda una simbología de la solidez de la asociación estratégica que les une.

En enero de 2017, en su Libro Blanco titulado *Políticas chinas para la Cooperación de Seguridad en Asia-Pacífico* China definió a Rusia como una «prioridad en diplomacia». En diciembre de ese año el embajador en la Federación Rusa, Li Hui, afirmó que la asociación estratégica integral de coordinación

[29] ZHONGPING, Feng y JING, Huang. «China's Strategic Partnership Diplomacy: engaging with a changing world». *European Strategic Partnership Observatory, Working Paper 8*. Junio de 2014. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2459948&download=yes.

[30] SINKKONEN, Elina. «China-Russia Security Cooperation. Geopolitical signaling with limits». *FIIA briefing Paper*. Enero de 2018, pp. 3 y 4.

[31] ZHONGPING, Feng y JING, Huang. «China's Strategic Partnership Diplomacy: engaging with a changing world». *European Strategic Partnership Observatory, Working Paper 8*. Junio de 2014. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2459948&download=yes.

entre China y Rusia ocupa una posición especial en la diplomacia nacional principal con características chinas y es una manifestación práctica del «Pensamiento de Xi Jinping sobre el Socialismo con Características Chinas para una nueva Era»[32].

En la actualidad, China y Rusia retan el orden internacional fundamentalmente a nivel regional, promoviendo sus esferas de influencia en sus respectivos vecindarios y poniendo a prueba el compromiso estadounidense con sus aliados regionales. Sin embargo, en las cuestiones regionales del otro, ambas potencias se dan un apoyo muy medido de «neutralidad amistosa». En 2008, tras la guerra de Georgia, China no se sumó a Rusia en el reconocimiento de la soberanía de las regiones escindidas. Del mismo modo, en 2014, China no apoyó la anexión de Crimea, porque en ambos casos se violaba un principio fundamental de la política exterior china, como es la integridad territorial. Por su parte, Moscú –que mantiene estrechas relaciones con Vietnam– se mantiene oficialmente neutral en las disputas marítimas de Pekín en los mares Meridional y Oriental de China. En 2016, un informe publicado por expertos rusos y chinos argumentó que el acercamiento entre Rusia y China en materia de seguridad es especial porque los dos países se han acercado a la línea que separa una asociación estratégica de una alianza militar y política, aunque ninguno de los Estados desea cruzar dicha línea[33].

En la crisis de Corea del Norte han mantenido una posición solidaria en cuanto que para ambos sirve de espacio de contención a la influencia norteamericana. Moscú y Pekín han mostrado su predisposición para hacer serios esfuerzos en contener al régimen de Pyongyang únicamente a cambio de concesiones estratégicas que reduzcan la presencia política y de seguridad de los EE. UU. en Asia nororiental[34].

China y Rusia constituyen una asociación estratégica y no una alianza porque está pensada para apoyarse y colaborar mutuamente en la consecución de los grandes objetivos estratégicos y geopolíticos y no para acudir una en ayuda y defensa de la otra en caso de ser atacadas militarmente. Ninguna de las dos partes se quiere ver envuelta en los conflictos regionales de la otra. Rusia se enfrenta a lo que considera una presión intensa a lo largo de su frontera occidental y, en menor medida, en Oriente Medio. Desplegar tropas y recursos en el oeste de Rusia sería una pesadilla logística para China. China, por su parte, se enfrenta a un desafío frente a los EE. UU. en el mar Meridional de China, donde Pekín, por medio sus bases militares en las islas artificiales, está tratando de evitar cualquier posible bloqueo futuro de su

[32] SINKKONEN, Elina. «China-Russia Security Cooperation. Geopolitical signaling with limits». *FIIA briefing Paper*. Enero de 2018, p. 3.

[33] CARLSON, Brian G. *Room for Maneuver: China and Russia Strengthen Their Relations*. Strategic Trends 2018. Center for Security Studies, marzo de 2018, pp. 31, 37 y 38.

[34] Ibídem, p. 40.

acceso a las rutas marítimas. Los EE. UU. a menudo realizan operaciones de libertad de navegación en las aguas disputadas para señalar que el posicionamiento militar chino no evitará que otros viajen libremente a través de la región y tranquilizar a sus aliados asiáticos. La capacidad de los rusos para proyectar un poder naval significativo hasta allí es limitada, ya que, aunque tienen una base naval en Vladivostok, EE. UU. y Japón pueden cerrar fácilmente su acceder al Pacífico[35].

Relaciones económico-energéticas

China es el principal socio comercial de Rusia, representando el 15 % de su comercio internacional en 2017. La Federación Rusa es el primer exportador de hidrocarburos del mundo y dicha actividad constituye la columna vertebral de su economía. Entre enero y agosto de 2018, el petróleo crudo representó el 28,8 % de las exportaciones totales rusas y el gas natural el 10,9 %. China fue su principal importador de petróleo con un 22 %, aunque el gas natural representó únicamente el 1 %[36]. En sentido opuesto, China, según se ha ido desarrollando, tiene cada vez una necesidad mayor de materias primas, y muy en concreto de productos energéticos. Además, Moscú recibe de Pekín la tecnología y la financiación que antes recibía de los países de la UE. Esta complementariedad se ha terminado convirtiendo en el núcleo principal de las relaciones chino-rusas.

Por otra parte, Moscú y Pekín pretenden establecer las relaciones comerciales en sus monedas respectivas, desplazando al dólar norteamericano. En 2017 el 9 % de los pagos rusos a China se hicieron en rublos; las compañías rusas pagaron el 15 % de las importaciones chinas en yuan[37].

Durante el periodo de desarrollo chino una preocupación primordial del régimen fue que la gran nación asiática no quedara excluida de su creciente necesidad de acceso al petróleo. Por entonces se vislumbraba un horizonte más o menos lejano, donde la demanda global terminaría superando la disponibilidad del recurso[38]. La perspectiva de abundancia de hidrocarburos que se derivó de los nuevos recursos puestos en explotación durante la primera década del siglo XXI no dejó de tener su incidencia en la actitud asertiva que Pekín empezó a mostrar a finales de dicha década. No obstante, China necesitaba diversificar las fuentes y rutas de importación para ganar seguridad energética y reducir la vulnerabilidad que supone el estrecho de Malaca,

35 FRIEDMAN, George. «The Illusion of a Russia-China Alliance». *GPF Geopolitical Futures*. 8 de noviembre de 2018.

36 «Power play: China wants to boost trade & energy cooperation with Russia». *RT Question More*. 16 de noviembre de 2018. Disponible en https://www.rt.com/business/444148-russia-china-trade-energy.

37 Ibídem.

38 O'SULLIVAN, Meghan L. *Windfall: How the New Energy Abundance Upends Global Politics and Strengthens America's Power*. Simon & Schuster, septiembre de 2017.

tan fácil de bloquear y por donde pasa la mayor parte del flujo comercial chino. La Federación Rusa era pues la principal alternativa.

Al desintegrarse la URSS los vínculos con la Unión Europea se convirtieron en el eje central del desarrollo político y económico de la Federación Rusa. El modelo de intercambio se basó en la exportación de bienes de consumo, en los servicios financieros y en el intercambio tecnológico por parte de los países europeos y en sentido inverso en la exportación de materias primas e hidrocarburos desde Rusia a los países de Europa central. A pesar del formidable desarrollo económico de la Federación Rusa en la primera década del siglo xxi, las exportaciones rusas continuaron marcadas por los productos energéticos primarios y, por tanto, estrechamente vinculadas con los precios internacionales de la energía. Del total del valor de las exportaciones, solo una cuarta parte se correspondía con productos no energéticos[39]. Dada la importancia estratégica del sector, Putin fue progresivamente aumentando el control estatal de las empresas energéticas.

La fuerte relación de dependencia energética entre la Federación Rusa y la UE despertó recelos en Washington y en algunas capitales europeas, especialmente tras la intervención militar rusa en Georgia de 2008. Sin embargo, la gran interdependencia energética resultante tuvo como contra-efecto el surgimiento de un mayor pragmatismo estratégico en las relaciones UE-Rusia[40].

La crisis de 2008-2009, tanto por su dimensión estratégica como económica, sirvió como estímulo para el giro ruso a China que se tradujo en importantes proyectos energéticos. Esta había puesto en evidencia la enorme dependencia de Moscú respecto la UE en tres sectores económicos fundamentales: el mercado energético, el acceso a financiación y la adquisición de tecnología –especialmente en materia de plataformas marinas de extracción de hidrocarburos y de gas natural licuado–. China era la única alternativa real en todas esas áreas y suponía un mercado en expansión de enorme trascendencia geoeconómica.

En 2009 China se convirtió en el primer socio comercial de la Federación Rusa, Pekín ofrecía préstamos baratos a las instituciones financieras rusas y Rusia se abrió a los inversores chinos. En octubre de 2013 China y Rusia anunciaron la creación de una sociedad con un capital de 85 000 millones de dólares para la explotación conjunta de las reservas de petróleo de Siberia Oriental y su exportación a China en un acuerdo sin precedentes entre ambos países. Le siguió asimismo un gran contrato gasista con Gazprom de

[39] LEON AGUINAGA, Pablo y ROSELL MARTÍNEZ, Jorge. «Las relaciones económicas entre Rusia y la Unión Europea». *Cuaderno de estrategia 178, Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global*. IEEE noviembre de 2015.

[40] INOZEMTSEV, Vladislav y KUZNETSOVA, Ekaterina. «Economic Relations between the European Union and Russsia: Before and after the Crisis».

30 años de duración por valor de 400 000 millones de dólares anunciado en mayo de 2014[41].

Gracias a la construcción del oleoducto *Eastern Siberia-Pacific Ocean*, que enlaza los yacimientos siberianos con China, las cantidades de petróleo enviadas a China han crecido de manera constante desde 2010 (figura 2), aunque lo han hecho también a costa de las exportaciones de crudo que antes se dirigían a Japón y Corea.

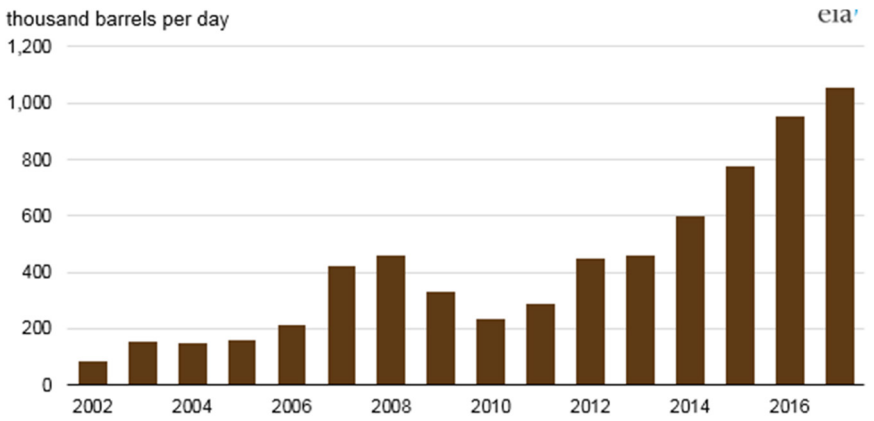


Figura 2. Gráfico 4: exportaciones rusas de crudo y condensados a China (2002-17)

Sin embargo, la cooperación energética bilateral parecía dejar siempre un sabor amargo. El catalizador para mejorar las relaciones fue la crisis de 2014 en Ucrania. Moscú se enfrentaba a importantes salidas de capital y a la incertidumbre en torno a sus exportaciones energéticas a la UE. Desde entonces, Moscú se ha abierto a la inversión china en energía, eliminando una serie de restricciones previas sobre la inversión en recursos de petróleo y gas en suelo ruso[42]. En noviembre de 2014 la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC) adquirió a Rosneft una participación en el campo petrolífero de Vankor. Varias eléctricas chinas obtuvieron también permiso para construir plantas en el este de Siberia y en el Oriente lejano ruso.

Entre 2013 y 2016 las exportaciones rusas de petróleo crudo a China aumentaron de 491 000 b/d a 1 051 000 b/d, lo que representa el 14 % de las importaciones totales de crudo a China y superando Rusia a Arabia Saudita

[41] MALIK, Mohan. «El nuevo mapa mundial de la energía». *Vanguardia Dossier. La geopolítica de la Energía* (octubre/diciembre 2014).

[42] ÖĞÜTÇÜ, Can y ÖĞÜTÇÜ, Mehmet. «China's Expanding Energy and Geopolitical Linkages with Central Asia and Russia: Implications for Businesses and Governments». *OCP Policy Center, Policy Paper*. Septiembre 2017.

como su mayor proveedor de crudo[43]. Únicamente de 2016 a 2017 los transportes por oleoducto a China pasaron de 475 000 b/d a 600 000 b/d.

Como consecuencia de las políticas medioambientales chinas, el sector gasístico está ganando especial protagonismo. En 2017, un tercio del crecimiento de la demanda mundial se debió a China, que aumentó su demanda en un 15 %[44]. En 2035, la demanda china de gas ruso podría alcanzar de 80 a 100 bcm anuales y en 2019 China se convertirá en el mayor importador de gas del mundo. China y Rusia están cercanos a finalizar la construcción del gasoducto *Power of Siberia.* El suministro está previsto para finales de 2019, alcanzando los 38 bcm anuales en 2040[45]. Hay perspectivas de otro gran contrato para suministro de gas ruso a China con un nuevo gasoducto *Power of Siberia II* por la región de Altai y un tercer gasoducto podría traer gas ruso a China desde la isla de Sajalín.

Al gas ruso que llega a China por gasoducto se suma el gas natural licuado (GNL). Rusia contaba con una planta de licuefacción en la isla de Sajalín y en diciembre de 2017 la gasística privada rusa Novatek inició la exportación de GNL desde la planta que posee en la península de Yamal, situando a Rusia en una posición importante dentro del creciente mercado del GNL y ganando relevancia ante la potencial apertura de rutas comerciales por el Ártico. La implicación china ha sido importante, CNPC participa con un 20 % y la Silk Road Fund posee un 9,9 %. El 90 % del GNL producido en esta planta se destinarán casi con toda seguridad a los mercados de Asia-Pacífico[46].

Mientras en las economías más avanzadas la producción de energía nuclear podría declinar en un quinto hacia 2040, China superará a EE. UU. y a la UE antes de 2013. También se producirá una expansión significativa de capacidad nuclear en Rusia, la India y Oriente Medio[47]. El objetivo del Gobierno Federal ruso es que la energía nuclear alcance en 2050 un 45 %-50 % del mix eléctrico y en 2100 del 70 % al 80 %. Además, Rosatom –la empresa estatal rusa de la energía nuclear– ha recibido peticiones para construir 34 plantas nucleares en el extranjero[48]. Pekín y Moscú están llamadas a liderar la expansión de

[43] AVIS, Patrick. «The Impact of Oil and Gas Sanctions on Russia». *Energy analyst*. 8 de noviembre de 2017. Disponible en http://energyanalyst.co.uk/impact-oil-gas-sanctions-russia.

[44] *BP Statistical Review of World Energy* 2018, junio de 2018.

[45] «Power play: China wants to boost trade & energy cooperation with Russia». *RT Question More*. 16 de noviembre de 2018. Disponible en https://www.rt.com/business/444148-russia-china-trade-energy.

[46] «Putin inaugura la planta del Ártico que suministrará gas ruso a España». *EFE*. 8 de diciembre de 2017. Disponible en https://www.larazon.es/internacional/putin-inaugura-la-planta-del-artico-que-suministrara-gas-ruso-a-espana-OC17155038.

[47] World Energy Outlook 2018. Agencia Internacional de la Energía, noviembre de 2018, p. 346.

[48] Transcripción del discurso de Vladimir Putin del 4 de octubre en la inauguración de la Semana de la Energía Rusa 2017. Disponible en inglés en http://thesaker.is/russian-energy-week-forum.

la capacidad nuclear que se produzca fuera de sus fronteras, con las consecuencias estratégicas y geopolíticas que de ahí se puedan derivar.

La profundización de la guerra comercial entre EE. UU. y China puede dar un nuevo impulso al giro de Rusia hacia Asia, y en particular para que el gigante energético ruso Gazprom amplíe aún más las exportaciones de gas. A pesar de los estrechos lazos bilaterales, Rusia ha luchado para profundizar sus lazos económicos y financieros con China. Sin embargo, en mayo de 2018, se derrumbó un acuerdo por 9 000 millones de dólares para vender a CEFC una participación de Rosneft[49]. Este es solo un ejemplo de las dificultades que se siguen encontrando en las relaciones económico-energéticas ruso-chinas y que requieren un importante estímulo político para su dinamización.

Relaciones militares

Las relaciones en el ámbito militar han sido el segundo gran vector de la asociación estratégica chino-rusa. China tenía una gran necesidad de armamento y de tecnología militar para desarrollar sus obsoletas Fuerzas Armadas que hasta la distensión con la URSS de Gorbachov habían puesto el énfasis en un voluminoso y poco desarrollado Ejército de Tierra para dar cobertura a las extensas fronteras terrestres. A partir de principios del siglo xxi China empezó a prepararse para una nueva etapa en sus relaciones internacionales que requeriría unas Fuerzas Armadas modernas y tecnológicamente avanzadas que le permitiera ejercer el papel de potencia regional y progresivamente también global. En dicho sentido Rusia podía resultar un socio imprescindible.

Dese el punto de vista del Kremlin, China era percibida como un importante mercado para su industria de armamento con serios problemas tras el colapso de la URSS. Sin embargo, Moscú no deseaba que Pekín dispusiera de unas Fuerzas Armadas potentes y modernas que pudieran rivalizar con las propias, por lo que Rusia no le vendía los medios más sofisticados.

Desde los sucesos de Tiananmén en 1989 China ha estado sometida a un embargo de armas por parte de EE. UU., la UE, Australia, Canadá, Japón y Corea del Sur. Como respuesta en 1992 Pekín y Moscú firmaron un acuerdo sobre cooperación en tecnología militar. A partir de entonces China ha comprado más equipos militares a Rusia que a todos los demás países juntos. Entre 1999 y 2006, las adquisiciones chinas supusieron entre el 34 % y 60 % de las principales ventas rusa de armamento. En el año 2005 (figura 3) estas alcanzaron el máximo con 3 100 millones de dólares y desde entonces han decrecido sensiblemente[50].

[49] «Strategic Survey 2018: The Annual Assessment of Geopolitics». *IISS*. 15 de noviembre de 2018, p. 247.

[50] SINKKONEN, Elina. «China-Russia Security Cooperation. Geopolitical signaling with limits». *FIIA briefing Paper*. Enero de 2018, p. 5.

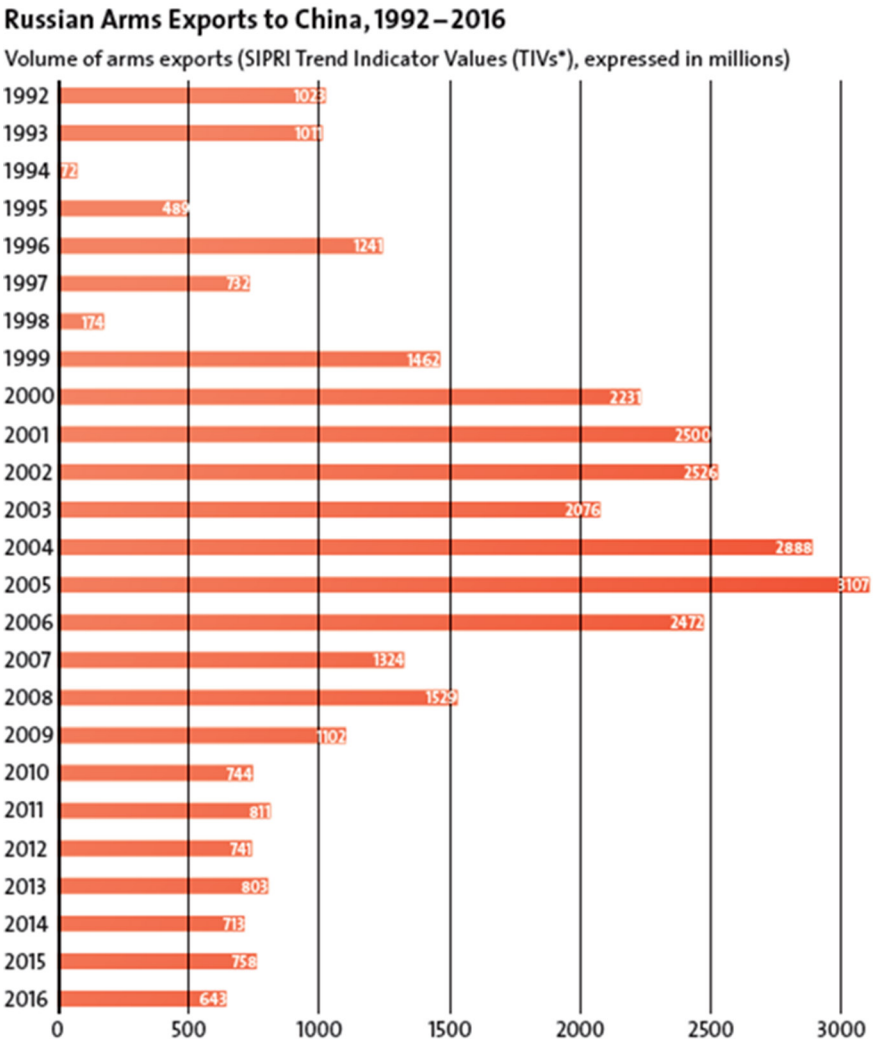


Figura 3. Fuente: SIPRI

Hubo tres causas de dicha desaceleración. Primero, la inquietud de Rusia por la ingeniería sin licencia de las armas rusas por parte de China. Como consecuencia de ello había aumentado considerablemente la competencia con las armas fabricadas en China en los mercados de América Latina y África del Norte. En segundo lugar, la economía rusa se había recuperado relativamente, lo que había revitalizado el mercado nacional de armas rusas y posibilitado las compras masivas del ministerio de Defensa. Esto redujo la dependencia de Rusia de los mercados chinos y de otros países. En tercer lugar, los mayores recursos dedicados por China a Defensa le permitieron desarrollar una industria militar propia progresivamente más desarrollada,

por lo que la demanda de Pekín para la importación de armas a gran escala comenzó a disminuir[51].

Sin embargo, según ambos países fueron resolviendo las cuestiones del *copyright* las relaciones comerciales fueron también mejorando, sobre todo después de que en 2008 firmara un acuerdo sobre la propiedad intelectual. En los años siguientes, los mecanismos de cooperación militar chino rusos empezaron a cambiar al pasar de las transferencias de armas y tecnología a una relación más interdependiente, basada en proyectos conjuntos a largo plazo que incluían el diseño y la producción conjuntos de armas y sus componentes. En 2011 ambos países establecieron una empresa mixta para el mantenimiento de los helicópteros rusos que operaban en China. En 2016 el proyecto creció para el desarrollo conjunto de un helicóptero pesado para China. Ambos países también han colaborado en el ámbito de los submarinos silenciosos del tipo LADA, motores de aviación, componentes espaciales y sistemas de navegación por satélite. La crisis ucraniana de 2014 también contribuyó a que Rusia empezara a vender a China la tecnología militar más avanzada que ahora compite con Rusia en la venta de armamento a terceros[52].

A partir de 2015 China adquirió de Rusia cazas Su-35 y el sistema de defensa antiaéreo S-400, siendo China el primer país en recibirlo. Este último sistema de armas tiene un impacto muy importante en la estrategia china de antiacceso en los mares Meridional y Oriental de China. En la actualidad, y en parte gracias a la colaboración rusa, las Fuerzas Armadas chinas cuentan en algunos sectores con medios de producción propia de la última generación. China ha desarrollado la capacidad de fabricar cazas avanzados, portaaviones, misiles balísticos intercontinentales de nueva generación, aviones no tripulados y otras plataformas avanzadas. Sus exportaciones de armas han aumentado un 74 % desde una participación global del 3,8 % en 2007–11 al 6,2 % en 2012–16. Si bien China aún está muy por detrás de los principales exportadores de armas del mundo (Estados Unidos y Rusia), les está ganado terreno rápidamente[53].

Uno de los aspectos más completos y desarrollados de las relaciones de seguridad entre China y Rusia es el mecanismo de consultas regulares. Este ha desempeñado un papel crucial en la conformación de la asociación es-

[51] KOROLEV, Alexander. «On the Verge of an Alliance: Contemporary China-Russia Military Cooperation». *Research Gate*. Abril de 2018, p. 11. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/324850455_On_the_Verge_of_an_Alliance_Contemporary_China-Russia_Military_Cooperation.

[52] SINKKONEN, Elina. «China-Russia Security Cooperation. Geopolitical signaling with limits». *FIIA briefing Paper*. Enero de 2018, p. 6.

[53] CORDESMAN, Anthony H. «Chinese Grand Strategy, A Net Assessment: Cooperation, Competition and/or Conflict». CSIS, 29 de noviembre de 2018. Disponible en https://www.csis.org/analysis/chinese-grand-strategy-net-assessment-cooperation-competition-and-or-conflict.

tratégica chino-rusa y en las últimas dos décadas se ha convertido en una infraestructura de contactos institucionalizada a múltiples niveles que garantiza el intercambio regular de información entre casi todas las agencias y organizaciones gubernamentales importantes: desde los líderes principales y sus aparatos administrativos, los ministerios de Defensa y sus subdivisiones, los distritos militares regionales, las guarniciones fronterizas a las instituciones educativas militares. En la actualidad, todos los mecanismos existentes combinados a nivel estatal generan una frecuencia de 20 a 30 consultas anuales de alto nivel relacionadas con la seguridad. Además de Rusia, únicamente Pakistán tiene interacciones militares con China de un alcance comparable[54].

Otro aspecto importante en la colaboración militar entre ambas potencias son los ejercicios militares conjuntos. Inicialmente estos se realizaron a partir de 2005 junto con otros países en el contexto de la Organización para la Cooperación de Shanghái. En 2014 se realizaron maniobras navales conjuntas en el mar Oriental de China y en 2016 en el mar Meridional. También se han realizado ejercicios militares en lugares tan lejanos como el Mediterráneo y el Báltico. En septiembre de 2018, 3 200 soldados chinos participaron en el mayor ejercicio militar desde la Guerra Fría, que desplegó a unos 300 000 militares rusos en Siberia y el Extremo Oriente. Según el ministerio de Defensa chino, con estos ejercicios Moscú y Pekín quisieron «reforzar la capacidad para enfrentar conjuntamente las distintas amenazas y defender la paz y estabilidad regionales», al tiempo que mandaban a Washington un mensaje muy claro de unidad frente al enemigo común[55].

Asociación estratégica chino rusa y orden mundial

En las actuales circunstancias la pugna de grandes potencias entre Washington, Pekín y Moscú se está intensificando, la estrecha relación chino-rusa resulta determinante para la evolución del orden global y se puede considerar que la rivalidad entre potencias es la característica predominante del año geopolítico 2018. El enfoque geopolítico ruso y chino de las relaciones internacionales ha entrado en colisión con una interpretación occidental inspirada en valores y principios.

Washington sigue disponiendo de la fuerza militar más poderosa del mundo (figura 4), incontestable en el ámbito convencional, y ni Moscú ni Pekín, que son la segunda y tercera potencias militares del mundo, desean bajo ningún

[54] KOROLEV, Alexander. «On the Verge of an Alliance: Contemporary China-Russia Military Cooperation». *Research Gate*. Abril de 2018, p. 7. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/324850455_On_the_Verge_of_an_Alliance_Contemporary_China-Russia_Military_Cooperation.

[55] HIGUERAS, Georgina. «Depende: ¿hacia un eje China-Rusia?». *Esglobal*. 9 de octubre de 2018. Disponible en https://www.esglobal.org/depende-hacia-un-eje-china-rusia.

concepto un enfrentamiento militar clásico. Sin embargo, según afirma el *Strategic Survey 2018*, ambas potencias practican *Tolerence warfare*, un estilo de confrontación geopolítica que está prevaleciendo como enfoque preferido por los que desean retar el *statu quo*. *Tolerence warfare* se puede definir como el esfuerzo persistente para probar las tolerancias frente a diferentes formas de agresión contra los Estados. Es el esfuerzo para hacer retroceder las líneas de resistencia, sondear las debilidades, hacer valer derechos de manera unilateral, romper las reglas, hacer aparecer nuevos factores sobre el terreno, despojar a otros de la iniciativa y obtener una ventaja táctica sistemática contra oponentes vacilantes[56].

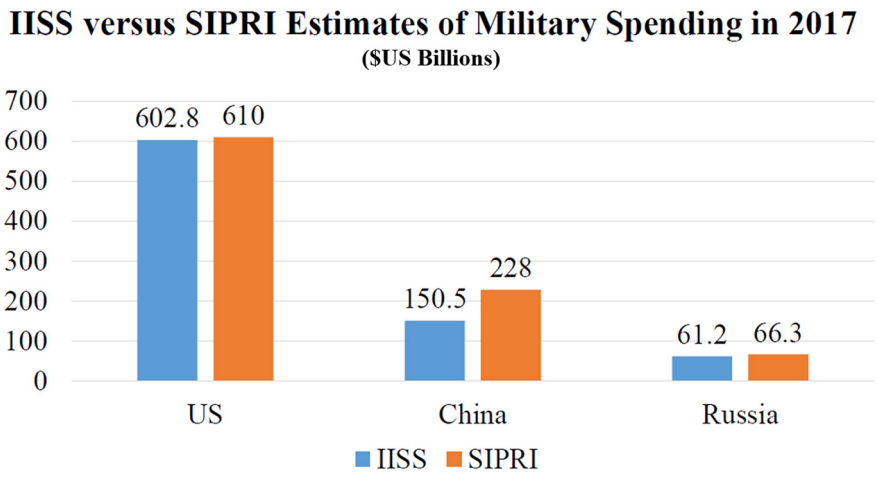


Figura 4. Fuente: CSIS, con datos de IISS y SIPRI

China y Rusia son potencias revisionistas que pretenden y están consiguiendo debilitar el orden hegemónico norteamericano para dar lugar a un mundo multipolar. A ello están contribuyendo tanto el reforzamiento geopolítico chino-ruso como el propio declinar relativo norteamericano y el debilitamiento del bloque occidental: tanto su cohesión como la confianza en sus líderes y en los principios que lo inspiran. Javier Solana escribió un artículo en *El País* cuyo título: «Occidente en el diván» habla por sí solo[57]. El multilateralismo está perdiendo protagonismo y se están deconstruyendo muchas de las iniciativas internacionales impulsadas por Occidente tras el final de la Segunda Guerra Mundial.

Desde la perspectiva china, según explica el profesor Qiang Shigomg, de la universidad de Pekín, la gran potencia asiática, gracias a la profundidad de

[56] «Strategic Survey 2018: The Annual Assessment of Geopolitics». *IISS*. 15 de noviembre de 2018.

[57] SOLANA, Javier. «Occidente en el diván». *El País*. 2 de julio de 2018. Disponible en https://elpais.com/elpais/2018/06/28/opinion/1530183832_023038.html.

la tradición cultural china, está emprendiendo el proyecto de la modernización de la construcción socialista. Esto cuestiona la idea de que la civilización occidental representa el final de la historia y significa romper el dominio global de la civilización occidental en los últimos 500 años en el sentido cultural y, en consecuencia, iniciar una nueva era en la civilización humana[58].

La emergencia de Asia en su conjunto está desplazando hacia allí el centro de gravedad del mundo y está dando lugar a una revolución en el escalafón de las naciones más poderosas de la tierra. La India está llamada a desempeñar pronto un papel de primer orden, sumándose al reducido grupo de países que presiden el orden internacional. La interdependencia económica global favorece a los países asiáticos.

En sentido contrario, EE. UU., que hasta la crisis financiera global de 2008 era el líder indiscutible de la globalización económica, ve con lógica preocupación cómo está perdiendo la capacidad de influencia mundial. La evolución de su porcentaje en el PIB global lo hace inevitable: 38 % en 1970, 32 % en 2000, 28 % en 2008 y 22 % en 2018. Según la globalización del sistema de valores común que articula el orden internacional se debilita y el poder de Washington declina, aparecen líneas de fractura que están dando paso a una cierta regionalización[59].

Moscú y Pekín rechazan de forma distinta el orden liberal internacional basado en normas que parecía iba a establecerse con solidez tras el final de la Guerra Fría. La asociación estratégica se debe tanto a la necesidad de respaldarse mutuamente y ganar profundidad estratégica, como a una serie de objetivos comunes relacionados con la gobernanza global, los más importantes de los cuales incluyen: la convicción de las élites gobernantes de ambos Estados en sus responsabilidades especiales como grandes potencias; su membresía en las instituciones internacionales clave que da a ambos Estados un lugar y un voto en los principales foros mundiales; la opinión compartida sobre aspectos de la política internacional que deberían ser contenidos o rechazados; una retórica casi idéntica con respecto a la primacía de las Naciones Unidas y el derecho internacional, así como la necesidad de «democratizar las relaciones internacionales»[60]. Esto último interpretado en oposición a la posición hegemónica de los EE. UU.

Un aspecto esencial de la asociación estratégica es que tanto China como Rusia interpretan la seguridad internacional desde la óptica puramente estatal con especial énfasis en la integridad territorial y la supervivencia del régimen, que, desde su punto de vista, el orden liberal internacional pone

[58] KALLIO, Jyrki. «Xi Jinping Thought and China's Future Foreign Policy. Multipolarity with Chinese characteristics». *FIIA Briefing Paper 243*. Agosto de 201, p. 4.

[59] MOELLER, Joergen Oerstroem. *From Globalization to Regionalization*, 2018. YaleGlobal and the MacMillan Center, 29 de octubre de 2018.

[60] KACZMARSKI, Macin. «China and Russia in global Governance, long-term obstacle to cooperation». *FIIA Briefing Paper 244*. Agosto de 2018, p. 3.

en peligro. Ello les lleva a oponerse firmemente a toda interferencia exterior en asuntos internos y a defender la definición tradicional «westfaliana» de soberanía que entienden como impunidad del Estado dentro de sus fronteras.

Para debilitar el orden hegemónico norteamericano, Moscú y Pekín están creando un entramado institucional global alternativo al creado por inspiración estadounidense tras el final de la Segunda Guerra Mundial. De momento han establecido el grupo BRICS como un foro para representar a los Estados no occidentales, aunque no han dedicado los recursos necesarios para el desarrollo de su capacidad institucional. Pekín también está desarrollando iniciativas propias para reconfigurar la gobernanza mundial. Destaca la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura en 2015. China también ha establecido formatos para la cooperación regional, como el 16 + 1 con los Estados de Europa Central y Oriental y el Foro sobre Cooperación China-África.

No obstante, la visión china y rusa de lo que debe ser la gobernanza global es distinta. China se ha convertido en el paladín en la defensa de uno de los pilares del orden liberal, el libre mercado, y se esfuerza en dar una imagen benigna de sí misma, lo que fue escenificado en el discurso de Xi Jinping en Davos en enero de 2017, donde se postuló como defensor del libre comercio y la globalización y donde presentó el desarrollo de China como una oportunidad para el mundo[61].

Esta actitud no significa que evite hacer demostración de su fuerza militar, como se deduce tanto de la creciente presencia global de su marina de guerra, sino que prefiere impresionar a la audiencia internacional con sus éxitos económicos más que con su poder militar. Aunque Pekín está insatisfecho con algunos elementos del orden global actual, en particular con la primacía estadounidense, reconoce los beneficios que China ha obtenido del periodo posterior a la Guerra Fría. Las élites que gobiernan en Moscú, por el contrario, contemplan el actual orden internacional perjudicial para los intereses de Rusia como gran potencia[62].

Como consecuencia, China prefiere una progresiva evolución del orden mundial que, por su incremento relativo de poder, dé a China la primacía sin amenazar la estabilidad política y económica general, ni dañe la apertura económica. El Kremlin, sin embargo, parece decidido a recuperar su posición de privilegio con una perspectiva del corto y medio plazo y está dispuesto a alimentar el populismo y la agenda antiglobalista y antielitista, para mejorar

[61] Reacción. «China: el discurso con el que Xi Jinping, el líder del gigante comunista, se convirtió en Davos en el último gran defensor de la globalización». *BBC Mundo*. 17 de enero de 2017. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-38655307.

[62] KACZMARSKI, Macin. «China and Russia in global Governance, long-term obstacle to cooperation». *FIIA Briefing Paper* 244. Agosto de 2018, p. 4.

su propia posición internacional mediante el aprovechamiento de la creciente imprevisibilidad de la política internacional[63].

La Federación Rusa necesita mantener la iniciativa y actuar decididamente como gran potencia para poder reivindicar dicho rango que los parámetros generales del Estado no le otorgan. De todos los indicadores que permiten reconocer en la actualidad a la Federación Rusa como potencia global, su dimensión militar –incluyendo su condición de potencia nuclear– unida a la eficacia demostrada al emplearla, es la única que le otorga inequívocamente tal condición. El punto débil del Estado ruso es que, al focalizarse en lo estratégico, está obstaculizando su desarrollo económico, lo que puede terminar minando el apoyo de la población al régimen político que ostenta el poder.

El presidente de EE. UU. ha intentado debilitar la asociación estratégica chino-rusa acercando posiciones con Putin. Para ello pidió en junio de 2018 que Rusia fuera readmitida en el G8. A mediados de julio de 2018, tuvo lugar en Helsinki una cumbre bilateral entre Trump y Putin. Moscú esperaba que el aislamiento diplomático impuesto por el gobierno de Obama pudiera ser revertido. Sin embargo, las relaciones bilaterales continúan siendo altamente contradictorias. La posición de gran parte de la clase dirigente estadounidense se ha endurecido por la investigación del asesor especial sobre la interferencia de Rusia en las elecciones presidenciales de 2016 en Estados Unidos[64].

Washington procura obstaculizar las pretensiones de sus rivales geopolíticos: frente a Pekín está desarrollando una respuesta esencialmente económica con sanciones y subida de tarifas a la importación, mientras que frente a Moscú presenta un enfoque de amplio espectro que combina lo diplomático, lo económico y lo militar. Además, en EE. UU. se reprocha a China que se beneficie de las ventajas que obtiene del libre mercado sin cumplir con las normas que le son propias. También preocupan las políticas chinas por las que vinculan los contratos de las empresas norteamericanas a que se produzca transferencia tecnológica, así como lo que se considera robo de propiedad intelectual. Washington presiona a Pekín tanto para que abandone estas prácticas, como para que abra sus mercados a la libre competencia con los EE. UU. y para que compre una cantidad muy importante de productos agrícolas, energéticos e industriales, entre otros, de los EE. UU. para reducir el desequilibrio comercial entre ambos países. Al finalizar la redacción de este documento (diciembre de 2018), EE. UU. ha dado a China 90 días para acomodar las exigencias norteamericanas antes de aplicar una nueva subida de tarifas a la importación china[65].

63 Ibídem, p. 5.

64 «Strategic Survey 2018: The Annual Assessment of Geopolitics». *IISS*. 15 de noviembre de 2018, p. 246.

65 SEGAL, Stephanie y GOODMAN, Matthew. «Trump and Xi: From Ceasefire to Lasting Deal?». CSIS, 3 de diciembre de 2018. Disponible en https://www.csis.org/analysis/trump-and-xi-ceasefire-lasting-deal.

La guerra comercial en curso entre Rusia y Occidente ha empujado a Rusia hacia una economía de movilización, con un fuerte énfasis en la sustitución de importaciones, el control estatal de industrias estratégicas y los esfuerzos cada vez más ambiciosos para desarrollar una arquitectura financiera y comercial paralela fuera del sistema del dólar[66]. La endeblez económica rusa se debe en gran parte a factores ajenos a las sanciones. Ya en 2013 el crecimiento económico cayó al 1,3 % poniendo de relieve las debilidades estructurales de la economía rusa excesivamente controlada desde las instancias de poder. La falta de seguridad jurídica y de competitividad, y la complejidad y lentitud administrativas, han llevado a una cantidad insuficiente de inversiones tanto internas como externas. Sin embargo, la economía rusa es más resiliente de lo que era en 2014: el cambio fluctuante del rublo proporciona un importante amortiguador y las todavía importantes reservas de divisas –457 000 millones de dólares en junio de 2018, cerca de su nivel antes de que se impusieran las sanciones– siguen brindando al gobierno la posibilidad de compensar el impacto de las sanciones según sea necesario. Más importante aún, el precio del petróleo se ha recuperado notablemente desde mediados de 2017[67].

La economía china, que en 2017 creció al 6,9 % y posee las mayores reservas de cambio del mundo, tiene indicadores que le dan gran fortaleza. Los problemas económicos de China se derivan, al menos en parte, de su dependencia de las exportaciones. En 2018 los EE. UU. han impuesto aranceles a más de 250 000 millones de dólares en importaciones chinas. China, mientras tanto, necesita encontrar compradores para sus productos manufacturados. En 2017, las exportaciones representaron casi el 20 % de su PIB. EE. UU. es su mercado más grande y representa el 19 % de sus exportaciones de bienes. Con los aranceles estadounidenses reduciendo estas exportaciones e intensificando la competencia de otros exportadores, Pekín necesita encontrar nuevos compradores para sus productos. Pero Rusia no está en posición de consumir suficientes exportaciones chinas para compensar estas pérdidas: en 2017, compró solo el 2 % de las exportaciones totales de China[68].

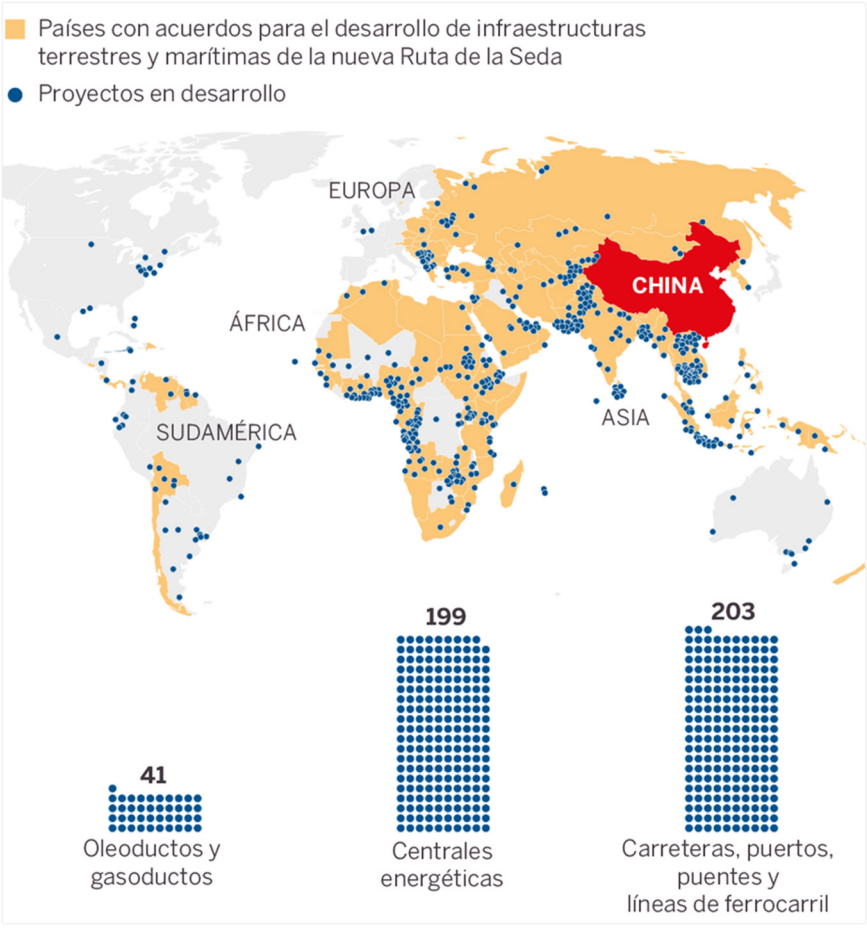
La iniciativa china de la Nueva Ruta de la Seda (mapa 5) abre una puerta a interrogantes, oportunidades y temores. Es el mayor proyecto geoeconómico jamás realizado, se extiende formalmente a más de 60 países en África, Asia, Europa y Medio Oriente, y en el futuro próximo será clave y tendrá un alcance global. Las oportunidades que ofrece son enormes y, si se ejecuta bien, las infraestructuras que creará serán una gran ayuda para el desarrollo y el comercio internacional. Por otro lado, también se extiende la alarma de que si

[66] «Strategic Survey 2018: The Annual Assessment of Geopolitics». *IIS*. 15 de noviembre de 2018, p. 245.

[67] Ibídem, p. 259.

[68] FRIEDMAN, George. «The Illusion of a Russia-China Alliance». *GPF Geopolitical Futures*. 8 de noviembre de 2018.

se planifica de manera deficiente, especialmente por los Estados receptores, podrá convertirse en la mayor trampa de deuda de la historia, donde está en juego mucho más que la capacidad para pagarla[69]. No obstante, el principal temor que existe es que la Nueva Ruta de la Seda pueda convertirse en una forma que permita a China dominar amplios espacios del mundo.



Mapa 5. Fuente: NYT. A. ALONSO (El País)

La actual rivalidad entre potencias ha vuelto a despertar la «hidra nuclear». El periodo de tensión nuclear comparativamente baja entre los EE. UU. y Rusia que se produjo después de 1992 llegó a su fin en 2014. Desde entonces, ambos países se han alejado gradualmente de los esfuerzos mutuos para reducir sus fuerzas nucleares. Tanto los EE. UU. como Rusia han anunciado

[69] «Strategic Survey 2018: The Annual Assessment of Geopolitics». *IIS*. 15 de noviembre de 2018, p. 17.

importantes programas de modernización de armas nucleares y sistemas de lanzamiento que afectan a todos los elementos de sus tríadas –misiles basados en tierra, proyectiles transportados por bombarderos estratégicos y armas transportadas por submarinos nucleares– así como la capacidad de usar armas nucleares de menor capacidad destructiva contra objetivos militares de teatro[70].

Aunque no se conoce con exactitud el número y grado de desarrollo de las armas nucleares chinas, sí se sabe que Pekín está haciendo un importante esfuerzo de modernización y desarrollo tecnológico en dicho ámbito. El desarrollo de las fuerzas nucleares emergentes de China está siendo seriamente condicionado por los grandes cambios que se están produciendo en las fuerzas nucleares tanto rusas como norteamericanas. Al mismo tiempo, la *Revisión de la postura nuclear de los Estados Unidos,* publicada a principios de 2018, se centró también en la amenaza emergente china. Pekín está completando el desarrollo de nuevos ICBM, SSBN y SLBM, y bombarderos que le darán todos los elementos de la tríada nuclear para hacerla directamente competitiva con la de las fuerzas de EE. UU. y de Rusia, así como el potencial para crear fuerzas nucleares tácticas y de teatro y una defensa antimisil mucho más eficaces[71].

La decisión del presidente Trump de retirarse del tratado INF de misiles nucleares de alcance intermedio le está permitiendo retomar la iniciativa frente al Kremlin. Como en los últimos años de la Guerra Fría, la posibilidad de una escalada nuclear hace más daño a rusos que a norteamericanos. En las capitales occidentales preocupa el hecho de que la Federación Rusa esté invirtiendo en la modernización y expansión de armas de corto y medio alcance que podrían ser empleadas en una guerra nuclear limitada según el principio estratégico de «escalar para desescalar». Sin embargo, como afirma Olga Oliker del CSIS: «El verdadero problema no es una estrategia nuclear rusa nueva y más agresiva, es la incapacidad del Kremlin para comunicar eficazmente sus objetivos a los líderes en Washington y otras capitales. La actual estrategia rusa apenas diverge de la disuasión de antaño [...] pero su política de deliberada ambigüedad está alimentando la alarma en Washington y llevando a un peligroso ciclo de escalada»[72].

Para la Federación Rusa, Oriente Medio es el teatro que le ha permitido elevarse, a un precio relativamente modesto, al rango de potencia de primer nivel en la configuración del actual orden internacional. Gracias a sus éxitos militares, su diplomacia energética y sus ventas de armamento, el Kremlin

---

[70] CORDESMAN, Anthony H. *China and the New Strategic Nuclear Arms Race. The Forces Driving the Creation of New Chinese Nuclear Delivery Systems, Nuclear Weapons, and Strategy.* Informe del CSIS, noviembre de 2018. Disponible en https://www.csis.org/analysis/china-and-new-strategic-nuclear-arms-race.

[71] Ibídem, p. 3.

[72] OLIKER, Olga. «Moscow's Nuclear Enigma. What is Russia's Arsenal Really For?». *Foreign Affairs*. Volumen 97, número 6, noviembre/diciembre, p. 52.

ha creado una amplia red de relaciones de calado con la práctica totalidad de los actores de la región. Hasta el momento, gracias a una importante aunque compleja entente con Ankara y Teherán, ha obtenido algunos éxitos para la resolución del conflicto sirio. Moscú se postula además como el único actor capaz de comprometerse con Siria e Irán sobre las preocupaciones de seguridad de Israel. La política rusa de Siria se basa en tres principios fundamentales: apoyo inequívoco al gobierno en Damasco; una aportación militar relativamente pequeña –los analistas militares de IHS Jane's estiman el costo del conflicto en 4 millones de dólares diarios–; y una política de compromiso con todos los poderes externos involucrados en el conflicto. Como resultado, el Kremlin ha obtenido dividendos diplomáticos, estableciéndose como un intermediario mutuamente aceptable entre todas las potencias externas. Moscú confía además en que el conflicto haya entrado en una nueva etapa en la que las negociaciones podrían avanzar hacia un acuerdo político que implique un mayor diálogo sobre la reconstrucción, la ayuda humanitaria y la reforma constitucional[73]. La actual política de la Casa Blanca en relación con Irán podría interpretarse también como una forma de retomar la iniciativa en la región de manos de los rusos o al menos está sirviendo para dicho fin.

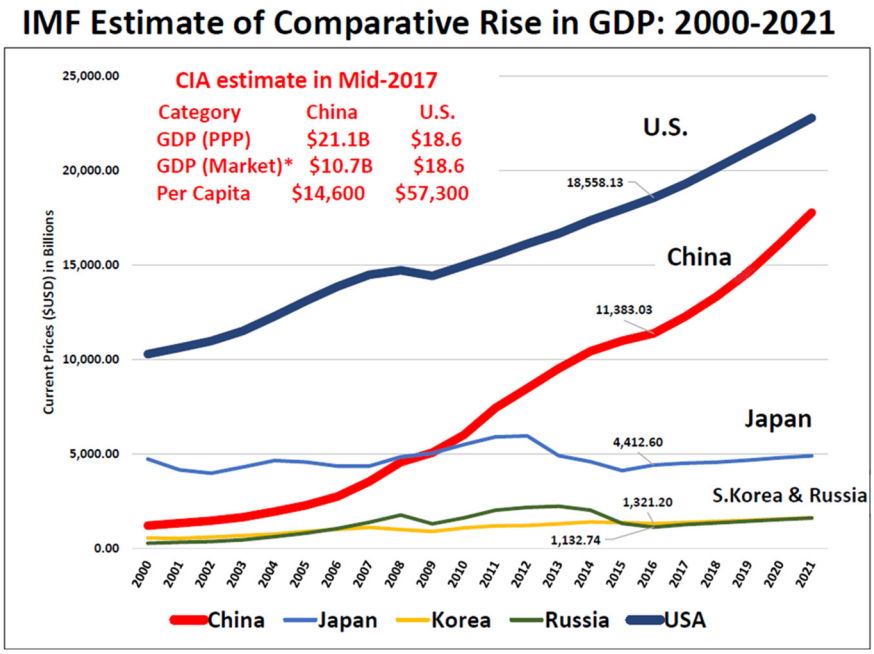


Figura 6. Fuente: CSIS con datos del FMI, CIA World Factbook y World Economic Outlook Database

[73] «Strategic Survey 2018: The Annual Assessment of Geopolitics». *IIS*. 15 de noviembre de 2018, p. 248.

Estamos siendo pues testigos de un periodo de reacomodo del orden internacional global en que la asociación estratégica chino-rusa ha acelerado la crisis del hegemonismo norteamericano para dar lugar a un mundo con un perfil multipolar fluido y carente de un sistema de valores común que lo articule. Se hace referencia al actual orden internacional como multipolar asimétrico por la primacía norteamericana. Sin embargo, lo que le caracteriza precisamente es que dicha asimetría tiende a reducirse (figura 6), con grandes posibilidades de que en dos o tres décadas se pueda ver revertido y que la India ascienda también al podio de potencia global. El actual concierto internacional se caracteriza pues por un alto grado de incertidumbre y renovadas tensiones, así como por una transformación y reequilibrio de fuerzas entre las principales potencias con un peso progresivamente mayor de las naciones no occidentales.

Perspectiva futura

A corto plazo la asociación estratégica chino-rusa presenta una salud envidiable y todo parece indicar que en 2019 la convergencia entre ambas grandes potencias continuará profundizándose, especialmente en lo que se refiere a la cooperación en materia de seguridad, impulsada, en parte, por la presión de Washington tanto contra China como contra la Federación Rusa[74]. Como se ha visto, en el ámbito económico y, especialmente en el energético, las perspectivas son también bastante sólidas. Sin embargo, a largo plazo una Rusia en declive y una China en ascenso no son aliados naturales, excepto en su mutuo rechazo hacia el remanente del orden mundial derivado de la *pax americana*[75].

Desde la perspectiva actual, el declive ruso parece inevitable. La gran cuestión es el ritmo al que este pueda producirse e incluso la posibilidad de una gran crisis que en poco tiempo deje al Kremlin fuera del rango de potencia. Los mayores interrogantes vienen fundamentalmente del desarrollo de su economía, de la evolución demográfica y de la incógnita sobre el liderazgo político post-Putin.

La necesaria reforma económica no termina de arrancar y las actuales estructuras de poder, en que los hombres cercanos al presidente Putin controlan las poderosas empresas estatales, no auguran nada positivo en dicho sentido. Pocos economistas predicen que el crecimiento del PIB supere un modesto 2 % en los próximos años.

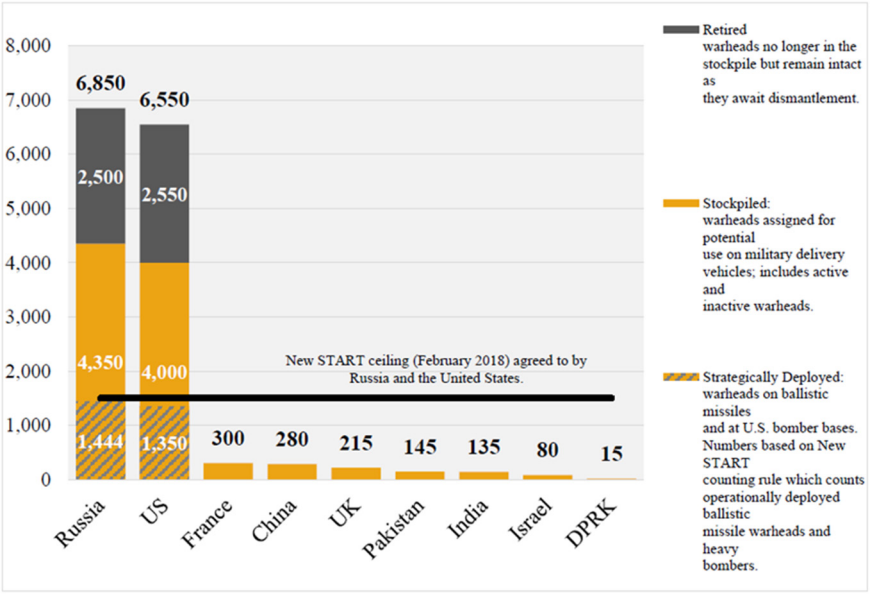
La evolución demográfica es otro grave talón de Aquiles. La sociedad rusa está conociendo una profunda crisis demográfica de la que le está costando

[74] «Joint Interest Against the U.S. Deepen the Sino-Russian Embrace». *Stratfor*. 5 de noviembre. Disponible en https://www.stratfor.com/article/china-russia-embrace -interests -us-deepens.

[75] «Strategic Survey 2018: The Annual Assessment of Geopolitics». *IIS*. 15 de noviembre de 2018, p. 18.

salir. El bache de natalidad combinado con la alta mortalidad que se produjo como consecuencia de la crisis de la URSS es el centro de gravedad del problema. El alcoholismo es una lacra de extrema gravedad que ha producido una desproporcionadamente alta tasa de mortalidad masculina. La inmigración es la única esperanza para que el volumen de la población no caiga en picado. Pero tanto esta, como la diferencia de fecundidad de las mujeres de etnia rusa en relación con las de las demás etnias de la Federación, terminará transformando las relaciones étnicas y religiosas y consecuentemente la realidad social rusa, amenazando la cohesión nacional y territorial. Alrededor del 2050 los musulmanes podrían representar cerca de un tercio de la población[76]. Las Fuerzas Armadas y la economía rusa se verán muy afectadas por el envejecimiento de la población, lo que irá debilitando progresivamente la posición de Rusia como gran potencia. La fuga de cerebros es un reto suplementario para el mantenimiento de la élite científica rusa.

Figure Three: Estimated Nuclear Weapons Holdings in 2018



Source: Hans M. Kristesen and Robert S. Norris; U.S. Department of State; Stockholm International Peace Research Institute. Updated June 20, 2018.

Figura 7. Fuente CSIS

Por último, la posición privilegiada de Rusia descansa en gran medida en el fuerte liderazgo de Vladimir Putin. Los equilibrios políticos internos, la

[76] LAURELLE, Marlene. «How Islam will change Russia». *The Jamestown Foundation*. 13 de septiembre de 2016. Disponible en https://jamestown.org/program/marlene-laruelle-how-islam-will-change-russia/.

relación con China y el complejo entramado de relaciones en Oriente Medio exigen gran habilidad y control real dentro de las estructuras de poder rusas. Antes o después el actual presidente dejará su posición dominante y son muchas las incógnitas acerca de la Federación Rusa post-Putin. La historia rusa muestra numerosos ejemplos de auge y decadencia vinculados a personalidades carismáticas y fuertes frente a mandatarios débiles. Stalin en la segunda Guerra Mundial frente a Nicolás II en la primera sería el ejemplo paradigmático.

Un tema clave para el futuro de la alianza estratégica chino-rusa descansa en la distribución relativa de armas nucleares entre las principales potencias. En la actualidad, como es sobradamente conocido, Rusia ostenta junto con EE. UU. una posición de absoluto dominio entre los estados nucleares (figura 7). Mientras esto siga siendo así, Moscú dispondrá de un sólido argumento para reivindicar un sitio entre las potencias globales. De momento, para China, siendo ya claramente la segunda potencia mundial y acercándose cada vez más en términos de poder a la primera, su posición de segundo orden en el ámbito nuclear no deja de ser una cierta anormalidad.

Durante la próxima década, el desarrollo de fuerzas nucleares chinas mucho más potentes será impulsado por los cambios en las fuerzas rusas y estadounidenses, y transformará el equilibrio nuclear, el control de armamentos y los riesgos de una guerra nuclear real entre tres superpotencias nucleares en competencia. Parece probable que nuevos sistemas chinos entren en servicio en cantidades significativas durante la próxima década, una década en la que China pueda convertirse también en un competidor similar en el ámbito convencional de los EE. UU. en el Pacífico y superar a las fuerzas militares convencionales de Rusia[77]. La relación chino-india con el corolario paquistaní se verá igualmente afectados por estas transformaciones.

El ámbito de la energía puede contribuir también a la rivalidad entre Moscú y Washington y convertirse en una seria preocupación estratégica por parte de Pekín, con unos EE. UU. en una posición muy dominante. WEO 2018 afirma que en el horizonte de 2040 existen riesgos para el suministro de petróleo y gas con una nueva escalada de precios, siendo más inminente en el caso del petróleo. El nivel medio de aprobación de nuevos proyectos de petróleo convencional durante los años 2015-2017 representa solo la mitad del que se necesita para equilibrar el mercado de aquí a 2025.

EE. UU. representa más de la mitad del crecimiento de la producción mundial de petróleo y de gas –75 % para el petróleo y 40 % para el gas–, de modo que en 2025 casi cada quinto barril de petróleo y cada cuarto metro cúbico de gas provendrán de la gran potencia norteamericana. La cuota de Asia en

[77] CORDESMAN, Anthony H. *China and the New Strategic Nuclear Arms Race. The Forces Driving the Creation of New Chinese Nuclear Delivery Systems, Nuclear Weapons, and Strategy.* Informe del CSIS, noviembre de 2018. Disponible en https://www.csis.org/analysis/china-and-new-strategic-nuclear-arms-race.

el comercio mundial de petróleo y gas ascenderá desde aproximadamente la mitad actual hasta más de dos tercios en 2040[78]. EE. UU. pasará de haber sido el principal importador mundial de hidrocarburos a ser exportador neto en competencia con la Federación Rusa que es en la actualidad el principal exportador de gas y de petróleo del mundo, quedando la Casa Blanca como el árbitro de la geopolítica mundial de las energías fósiles.

Para que Rusia no pierda producción de petróleo resultará clave si la propia Rusia o China serán capaces de dotarse de los equipos tecnológicamente avanzados para la explotación de los recursos de más difícil y costoso acceso. Las sanciones norteamericanas impiden la transferencia de esas capacidades a Rusia, afectando a la baja su futura producción de petróleo[79].

La cuarta revolución industrial en curso presenta una gran capacidad para transformar las sociedades futuras. China podría contar con la ventaja de estar en plena y rápida renovación y podría desenvolverse mejor que las

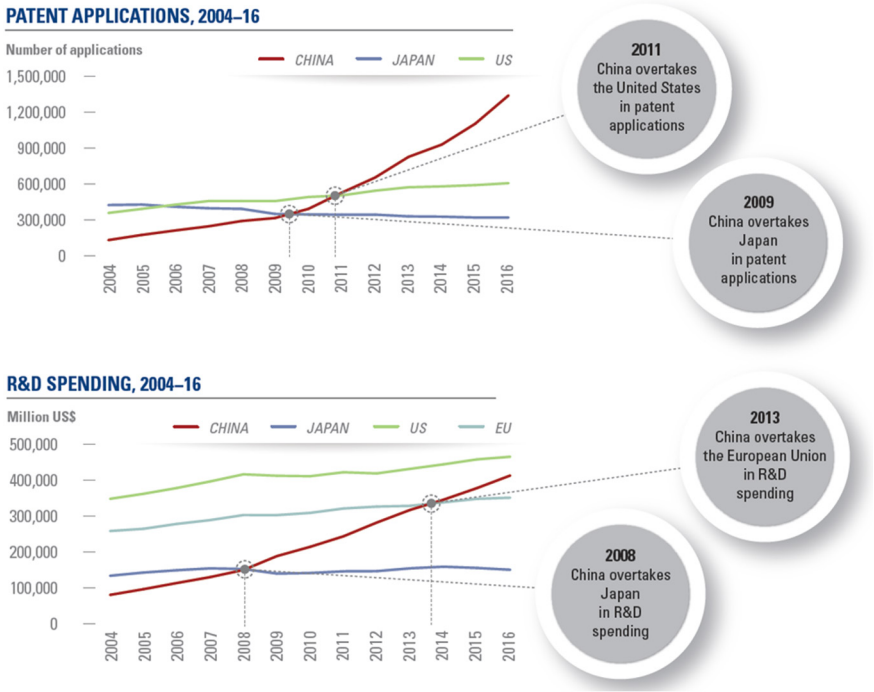


Figura 8. Fuente: Strategic Survey 2018

[78] World Energy Outlook 2018. Agencia Internacional de la Energía, noviembre de 2018. Resumen ejecutivo disponible en https://webstore.iea.org/download/summary/190?fileName=Spanish-WEO-2018-ES.pdf.

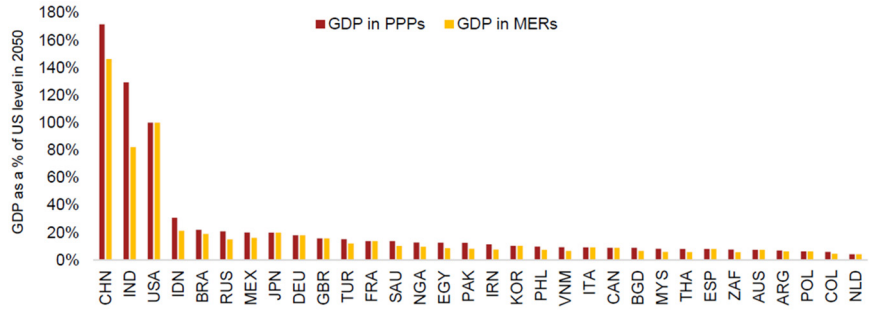
[79] MITROVA, Tatiana. Podcast *The Outlook for Russia's Energy Sector*. Columbia Energy Excchange, noviembre de 2018. Disponible en https://player.fm/series/columbia-energy-exchange/dr-tatiana-mitrova-the-outlook-for-russias-energy-sector.

sociedades occidentales en el nuevo escenario tecnológico. A largo plazo, China ha comenzado a dedicar recursos e implementar una estrategia ambiciosa para convertirse en el líder mundial y creador de estándares técnicos para las próximas generaciones de tecnología. Las pretensiones de China han preparado el escenario para una carrera con los Estados Unidos que dará forma al panorama geoestratégico para el siglo XXI, una carrera que tendrá componentes económicos, ideológicos, militares y técnicos. Según algunas medidas (figura 8), China parece haber asumido una posición en la vanguardia de la innovación, habiendo superado a Estados Unidos y la Unión Europea en el número total de solicitudes de patentes. El gasto en I+D también ha aumentado. En cualquier caso, Estados Unidos se enfrenta a un futuro en el que ya no puede estar seguro de su supremacía económica, científica, tecnológica y militar global[80].

Por encima de estas consideraciones, existe también el inevitable interrogante sobre la actuación de China como líder global según vaya ganado poder y en consecuencia mayor margen de maniobra.

El número de factores que entran en juego para configurar el futuro es enorme y el modo en que desde Washington se afronte la relación con Moscú y Pekín dará muchas de sus claves; la solidez o debilidad de la asociación estratégica chino-rusa dependerá de ello y de circunstancias propias de las propias potencias revisionistas. Progresivamente, la India irá desempeñando un papel más importante, lo que debería contribuir a reequilibrar las fuerzas entre las principales potencias. Las previsiones económicas (figura 9) presentan un horizonte del 2050 con EE. UU., China y la India muy destacadas en PIB por delante de los demás Estados[81].

Figure 9: Relative GDP at PPPs and MERs as a % of US levels in 2050



Source: PwC analysis

Figura 9

[80] «Strategic Survey 2018: The Annual Assessment of Geopolitics». *IIS*. 15 de noviembre de 2018, pp. 34, 36 y 38.

[81] «The Long View How Global Economic Order Change by 2050». *The World in 2025*. Febrero de 2017, pp. 19 y 20.

Conclusiones

Rusia y China son dos naciones de estirpe imperial con la ambición de ser grandes potencias que desconfían una de otra y están sometidas a importantes rivalidades geopolíticas. Sin embargo, Pekín necesitaba el entendimiento con Moscú tanto para poder acceder a los inmensos recursos naturales rusos, como para el desarrollo y modernización de sus Fuerzas Armadas y para ganar profundidad estratégica y evitar un cerco por parte de EE. UU. y sus aliados; todas ellas condiciones indispensables para que China pueda desarrollarse y recuperar el lugar de preeminencia que por razones históricas considera le corresponde.

Los líderes políticos rusos y chinos compartían –y siguen compartiendo– el deseo de debilitar el hegemonismo norteamericano para configurar un mundo más multipolar, así como el rechazo a toda injerencia en asuntos de política interna que es percibida como una amenaza a la supervivencia de sus regímenes políticos y a la integridad territorial de sus Estados. Para ello ambas potencias han impulsado una asociación estratégica que inicialmente había sido constituida en 1996 y que con el paso del tiempo ha ido ganando robustez y ampliando sus objetivos.

Las desavenencias entre la OTAN y la Federación Rusa, especialmente la continua expansión de la primera hacia el este terminó decidiendo al Kremlin a buscar en China tanto una relación comercial, financiera y tecnológica alternativa a la UE, como el reforzamiento del vínculo estratégico para poder hacer frente a las presiones occidentales. En 2008, tras considerar la Alianza Atlántica en la cumbre de Bucarest la posible incorporación de Ucrania y Georgia, Rusia respondió con la intervención militar en Georgia y el giro a China. La asociación estratégica chino-rusa se reforzó con relevantes avances en los ámbitos energéticos y armamentísticos y la resolución definitiva del contencioso fronterizo. China, cuya economía estaba a punto de superar a la japonesa y había resistido con solidez la crisis financiera de aquel mismo año, clausuró su política exterior de *bajo perfil* y empezó a mostrar mayor asertividad en las reclamaciones territoriales en los mares Oriental y Meridional de China y en la frontera con la India.

No obstante, la rápida distensión en las relaciones de Moscú con las capitales occidentales y la arraigada desconfianza entre chinos y rusos hizo que hubiera que esperar a 2014 y la crisis ucraniana para que la asociación estratégica chino-rusa adquiriera un carácter de primer orden en la configuración del orden mundial. El presidente Putin plantó cara a Occidente, se anexionó Crimea e intervino militarmente en Ucrania oriental. En 2015 el Kremlin hizo una apuesta arriesgada en la guerra de Siria y, gracias a los éxitos militares, a la diplomacia energética y a las exportaciones de armamento a los países de la región, consiguió posicionarse con solidez y determinación en Oriente Medio, alcanzando con ello el rango de potencia global.

Con una China convertida en la primera potencia comercial del mundo y con visos de poder superar en una o dos décadas el PIB de los EE. UU. y con una Rusia en pie de guerra «híbrida» contra Occidente, la rivalidad entre potencias se ha convertido en la prioridad estratégica de Washington, que ve cómo se erosiona su posición hegemónica.

Las relaciones internacionales se han hecho más tensas, inciertas y peligrosas. El fantasma del arma nuclear y una cierta carrera de armamentos han recuperado el protagonismo perdido, sin poderse descartar una guerra comercial que terminaría perjudicando a todos. Ya estamos de lleno en un nuevo orden mundial multipolar de transición hacia un futuro globalizado en la dimensión material, pero regionalizado en lo relativo a los grandes valores y referencias que organizan la vida de las sociedades. No parece que el orden liberal internacional basado en normas vaya a conservar su patente global, dando signos de fatiga incluso en el seno de las sociedades occidentales que le han dado vida.

El escenario más probable al final de este periodo de transición y reajuste del orden mundial del que estamos siendo testigos podría parecerse a un panorama internacional presidido por tres superpotencias, China, EE. UU. y la India, equilibradas entre sí, a notable distancia en términos de poder de los demás Estados. El mundo occidental habrá perdido el liderazgo global del que ha disfrutado desde que las grandes navegaciones ibéricas de los siglos xv y xvi pusieron en marcha un proceso de progresiva globalización que hasta recientes fechas podía traducirse por occidentalización[82].

Mientras este u otro escenario se consolida, la Federación Rusa será una pieza clave del ordenamiento global. Su grado de acercamiento o distanciamiento de Occidente y su fortalecimiento, crisis o incluso descomposición determinarán que la transición sea más o menos agitada. El futuro es siempre incierto; en este momento, muy especialmente. Las sociedades y sus líderes serán puestos a prueba por su resiliencia y su capacidad de adaptación.

[82] GOMÁ, Javier. Entrevistas de Jesús Ruiz Mantilla en *El País Semanal*, 23-01-2015, y Sergio Enríquez, *El Mundo*, 31-03-2016.

Capítulo tercero

Oriente Medio. Otro año sin buenas noticias

José Luis Calvo Albero

Resumen

En 2018 Oriente Medio ha sido de nuevo el principal foco de conflictividad mundial. Dos conflictos devastadores en la región, Siria y Yemen, parece que se encaminan hacia una solución negociada, aunque siguen produciendo víctimas cada día y dejan una situación que difícilmente desembocará en una paz estable. El riesgo de un conflicto regional persiste, no solo en el escenario habitualmente previsto de hostilidades entre Irán, Israel y las monarquías del Golfo, sino en la potencialidad de un conflicto más profundo que enfrente visiones diferentes sobre los principios en los que debe fundamentarse una sociedad islámica.

La doble fractura del islam entre sunismo y chiismo por un lado, e islam popular y aristocrático por otro garantizan la permanencia de la conflictividad en la región por muchos años. Hay otros problemas asociados a este que deben resolverse en el futuro y cuya evolución mitigará o exacerbará el riesgo de conflicto: el impacto de las sanciones norteamericanas contra Irán, la capacidad de las monarquías del Golfo para transformarse económica y socialmente, o el papel que pueda jugar Turquía en la región. Lo cierto es que en esta época de radicalismo, visceralidad y dirigentes cada vez más primarios en sus decisiones, no hay muchas esperanzas de que la sufrida población de Oriente Medio pueda finalmente disfrutar de la paz ansiada desde hace tantas décadas.

Palabras Clave

Oriente Medio, Arabia Saudí, Irán, Siria, Yemen, Catar, sunismo, chiismo, Hermanos Musulmanes, conflicto Irán-Arabia Saudí.

Middle East. No good news, one more year

Abastract

In 2018, the Middle East has once again been the main focus of global conflict. Two devastating conflicts in the region, Syria and Yemen, seem to be heading towards a negotiated solution, although they continue to produce victims every day, and there are very few chances of a stable peace. The risk of a regional conflict persists, not only in the usually foreseen scenario of conflict between Iran, Israel and the monarchies of the Arabian Peninsula, but also in the potential for a deeper conflict among different views on the principles on which a Islamic society must be founded.

The double fracture of Islam between Sunni and Shia on the one hand, and popular and aristocratic Islam on the other, guarantee the permanence of conflict in the region for many years. There are other associated problems that must be solved in the future, and whose evolution will mitigate or exacerbate the risk of explosion: the impact of US sanctions against Iran, the ability of the Gulf monarchies to transform themselves economically and socially, becoming sustainable states after the end of the oil era, or the role that Turkey can play in the region. The truth is that in this era of radicalism and increasingly visceral politicians, there is not much hope that the long-suffering population of the Middle East could finally enjoy the peace that they have hoped for so many decades.

Keywords

Middle East, Saudi Arabia, Iran, Syria, Yemen, Catar, Sunni, Shia, Muslim Brotherhood, Iran-Saudi conflict.

Introducción

Resulta inevitable comenzar este capítulo con la observación de que se ha vivido otro año conflictivo en Oriente Medio, algo que, lamentablemente, no por obvio deja de reflejar la realidad. Lo más triste es que esa realidad se ha repetido década tras década desde hace más de un siglo. Oriente Medio vivió el siglo XX en llamas y en esa misma situación continúa en el siglo XXI.

La esperanza que pudo suponer la Primavera Árabe se ha desvanecido casi completamente, y solo se ha traducido en dos conflictos devastadores en Siria y Yemen, un aumento de las rivalidades entre las potencias regionales, el rápido auge y caída de un régimen yihadista desquiciado y un clima de desánimo entre gran parte de la población. La rabia y la frustración que salió a las calles en 2011 siguen ahí, aunque sofocadas en sangre, corrupción, autoritarismo y traiciones de diversa naturaleza. Probablemente algún día estallarán de nuevo, puede que con menos ingenuidad y más violencia, o puede que con una nueva versión de un movimiento apocalíptico tan brutal como el Dáesh.

Durante mucho tiempo no se ha conseguido establecer un mínimo marco de paz en Oriente Medio, aunque lo más triste es que tampoco se han realizado esfuerzos de la suficiente entidad y continuidad para hacerlo posible. El conflicto palestino-israelí, tradicionalmente considerado como el nudo gordiano de la conflictividad en la región, sigue activo, y se ha convertido en un rutinario conteo de muertes. Tan rutinario que de hecho ha cedido protagonismo a otras tensiones geopolíticas, étnicas y religiosas que se han revelado igualmente desestabilizadoras. Quizás lo más desasosegante es que resulta difícil imaginar cómo la conflictividad en la región puede ir a mejor, aunque hay múltiples opciones para imaginar cómo puede ir a peor.

En este capítulo se analizará en primer lugar lo que quizás es el mayor foco de conflictividad en la región: la doble fractura en el mundo islámico, especialmente evidente en Oriente Medio, entre chiitas y sunitas por un lado y un concepto de islam aristocrático frente a otro más social y popular por otro. A continuación, se hará un breve repaso de los equilibrios geopolíticos en la región, analizando someramente los actores y las tendencias principales. Seguirá un análisis más detallado de dos de las situaciones de conflicto con más influencia en la actualidad en la región: la guerra en Siria y el conflicto en Yemen. Finalmente, se analizará el futuro de los Estados de la península arábiga, especialmente Arabia Saudí, cuyo éxito o fracaso en la reconversión de sus economías y regímenes políticos será decisivo para aplacar la conflictividad en la región, o incrementarla aún más de lo que ya suele ser habitual.

Las dos fracturas del islam

El retorno a una religiosidad muy rigorista se ha convertido en un recurso generalizado para intentar solucionar un problema que la propia religión

creó. Oriente Medio y el Norte de África se han enfrentado desde el siglo XIX al desafío de cómo conciliar islam y modernidad, y hasta ahora ningún intento se ha visto coronado por el éxito. Atrás han quedado los ensayos de reforma del Imperio otomano, las repúblicas nacionalistas, los experimentos de aplicación del socialismo, o las tentativas de aplicar un laicismo de tipo occidental. La agonía del kemalismo en Turquía evidencia el fracaso final del modelo que hasta el momento gozaba de más expectativas de éxito.

Hay muchos enfoques diferentes sobre cómo materializar ese retorno al islam tradicional. El modelo revolucionario chiita que se hizo con el poder en Irán es muy diferente de las monarquías absolutas del Golfo, que a su vez están casi en las antípodas del islam social y también revolucionario de los Hermanos Musulmanes. Al contrario que en Extremo Oriente, donde el islam parece haber alcanzado un cierto equilibrio con la modernidad, en Oriente Medio se está todavía ensayando un modelo que resuelva el problema sin provocar un baño de sangre en el proceso.

Normalmente se presenta la ancestral división entre suníes y chiíes como la fractura esencial en el seno del islam, pero lo cierto es que las diferencias entre estas dos interpretaciones del mensaje del Profeta se han prestado a muchas exageraciones, y además se han mezclado con elementos étnicos, culturales y geopolíticos que poco tienen que ver con la religión. Contrariamente a la idea habitual de una confrontación secular, sunitas y chiitas han convivido generalmente en paz durante siglos, compartiendo templos y contrayendo matrimonios mixtos con naturalidad[1]. Como es habitual, las diferencias se han exacerbado en ocasiones, y esporádicamente se han producido explosiones de violencia, pero un vistazo general a la historia nos mostrará más armonía que beligerancia.

La situación actual de enfrentamiento entre el mundo chiita liderado por Irán, y el sunita liderado por Arabia Saudí tiene más de enfrentamiento geopolítico y social que religioso, aunque las diferencias religiosas se hayan utilizado para enconar aún más la rivalidad. Irán y Arabia Saudí representan dos concepciones del islam muy diferentes, aunque a un nivel más complejo que la mera polémica doctrinal entre sunitas y chiitas. Esto nos lleva a la segunda fractura del islam, más profunda y con más consecuencias para la conflictividad en la región.

Desde la muerte del Profeta la comunidad islámica se ha debatido entre un modelo socialmente igualitario y otro más aristocrático. El mensaje inicial de la doctrina islámica, muy progresista para su época, fomentaba una comunidad islámica de iguales, regida por la palabra de Dios y gobernada por líderes que lo eran por su piedad y valía más que por su cuna. Esa visión

[1] COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). «The Sunni-Shia Divide». [Consultado el 16 de octubre de 2018]. Disponible en https://www.cfr.org/interactives/sunni-shia-divide#!/sunni-shia-divide.

chocó pronto con la realidad porque los líderes de las grandes tribus árabes, protagonistas principales de la expansión militar del islam, no querían renunciar a su posición de autoridad. Esta contradicción llevó a la ruptura entre suníes y chiitas tras la muerte de Alí, el cuarto califa, y al ascenso al califato de la potente tribu árabe de los Omeyas. Aunque presentado como un conflicto doctrinal y sucesorio, el cisma tuvo más que ver con una visión política y social diferente sobre cómo debería regirse la comunidad de los creyentes

Esta tensión se ha mantenido durante toda la historia del islam. Los regímenes aristocráticos y extremadamente autoritarios, de uno u otro signo, han sido la norma en el mundo islámico, y especialmente en Oriente Medio, pero siempre se han enfrentado a movimientos de base popular que buscan la evolución hacía sociedades más igualitarias. Se trata de un fenómeno paralelo y muy similar al que se ha producido en Occidente, pero con dos diferencias básicas: la primera es que generalmente se espera que esa evolución social se produzca en un marco muy influido por la religión, y la segunda que hasta el momento los esfuerzos por erradicar, o al menos moderar la desigualdad han sido casi siempre infructuosos. La revolución social que lleve hacia una sociedad más moderna e igualitaria es todavía un asunto pendiente en la mayoría de los países musulmanes.

En 1979 se produjeron dos acontecimientos esenciales relacionados con esa tensión secular que sirven para comprender tanto la evolución posterior del mundo islámico como el mapa de la conflictividad actual en Oriente Medio. Por un lado, en la Revolución iraní el credo chiita se utilizó como factor unificador de una población harta del régimen del sha Reza Pahlevi, que nunca fue popular, siempre se consideró un títere occidental y no supo afrontar eficazmente la crisis económica de los años 70. Los clérigos chiitas se hicieron pronto con el control de las protestas bajo el carismático liderazgo del Ayatolá Jomeini, y transformaron unas revueltas con un significativo componente laico inicial en una revolución religiosa. La dictadura laicista y prooccidental del sha fue sustituida por otra dictadura, en la que los objetivos iniciales de realizar una revolución política y social quedaron pronto enmascarados por un fundamentalismo religioso extremo.

Mientras tanto, en Arabia Saudí, sucedía un acontecimiento similar, aunque mucho menos organizado. Algunos movimientos radicales surgidos dentro de la conservadora corriente religiosa oficial del wahabismo iniciaron una serie de protestas contra la monarquía, a la que, como en Irán, acusaban de corrupta y sometida a Occidente. La crisis terminó con la captura por los rebeldes de la Gran Mezquita de la Meca y su posterior asedio y asalto por las fuerzas del régimen, algo que ocasionó cientos de muertos y planteó un desafío de primer orden a la monarquía saudí.

La reacción del rey Khalid fue la de apoyar la rama tradicional del wahabismo, extremadamente conservadora en su visión del islam, pero también

incondicionalmente leal a la monarquía desde el siglo XVIII. Esta política ha determinado la imagen actual del reino saudí con unas costumbres sociales completamente dominadas por una visión muy rigorista del islam en el interior, y la exportación del wahabismo en el exterior. La permeabilidad entre el wahabismo institucional saudí y otras versiones más agresivas del salafismo yihadista[2] no pasó inadvertida en el resto del mundo, especialmente cuando más y más ciudadanos saudíes comenzaron a aparecer asociados con redes terroristas y milicias islámicas.

Así pues, acontecimientos casi simultáneos en el tiempo y muy similares en sus causas llevaron a dos de las grandes potencias de Oriente Medio, ambas aliadas de Estados Unidos, a regímenes teocráticos radicales. Arabia Saudí se mantuvo como un aliado privilegiado de Estados Unidos mientras que Irán se convirtió en una auténtica pesadilla para Washington. La toma de la embajada norteamericana en Teherán y los ataques de los milicianos de Hizbulá, aliados de Teherán, contra tropas, ciudadanos e intereses norteamericanos en Líbano en los años 80 convirtieron a ambos países en enemigos irreconciliables.

Irán y Arabia Saudí también evolucionaron de forma muy diferente en lo económico y lo social. Con su economía devastada por la guerra contra Irak en los años 80 y los sucesivos embargos de Estados Unidos y sus aliados. Irán nunca ha conseguido desarrollar todo el potencial económico que le hubieran permitido tanto la abundancia de recursos energéticos como sus muy preparadas élites urbanas. En Arabia Saudí, sin embargo, la estabilidad, el apoyo norteamericano y la explotación sin limitaciones de sus recursos petrolíferos han aupado lo que hace cincuenta años era un reino de beduinos al puesto número 19 de las economías mundiales[3]. El éxito económico ha sido tan espectacular que la influencia económica del reino se debe cada vez menos a su capacidad de producción petrolífera, y cada vez más a su capacidad inversora[4].

La desventaja iraní en lo económico se contrarresta en parte por su potencial humano. No solo su población es más del doble que la saudí, sino que está

[2] El salafismo es un movimiento de que predica el retorno a los orígenes del islam, al «Salaf» el tiempo del Profeta y sus compañeros y las dos generaciones que les siguieron. Esta idea común ha dado lugar en los últimos siglos a múltiples ideologías con frecuencia muy diferentes y no necesariamente violentas. El salafismo ha adquirido una reputación negativa porque la mayoría de los movimientos islámicos violentos se declaran hoy salafistas.

[3] INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *World Economic Outlook Database April 2018*. [Consultado el 01 de noviembre de 2018]. Disponible en https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/03/20/world-economic-outlook-april-2018.

[4] Solo entre 2015 y 2018 el Fondo Soberano de Inversión saudí ha invertido 100 000 millones de dólares en el exterior (NAFISA Eltahir y TUQA Khalid. «FACTBOX-Saudi sovereign fund's investments abroad». *Reuters*. 16 octubre 2018. [Consultado el 22 de octubre de 2018]. Disponible en https://uk.reuters.com/article/saudi-politics-fund-investment/factbox-saudi-sovereign-funds-investments-abroad-idUKL8N1WV4HI). A eso habría que añadir las inversiones realizadas por empresas privadas y particulares.

mucho mejor formada, integrada en una sociedad razonablemente moderna y con rasgos democráticos, aunque muy limitados por el rigorismo religioso del régimen. Existe también un fuerte sentimiento de identidad nacional que hunde sus raíces en el legado persa. Frente a esto Arabia Saudí es un recién llegado geopolítico, con una sociedad desigual hasta extremos difíciles de comprender para un occidental, unas clases trabajadoras de origen inmigrante[5] que viven en condiciones no lejanas a la esclavitud, y una aristocracia tribal muy numerosa que ha dado muchas muestras de corrupción e incompetencia.

La rivalidad entre el Irán revolucionario y chiita y la monarquía absoluta saudí no es sin embargo la única línea de fractura en la actual comunidad islámica. Pese a que Irán es aparentemente el adversario principal de la monarquía saudí, muchos de los esfuerzos geopolíticas de Riad no se han dirigido tanto a neutralizar a Irán como a reprimir a los movimientos sunitas más sociales y revolucionarios, cuyo mejor representante son los Hermanos Musulmanes.

El movimiento de los Hermanos Musulmanes surge en Egipto en los años 20 del siglo xx como uno de los muchos movimientos anticolonialistas de la época, pero pronto adquirirá una identidad propia muy marcada, y desarrollará una ideología muy influyente en el resto del mundo islámico. Aunque con muchas escisiones, la doctrina esencial de la organización se ha mantenido centrada sobre dos principios: una interpretación rigorista del islam, cuyos textos sagrados se consideran la única fuente posible de jurisprudencia, y una vocación social que busca una comunidad musulmana unida, igualitaria, libre de injusticia, corrupción y pobreza. En su seno surgieron algunos de los teóricos más brillantes del islam moderno, y también algunos de los representantes más brutales de terrorismo yihadista, incluyendo el actual líder de Al Qaeda Ayman al-Zawahiri. El movimiento, de hecho, siempre se ha dividido entre los que pregonan un activismo pacífico, centrado en la arena política y la acción social, y los que apoyan la acción armada y el terrorismo.

Inicialmente Arabia Saudí apoyó a los Hermanos Musulmanes, porque en el mundo árabe de posguerra la bestia negra del Reino eran las repúblicas nacionalistas y laicas que surgían por doquier, en las que los Hermanos ejercían una eficaz oposición desde el islam rigorista. Con el tiempo, los líderes nacionalistas revolucionarios, desde Sadam Hussein en Irak a al-Assad en Siria, pasando por Sadat o Mubarak en Egipto se transformaron se tiranos con los que la monarquía saudí pudo al menos cohabitar, mientras que el mensaje contra el autoritarismo, la injusticia y la corrupción de los

[5] Aunque las estadísticas pueden variar mucho según las fuentes, Naciones Unidas calculaba que más del 30 % de la población del reino eran inmigrantes en 2013. UNICEF. «Saudi Arabia, Migration Profiles, United Nations 2013». [Consultado el 3 de noviembre de 2018]. Disponible en https://esa.un.org/miggmgprofiles/indicators/files/saudiarabia.pdf.

Hermanos Musulmanes comenzó a hacerse incómodo para las autoridades saudíes.

En un momento dado la Hermandad se encontró con la hostilidad de prácticamente todos los gobiernos de la zona, y además la de Occidente, por sus vínculos con el terrorismo. Sin embargo, la situación comenzó a cambiar tras la Revolución iraní, que después de todo era una versión chiita del escenario que los Hermanos Musulmanes siempre habían buscado. Irán comenzó a aproximarse a algunos grupos relacionados con la Hermandad, como Hamás[6], mientras que la estrategia tradicional de alcanzar el poder por medios democráticos comenzaba a surtir efecto en algunos países, entre ellos Egipto.

Las rivalidades geopolíticas producen a veces extraños compañeros de cama, y eso ocurrió cuando en los años 90 el régimen de Catar decidió que no quería seguir siendo un satélite de Arabia Saudí, lo que lo situaba en un inevitable rumbo de colisión con la monarquía de Riad. Catar esgrimió sus grandes yacimientos de gas frente a la supremacía saudí en petróleo, la modernidad y el acercamiento a la cultura occidental frente al inmovilismo saudí, y las buenas relaciones con Irán y el apoyo informal a la ideología de los Hermanos Musulmanes como símbolo definitivo de su total independencia del Reino.

Mientras tanto en muchos países musulmanes comenzaron a aparecer partidos y asociaciones más o menos inspirados en la doctrina de los Hermanos Musulmanes. En Turquía, el Partido Justicia y Desarrollo (AKP) aunque inicialmente basado en una ideología más nacionalista y proeuropea ha ido aumentando sus simpatías hacia el movimiento de los Hermanos. Esto se convirtió en un hecho de suma importancia cuando el partido alcanzó el poder por aplastante mayoría en 2002, y más aún cuando su líder Tayyip Erdogan comenzó una deriva progresiva hacia un islamismo populista, mezclado con un nacionalismo turco evocador del imperialismo otomano.

La intervención norteamericana en Irak, y la posterior Primavera Árabe supusieron un enorme revulsivo para los países de la zona. Arabia Saudí y las monarquías del Golfo vieron con enorme preocupación el experimento democrático que Estados Unidos impulsó en Irak, y que como era de esperar llevó al poder a la mayoría chiita en perjuicio de la minoría sunita, tradicionalmente dominante en la arena política iraquí. Por su parte, la Primavera Árabe supuso tanto una amenaza como una oportunidad para las

[6] El apoyo iraní a Hamas ha sido siempre un tanto nebuloso. Si bien es cierto que Irán proporcionó en el pasado armas a la organización palestina, y después ese apoyo cambió a financiación públicamente admitida, Hamas ha variado con frecuencia de *sponsor*, acercándose en ocasiones a Catar e incluso a Arabia Saudí. MAYIDIAR, Ahmad. *Iran and Hamas seeking to further boost relations*. Middle East Institute, 25 de enero de 2018. [Consultado el 8 de diciembre de 2018]. Disponible en https://www.mei.edu/publications/iran-and-hamas-seeking-further-boost-relations.

monarquías del Golfo. Por un lado, les permitía acabar de una vez con los remanentes de los movimientos nacionalistas laicos todavía en el poder, y sustituirlos por regímenes islamistas más cercanos a sus posiciones. Por otro lado, las revueltas populares eran una amenaza evidente para unos regímenes con una desigualdad sociedad extrema, y era preciso evitar el contagio a toda costa.

La delicada situación exigía una acción coordinada de las monarquías del Golfo, y de su inmenso poder económico. Lógicamente Arabia Saudí esperaba actuar como líder, y contó para ello con la fidelidad de Emiratos Árabes Unidos, a veces más radicales en la lucha contra Irán y el islam social que el propio reino saudí. Sin embargo, la estrategia de unidad no funcionó totalmente. La primera muestra de discordia se produjo en Libia, donde Catar apoyó sin disimulo a grupos claramente ligados a los Hermanos Musulmanes, apoyo en el que fue secundado por Turquía.

En 2011 Arabia Saudí intervino militarmente ante las revueltas populares en Baréin, junto al resto de los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, a petición del emir del pequeño Estado. Baréin resulta especialmente vulnerable porque la mayoría de su población es no solo chiita, sino además de ascendencia iraní. Arabia Saudí ya había intervenido con tropas en el Emirato en 1994 por motivos similares. En esta ocasión desplegaron unos 1 200 soldados saudíes, junto con 800 de Emiratos Árabes Unidos[7].

El mayor problema era no obstante, Egipto, donde los Hermanos Musulmanes ya estaban en el poder tras las elecciones de 2012 y enviaban un mensaje de esperanza a la propia oposición saudí. Es difícil decir hasta qué punto Arabia Saudí y Emiratos estuvieron implicados en la conspiración para acabar con el gobierno islamista de Mohamed Morsi[8] pero ambos recibieron con júbilo la noticia del golpe militar, y apoyaron después estrechamente[9] al régimen de Abdeh Fatah al-Sissi, el jefe militar que lo ejecutó, y después se convirtió en presidente del país.

Pero la mayor parte de la energía saudí tuvo que aplicarse en dos lugares en los que la Primavera Árabe degeneró en un baño de sangre: Siria y Yemen. En el primero, todo el Consejo de Cooperación del Golfo se empeñó en un apoyo incondicional a la oposición a al-Assad, mayoritariamente integrada por suníes. Era una tarea difícil porque existía toda una inextricable madeja

---

7 BRONNER, Ethan & SLACKMAN, Michael. «Saudi Troops Enter Bahrain to Help Put Down Unrest». *The New York Times*. 14 de mayo de 2011.

8 QTUB, Abdul Hamid. «Ayman Nour: Saudi planned the coup in Egypt, UAE carried it out». *Middle East Monitor*. 23 agosto 2018. [Consultado el 4 de noviembre de 2018]. Disponible en https://www.middleeastmonitor.com/20180823-ayman-nour-saudi-planned-the-coup-in-egypt-uae-carried-it-out/.

9 AL-RASHEED, Madawi. «Egypt's coup and the Saudi opposition». *Foreign Policy*. 19 agosto 2013. [Consultado el 4 de noviembre de 2018]. Disponible en https://foreignpolicy.com/2013/08/19/egypts-coup-and-the-saudi-opposition/.

de grupos en la oposición, algunos tan poco recomendables como Al Qaeda en Mesopotamia, que más adelante se escindiría en el Frente al-Nusra y el Estado Islámico. Otros grupos se inclinaban hacia Catar, Turquía y los Hermanos Musulmanes, y no eran en absoluto deseables para los intereses saudíes[10]. El caos reinante en la oposición y los desacuerdos entre los Estados que la apoyaban resultaron finalmente en que los grupos más radicales y próximos al terrorismo yihadista terminasen por convertirse en los más poderosos.

En Yemen el fiasco fue todavía mayor, pese a que la situación se condujo inicialmente de manera satisfactoria, con el presidente Saleh renunciando a su mandato y siendo sustituido tras unas elecciones en 2012 por Mansur Hadi, que fue reconocido por la comunidad internacional y era aceptable para los intereses saudíes. Sin embargo, en 2015 la alianza entre Saleh y los belicosos chiitas zaidíes yemeníes[11], conocidos como hutíes, hizo que la situación se escapase de control.

Con los hutíes controlando la capital, y a punto de ocupar el puerto de Aden, el Consejo de Cooperación del Golfo decidió intervenir. Lo hizo con un apoyo al menos tácito de Naciones Unidas, de gran parte de los Estados occidentales y reuniendo una coalición de varios Estados árabes. Esta legitimidad inicial se perdió pronto debido a la poca competente conducción de la campaña militar. Los bombardeos aéreos de la coalición causaron un número muy alto de bajas civiles, los intentos por cortar los suministros de las milicias hutíes terminaron por provocar una catástrofe humanitaria y las tropas de la Coalición, aunque consiguieron levantar el cerco de Adén, no fueron capaces de desalojar a los hutíes de la mayor parte de sus posiciones.

El último capítulo de la fractura sunita en dos bandos fue el bloqueo económico decretado por Arabia Saudí y el resto de los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo a Catar en 2017. Como era de esperar el bloqueo no doblegó al emirato Catarí, sino que reforzó su cooperación con Turquía, e incluso con Irán, creando de paso un problema de considerable magnitud para Estados Unidos, que mantiene en Catar el

[10] En ocasiones hubo cooperación eficaz entre Arabia Saudí, Catar y Turquía. En 2015 los tres países promovieron una difícil alianza entre los grupos rebeldes de Idlib que incluían islamistas de diferentes ideologías. El grupo se denominó «Ejército de Conquista» y obtuvo inicialmente importantes éxitos (IGNATIUS, David. «A New Cooperation in Syria». *The Washington Post*. 12 de mayo de 2015. [Consultado el 1 de diciembre de 2018]. Disponible en https://www.washingtonpost.com/opinions/a-new-cooperation-on-syria/2015/05/12/bdb48a68-f8ed-11e4-9030-b4732caefe81_story.html?noredirect=on&utm_term=.79652b70ddf0).

[11] El zaidismo es una de las ramas más antiguas del islam chiita. Paradójicamente, pese a que la doctrina zaidí está hoy representada por las belicosas tribus yemeníes, no especialmente aficionadas a la especulación intelectual, en sus orígenes fue una de las corrientes más liberales del islam. Los zaidíes creían en la lógica como fuente de jurisprudencia, dudaban de la infalibilidad del imán y defendían el derecho y el deber de los fieles a deponer a cualquier gobernante injusto.

cuartel general de su Mando Central y otras instalaciones militares de gran importancia.

Las espadas permanecen pues en alto debido a la doble fractura en la visión del islam en Oriente Medio. La primera fractura, pese a ser la más conocida, es paradójicamente la más superficial, y hoy en día es más una excusa que un agravio real para dar una justificación religiosa a un enfrentamiento que es en realidad geopolítico, económico y social. La segunda fractura, aquella que enfrenta a rigoristas aristocráticos con movimientos populares, es mucho más problemática porque no se circunscribe a doctrinas y rituales, sino que afecta a lo más profundo de la estructura social. Esta tensión está presente en el enfrentamiento entre Irán y Arabia Saudí, como lo está en la hostilidad de la mayoría de los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo contra Catar, Turquía y los movimientos próximos a los Hermanos Musulmanes en Egipto, Palestina, Libia o Jordania.

En este enfrentamiento resulta difícil identificar actores positivos y negativos. Si Arabia Saudí y muchos estados del Golfo son monarquías absolutas de rasgos medievales, Irán y los Hermanos Musulmanes han demostrado que tampoco van mucho más allá de dictaduras con cierto aire reformista, no mucho mejores que el modelo aristocrático contra el que luchan. Incluso los Estados musulmanes que en la región hacen gala de modernidad, como Turquía y Catar, presentan sombras especialmente oscuras sobre sus prácticas democráticas y su respeto a los derechos humanos. Desgraciadamente, y a pesar de las primaveras árabes, aún no se vislumbra el fin del invierno en Oriente Medio.

Viejas y nuevas potencias. El equilibrio geopolítico en Oriente Medio

Un rápido recorrido por la historia de Oriente Medio nos indicará la presencia de dos potencias que podrían calificarse de ancestrales, y que todavía sobreviven hoy en día: Egipto y Persia/Irán. Junto a ellas se desarrollaron diversas culturas y civilizaciones a lo largo de los ríos Tigris y Éufrates, que hoy corresponderían a Irak y Siria, pero que ni han tenido la permanencia en el tiempo, ni han forjado identidades tan definidas como los dos anteriores. A partir del siglo I a. d. C. Roma se convirtió en un actor esencial en la región, y así se mantuvo a través del Imperio bizantino hasta el siglo VII cuando los ejércitos árabes musulmanes barrieron a los ejércitos bizantinos. A partir del siglo XI el control pasó progresivamente a sucesivas oleadas de pueblos turcos, que terminaron conformando el Imperio otomano, que se mantuvo como potencia regional hasta los inicios del siglo XX.

En diversos momentos de la historia surgió también una potencia en los desiertos que desde la península arábiga se prolongan hasta definir el Creciente Fértil. Los nómadas árabes beduinos fueron el núcleo de los ejércitos

musulmanes en el siglo VII, y de vez en cuando surgen de nuevo para ocupar su lugar en el tablero geopolítico de la región. Arabia Saudí y las monarquías del Golfo son la última reencarnación de esa potencia discontinua, sostenida ahora no tanto por la fuerza de las armas como por el poder económico. Por último, Israel, cuyos antecedentes fueron escasamente relevantes en la configuración histórica de Oriente Medio, se ha convertido en una potencia de primer orden en la segunda mitad del siglo XX. Una potencia sin embargo muy aislada de sus vecinos, y sostenida tanto por el apoyo exterior, especialmente desde Estados Unidos, como por su propia belicosidad.

Tras el final de la II Guerra Mundial, Egipto e Irán siguieron ejerciendo su estatus de potencias regionales, aunque con escaso éxito práctico. Egipto se enredó en la enemistad visceral contra Israel con resultados en general ruinosos, hasta que en 1979 pudo sustraerse al conflicto. Desde el punto de vista político el país del Nilo continuó siendo uno de los centros de pensamiento principales del mundo islámico y uno de los lugares en los que más se reflexionó en cómo conciliar islam y modernidad. Sin embargo, las corrientes de pensamiento que crearon y sostuvieron a los Hermanos Musulmanes derivaron con frecuencia hacia el radicalismo y en ocasiones directamente hacia el yihadismo. El pánico a que Egipto y su inmensa población terminasen convirtiéndose en un experimento político islamista, extremadamente peligroso para otras potencias regionales y para Occidente, terminó por abocar al país a una sucesión de regímenes dictatoriales cuya capacidad de influencia exterior ha ido paulatinamente disminuyendo.

En Irán ya se ha comentado como la revolución de 1979 terminó con la débil monarquía y materializó el sueño de una revolución social en el seno del islam. Desgraciadamente, el tiempo, la propia radicalidad del régimen religioso iraní y la guerra se encargarían de rebajar estas expectativas. Irán se mantuvo como potencia, pero enfrentada a casi todos sus vecinos, internacionalmente aislada y económicamente empobrecida. Pese a todo, ha jugado bien sus cartas en el tablero regional, aprovechando a las minorías chiitas en diversos países para expandir su influencia, labor en la que ha obtenido un éxito relativo en estas últimas décadas, más por los errores de sus enemigos, especialmente de Estados Unidos, que por sus propios méritos.

El temor a sufrir un ataque por parte de Estados Unidos o de Israel llevó a Irán a desarrollar un programa nuclear que llegó hasta fases bastante avanzadas, pese a sabotajes como el probablemente realizado por Israel y Estados Unidos utilizando el virus informático «Stuxnet» entre 2009 y 2010[12].

[12] Estados Unidos e Israel nunca han reconocido haber creado y utilizado el virus, pero este era tan complejo que resultaba difícil que hubiese sido creado sin el apoyo de un Estado. Diversos artículos de prensa, especialmente en *The New York Times* apuntaron hacia Estados Unidos como origen probable (SANGER, David E. «Obama Order Sped Up Wave of Cyberattacks Against Iran». *The New York Times*. 1 de junio de 2012. [Consultado el 8 de diciembre de 2018]. Disponible en https://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html).

No obstante, el progresivo desarrollo del programa solo hacía más probable que Irán sufriese precisamente lo que quería evitar: un ataque por parte de Estados Unidos e Israel, aparte de sufrir un régimen de sanciones que estaba causando un serio daño a su economía. Además, la posibilidad de un Irán nuclear amenazaba con animar a otros Estados de la región a desarrollar también armas nucleares, iniciando una escalada de consecuencias imprevisibles.

Aunque Irán llevaba décadas negociando con la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) y varios Estados en el formato P5+1 (Francia, Reino Unido, Estados Unidos, Rusia, China y Alemania), no fue hasta la llegada al poder del gobierno moderado de Hasan Rouhani en 2013 que las negociaciones avanzaron con perspectiva de éxito. En 2015 las negociaciones finalizaron con la firma del Plan de Acción Integral (Joint Comprehensive Plan of Action o JCPOA) por el que Irán se comprometía a reducir significativamente su capacidad para enriquecer uranio y a aceptar las inspecciones de verificación de la AIEA. A cambio, las sanciones se levantarían progresivamente.

En general, todos los firmantes y la AIEA aceptan que Irán ha cumplido razonablemente su parte del acuerdo, aunque Israel y el Partido Republicano de Estados Unidos lo calificaron como un desastre[13]. La victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de 2016 supuso una amenaza para la continuidad del tratado, porque ya de candidato Trump había manifestado su oposición al mismo. Pero, pese a la oposición del presidente, no se pudo encontrar ninguna infracción iraní que justificase el abandono del acuerdo. De cualquier manera, Trump anunció su renuncia al mismo en mayo de 2018 alegando una serie de acusaciones israelíes poco claras sobre proyectos nucleares previos en Irán, el desarrollo de misiles balísticos y el apoyo iraní al terrorismo internacional. Eso significaba el retorno de las sanciones y, aunque ninguno de los otros Estados firmantes estaba de acuerdo con la decisión norteamericana, el control de Washington sobre las finanzas globales y la posibilidad de represalias contra las empresas que comercien con Irán, hacen muy difícil que se puedan ignorar las sanciones[14].

Esto coloca a Irán en una situación extremadamente difícil. La población había puesto muchas esperanzas en la bonanza económica que se esperaba del levantamiento del embargo, y si esas esperanzas se desvanecen solo

[13] HAFEZi, Parisa; CHARBONNEAU, Louis; IRISH, John & ARSHAD, Mohammed. «Iran deal reached, Obama hails step towards 'more hopeful world». *Reuters*. 14 de julio de 2015. [Consultado el 07 de diciembre de 2018]. Disponible en https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear/iran-deal-reached-obama-hails-step-towards-more-hopeful-world-idUSKCN0PM0CE20150714.

[14] El arresto en diciembre de 2018 de la vicepresidenta de la empresa china Huawei en Canadá por la acusación de fraude y conspiración para eludir las sanciones a Irán, da idea de la capacidad norteamericana para ejercer presión sobre cualquiera que intente romper los términos de las sanciones.

cabe esperar descontento e inestabilidad. Paradójicamente la decisión de Trump perjudica especialmente al gobierno moderado de Rouhani y abre de nuevo las puertas a los más radicales defensores del régimen para recuperar el poder, y quizás para reactivar de nuevo el programa nuclear.

En cuanto a Turquía, el moderno Estado turco se fundó sobre un nacionalismo alejado del imperialismo religioso otomano y basado en valores laicos. Durante mucho tiempo Turquía fue el experimento de reforma política en una sociedad islámica de mayor éxito, pero ese éxito se basaba sobre premisas difíciles de sostener. La primera era el papel asignado a las Fuerzas Armadas como guardianas de la laicidad, lo que no permitía que el país terminase de abandonar el autoritarismo. La segunda era que gran parte del éxito del experimento dependía de que Turquía acabase por ser admitida en el club de las naciones occidentales, algo que nunca ocurrió del todo.

Los movimientos islamistas surgidos en Turquía, encarnados en el partido Justicia y Desarrollo (AKP) y en su carismático líder Tayyip Erdogan, podían considerarse inicialmente como una rama moderada de los Hermanos Musulmanes. La moderación se fue perdiendo según se hacía evidente que Turquía no era bienvenida en la Unión Europea, algo que quedó amargamente claro en 2004, cuando el proceso para aceptar a Turquía se alargaba interminablemente, mientras se admitía a un país como Chipre, no reconocido por Ankara. El choque con la realidad llevó al AKP a un cambio de rumbo, en el que el componente religioso se radicalizó, y el proyecto de unirse a Europa se fue sustituyendo paulatinamente por la recuperación de la ambición imperial otomana.

Turquía regresó con fuerza a la política regional en Oriente Medio y ha adoptado un papel no opuesto, pero sí marcadamente diferente al de Arabia Saudí y las monarquías del Golfo. El gobierno de Erdogan se muestra cercano a la causa de los Hermanos Musulmanes, apoya a Hamás en sus reivindicaciones contra Israel, a Catar en su contencioso con sus vecinos y no se muestra especialmente beligerante hacia Irán. En Siria, pese a su inicial hostilidad hacia el régimen de al-Assad y un choque temprano con Rusia, ha llegado a una situación de entendimiento tácito con ambos. En cualquier caso, Turquía trata de mantener cierto equilibrio regional y, aunque no duda en utilizar la fuerza cuando cree que su seguridad está en juego, prefiere en general la negociación como medio de alcanzar sus objetivos.

La evolución de Arabia Saudí en las últimas décadas también muestra una progresiva tendencia hacia la autonomía estratégica, deshaciéndose paulatinamente de la dependencia de Estados Unidos y asumiendo un creciente papel de potencia regional. La torpe intervención de Washington en Irak en 2003 y la posterior política del presidente Obama de situar a Oriente Medio en una posición más baja de su lista de prioridades estratégicas han impulsado al reino saudí a ejercer un papel más activo en la política regional.

En las últimas décadas, la gran estrategia saudí ha estado influida por la evidente necesidad de cambio político y económico. El reino no podrá sobrevivir económicamente al previsible debilitamiento del mercado de combustibles fósiles sin reformas que diversifiquen su economía. Tampoco podrá sobrevivir a largo plazo siendo una monarquía de corte medieval que gobierna sobre una sociedad enormemente desigual. La reforma debe ir asociada a un creciente papel de líder en la región, y esa es la estrategia que el príncipe heredero Mohamed bin Salman, el hombre fuerte de Riad, ha intentado poner en práctica en la última década.

Israel, por último, se acerca al décimo año de la segunda era Netanyahu con un gobierno más radical que nunca. Bajo su mandato, la política tradicional israelí de combinar mano dura con disposición negociadora para alcanzar acuerdos de paz con sus vecinos ha pasado a la historia. Con una economía muy boyante, un sólido apoyo norteamericano y sus rivales tradicionales envueltos en el caos de la guerra en Siria, el gobierno de Israel ha aplicado una política de hechos consumados, arrinconando a los palestinos, construyendo más asentamientos de colonos en sus territorios y olvidando las negociaciones de paz. Algunas decisiones, como la Ley Básica aprobada en 2018, declarando a Israel como «Estado Nación del Pueblo Judío» abren la puerta para la marginación de la minoría árabe, un 21 % de la población del país.

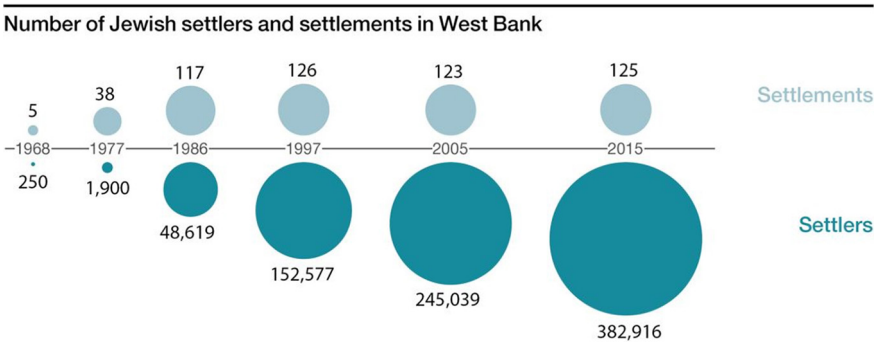


Figura 1: Crecimiento del número de asentamientos (arriba) y colonos judíos (abajo) en Cisjordania entre 1968 y 2015. Fuente: Haaretz

Junto a los actores regionales más o menos tradicionales hay varias potencias externas que juegan un papel importante en Oriente Medio. El más evidente es por supuesto Estados Unidos que, desde las crisis del petróleo de los años 70 y 80, decidió que la región era de la mayor importancia estratégica para sus intereses. Pese a ese evidente interés, la política norteamericana en Oriente Medio ha proporcionado alegrías limitadas y disgustos amargos a los sucesivos inquilinos de la Casa Blanca. Después de los muy pobres resultados de la intervención en Irak de 2003, el presidente Obama

llegó a considerar en 2010 que había que desengancharse de la región, en la que se estaban invirtiendo recursos desproporcionados a los beneficios. Sin embargo, la Primavera Árabe y el auge del Dáesh impidieron a Estados Unidos llevar a cabo ese repliegue estratégico en toda la amplitud que hubiera deseado.

Estados Unidos tiene en la región cuatro aliados tradicionales: Israel, Arabia Saudí, Turquía y Egipto, este último desde los años 80. Sin embargo, aunque algunos de ellos han sido de notable utilidad para Washington, a veces suponen más un dolor de cabeza que una ayuda, lo que explica el progresivo hartazgo estadounidense con Oriente Medio.

Israel es el ejemplo perfecto de aliado firme pero extremadamente problemático. Sin embargo, la enorme influencia de los *lobbies* judíos en Washington convierte esa alianza en prácticamente indisoluble, pese a los recelos de previos presidentes hacia lo que consideraron una postura cada vez más radical y desestabilizadora de Israel en la región.

La administración Trump, libre de las dudas que afectaban a su predecesora, ha incrementado el apoyo a Israel hasta extremos problemáticos. Un ejemplo es la decisión de trasladar la embajada norteamericana de Tel Aviv a Jerusalén. La decisión provocó la indignación entre la población palestina que inició una serie de protestas que se mezclaron con el 70º aniversario de la creación del Estado de Israel. Los incidentes en la frontera de Gaza han dejado hasta el momento 166 palestinos muertos y han sido de nuevo motivo de controversia ya que en algunos casos se acusa a los guardias fronterizos israelíes de disparar contra civiles desarmados[15].

En cuanto al traslado de la embajada norteamericana, de momento no ha atraído a muchos otros países, y solo Guatemala ha imitado la acción. El nuevo presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, ha prometido también mover la embajada brasileña a Jerusalén, aunque, a mediados de enero, tras recibir al primer ministro israelí en la ceremonia de su toma de posesión, todavía no había fijado la fecha para cumplir el compromiso. En general, el movimiento ha demostrado una vez más el progresivo aislamiento de la administración Trump del resto de la comunidad internacional.

Al contrario que Israel, Arabia Saudí ha proporcionado enormes beneficios a la política exterior y la economía norteamericanas. La enorme capacidad de producción de crudo del Reino le ha otorgado el papel de regulador del precio de petróleo, evitando una nueva crisis de precios y suministros

[15] Israel sin embargo alega que las protestas fueron coordinadas con ataques armados contra la valla fronteriza de Gaza, utilizando incluso explosivos. Como prueba, alega que 50 de los 58 muertos el 14 de mayo (la jornada más sangrienta) eran militantes de Hamas (KHOURi, Jack. «50 of Dead in Gaza Protests Were Hamas Activists, Says Senior Hamas Officials». *Haaretz*. 16 de mayo 2018. [Consultado el 27 de noviembre de 2018]. Disponible en https://www.haaretz.com/middle-east-news/palestinians/50-of-dead-in-gaza-protest-were-hamas-activists-says-hamas-official-1.6094899.

desde principios de los años 80. El vínculo se hizo más problemático a partir del 11-S cuando se hicieron evidentes las consecuencias del apoyo saudí a la extensión del wahabismo, y aún más después de la intervención norteamericana en Irak, a la que Riad se opuso con fuerza. La alianza, no obstante, es demasiado fuerte para que se rompa. Como Israel, Arabia Saudí necesita el apoyo norteamericano para sobrevivir, y Estados Unidos necesita todavía el petróleo (figura 2) y las inversiones saudíes, sobre todo en defensa. Además, Washington necesita ahora un Estado aliado estable y próspero que pueda actuar como *proxy* y enfrentarse a la expansión iraní en la región.

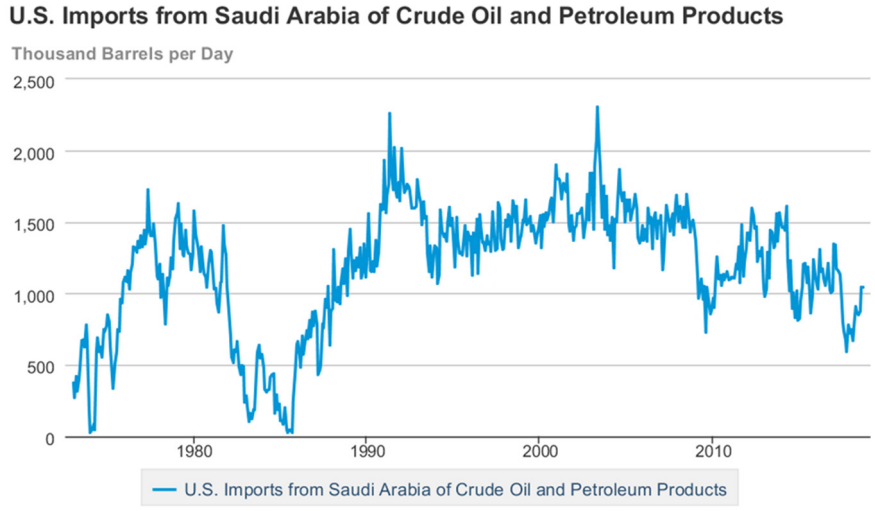


Figura 2: Las importaciones de petróleo saudí a Estados Unidos han decrecido significativamente desde el año 2000, pero aún representan casi un millón de barriles diarios

En cuanto a Turquía su evolución en la última década la ha apartado progresivamente de Washington. Tras el intento de golpe de Estado de 2016 las relaciones se tensaron especialmente por la negativa norteamericana a extraditar a Fetullah Gulen, acusado por Erdogan de ser el principal instigador del golpe. El cambio de administración y la llegada de Trump no han relajado las tensiones. El asunto Gulen sigue envenenando las relaciones, afectadas además por la decisión turca de seguir comprando petróleo a Irán y, sobre todo, por la imposición de aranceles por parte de Washington al acero y aluminio turcos, que hundió la cotización de la lira turca en un 50 % en el verano de 2018.

Por último, el Egipto gobernado por al-Sissi sigue siendo un aliado fiable, aunque su influencia de antaño se ha perdido en parte debido a los numero-

sos problemas internos. En política exterior se ha alineado estrechamente con Arabia Saudí en la oposición a cualquier intento de aplicación política de la doctrina de los Hermanos Musulmanes. Internamente debe hacer frente a una soterrada situación de descontento social y a una sangrienta y persistente insurgencia islamista en la península del Sinaí que ha ocasionado miles de muertos en los últimos años. En estas circunstancias, Washington difícilmente puede utilizar hoy el papel de mediador que Egipto representaba tradicionalmente en el mundo árabe.

En definitiva, el sistema de alianzas de Washington en Oriente Medio sufre de cierto cansancio. Pese a que la influencia norteamericana en la región es todavía de primer orden se encuentra con dificultades progresivamente crecientes y, sobre todo, acusa la mala experiencia de décadas de intervención con resultados más bien discretos.

El anuncio a finales de 2018 de la retirada de las fuerzas norteamericanas en Siria es la última muestra de ese cansancio. La decisión del presidente Trump ha causado consternación entre sus aliados y en la propia administración norteamericana. El secretario de Defensa Mattis ha tirado definitivamente la toalla y presentado su dimisión, ante lo que probablemente considera un regalo innecesario a Rusia y, sobre todo, a Irán. No obstante, la retirada se veía venir desde hace tiempo porque la presencia militar norteamericana en Siria solo se sostenía por la insistencia de los asistentes del presidente, que nunca mostró ningún interés por el conflicto sirio.

Un recién llegado, aunque relativamente, a la región es Rusia. Su intervención en Siria ha conseguido dar la vuelta a la situación sobre el terreno y garantizar la supervivencia del régimen de al-Assad. Esa ha sido la acción más espectacular, pero Rusia está también intentando modificar el equilibrio de fuerzas e influencias en la región. El problema que se encuentra es que, si los aliados regionales de Estados Unidos son problemáticos, los de Rusia, con excepción del régimen de Damasco, han unido fuerzas con Moscú por simple oportunismo.

En cualquier caso, el presidente ruso Vladimir Putin parece especialmente hábil para moverse con soltura en este tipo de escenarios inciertos y cambiantes. De momento, sus objetivos en Siria se han conseguido a un coste aceptable, la cooperación con Irán ha sido fría pero rentable, se han establecido mecanismos eficaces de coordinación de las operaciones con Estados Unidos, y la difícil relación con Israel parece haberse conducido hacia una coexistencia pacífica. Incluso las relaciones con Turquía, que en algún momento amenazaron con una seria crisis, se han superado satisfactoriamente, y prueba de ello es la inauguración del gaseoducto ruso-turco *Turkstream* en noviembre de 2018. Transportando gas ruso a través del mar Negro hasta Estambul, el *Turkstream* es otro proyecto para que el suministro de gas a Europa pueda hacerse sin pasar por Ucrania.

Por último, Rusia ha conseguido una imagen de potencia seria y fiable con sus aliados, algo que la propaganda rusa compara con la, según ellos, escasa fiabilidad norteamericana en Irak, Afganistán y Siria. Todas las intervenciones militares de Moscú parecen ir encaminadas, aparte de las ganancias geopolíticas, a que Rusia recupere la consideración de potencia global, y que en consecuencia sea tratada con el respeto que eso implica. En ese aspecto el aventurerismo de Putin parece haber obtenido buenos resultados, aunque la fragilidad de las alianzas establecidas en la región, y lo cambiante de la situación, pueden reservar sorpresas desagradables al inquilino del Kremlin.

El improbable final de la guerra en Siria

La oposición siria nunca consiguió recuperarse de la captura de la ciudad de Alepo por el régimen de al-Assad en diciembre de 2016. A lo largo de 2017 solo consiguieron lanzar contraataques locales de escaso efecto en las operaciones. El hundimiento del Dáesh ese mismo año, que permitió al régimen de Damasco concentrar sus fuerzas contra los últimos reductos de la oposición, terminó de sellar el destino de los rebeldes.

En la primera parte de 2018 las fuerzas del régimen continuaron con la estrategia de reducir, una a una, las últimas bolsas de resistencia. Tras las operaciones contra la provincia de Idlib entre noviembre de 2017 y febrero de 2018, las fuerzas del gobierno fijaron como primera prioridad la recuperación de las áreas rebeldes en torno a la capital. La gran bolsa de Guta Oriental, en la que unas 400 000 personas vivían bajo asedio desde 2013, se identificó como el punto decisivo. Desde ese enclave los rebeldes habían mantenido muchos barrios de Damasco sometidos a fuego intermitente de morteros y artillería, y para el régimen era esencial eliminar esa amenaza y recuperar la normalidad de la vida ciudadana en la capital.

El régimen utilizó su estrategia habitual de combinar bombardeos devastadores con ofertas de negociación para trasladar a los combatientes rebeldes y sus familias a otras áreas de Siria. Solo en los dos primeros días de la ofensiva unos 250 civiles murieron bajo las bombas[16], y la resistencia no pudo prolongarse mucho tiempo. En abril los rebeldes entregaban las últimas áreas bajo su control y aceptaban ser evacuados junto a sus familias a la provincia de Idlib.

Los rebeldes se encontraron con el problema tradicional de su fragmentación en multitud de grupos, que solo en ocasiones puntuales colaboraban entre sí, y con frecuencia combatían uno contra el otro. Además, la estrategia de palo y zanahoria de Damasco hizo especial mella en la población

[16] FRANCIS, Ellen & MCDOWALL, Angus. «More bombs hit Syria's Ghouta, death toll highest since 2013». *Reuters*. 20 febrero 2018. [Consultado el 09 de noviembre 2018]. Disponible en https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-ghouta/more-bombs-hit-syrias-ghouta-death-toll-highest-since-2013-idUSKCN1G40N8.

civil. El régimen no dudaba en bombardear hospitales y mercados hasta que la situación se convertía en insostenible para los civiles, a la vez que ofrecía acuerdos de alto el fuego y evacuación, que normalmente respetaba con bastante rigor. Ante esa estrategia tan brutal en los métodos como eficaz en los resultados, la población civil invariablemente terminaba por presionar a los grupos combatientes para aceptar la evacuación.

La caída de Guta Oriental extendió el desánimo en el resto de los enclaves rebeldes en torno a Damasco. Qalamoun, Dumayr y la zona oeste del barrio de Yarmuk cayeron sin apenas combates. La excepción fue como siempre el Dáesh. Unos 1 500 militantes del grupo se encontraban atrincherados en el antiguo campo de refugiados palestino de Yarmuk, al sur de la capital. Reducirlos le costó al ejército de al-Assad un mes de combates y casi 300 muertos.

Tras la caída de los enclaves en torno a Damasco tanto el régimen como sus aliados rusos aprovecharon la oportunidad para liquidar el resto de las bolsas rebeldes en el oeste del país con un mínimo esfuerzo. Los asesores y la policía militar rusa se implicaron directamente en las negociaciones, ofreciendo garantías adicionales de respetar la vida y propiedades de los civiles que decidieran quedarse en los enclaves. La bolsa de Homs cayó así sin apenas combates.

El siguiente objetivo era la bolsa de Daraa, al sur del país, y esta planteaba un reto mucho más serio por su situación, apoyada en la frontera de Jordania y, lo que era aún más complicado, en los Altos del Golán ocupados por Israel. Desde el gobierno israelí pronto se dejó claro que no se iba a admitir la presencia de Hizbulá o de las milicias iraníes que apoyaban al régimen en las proximidades de los Altos del Golán. Una amenaza que Israel refrendaba con sus periódicos ataques aéreos contra instalaciones militares de Hizbulá y las milicias iraníes en territorio sirio. El gobierno ruso actuó de nuevo como soporte diplomático para al-Assad y la situación pudo salvarse sin grandes dificultades.

La zona oriental del enclave fue conquistada por la fuerza, mientras que en la zona occidental, lindante con la frontera del Golán, Rusia consiguió que muchos de los grupos rebeldes allí asentados cambiasen de bando y apoyasen al ejército de Damasco para expulsar de la zona tanto a Tahrir al-Sham (vinculada con Al Qaeda) como al Dáesh, que mantenía una bolsa en la zona sur del Golán. Tras esta serie de victoriosas ofensivas, el régimen de al-Assad había reducido al mínimo el control rebelde del territorio sirio.

La oposición se concentra ahora en la provincia de Idlib, donde multitud de grupos combaten diariamente entre sí, y en la bolsa en torno al campamento de refugiados de Rukban, en el sur del país, donde la presencia rebelde se mantiene solo por el apoyo norteamericano. Sin embargo, pese a las repetidas victorias, y al convencimiento de que el régimen ha sobrevivido

a la guerra civil, y se ha consolidado como actor indispensable en el futuro del país, la situación está muy lejos de ser halagüeña. La guerra civil siria, convertida en conflicto regional primero e internacional después, ha creado demasiados desequilibrios como para permitir una solución rápida y sencilla.

El primer problema es que el país ha quedado dividido en tres zonas, aparte de las áreas residuales en manos de la oposición y del Dáesh, y cada una de las zonas recibe el apoyo de al menos una potencia extranjera. El este del río Éufrates se encuentra bajo control de las Fuerzas Democráticas Sirias (SDF) apoyadas por Estados Unidos, cuyo componente principal son las Milicias de Defensa Popular (YPG) kurdas. Las SDF controlan también una cabeza de puente al oeste del Éufrates en torno a la ciudad de Manbij.

La presencia de las milicias kurdas a lo largo de la mayor parte de la frontera turco-siria ha provocado la alarma en el gobierno turco de Tayyip Erdogan, que intervino militarmente en Siria a partir de 2016. El gobierno turco em-

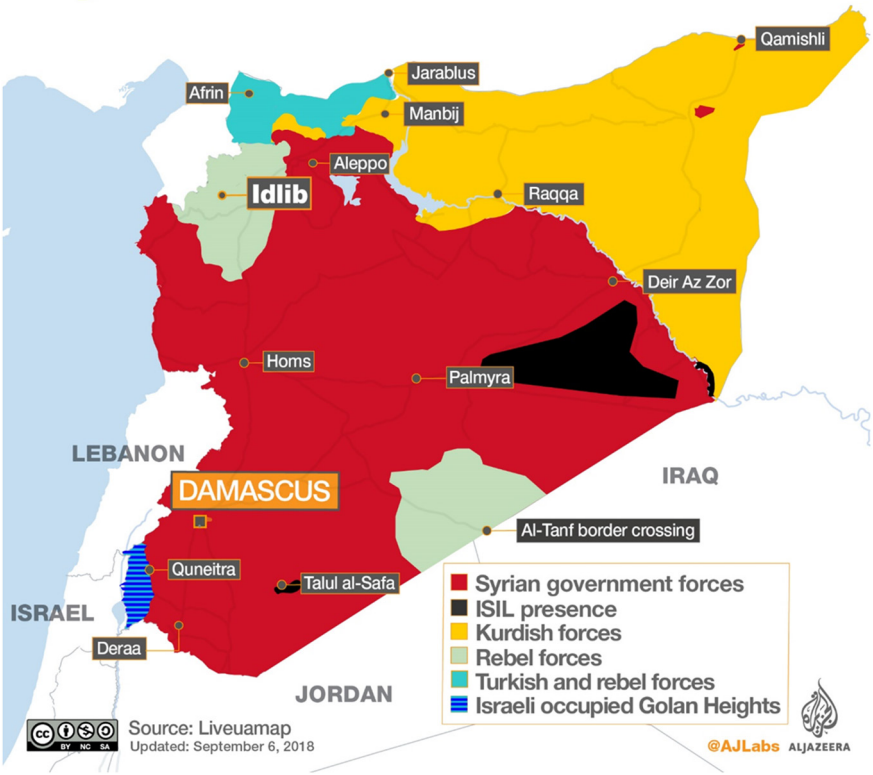


Figura 3. Mapa de la situación en Siria en septiembre de 2018. Puede verse que las antiguas fuerzas rebeldes solo controlan la provincia de Idlib y una bolsa sobre la frontera iraquí en el paso de Al-Tanf. El Dáesh controla algunas áreas marginales en el desierto sirio y en la frontera sirio-irakí sobre el cauce del Éufrates

pleó sus Fuerzas Armadas para reorganizar a las milicias más moderadas de la oposición siria en el Ejército Sirio Libre, que apoyado por las fuerzas regulares turcas combatió primero contra el Dáesh y después contra las SDF, conquistando una franja de terreno en el lado occidental de la frontera turco-siria. La ocupación de una franja de seguridad a lo largo de la frontera siria es una vieja aspiración turca, destinada tanto a impedir la presencia de las milicias kurdas del YPG como a servir de amortiguador ante nuevas oleadas de refugiados.

Con Siria partida en tres el futuro no parece prometer estabilidad. Probablemente serán necesarias algunas operaciones militares más para eliminar las fuerzas rebeldes de Idlib y para acabar con los últimos reductos del Dáesh. Después vendrá la gran incógnita de cómo reunificar Siria, si es que eso es lo que realmente interesa a las potencias empeñadas en el conflicto.

Está claro que el gobierno sirio quiere recuperar la integridad del territorio nacional. También está claro que Rusia quiere apoyarlo en esa tarea, pero no hasta el punto de verse envuelta en un conflicto con otras potencias regionales o con Estados Unidos. La postura de Turquía es evitar la presencia en la frontera sirio-turca del YPG, reforzado con armas y equipo norteamericano, y con la experiencia de muchos años de guerra a sus espaldas. Pese a la hostilidad inicial de Turquía hacia el régimen de al-Assad sus intereses estratégicos se encuentran ahora aliados con Damasco.

El problema hasta finales de 2018 era que las SDF, y con ellas el YPG, estaban apoyados por Estados Unidos, pero la decisión del presidente Trump de retirar sus fuerzas del territorio sirio abre ahora un periodo de incertidumbre. Inicialmente, la presencia de tropas norteamericanas en el país tenía como objetivo combatir contra el Dáesh. Su apoyo a los kurdos solo llegó después de constatar que todos los demás grupos eran o demasiado radicales o demasiado incompetentes. Actualmente, con el Dáesh en proceso de desintegración, el mayor interés de Washington era contener a Irán, algo en lo que los altos mandos del Pentágono siempre se han mostrado más entusiastas que su presidente. Si bien Trump ha apoyado con energía la renovación de sanciones contra el régimen iraní, no ha mostrado tanto entusiasmo a la hora de prolongar la presencia de tropas en Siria, algo que podía transformarse en cualquier momento en una fuente de problemas con Rusia, Turquía y con la propia opinión pública norteamericana.

La retirada norteamericana es fácilmente aprovechable por el régimen de al-Assad y Turquía. Una acción de fuerza apresurada está descartada, pues obligaría a Washington a reaccionar, pero hay muchas formas de ejercer presión sobre la zona controlada por las SDF, y eso es lo que se está ya haciendo. Entre discursos amenazadores hacia los kurdos, el presidente Erdogan utiliza sus Fuerzas Armadas para hostigar constantemente en la zona fronteriza. Su presión sobre la zona de Manbij forzó primero a Estados

Unidos a aceptar patrullas conjuntas turco-norteamericanas y recientemente ha llevado a las SDF a aceptar el despliegue limitado de fuerzas del régimen sirio en la zona.

Al-Assad puede aprovecharse de la débil unión entre las milicias kurdas del YPG y los grupos árabes integrados en las SDF, muchos de ellos no demasiado satisfechos con el liderazgo kurdo. Además, el régimen mantiene algunos enclaves en el área de Hasaka, en el noreste de la zona controlada por las SDF, que son escenario de enfrentamientos periódicos. La clave de esta estrategia consiste en combinar el aumento de presión con una salida aceptable para los kurdos del YPG. Durante la guerra las milicias kurdas no se mostraron especialmente hostiles a al-Assad, por lo que probablemente podrían aceptar integrarse de nuevo en una Siria unida a cambio de algunas concesiones. Turquía estaría satisfecha si el control fronterizo quedase en manos de Damasco, probablemente con presencia de fuerzas de observación rusas, aunque probablemente mantendría sus propias fuerzas militares en suelo sirio durante algún tiempo.

Una solución de este tipo es lo que probablemente se está diseñando en las conversaciones de paz de Astana (Kazajistán) con el apoyo del representante especial de Naciones Unidas para Siria, Stefan de Mistura. El despliegue de fuerzas sirias en los alrededores de Manbij a finales de diciembre, con consentimiento de las SDF, apunta a que los kurdos podrían finalmente aceptar la presencia de tropas de al-Assad para evitar una ofensiva, aunque eso significase una renuncia a su autonomía. Queda por ver si el YPG finalmente acepta la entrada de tropas de Damasco también en sus territorios al este del Éufrates, sobre los que mantiene un control más firme. En cualquier caso, se trata de movimientos en los que Irán, Turquía y Rusia participan activamente, sin apenas ninguna influencia norteamericana. Una muestra más del escaso interés de Washington en el conflicto.

Otro de los recientes éxitos de esta diplomacia tripartita se obtuvo en el verano de 2018 cuando la prevista ofensiva del régimen sirio sobre Idlib consiguió cancelarse, tras llegarse a un acuerdo. Se crearía una zona desmilitarizada de entre 15 y 25 kilómetros, patrullada por fuerzas turcas y rusas en torno al área bajo control rebelde. En términos prácticos el acuerdo era muy desventajoso para los rebeldes, porque les arrebataba miles de kilómetros de terreno, que en algunas zonas como el oeste de Alepo estaba muy poblado. La mayoría de los grupos de la oposición se negaron a aceptar las condiciones del acuerdo, pero en el proceso se reiniciaron las habituales luchas internas, mientras un gran número de civiles se movía hacia las áreas que debían ser desmilitarizadas. Lo cierto es que los rebeldes están cada vez más acorralados y probablemente terminen por aceptar algún acuerdo que les ofrezca Turquía para integrarse en el Ejército Sirio Libre. Con ello, la última gran área en manos rebeldes, que incluye la capital provincial de Idlib, regresaría, al menos parcialmente, a manos del gobierno.

Un problema para la diplomacia tripartita es que el régimen de Damasco, una vez garantizada su supervivencia, se muestra cada vez más independiente. La estrategia de al-Assad, que se fundamenta en la recuperación del control de todo el territorio sirio, puede ser mucho más agresiva que la de Rusia, para quien Siria es solo una pieza en un tablero global. Aunque menos moderado que Rusia, Irán puede llegar a encontrar también excesivas las pretensiones y la impaciencia de al-Assad, pues un enfrentamiento regional directo sería lo último que necesitaría la baqueteada economía iraní.

No obstante, el régimen podría situarse en una situación de mayor ventaja e independencia de sus aliados en el conflicto, si consigue recuperar sus tradicionales relaciones con el resto de los países árabes. En las últimas semanas de diciembre algunas noticias apuntaban a esta posibilidad, por ejemplo, la reapertura de la embajada de Emiratos Árabes Unidos en Damasco, o el viaje del presidente de Sudán a Siria. Puede que, ante la evidencia de que al-Assad ha ganado la guerra, Arabia Saudí y el resto de las monarquías del Golfo decidan que es más ventajoso intentar separarlo de Irán, ofreciéndole relaciones alternativas, que continuar presionando para un cambio de régimen que se antoja cada vez más improbable.

Aunque solo ha intervenido marginalmente en la guerra civil, Israel es también un actor esencial para lograr un acuerdo de paz estable en Siria. En principio la supervivencia del régimen de al-Assad, apoyado por Hizbulá e Irán, unida a la retirada de las fuerzas norteamericanas en Siria crean una situación muy incómoda para Israel. Durante la guerra el gobierno de Benjamin Netanyahu prefirió que sus fronteras en el Golán estuviesen controladas por rebeldes yihadistas, aunque entre ellos había grupos inicialmente tan hostiles hacia Israel como las milicias relacionadas con Al Qaeda y el Dáesh. La mayor amenaza para Israel no son los grupos yihadistas, sino la posibilidad de una alianza de la Siria de al-Assad con Hizbulá e Irán con acceso a armamento sofisticado, incluyendo misiles balísticos, y siempre con la sombra del desarrollo de armas nucleares.

En 2018 Israel lanzó numerosos ataques aéreos sobre objetivos iraníes en Siria, destruyendo material, almacenes y centros de mando y control, y matando quizás a un centenar de asesores iraníes y milicianos de Hizbulá[17]. La mayoría de los ataques se llevan a cabo desde fuera del espacio aéreo sirio, pero cuando los cazas israelíes han penetrado en él se han encontrado una defensa aérea cada vez más reforzada, hasta el punto de que, en un ataque el 10 de febrero de 2018, un F-16 fue derribado sobre el Golán, probablemente por un misil S-200 sirio, el primer derribo de un avión israelí en combate desde la guerra del Líbano de 1982.

[17] KHOURY, Jack. «Israeli Strikes on Syria Killed 113 Iranian Soldiers Over Past Month, Syrian Observatory for Human Rights Reports». *Haaretz*. 17 septiembre 2018. [Consultado el 11 de noviembre de 2018]. Disponible en https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-israeli-strikes-on-syria-killed-113-iranian-soldiers-1.6489386.

La eficacia de la estrategia israelí es relativa y aunque ha causado sensibles bajas a las fuerzas iraníes en Siria, no ha conseguido eliminar su presencia. Rusia de nuevo juega un papel muy relevante en convencer a Israel para aceptar el nuevo *status quo*. No obstante, la relación con Rusia sufrió un serio revés en 2018 como consecuencia del derribo de un avión ruso Il-20 que causó la muerte a sus 15 tripulantes. El avión fue derribado por la defensa aérea siria en la confusión provocada por un ataque aéreo israelí en la zona de Latakia, pero Rusia culpó a Israel de utilizar a su avión como pantalla radar para cubrir su ataque. Los ánimos se calmaron rápidamente, pero el presidente Putin decidió mejorar las defensas aéreas sirias con la entrega inmediata de varias baterías de misiles S-300 PM. Aunque no se trata del modelo más avanzado del sistema S-300, su presencia refuerza un sistema de defensa aérea que ya empezaba a ser problemático para los cazas israelíes. Además, la entrega envía un potente mensaje político de Moscú a Tel Aviv, en el sentido de evitar cualquier incursión cerca de las bases rusas en Siria.

Un actor actualmente marginal en la crisis siria, pero todavía activo, es el Dáesh. Sus militantes todavía controlan algunas ciudades sobre el río Éufrates, en la frontera entre Siria e Irak, y se han convertido en fuerzas nómadas en los amplios y desolados desiertos del centro de Siria y el oeste de Irak. Aunque reducido a una situación muy precaria, el grupo sigue combatiendo con su habitual ferocidad, y causando una cantidad considerable de bajas tanto a las fuerzas del régimen sirio como a las SDF.

Como era de esperar, los yihadistas han pasado paulatinamente de operaciones convencionales a incursiones y atentados terroristas. Se aprovechan de que ni el régimen sirio ni las SDF tienen fuerzas suficientes para cubrir las vastas regiones desérticas de Siria. La tentación de utilizar al Dáesh para combatir contra el enemigo ha afectado a varios actores de la guerra siria en el pasado y no sería descartable que Damasco, Turquía, o incluso las propias SDF intenten utilizar de nuevo a los yihadistas para causar el máximo perjuicio a sus adversarios. Eso sería una mala noticia pues contribuiría a dar oxígeno al grupo, que actualmente se encuentra en una situación casi terminal.

Así pues, la guerra en Siria mantiene todavía la incógnita de su desenlace final y, aunque la supervivencia del régimen parece garantizada, no está claro si gobernará sobre todo el territorio del país. Tampoco está claro si la guerra se prolongará en un enfrentamiento entre el régimen de Damasco y las milicias SDF, o entre estas últimas y Turquía, aunque el desinterés norteamericano, la hostilidad turca y el ansia del régimen por recuperar los territorios al este del Éufrates no auguran un futuro halagüeño para la autonomía kurda.

En cualquier caso, la guerra habrá servido para bien poco. Siria seguirá estando bajo la dura bota del régimen de al-Assad, más tiránico si cabe

después de haber estado cerca de la desaparición. El país está absolutamente devastado y no está claro quién va a financiar su reconstrucción. Los odios entre religiones y etnias han llegado a un punto máximo y con seguridad las venganzas entre grupos salpicarán la posguerra de sangre. Ese clima de desolación y represalias probablemente mantendrá a muchos refugiados fuera del país, aunque algunos pausadamente comienzan a regresar de Líbano, Jordania y Turquía. La única buena noticia es que por fin cesará una carnicería que se ha prolongado durante casi ocho años.

La agonía de Yemen

Desde la reunificación del país en 1990, la historia de Yemen ha estado marcada por las tensiones y la guerra entre las múltiples comunidades que habitan el territorio y también por la aparentemente incombustible figura política del presidente Ali Abdalla Saleh. Hoy Saleh está muerto, asesinado en diciembre de 2017 por las milicias chiitas hutíes, pero la guerra continúa y, al igual que en Siria, el interminable conflicto interno yemení se ha convertido en una guerra regional.

La existencia de una belicosa minoría chiita zaidí en el norte de Yemen ha sido siempre una preocupación para Arabia Saudí, fundamentalmente porque pueden llegar a ser un peligroso ejemplo para las comunidades chiitas en el propio territorio del Reino, donde constituyen entre el 10 y el 15 % de la población. Una potente comunidad chiita se asienta además en el sur del país, precisamente cerca de la frontera yemení.

Los chiitas yemeníes siempre han tenido en mente la idea de un Yemen unificado bajo su autoridad, objetivo en el que tradicionalmente se han encontrado con la feroz resistencia de la población suní del sur del país apoyada por Arabia Saudí, y también por Gran Bretaña durante la época colonial. La hostilidad endémica entre el norte y el sur se tradujo en el siglo xx en un conflicto casi permanente, que pareció llegar a su fin en 1990 cuando se llegó un acuerdo de unificación, con el presidente del norte convertido en presidente del nuevo Yemen unificado y el presidente del sur en vicepresidente. Este acuerdo nunca fue excesivamente popular, especialmente en el sur, lo que llevó a nuevos levantamientos y guerras civiles.

Mientras tanto, la economía yemení fue incapaz de aprovechar la estratégica posición del país para tomar impulso. La situación de control sobre el estrecho de Bab el Mandeb, que da acceso al mar Rojo y el canal de Suez, en la principal ruta del crudo del golfo pérsico hacia Europa, solo ha servido para mantener la actividad de los dos grandes puertos de Aden y Hodeidah en unos niveles aceptables. Se ha intentado explotar el indudable atractivo del país para el turismo, pero los niveles de tensión y violencia han arruinado el intento. En cuanto a los recursos energéticos, Yemen no es especialmente abundante en ellos, aunque las exportaciones de crudo y gas aportan el 75 %

de los ingresos del gobierno. Nuevamente, la inestabilidad dificulta la exploración de nuevos yacimientos.

En 2004 la comunidad chiita, liderada por el clérigo Hussein Baddredin al-Huzi, se levantó contra el presidente Saleh, acusándolo de corrupción y discriminación contra su comunidad. Aunque al-Huzi murió ese mismo año en un ataque del gobierno, sus seguidores continuaron la lucha, que se ha mantenido con altibajos en su intensidad hasta la actualidad. La situación de guerra permanente terminó por arruinar la ya débil economía yemení y por desacreditar al eterno presidente Saleh. En 2011, la Primavera Árabe llegó a Yemen con protestas generalizadas. Pese a la camaleónica capacidad de Saleh para aferrarse al poder tuvo finalmente que aceptar un plan de transición que llevó al poder a Abdrabbuh Mansur Hadi en 2012.

El cambio de presidente no disuadió a los hutíes de continuar con su insurrección. De hecho, la debilidad del nuevo gobierno de Hadi, y la división en el ejército facilitó el avance de sus milicias, que en 2015 penetraban en la capital, Saná. Poco resignado a la irrelevancia política, Saleh aprovechó la ocasión para unirse a la causa hutí, proclamando la ilegalidad del gobierno de Hadi que le había sucedido.

La arrolladora ofensiva hutí, que llegó a poner bajo asedio el puerto de Adén, alarmó enormemente a Arabia Saudí y al resto de las monarquías del Golfo, que decidieron intervenir militarmente en apoyo del presidente Hadi. En 2015 el reino saudí puso en pie una potente coalición que incluía a nueve países (Arabia Saudí, Emiratos, Baréin, Kuwait, Catar, Egipto, Sudán, Jordania y Marruecos). Además, la Resolución 2216 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas condenaba en términos muy claros las acciones de los hutíes, los sometía a un embargo de armas y señalaba al Consejo de Cooperación del Golfo como el organismo legítimo para gestionar un acuerdo de paz. La coalición árabe estaba además apoyada por Occidente, con Estados Unidos proveyendo apoyo logístico y de inteligencia.

Inicialmente, la intervención militar consiguió levantar el asedio de Adén y hacer retroceder a los hutíes hacia el norte. Arabia Saudí culpó a los hutíes de ser agentes iraníes y recibir apoyo de Teherán, aunque las evidencias de ese apoyo siempre han sido tenues[18]. En cualquier caso, las fuerzas aliadas pronto se encontraron con una feroz resistencia en el interior del país que frenó su avance, llegándose al estancamiento. Las tropas saudíes y emiratíes, que llevaban el peso de las operaciones, comenzaron a sufrir bajas

[18] Normalmente se acepta que Irán ha desplegado en Yemen asesores de sus fuerzas Qods, especializadas en operaciones en el exterior, pero hay escasa evidencia de su presencia. En 2013 un buque con armas iraníes, el Jihan 1, fue detenido en aguas de Yemen, aunque Irán negó toda relación. Uno de los indicios más sólidos del apoyo iraní es la sorprendente capacidad de los hutíes para operar y realizar mejoras en los antiguos misiles balísticos SCUD-C capturados al ejército de Yemen, con los que regularmente atacan tanto a las tropas de la coalición como el territorio saudí.

notables y demostraron una vez más que, pese a las inmensas inversiones en armamento, la eficacia real de sus Fuerzas Armadas era claramente mejorable.

Los aliados han tratado de avanzar desde el sur, alejando a los hutíes de la costa, y desde el norte, tratando de crear una zona de seguridad en la frontera saudí. En los tres años de conflicto los avances han sido mínimos y tanto el coste del conflicto como el número de bajas ha aumentado considerablemente. Según Al Yazira, pese a que el peso de las operaciones recae sobre las tropas yemeníes leales al presidente Hadi, Arabia Saudí habría sufrido más de mil muertos hasta la primavera de 2018, mientras que las bajas de Emiratos ascenderían a unos 200 muertos.

Los combates entre la coalición árabe apoyando al presidente Hadi y los hutíes no son sin embargo el único conflicto en el sufrido país. En toda la zona sureste del territorio, escasamente controlada por el gobierno, se mantiene la reivindicación de un Yemen del Sur independiente. En ese escenario de una población suní que se considera marginada, Al Qaeda en la península arábiga ha encontrado un magnífico refugio desde hace un par de décadas. Pese a los frecuentes ataques de drones norteamericanos[19], que han matado a centenares de miembros de la organización, los islamistas siguen allí y de vez en cuando atacan tanto a los hutíes como a las fuerzas de gobierno. En algunos momentos han llegado a controlar recursos económicos considerables, como el puerto de Mukalla[20], aunque de manera temporal.

Últimamente Al Qaeda debe también hacer frente a un enemigo tan peligroso como los drones norteamericanos: el Dáesh. Aprovechando el caso generalizado en el país, el grupo islamista ha conseguido implantarse en algunas regiones del suroeste, donde compite con Al Qaeda por el apoyo de las tribus y los gobernantes locales. Fiel a su política de combatir contra todos, el Dáesh yemení lanza devastadores ataques terroristas contra áreas hutíes a la vez que ataca tanto a Al Qaeda como a la coalición liderada por Arabia Saudí.

Una de las consecuencias de la situación de guerra generalizada es que, según Naciones Unidas, dos tercios de la población yemení, alrededor de 18 millones de personas, dependen de la ayuda humanitaria internacional para sobrevivir[21]. En las zonas controladas por las tropas leales al gobierno de Hadi y la coalición, la situación es relativamente tolerable, porque

[19] «Drone Strikes in Yemen». *The bureau of Investigative Journalism.* [Consultado el 18 de noviembre de 2018]. Disponible en https://www.thebureauinvestigates.com/projects/drone-war/yemen.

[20] BARON, Adam. «The Gulf Country That Will Shape the Future of Yemen». *The Atlantic*. 22 de septiembre de 2018. [Consultado el 18 de noviembre de 2018]. Disponible en https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/09/yemen-mukalla-uae-al-qaeda/570943/.

[21] «Yemen conflict: How bad is the humanitarian crisis?». *BBCNEWS*. 28 de marzo de 2017. [Consultado el 18 de noviembre de 2017]. Disponible en https://www.bbc.com/news/world-middle-east-34011187.

Arabia Saudí y Emiratos permiten el trabajo de las organizaciones humanitarias y aportan ellos mismos ayuda, aunque no con demasiada diligencia. En las zonas controladas por los hutíes, sin embargo, el bloqueo impuesto por la coalición y la destrucción de algunas de las principales infraestructuras del país por los bombardeos, convierten la llegada de ayuda humanitaria en algo muy problemático. La situación empeora todavía más por el brote de una masiva epidemia de cólera que ha afectado ya a más de un millón de personas y ha causado más de 2 000 muertes solo entre 2017 y 2018[22].

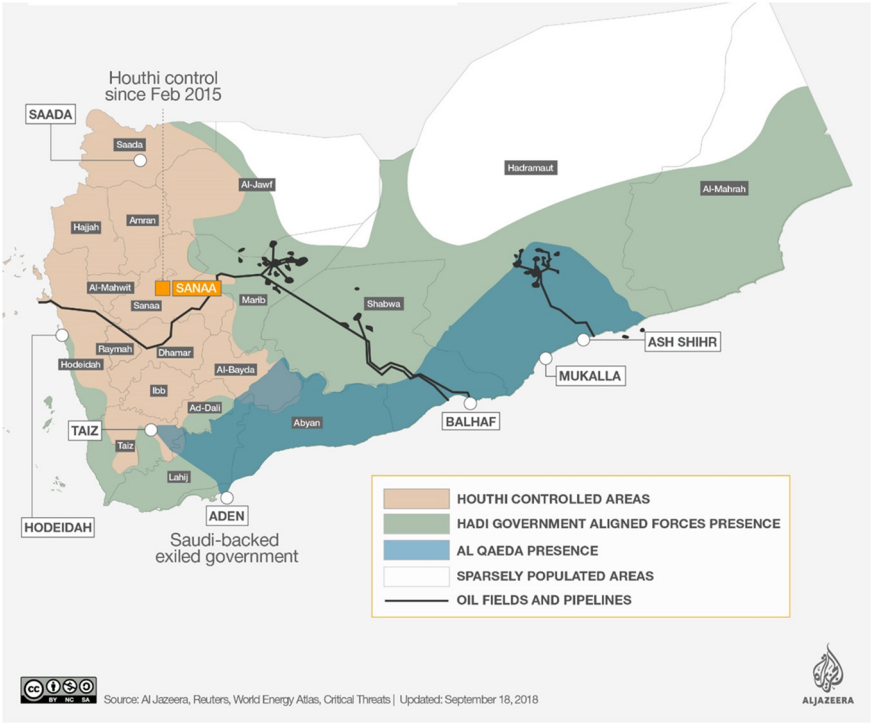


Figura 4. Situación de la guerra en Yemen en septiembre de 2018. Los hutíes (huthies) controlan todavía la zona más poblada del país en el noroeste y la capital Sanaa. Puede apreciarse la franja que avanza sobre la costa hacia el puerto de Hodeidah en el oeste, que las tropas leales al gobierno de Hadi y la coalición liderada por Arabia Saudí intentan ocupar

La crisis se ha agravado todavía más en 2018 porque los esfuerzos de las tropas leales y la coalición se han orientado a capturar el puerto de Hodeidah, el segundo en importancia del país y todavía en manos de los hutíes. La

[22] «Outbreak update – Cholera in Yemen». World Health Organization (WHO). 11 October 2018. [Consultado el 18 de noviembre de 2018]. Disponible en http://www.emro.who.int/pandemic-epidemic-diseases/cholera/outbreak-update-cholera-in-yemen-11-october-2018.html.

mayor parte de la ayuda humanitaria que entra a las zonas de control hutí lo hace por ese puerto, aunque la distribución hacia el interior del territorio se ha dificultado mucho por la destrucción de los puentes sobre la carretera Hodeidah-Sanáa por ataque aéreos. Como todas las ofensivas de la coalición árabe, la de Hodeidah se ha empantanado en las afueras de la ciudad, con los hutíes atacando sistemáticamente las líneas de comunicación de los aliados.

La gigantesca crisis humanitaria en Yemen, la falta de precisión en los bombardeos aéreos de la coalición, que han causado numerosas bajas civiles, y el estancamiento generalizado de las operaciones han provocado una ola de malestar internacional. Esto se ha traducido en un debilitamiento del prestigio de Arabia Saudí, y especialmente de su príncipe heredero, Mohamed bin Salman que, como ministro de Defensa, planeó y lideró la operación militar. Los fallos saudíes en Yemen han provocado que, incluso antes del escándalo por el asesinato del opositor Kashoggi, muchos países europeos rehusaran vender armas a Arabia Saudí.

La debilidad internacional de reino saudí tras el caso Kashoggi ha sido aprovechada por los hutíes, que en noviembre de 2018 se comprometieron a cesar en sus ataques con misiles y drones sobre las tropas que apoyan a Hadi, y sobre el territorio saudí. El movimiento abrió la puerta a conversaciones de paz, lideradas en Suecia por Naciones Unidas, que culminaron de manera sorprendentemente rápida en un acuerdo de alto el fuego en el frente de Hodeidah, y la voluntad de ambas partes para facilitar la llegada y tránsito de ayuda humanitaria. El cansancio de los combatientes y la débil posición internacional de Arabia Saudí están con toda seguridad detrás de este acuerdo inesperado, pero su aplicación se presentaba muy complicada. De respetarse, queda por ver si se trata de un primer paso para un acuerdo global de alto el fuego, o es simplemente una concesión táctica para moderar las críticas internacionales.

En cualquier caso, sea cual sea el resultado del proceso, el futuro de la guerra en Yemen parece tan deprimente como el de la guerra siria. Un país que ya se situaba como el más pobre de Oriente Medio ha quedado convertido en un campo de ruinas, con la mayor parte de su población dependiendo de la ayuda humanitaria para su supervivencia. Además, y por desgracia, cualquiera que sea quién rija los destinos de Yemen en el futuro, bien los hutíes, bien el gobierno de Hadi apoyado por las monarquías del Golfo, poco se podrá esperar de su respeto por las reglas democráticas o de su competencia para sacar al país del profundo abismo en el que se encuentra sumido.

El futuro de la península arábiga y sus regímenes políticos

En la península arábiga viven oficialmente más de 80 millones de personas. La cifra real puede ser significativamente mayor, pues hay una población emigrante muy numerosa y escasamente tenida en cuenta en las

estadísticas. En cualquier caso, la población se ha doblado en los últimos veinticinco años y, aunque las tasas de fertilidad y nacimientos descienden paulatinamente, son todavía mucho más altas que en la mayoría de las regiones del mundo. Yemen, por ejemplo, mantiene un índice de fertilidad de 4,4 hijos por mujer edad fértil[23], lo que lleva al país a tasas de crecimiento superiores al 2,5 % anual. En Arabia Saudí el incremento de la población ha sido también espectacular, aunque aquí, aparte del crecimiento demográfico natural hay que tener en cuenta la inmigración.

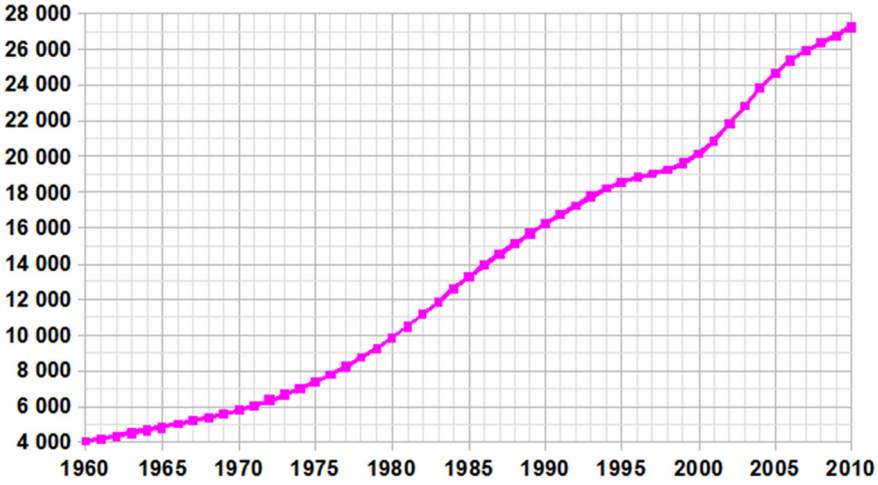


Figura 5. Incremento histórico de población en Arabia Saudí (en miles de habitantes). Fuente: United Nations. DESA-Population Division

El problema es que la península arábiga es en gran medida un territorio desértico y baldío en la que se sufrirán problemas importantes para mantener una población que en menos de diez años superará probablemente los 100 millones de personas. A esto se une que el principal recurso económico de la región, los productos energéticos fósiles, no tienen un futuro muy claro en un mundo cada vez más alarmado por las consecuencias del cambio climático. Además, resulta lógico considerar que, aunque las reservas de estos productos en la península arábiga son inmensas, no son en absoluto infinitas, y algún día comenzarán a escasear. El tiempo dirá si llega primero el agotamiento de las reservas o la superación de los combustibles fósiles por otras fuentes de energía. En cualquier caso, lo prudente para los países en la región sería tratar de diversificar sus economías y alcanzar un modelo que los mantenga viables y sostenibles en la era post combustibles fósiles.

[23] «World Population Prospects 2017». United Nations. DESA/ Population Division. [Consultado el 22 de noviembre de 2018]. Disponible en https://population.un.org/wpp/DataQuery/.

Yemen sufre el problema más grave, porque no dispone de grandes recursos energéticos, financieros, ni de ningún otro tipo, y su población ha crecido espectacularmente en las últimas décadas. Como es habitual, la combinación de escasez de recursos y exceso de población ha contribuido a convertir al país en un foco permanente de conflicto. Resulta bastante difícil vislumbrar un futuro luminoso para Yemen, aunque algunas de sus características geográficas, como su situación estratégica frente al estrecho de Bab-al Mandeb, o su larga y generalmente accesible costa podrían aprovecharse para impulsar el progreso del país.

En una situación muy diferente a Yemen está su vecino Omán, un país que frecuentemente se pone como ejemplo del camino que deberían seguir los Estados de la península arábiga para conciliar tradición y modernidad. Entre 2005 y 2015 la economía de Omán creció casi un 120 %[24], pese a la crisis económica y pese a no disponer tampoco de grandes reservas de combustibles fósiles. La vida política omaní lleva casi cincuenta años bajo el control del sultán Qaboos bin Said as Said, y el país es una monarquía absoluta, como muchos de sus vecinos, pero el sultán ha mostrado una especial habilidad para mantener su puesto a la vez que impulsaba la modernidad y la economía de su país.

Manteniéndose siempre en buenas relaciones con sus vecinos, pero rechazando a la vez cualquier tutelaje, Qaboos ha sabido permanecer al margen de las tensiones y polémicas que aquejan a los países de su entorno. En eso ha tenido también mucho que ver el férreo control de cualquier movimiento islamista en el territorio de Omán. No obstante, la prosperidad y estabilidad del sultanato dependen en gran medida del prestigio del sultán, que roza ya los 80 años, y se han conseguido reprimiendo la libertad de expresión y las críticas al régimen, por lo que la evolución del régimen tras la muerte de Qaboos puede ser incierta.

Sin embargo, el futuro de la península arábiga no depende de Yemen ni de Omán sino de Arabia Saudí. El Reino es el más extenso, poblado y rico de la península, y de su éxito o fracaso en su proyecto de reforma política, económica y cultural dependerá que sus vecinos puedan mantener o mejorar su situación actual, o se hundan en el caos. Los dirigentes saudíes siempre han sido conscientes de la necesidad de reformas para garantizar la sostenibilidad del país a medio y largo plazo, pero siempre se han encontrado con la dificultad de reformar un régimen basado en un sistema aristocrático feudal y su asociación con una corriente religiosa islámica extremadamente rigorista.

Arabia Saudí ha obtenido enormes beneficios de su producción de crudo en las últimas décadas, pero gran parte de ellos se han disipado en el derroche

[24] «World Economic Outlook Database 2018». *International Monetary Fund*. [Consultado el 1 de enero de 2019]. Disponible en https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending.

de sus clases nobles, unas inversiones en defensa desmesuradas[25] y que no se ha traducido en unas Fuerzas Armadas eficientes, y un clima generalizado de corrupción e ineficiencia en la gestión de lo público. Pese a la gravedad de estos problemas, los ingresos del Reino han sido tan impresionantes que se ha conseguido una situación económica muy saneada. En 2014 el gobierno saudí había prácticamente liquidado su deuda y manejaba un superávit de 732 000 millones de dólares[26]. Al año siguiente, a la muerte del rey Abdullah y su sucesión por su hijo Salman bin Abdulaziz, comenzó el mayor esfuerzo de modernización y reforma emprendido hasta la fecha, liderado por el rey y también por el que se convertiría en flamante heredero al trono: el príncipe Mohammed bin Salman.

El rey Salman accedió al trono en 2015 con 79 años de edad y problemas de salud, y delegó la mayor parte del poder ejecutivo en su sobrino Muhammad bin Nayef, designado príncipe heredero, y en su hijo Mohammed bin Salman, que recibió el título de segundo príncipe heredero. El sistema de sucesión política saudí, aunque hereditario, atribuye al rey la facultad de designar a su sucesor entre los numerosos descendientes varones del fundador del país, el rey Abdul al Saud, lo que lógicamente provoca fuertes tensiones internas entre los potenciales herederos de la Casa de Saúd. Pese a que bin Nayef fue nombrado inicialmente heredero, pronto quedó claro que la mayor parte del poder político estaba de hecho en manos de bin Salman. En 2017 esa impresión quedó confirmada con el cambio del título de heredero, que pasó de bin Nayef a bin Salman.

En 2015, tras la muerte del anterior rey, Mohammed bin Salman ocupó el cargo de ministro de Defensa y mantuvo su anterior posición de ministro de Estado. Se le consideró el arquitecto de la intervención saudí en Yemen, aunque esta fue simplemente la consecuencia de una situación que hubiera producido una reacción saudí de cualquier manera. Sin embargo, en la conducción de la guerra bin Salman ya demostró tanto sus cualidades como sus defectos. Por un lado, una gran ambición, visión, capacidad y encanto personal para embarcar a su propio país y a otros en proyectos de gran envergadura. Por otro, un fuerte autoritarismo, inusual incluso para los estándares saudíes, cierta megalomanía y tanta brillantez en el planeamiento de ambiciosos proyectos como incapacidad en su ejecución.

---

[25] El presupuesto de defensa de Arabia Saudí fue en 2017 el tercero del mundo con 69 200 millones $, tras Estados Unidos y China («Global military spending remains high at $1.7 trillion». Stockholm International Peace Research Institute, 2 de mayo de 2018. [Consultado el 27 de diciembre de 2018]. Disponible en https://www.sipri.org/media/press-release/2018/global-military-spending-remains-high-17-trillion.

[26] *Saudi Arabia Beyond Oil: The Investment and Productivity Transformation. Executive Summary.* McKinsey&Company, diciembre 2015, p. 2. [Consultado el 02 de diciembre de 2018]. Disponible en https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Featured%20Insights/Employment%20and%20Growth/Moving%20Saudi%20Arabias%20economy%20beyond%20oil/MGI%20Saudi%20Arabia_Executive%20summary_December%202015.ashx.

Fue en 2017, tras su nombramiento como heredero, cuando el carácter del príncipe quedó más al descubierto. Por un lado, estaba claro que se trataba de un reformista sincero, pero por otro sus métodos provocaron serias preocupaciones, tanto en la región como en la comunidad internacional. La creación en 2017 de un comité de lucha contra la corrupción, que terminó en la reclusión de centenares de nobles y hombres de negocios en el hotel Ritz-Carlton de Riad fue inicialmente vista con simpatía, aunque pronto quedó claro que el movimiento tenía más de purga política y consolidación del poder del príncipe que de lucha real contra la corrupción[27]. Algunas de sus medidas para moderar la rigidez religiosa del régimen, como el levantamiento de la prohibición a las mujeres para conducir vehículos, o la política más flexible con los espectáculos públicos fueron bien recibidas, aunque con dudas sobre si se trataba de simples medidas cosméticas.

Las decisiones tomadas por el príncipe que más llamaron la atención fueron las económicas. En 2016 se publicó la «Visión 2030»[28], un ambicioso plan de reforma para reducir la dependencia de la economía saudí del petróleo y modernizar las instituciones del Estado. El plan fue presentado por el propio príncipe e incluye proyectos tan ambiciosos como NEOM, una ciudad situada sobre el mar Rojo y la frontera egipcia que debería convertirse en el gran centro turístico de la región, recibiendo una inversión total de 500 000 millones de dólares hasta 2025[29]. Un proyecto de tal naturaleza lógicamente despierta grandes expectativas de participación en proyectos e inversión en la comunidad internacional, aunque también resulta inevitable la sospecha de gigantismo insostenible.

Si los proyectos económicos y sociales del príncipe despertaron al menos interés, sus iniciativas en política exterior han sembrado la alarma. Aparte del ya mencionado fiasco en la guerra de Yemen, en noviembre de 2017 se produjo la extraña renuncia del primer ministro libanés Saad Hariri, mientras realizaba una visita a Arabia Saudí. Las circunstancias del caso rápidamente apuntaron a extraordinarias presiones de Bin Salman sobre Hariri, que habrían llegado hasta el punto del secuestro del mandatario libanés. Arabia Saudí acusó a Hizbulá de estar preparando una guerra contra el país, y presentó la dimisión de Hariri como una reacción al dominio de la milicia

[27] NAKHOUL, Samia; MCDOWALL, Angus y KALIN, Stephen. «A house divided: How Saudi Crown Prince purged royal family rivals». *Reuters*. 10 de noviembre de 2017. [Consultado el 6 de diciembre de 2018]. Disponible en https://www.reuters.com/article/us-saudi-arrests-crownprince-insight/a-house-divided-how-saudi-crown-prince-purged-royal-family-rivals-idUSKBN1DA23M.

[28] Los detalles de la *Visión 2030* pueden encontrarse en la página web https://vision2030.gov.sa/en. [Consultada el 1 de diciembre de 2018].

[29] TORCHIA, Andrew. «Saudi Arabia seeks new economy with $500 billion business zone with Jordan, Egypt». *UK Reuters*. 24 de octubre de 2017. [Consultado en 01 de diciembre de 2018]. Disponible en https://uk.reuters.com/article/uk-saudi-economy-city/saudi-arabia-seeks-new-economy-with-500-billion-business-zone-with-jordan-egypt-idUKKBN1CT1BM.

chiita sobre la vida política libanesa. El asunto era tan grotesco que gran parte de la comunidad internacional, incluyendo a Estados Unidos, comenzó a presionar a Arabia Saudí. El presidente francés Macron invitó oficialmente a Hariri a París, utilizando además la nacionalidad francesa del primer ministro como argumento adicional. Hariri pudo abandonar Arabia Saudí y al regresar a Líbano anuló su renuncia, aunque el incidente quedó en gran medida sin explicación oficial.

Más seria todavía, aunque también menos rocambolesca en términos de relaciones internacionales, fue la decisión de efectuar un bloqueo contra Catar a partir de junio de 2016. Como se ha explicado anteriormente, la causa de las malas relaciones entre Catar y Arabia Saudí se remonta a los años 90 y tiene que ver con que las autoridades cataríes perciben una asfixiante influencia saudí, mientras las de Riad consideran la política catarí como una constante provocación y falta de solidaridad. En esta ocasión la crisis tomó la forma de un ultimátum de once gobiernos árabes liderados por Arabia Saudí a Catar, dándole diez días para el cumplimiento de un programa de trece puntos[30].

Los firmantes del ultimátum acusaban a Catar de apoyo al terrorismo, connivencia con Irán e intentos de desestabilizar a otros regímenes árabes. En cualquier caso, los trece puntos del ultimátum, que incluían el cierre de la cadena de televisión Al Yazira, el fin de cualquier cooperación militar con Turquía, el pago de compensaciones o la aceptación de un periodo de diez años de supervisión por parte de otros Estados del Golfo, eran sencillamente inaceptables para Catar. La negativa a cumplir con el ultimátum motivó un bloqueo económico contra el país que inicialmente tuvo considerables consecuencias. El comercio desde Arabia Saudí y Emiratos, que constituye la principal vía de abastecimientos de Catar, cesó y los vuelos desde el país embargado se encontraron con que sus vecinos habían cerrado su espacio aéreo. No obstante, el gas de Catar es demasiado importante y su exportación no cesó. Por ejemplo, Emiratos Árabes Unidos, pese a ser uno de los firmantes más duros del ultimátum, continuó recibiendo gas de Catar, que cubre el 30 % de sus necesidades[31].

Pese a que el embargo supuso un duro golpe para la economía catarí, el país supo adaptarse bastante bien a la nueva situación. Los suministros desde Arabia Saudí fueron sustituidos por contratos con Irán, Turquía y Omán, los vuelos desde el emirato se encaminaron hacia otras rutas por el espacio

[30] WINTOUR, Patrick. «Qatar given 10 days to meet 13 sweeping demands by Saudi Arabia». *The Guardian*. 23 de junio de 2017. [Consultado el 01 de diciembre de 2018]. Disponible en https://www.theguardian.com/world/2017/jun/23/close-al-jazeera-saudi-arabia-issues-qatar-with-13-demands-to-end-blockade .

[31] «Despite blockade, Qatar to supply UAE with natural gas until 2032». *Middle East Monitor*. 27 de septiembre de 2018. [Consultado el 2 de diciembre de 2018]. Disponible en https://www.middleeastmonitor.com/20180927-despite-blockade-qatar-to-supply-uae-with-natural-gas-until-2032/.

aéreo iraní o el de Omán, y la exportación de gas apenas se vio afectada. Estados Unidos, por su parte, reafirmó la importancia de sus instalaciones militares en Catar y llamó a ambas partes al diálogo y la moderación. El distanciamiento entre Catar y las monarquías del Golfo ha tenido su última expresión en la reciente salida del emirato catarí de la OPEP, renunciando así a parte de su influencia en el mercado del crudo, en el que era un proveedor menor, para centrarse en la explotación de gas natural. También una manera más de marcar diferencias entre Catar y los socios de Arabia Saudí.

La crisis quedó como una nueva reacción exagerada y poco meditada del príncipe heredero, pero con toda su gravedad, el problema de Catar palideció en importancia mediática ante el siguiente incidente que afectó al prestigio de Arabia Saudí en el mundo. El 2 de octubre de 2018 Jamal Khashoggi, un periodista saudí crítico con el régimen, entró en el consulado saudí de Estambul para unos meros trámites burocráticos y desapareció. Khashoggi fue en su juventud un admirador de los Hermanos Musulmanes y en los últimos años sus artículos se habían vuelto progresivamente críticos hacia las autoridades de Riad, incluyendo el príncipe heredero, el presidente egipcio al-Sissi, o la predominancia del wahabismo en Arabia Saudí. Sus críticas eran especialmente hirientes porque mantenía una columna en un medio de tanta difusión como el *Washington Post*.

El consulado saudí estaba bajo vigilancia de los servicios de seguridad turcos, que aparentemente incluso habían conseguido instalar micrófonos en sus dependencias, lo que les permitió averiguar que Khashoggi había sido asesinado y probablemente descuartizado en el interior del consulado. La información era especialmente valiosa para el presidente Erdogan, que podía utilizarla para desacreditar a Arabia Saudí y mejorar su imagen internacional apareciendo como defensor de la legalidad y la libertad de expresión.

La revelación del asesinato provocó un escándalo en la opinión pública mundial, mientras Arabia Saudí primero negaba cualquier implicación y después, ante la evidencia, atribuía el asesinato a un grupo incontrolado. Lo cierto es que el grupo que presuntamente asesinó a Khashoggi fue perfectamente detectado e identificado por las autoridades turcas y entre ellos había algunos miembros de la seguridad personal del príncipe heredero Mohammed bin Salman. Toda la estrategia saudí se orientó a intentar desvincular al heredero del asesinato, con éxito más bien limitado. Pese a que la importancia económica y estratégica de Arabia Saudí llevaba a muchos mandatarios a mostrarse prudentes ante las acusaciones, las evidencias apuntaban cada vez más hacia el príncipe. Tras una comparecencia de la directora de la CIA en el Senado norteamericano el 4 de diciembre, varios senadores, algunos republicanos, declararon públicamente que las evidencias eran muy claras, y llamaban al presidente Trump a cesar en el apoyo a Arabia Saudí en el conflicto de Yemen. Este era un asunto muy peliagudo para el propio presidente, ya que hay contratos pendientes por valor de 110 000 millones de dólares en armas y equipo militar para Arabia Saudí.

Es difícil saber si el caso Khashoggi ha terminado con la carrera política de bin Salman. En principio puede que sobreviva, pero su imagen como líder político ha quedado tocada para siempre. El problema del príncipe no es tanto que sus decisiones sean cuando menos heterodoxas, sino que parecen tomadas y gestionadas por un adolescente con problemas para controlar sus arrebatos de furia. La gestión de cada crisis evidencia además una notable incompetencia por parte de las instituciones del Estado saudí, que deja en muy mal lugar al Reino en sus aspiraciones a convertirse en líder en Oriente Medio.

El caso es que la sucesión en Arabia Saudí es un asunto de la mayor importancia para la estabilidad de Oriente Medio. Si las necesarias reformas fracasan y el país no logra convertirse en sostenible económica y socialmente, toda la península arábiga terminará convirtiéndose en un problema grave de inestabilidad regional y global. La inmensa cantidad de armas acumuladas en cada uno de los estados de la península no augura además nada bueno en caso de que sufran una crisis de envergadura como ocurrió en Libia, Siria o Irak. Hay armas y munición suficientes para alimentar guerras civiles por muchos años sin necesidad de suministros del exterior.

Conclusiones

Si hubiera que describir en pocas líneas el momento geopolítico actual en Oriente Medio podría apuntarse en primer lugar que Arabia Saudí está intentando reformar su economía y su modelo político y social para sobrevivir a la previsible crisis de los combustibles fósiles, y mantener y si es posible expandir su influencia en la región. Riad necesita el apoyo de Estados Unidos tanto para garantizar el éxito de esas reformas como para mantener su influencia geopolítica. Esta última depende en gran medida de su capacidad para neutralizar a Irán, algo en lo que cuenta con un inequívoco apoyo tanto de Estados Unidos como de Israel, que sigue considerando el expansionismo iraní como su mayor amenaza.

Por su parte Irán ha conseguido éxitos importantes en Siria, ha contribuido a poner en dificultades a Arabia Saudí en Yemen y ha conseguido si no atraerse a Catar, sí contribuir a separarlo aún más del resto de las monarquías del Golfo. Todo esto, sin embargo, le puede servir de bien poco al régimen de los ayatolás, porque el abandono norteamericano del tratado de desnuclearización supone la vuelta de unas sanciones económicas extremadamente duras que pueden devastar la ya renqueante economía iraní. El problema es que una situación de dramático deterioro económico podría hacer a Irán aún más agresivo, sobre todo si el régimen trata de mantener el apoyo de su descontenta población señalando al enemigo exterior.

Mientras tanto Estados Unidos apoya tanto a Israel como a Arabia Saudí esperando que ambos puedan liberarlo de la carga de actuar como potencia

reguladora en Oriente Medio, pero se percibe una evidente desgana de la administración en casi todo lo relacionado con la región, salvo en la idea de presionar a Irán al máximo. Rusia ha aprovechado esa desgana para aumentar su influencia, alcanzando inicialmente un éxito claro, aunque con unas bases un tanto endebles. Otro actor que ha aprovechado la relativa inacción de Washington es Turquía, que recobra paulatinamente su idea de recuperar su papel histórico como potencia en Oriente Medio. En ese papel el régimen turco se ha alineado claramente con el fomento de un islamismo relativamente moderado, inspirado por el programa político y social de los Hermanos Musulmanes, tarea en la que está siendo secundado por Catar. Esto ha provocado las iras de Arabia Saudí, no tanto contra Turquía, que es una potencia no árabe y relativamente lejana, sino contra Catar, a quien considera un Estado asociado y parte de su área de influencia.

En todo este juego de tensiones e influencias hay jugadores que, o bien no han mostrado todavía sus cartas o bien no quieren entrar en la partida de momento. Entre ellos un Egipto bastante pasivo y seguidor de la política saudí, una Unión Europea que de nuevo muestra una combinación de impotencia y desconcierto ante lo que ocurre a unos cientos de kilómetros de sus fronteras, o una China cuyos intereses en la región son de momento poco más que asegurar que se mantenga el flujo de productos energéticos que tan desesperadamente necesita.

Apuntar una solución para esta intrincada madeja de problemas resulta extremadamente complejo y arriesgado. La idea común de que la solución del problema palestino-israelí llevaría a un Oriente Medio pacífico resulta bastante optimista, aunque sin duda un acuerdo de paz contribuiría al menos a moderar la conflictividad. La desigualdad y el mal gobierno generalizados, que provocan una enorme frustración entre una población muy joven, y que crece a gran velocidad, son causas potenciales de conflicto bastante más preocupantes. Resulta muy poco probable que la solución a estos problemas venga de la mano de un refuerzo de la identidad religiosa, a no ser que surja algún movimiento reformista islámico que favorezca el tránsito a la modernidad, algo que hoy en día ni existe ni se vislumbra a medio plazo. Lo que existe actualmente, un conglomerado de monarquías absolutas, seudodemocracias religiosas y tiranías nacionalistas, tiene pocas posibilidades de satisfacer los anhelos de la población. Lamentablemente pues, y a la espera de que la evolución en algún país clave sirva de referencia para sacar a la región de su conflictividad crónica, habrá que seguir esperando malas de noticias de Oriente Medio por algunos años más.

Capítulo cuarto

La evolución de África

Carlos Echeverría Jesús

Resumen

Tensiones y conflictos siguen protagonizando la actualidad de África, particularmente en el norte, centro, este y oeste del continente, ocupando las agendas de la organización continental (Unión Africana) y algunas subregionales y de socios y aliados foráneos. Avances políticos coexisten con escenarios de parálisis, y el crecimiento económico en algunos países convive con situaciones de pobreza y el intento de crear una zona de libre comercio a escala continental tiene que superar una realidad marcada por un escasísimo comercio de los Estados africanos entre sí. El rápido crecimiento demográfico que caracteriza al continente encuentra como rémoras las citadas, más la perduración de la violencia en algunos países y regiones y las consecuencias del cambio climático particularmente perceptible en una región como es el Sahel, exigen de respuestas urgentes, nacionales e internacionales.

Palabras claves

Comunidad Económica de Estados de África Occidental, Foro de Cooperación China-África (FOCAC), Grupo G-5 Sahel, Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), Organización Internacional de Migraciones (OIM), Panel Internacional sobre el Cambio Climático (IPCC), Sahel Occidental, terrorismo yihadista, Unión Africana, Unión Europea.

The evolution of Africa

Abstract

Tensions and conflicts remain central in Africa, mainly in the northern, central, eastern and western subregions of the continent, demanding particular attention from the African Union and a number of sub-regional African organizations and foreign allies and partners. A number of political positive processes coexist with stagnant scenarios, the economic progress in a number of countries coexists with poverty in others, and the continental effort in order to implement a free trade area should be able to change trends defined by a lack of trade among African countries. These obstacles, together with a rapid demographic increase, remaining violence in a number of countries and regions, and the consequences of climatic change already affecting regions such as the Sahel, are demanding urgent national and international responses.

Key Words

African Mission in Somalia (AMISOM), African Union, Economic Community of West Africa, European Union, Forum China-Africa (FOCAC), G-5 Sahel Group, International Migration Organization (IMO), International Panel on the Climatic Change (IPCC), Jihadist terrorism, Western Sahel.

Introducción

Aunque para España es la situación en el Magreb, el Sahel y África Occidental lo que marca las prioridades de nuestra política exterior, de seguridad y de defensa en términos de presente y de futuro, es evidente que una aproximación a la evolución de todo el continente en diversas dimensiones se hace obligada por ser muchos los factores entrelazados a destacar y numerosos los actores implicados en dicho marco. En un momento en el que en España se han iniciado los trabajos para actualizar una política africana a la que desde mediados de la pasada década se le viene dando continuidad a través de la herramienta del Plan África –elaborándose hoy los contenidos de la que será su tercera actualización– es oportuno analizar tanto los principales desafíos existentes en cada una de las grandes subregiones del continente como algunos factores concretos de carácter transversal, desde la demografía hasta la economía y la energía, pasando por las claves de la aproximación de los grandes actores foráneos que tanto en la actualidad como en la perspectiva futura interactúan en este escenario[1].

Las tensiones políticas internas y los conflictos

La paz y la seguridad en el continente africano es cuestión central en cualquier análisis, y ello porque las estadísticas globales ya nos indican la importancia de esta dimensión. Según el Instituto de Estocolmo de Investigación para la Paz (SIPRI, en sus siglas en inglés) de las 63 operaciones de paz activas en 2018 en el mundo, 25 de ellas estaban localizadas en África. Además, el continente ocupa al 75 % del personal implicado en la totalidad de dichas operaciones, representando por otro lado los africanos la mayoría por origen de dicho personal[2].

El Magreb y Egipto

En el Magreb, con la preocupante situación de inestabilidad en Libia y Túnez, y con la falta de entendimiento entre Argelia y Marruecos, partimos de una vecindad inmediata de España que atraviesa y va a seguir atravesando importantes dificultades. En Libia es la tensión entre múltiples actores lo más destacable, con los atentados del Estado Islámico (EI) y con enfrentamientos entre milicias a lo largo del país, sin que un arreglo aparezca próximo en el horizonte[3]. En Túnez el estado de urgencia se arrastra desde los grandes

[1] «El Gobierno pone África entre sus prioridades de política exterior, con el foco en Suráfrica, Nigeria y Etiopía». *Europa Press*. 19 de diciembre de 2018.

[2] CAMPBELL, John. «Global Peacekeeping Operations Ovewhelmingly African and in Africa». *Council on Foreign Relations*. 20 de julio de 2018.

[3] Los enfrentamientos entre milicias son cotidianos, y los polos de poder (del primer ministro Serraj por un lado y del mariscal Khalifa Jaftar de otro, por resumirlos en los dos

atentados de 2015 y es previsible que perdure en 2019 por la tensión social, la amenaza de los grupos terroristas y para blindar las elecciones legislativas y presidenciales a celebrar[4].

Entre Argelia y Marruecos las relaciones son frías, y ambos Estados se refuerzan en tal escenario de tensión subregional[5]. Ambos lo hacen en un contexto de dificultades internas, con protestas sociales en Marruecos y con incógnitas en Argelia en torno a las elecciones presidenciales previstas para abril de 2019, pero los dos parecen tener margen de maniobra para hacer frente en el corto plazo a las mismas[6]. El conflicto del Sahara Occidental sigue sin resolverse y los Mandatos de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO) se acortan ahora en su duración, de un año a seis meses desde abril de 2018, mostrando con ello la fatiga diplomática acumulada[7]. Mientras tanto Marruecos trata de ganar adeptos entre los miembros de la Unión Africana (UA) –organización a la que se reincorporó en enero de 2017 tras haber abandonado en 1984 a su predecesora, la Organización para la Unidad Africana (OUA)– para reducir los apoyos al Frente Polisario en la organización. El análisis de las relaciones de Marruecos con Costa de Marfil constituye un perfecto estudio de caso para comprobar dicho esfuerzo, y ello a través tanto de la ofensiva diplomática de Rabat como de los proyectos financiados por Marruecos en dicho país de África Occidental[8].

La tensión entre Marruecos y el Polisario se hace cada vez más visible en la UA, con consecuencias para el continente: en marzo de 2017 tal tensión se manifestó en el marco de la reunión de ministros de Finanzas de la UA con la Comisión Económica para África de la ONU, celebrada en Dakar, y en la que Marruecos protestó al no ser reconocida la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) por la ONU pero estar dicho «ente» participando en una reunión con la Comisión Económica en Naciones Uni-

más importantes) no acaban de consolidarse de forma clara. Sirva como ejemplo de enfrentamientos entre milicias el que sacudió Trípoli en septiembre de 2018. Véase ESPAÑOL, Marc. «Las otras fronteras del norte de África: seguridad a expensas de la población local». *Esglobal*. 3 de enero de 2019.

4 ZAPTIA, Sami. «Libya's militia problem worse than Lebanon: UNSMIL' s Salame». *Libya Herald*. 8 de octubre de 2018. «Tunisie: nouvelle prolongation de l' état d' urgence dans un context politique tendu». *TSA-Algérie*. 5 de octubre de 2018.

5 BABOUCHE, Yacine. «Achat d' armes russes: l' Algérie risqué des sanctions américaines, discussions en cours». *TSA-Algérie*. 27 de septiembre de 2018. Instituto de Seguridad y Cultura. «Marruecos ha aumentado un 50 % su gasto de defensa en una década». *ISC*. 7 de septiembre de 2018.

6 ESCRIBANO, Gonzalo y CRESPI DE VALLDAURA, Virginia. «Argelia, reforma energética y continuidad política». *Estudios de Política Exterior*, n.º 187, enero/febrero de 2019.

7 «Marruecos apela en la ONU a la 'urgencia' de resolver el 'conflicto artificial' del Sahara Occidental». *Europa Press*. 26 de septiembre de 2018.

8 MIEU, Boudelaire. «Mohammed Vi à Abidjan, comme à la maison». *Jeune Afrique*. 28 de noviembre de 2017.

das[9]. Otro escenario de dicha tensión y de los logros de Marruecos para su causa en el contexto africano fue la reunión en Maputo de la Conferencia Internacional de Tokio sobre Desarrollo en África (foro más conocido por sus siglas en inglés TICAD, y al que nos referiremos en un epígrafe posterior), en la que el ministro marroquí de Asuntos Exteriores, Nasser Bourita, criticó la presencia de la por él calificada de «entidad fantoche»: la RASD. Marruecos ha conseguido en cualquier caso algunas victorias en el marco de su ofensiva diplomática: antes de su reincorporación a la UA había animado que en julio de 2016 hasta 28 Estados de la Unión firmaran una moción pidiendo la suspensión de la RASD; en mayo de 2017 Malawi le retiró a la RASD su reconocimiento –aunque sí lo mantienen en África Austral Suráfrica, Mozambique, Zambia y Tanzania–; y en 2018 ha logrado que se retire la referencia a «territorio ocupado» en algunos documentos oficiales de la organización[10].

Por otro lado, en su ambición africana Marruecos ha mostrado también tanto su deseo de ingresar en una importante organización subregional como es la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), foro idóneo para mantener su esfuerzo contra la RASD y para rivalizar con Argelia en una zona de interés común como es el Sahel, como de acceder, de nuevo dentro de la orgánica de la UA, al Consejo de Paz y de Seguridad (CPS). Este órgano central de la Arquitectura Africana de Paz y de Seguridad es tradicionalmente dirigido por un diplomático argelino, en la actualidad Smail Chargui –y en su agenda se tratan los temas más sensibles de la agenda de la UA–. Recordemos aquí que cuando la OUA se transformó en la UA se dotó de una estructura orgánica parecida a la de la UE, incluso en la denominación de algunos órganos, y junto con el citado CPS debemos destacar la creación de la Comisión Africana, a cuyo frente ha venido estando el antiguo ministro de Asuntos Exteriores de Chad, Moussa Faki Mahamat, pero que a diferencia de la Comisión Europea no es un órgano de integración aunque sí es el interlocutor de la misma como veremos más adelante.

Siempre en el norte de África y antes de adentrarnos en el Cuerno de África importante es destacar la tensión entre Egipto y Etiopía –Estados ambos muy poblados y con notable peso estratégico– centrada en torno a las aguas del Nilo, sobre todo ante el plan etíope de construir la Gran Presa del Renacimiento, que está construyendo cerca de la frontera con Sudán. Adís Abeba y Jartum apoyan con firmeza el proyecto y El Cairo lo considera una amenaza potencial. La reciente adquisición por Egipto de 24 Rafale a Francia no disuade a Etiopía[11]. A medio plazo el reparto de las aguas del Nilo podría ser motivo de tensión, sobre todo cuando al susodicho proyecto se añaden realidades

[9] SANOGO, Issouf. «Le sommet d´Abidjan, un test pour la cohésion de l' Union africaine». *Le Monde Afrique*. 29 de noviembre de 2017.

[10] Ibídem.

[11] GONZÁLEZ, Ricard. «Los 'catastróficos' planes de Etiopía para el Nilo egipcio». *El País*. 9 de abril de 2018.

preocupantes como son la reducción de las lluvias en Etiopía o la reducción de nivel del lago Victoria, que tradicionalmente aporta del 20 al 30 % del caudal del Nilo, ante la falta de lluvias. Egipto tiene que seguir haciendo frente a una amenaza yihadista que, aunque concentrada en la península del Sinaí en los últimos años, golpea también en la capital y en otras localidades del país dañando a la imagen del mismo[12].

África Occidental

En África Occidental hemos de destacar de partida la conflictividad en el Sahel y la que afecta a Nigeria, combinándose en ambos escenarios el activismo terrorista y los choques intercomunitarios además de los efectos de realidades como los obstáculos políticos, las dificultades económicas y los efectos del cambio climático. Siendo el epicentro de dichos problemas Malí destacaremos algunas cuestiones referidas a este Estado, clave en la política exterior, de cooperación y de seguridad y defensa de España. El 31 de octubre de 2018 se prolongaba por un año más, hasta el 31 de octubre de 2019, el estado de emergencia en Malí, que está vigente desde noviembre de 2015. Tal decisión se tomaba por parte del régimen del presidente Ibrahim Boubacar Keita tan solo dos meses después de su reelección en agosto, tras una campaña electoral en la que había hecho de la seguridad del país el eje central de su nuevo mandato[13]. El año 2018 finalizaba con una situación en la que el terrorismo yihadista que empezó en 2012 concentrando sus letales esfuerzos en Malí se ha extendido a sus vecinos –Níger, Burkina Faso o Chad– obligando a dichos países, que junto con Mauritania conforman la organización G-5 Sahel fundada en 2014, a dedicar importantes esfuerzos a la estabilización de la subregión del Sahel Occidental.

El vecino meridional inmediato a dicha subregión es Nigeria, donde el grupo terrorista Boko Haram tiene desde agosto de 2016 dos ramales principales, uno fiel a Al Qaeda y liderado por Abu Bakr Shekau y otro al Estado Islámico, conocido este último como Estado Islámico en África Occidental (EIAO) y que está liderado por Abu Musab Al Barnawi. El presidente nigeriano, Muhammadu Buhari, quien aspira a la reelección en los comicios previstos para febrero de 2019, había prometido como eje central de la campaña que en 2015 le llevó a la Presidencia lograr durante su mandato derrotar a Boko Haram, pero al final de este la situación es la descrita. El que en tan solo dos

[12] El año 2018 terminaba con un sangriento atentado dirigido contra turistas en la localidad de Guiza que costaba a la vida a tres vietnamitas y a su guía egipcio, y que era seguido con una operación antiterrorista con decenas de bajas. Véase GONZÁLEZ, R. «Egipto mata a 40 supuestos terroristas tras el atentado de Guiza». *El País*. 30 de diciembre de 2018, p. 5.

[13] El estado de urgencia se estableció tras el ataque yihadista de 20 de noviembre de 2015 contra el hotel Radisson Blue en Bamako. Véase «Mali: l' état d' urgence prolongé d' une année supplémentaire». *Jeune Afrique*. 26 de octubre de 2018.

años cinco altos mandos del Ejército se hayan ido relevando al frente de la lucha contra Boko Haram –el último en ser reemplazado fue el general mayor Abba Dikko, en noviembre de 2018, y ello tras haber sido designado para el cargo liderando la Operación Lafiya Dole en julio– es un buen indicador de la frustración reinante en un país, el más rico y poblado de África, que hubo de aceptar a regañadientes en 2014 la formación de una fuerza subregional para combatir a un Boko Haram que ya rebasaba las fronteras de Nigeria[14]. Aunque en enero de 2018 una ofensiva militar permitió dañar la estructura de la parte del grupo fiel a Al Qaeda y liderada por Shekau, lo cierto es que dicha facción y el EIAO terminaban el año representando aún una amenaza relevante para la seguridad de Nigeria que se reflejaba en los cambios citados en la dirección de las operaciones contra ambos grupos.

Además de Nigeria hemos de destacar aspectos relevantes de algunos otros Estados miembros de la CEDEAO, y ello centrando como siempre nuestro interés en la relevancia para España y en las consecuencias que en clave regional puedan tener. En Senegal, por ejemplo, merece ser destacada la tensión no resuelta en Casamance, que desde 1982 ha provocado cientos de muertos. El conflicto parece desactivado desde la llegada al poder en 2012 del primer ministro Macky Sall, pero no debe olvidarse que dos facciones del Movimiento Fuerzas Democráticas de Casamance se mantienen activas, y que este conflicto no resuelto puede convertirse sobre todo en un problema a añadir a los desafíos principalmente económicos que tiene por delante este país. También es importante destacar la existencia de tensiones en Costa de Marfil, otro país de África Occidental que como Senegal tiene importantes potencialidades pero donde algunos problemas internos podrían frenar su posible efecto positivo a nivel tanto nacional como subregional y regional. En Costa de Marfil se han arrastrado tensiones en 2017 y 2018 protagonizadas por miembros de las Fuerzas Armadas. El 23 de mayo de 2017 se produjeron disturbios en la segunda ciudad del país, Bouaké situada en el centro del mismo y que irradiaron a otras localidades, protagonizados por antiguos rebeldes hoy insertados en las Fuerzas Armadas y que exigían su paga, y el 9 de enero de 2018 se reproducían disturbios similares, centradas en el mismo escenario y por idéntico motivo. Desde la crisis de 2010-2011, que fue la última manifestación de un conflicto que entre 2002 y 2011 apartó a Costa de Marfil de la senda de crecimiento y desarrollo que permitía tradicionalmente a este país ofrecer oportunidades a ciudadanos de los países vecinos, dicha tensión dentro de las Fuerzas Armadas ha venido constituyendo un desafío para el presidente Alassane Ouattara, quien desea transformar al Ejército en una fuerza «verdaderamente republicana». Este objetivo es difícil de lograr

[14] La Fuerza Multinacional Mixta (FMM) está compuesta por efectivos de Benín, Camerún, Chad, Níger y de la propia Nigeria. Sobre la sustitución del general mayor Dikko por el general mayor Benson Akinroluyo véase «Nigeria names fifth commander in under 2 years to lead fight against Boko Haram». *Reuters*. 8 de noviembre de 2018.

en las condiciones actuales, y aparte de los obstáculos económicos están también los políticos, ilustrados por el hecho de que, de los 23 000 soldados de reemplazo con que contaban a fines de 2017 las Fuerzas Armadas, 13 000 de ellos eran antiguos rebeldes del norte que protagonizaron la susodicha crisis de 2010-2011 y que habían alimentado durante casi toda la década anterior un sangriento conflicto en su enfrentamiento con el Ejército regular[15].

Debemos también destacar siempre en África Occidental que en Camerún el separatismo anglófono en la región occidental del país sigue agravándose, desde que estallara en el otoño de 2017 en su intento de crear el Estado independiente de Ambazonia. Más de 40 000 cameruneses anglófonos habrían huido en los primeros meses de tensiones a la región nigeriana de Cross River, y este conflicto se añade como dificultad transfronteriza a la representada por el activismo de Boko Haram[16].

En cualquier caso, a dichos desafíos de seguridad hemos de añadir también algunos motivos de esperanza como son los representados por los procesos políticos en marcha en Liberia y en Ghana. En el primera destaca la llegada democráticamente al poder en enero de 2018 de George Weah, quien se presenta como paladín en una lucha contra la corrupción que es caballo de batalla a nivel de todo el continente, y de confirmarse tal tendencia Liberia podría sumar los esfuerzos a los ya en marcha en una democracia innovadora y cada vez más atractiva para los socios extranjeros –como veremos en un epígrafe posterior– como es Ghana.

África Oriental

En África Oriental, y antes de referirnos a situaciones negativas en términos de seguridad en países como son Somalia, Sudán o Sudán del Sur, importante es destacar un esperanzador avance en términos de paz y estabilidad como es el protagonizado desde mediados de 2018 por Etiopía y Eritrea. Etiopía, gigante regional de 100 millones de habitantes, era el escenario de la llegada al poder en abril de 2018 del primer ministro Abiy Ahmed, quien de inmediato ponía fin al estado de emergencia, liberaba a presos políticos y anunciaba la apertura económica de su país al exterior. Además, y en clave regional, ofrecía en junio la paz a Eritrea, su tradicional enemigo si recordamos que en la guerra que enfrentó a ambos Estados entre 1998 y 2000 murieron más de 80 000 personas y que, aunque terminado oficialmente el conflicto en dicho año, la tensión entre ambos vecinos perduró hasta la

[15] «Côte d'Ivoire: nouveaux échanges de tirs dans des bases militaires à Bouaké». *Le Monde Afrique*. 10 de enero de 2018. ABOA, Ange. «Soldiers loot arms, burn military base in Ivory Coast's second city». *Reuters*. 10 de enero de 2018.

[16] «Tropas camerunesas entran en Nigeria en su persecución de separatistas anglófonos». *Europa Press.* 31 de enero de 2018.

actualidad. Eritrea es un pequeño país poblado por 5 millones de habitantes y que, desde su independencia en 1993, destacó por haber privado a Etiopía de su salida al mar Rojo –con al menos dos puertos estratégicos, Massawa y Assab– y por desarrollar una política represiva que le llevó a ser calificado de «la Corea del Norte de África». En julio de 2018 el primer ministro etíope viajó a Asmara y se reunió con su homólogo eritreo Isaías Afwerki, poniéndose a partir de entonces en marcha un estimulante proceso de recuperación de la confianza entre ambos países[17]. Afwerki visitó Addis Abeba el 14 de julio y el intercambio de visitas de ambos mandatarios abrió un proceso basado en la Declaración Conjunta de Paz y de Cooperación que aporta hasta hoy esperanza en un Cuerno de África sacudido por la inestabilidad[18].

Dicho deshielo entre viejos enemigos podría tener un impacto positivo en un escenario menos esperanzador en África Oriental como es Somalia, donde perdura la amenaza terrorista que Al Shabab representa, para el país y también para sus vecinos, en particular Kenia y Etiopía, aunque sus vínculos y proyección se van detectando cada vez más al sur, incluso en Tanzania y el norte de Mozambique[19]. Y la esperanza del posible impacto en Somalia del deshielo entre Etiopía y Eritrea se debe a lo siguiente: mientras Etiopía combate el yihadismo de Al Shabab incluso en suelo somalí Eritrea ha sido en años anteriores un punto de apoyo para dicho actor terrorista. Por todo ello el deshielo descrito podría ser positivo no solo para sacar a Eritrea del ostracismo al que está sometido –con duras sanciones de la ONU desde 2009– por la naturaleza del régimen del presidente Afwerki, sino también para seguir combatiendo a Al Shabab y conseguir su debilitamiento. Finalmente, este deshielo podría ser también positivo para frenar uno de los flujos de migrantes irregulares más importantes en suelo africano, el de los eritreos, alimentado en años recientes tanto por la naturaleza dictatorial del régimen de Afwerki como por la tensión permanente con el vecino etíope.

Centrándonos ahora en Somalia debemos destacar que la inestabilidad reinante en este país del Cuerno de África tiene diversos frentes. Dejando la amenaza terrorista para el final destacaremos tanto la perduración del desafío separatista de Puntland y de Somalilandia –que tiene una visible dimensión en el activismo de diversos países extranjeros en relación con dichos territorios y que analizamos en la parte final de este capítulo– como

[17] MAASHO, Aaron. «Ethiopia and Eritrea say war is over-In hails». *Reuters*. 9 de julio de 2018 y «Ethiopian Airlines volará a Asmara por primera vez en veinte años a partir del martes». *Europa Press*. 10 de julio de 2018.

[18] «Visite historique du président érythréen en Ethiopie». *Le Monde Afrique*. 14 de julio de 2018.

[19] «Al Shabab sigue siendo una amenaza para África oriental, advierte el ICG». *La Vanguardia*, 21 de septiembre de 2018. «Unos 70 miembros de Al Shabaab habrían muerto por un ataque etíope en Somalia». *Europa Press*. 15 de septiembre de 2018.

algunos choques intercomunitarios que, como en diversas latitudes de África Occidental, también aquí es un desafío de seguridad importante[20]. En relación con el activismo de Al Shabab, este perdura manteniendo su presencia en el centro y el sur del país y atentando con cierta frecuencia tanto en la capital, Mogadiscio, como en la que fuera capital administrativa provisional mientras Mogadiscio estuvo en buena medida bajo control del grupo hasta 2011, Baidoa[21]. Y todo ello mientras sigue recibiendo importantes golpes de las autoridades somalíes del Gobierno Federal de Transición (GFT) que preside Mohamed 'Farmaajo' Mohamed, apoyadas por actores externos, desde la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), que cuenta en la actualidad con 20 000 efectivos y está activa desde 2007, hasta las fuerzas estadounidenses. Así, el 12 de octubre unos sesenta miembros del grupo eran eliminados en un ataque estadounidense dirigido por el Mando Africano de los EE. UU. (USAFRICOM) en la región de Harardhere, el ataque más importante desde el que eliminó a un centenar de terroristas el 21 de noviembre de 2017 y también ejecutado por efectivos estadounidenses[22].

Sudán, país afectado por una enorme inflación, ha sufrido a lo largo de 2018 protestas recurrentes por la subida de los productos básicos, en particular del pan que ha visto doblarse su precio, y que ha tratado de aprovechar el principal líder opositor, Sadiq El Mahdi, cabeza del Partido Umma en su esfuerzo para debilitar el régimen del presidente Omar Hassan Ahmed Al Bashir[23]. Este teme que se reproduzcan disturbios como los sufridos en 2013 en el marco también de protestas por la subida del precio del pan y otros productos básicos. El presidente Al Bashir, en el poder desde 1989 y único jefe de Estado en ejercicio que es perseguido por la Corte Penal Internacional –y por ello no acudió a la Cumbre entre la UA y la Unión Europea (UE) celebrada en Abiyán en noviembre de 2017, pues Costa de Marfil es Estado parte de la CPI y hubiera podido ser detenido–, trata hoy de modificar la Constitución para hacerse con un nuevo mandato cuando expire el actual en 2020. En la

[20] Violentos choques intercomunitarios, entre ganaderos y agricultores, se producían por ejemplo en suelo de Somalilandia aunque afectando a la vecina Puntland en octubre. Véase «Over 50 reported killed in clan clashes in breakaway Somali region». *Reuters*. 23 de octubre de 2018. «Dozens killed in disputed Somali region». *BBC News*. 23 de octubre de 2018.

[21] A título de ejemplos, el 14 de octubre de 2017 y en un solo atentado suicida en Mogadiscio eran asesinadas alrededor de 600 personas. El 13 de octubre de 2018 un doble atentado suicida dirigido contra dos restaurantes en Baidoa había matado en el momento a 20 personas. El 10 de noviembre 39 personas morían en Mogadiscio durante el ataque contra el hotel Sahafi. Véanse «Death toll from twin suicide bombings in southern Somalia rises to 20». *Reuters*. 14 de octubre de 2018. «Death toll from Somalia Hotel attack rises to 39». *Reuters*. 12 de noviembre de 2018.

[22] «L' armée américaine annonce avoir tué '60 terroristes' en Somalie». *Le Monde Afrique*. 18 de octubre de 2018.

[23] «Al Bashir reemplaza al jefe de inteligencia de Sudán en medio de las protestas por la crisis económica». *Europa Press*. 11 de febrero de 2018. ABDELAZIZ, Khalid. «Sudan price protests subverted by infiltrators-spokeman». *Reuters*. 19 de diciembre de 2018.

dimensión de defensa, y ante el hecho de que crece la tensión con Egipto en relación sobre todo con el proyecto de la presa etíope en construcción a la que aludíamos anteriormente, Sudán está inmerso en un preocupante proceso de rearme para el que cuenta con la colaboración de Rusia[24].

En términos de guerras, la que se libra en Sudán del Sur –el Estado número 193 de la ONU– entre antiguos aliados en su lucha contra Jartum ha venido siendo en los años más recientes y desde su estallido en diciembre de 2013 la más cruenta del mundo tras la de Siria, ahogando las posibilidades que muchos vieron cuando en julio de 2011 este país nació a la independencia en medio de un consenso internacional que en pocas ocasiones se había visto antes ni se ha visto después.

África Central

En África Central comenzaremos refiriéndonos a la República Centroafricana, donde el conflicto que se sufre hoy estalló en 2013, cuando una coalición rebelde musulmana (Seleka) derrocó al presidente François Bozize. En este país, donde el 80 % de la población es cristiana, las milicias anti-Balaka, cristianas, siguen manteniendo su enfrentamiento con la Seleka hasta hoy. Pero en esta subregión la gran incógnita es y seguirá siendo la República Democrática del Congo, gigante regional poblado por casi 90 millones de habitantes y afectado en las dos últimas décadas por dos guerras que, libradas de forma sucesiva entre 1998 y 2003, provocaron millones de muertos y que enmarcan una conflictividad que en ningún momento ha terminado. Esta se manifiesta hoy en la perduración de la actividad armada de múltiples milicias y en la violencia concentrada en latitudes del país como es la región oriental y nororiental fronteriza con Uganda y Ruanda y que se agrava además por fenómenos como la aparición en meses recientes de un grave foco de ébola en las provincias de Ituri y Kivu Norte y que ha provocado casi 400 muertos. A la sucesión de dos guerras civiles se la denominó la Primera Guerra Mundial Africana, y ello porque buena parte de los nueve países que tienen frontera con la RDC se vieron en mayor o menor medida implicados. Con dicho telón de fondo destacamos también la inestabilidad política derivada del deseo del presidente Joshep Kabila de aferrarse al poder retrasando desde diciembre de 2016 cuando expiró su mandato la celebración de los comicios presidenciales y todo ello en un país que crece a tan solo un 2 % anual[25]. Kabila llevaba dieciocho años en el poder tras haber sucedido a su padre Laurent Desiré Kabila al ser este asesinado en enero de 2001 y comicios no solo presidenciales sino también generales y regionales han acabado celebrándose el 30 de diciembre de 2018 aun cuando el presidente

[24] «Soudan. La Russie va renforcer les capacités militaires du pays». *El Watan (Argelia)*. 9 de febrero de 2018.

[25] IÑIGUEZ, Marta. «Steps new government must take to get the DRC onto a sounder footing». *The Conversation*. 19 de diciembre de 2018.

ha hecho todo lo posible para retrasarlos de nuevo[26]. Han sido las cuartas presidenciales desde la independencia del país (1960) pero estas plantean muchas incógnitas[27].

África Austral

En África Austral importante es destacar la situación en la potencia regional, Suráfrica, país que vivió un gran impulso a su democratización y saneamiento político protagonizado por Nelson Mandela y por su sucesor Thabo Mbeki que el sucesor de ambos, Jacob Zuma, dejó irremisiblemente atrás. Presionado para que dejara el poder lo abandonó en febrero de 2018, rodeado de graves acusaciones de corrupción y tras haberlo ocupado durante nueve años. Su sucesor, Cyril Ramaphosa, salido como todos sus predecesores de las filas del veterano Congreso Nacional Africano (CNA) emprende la dirección política de un país caracterizado por agudas diferencias sociales y deberá de confirmarse en el poder en comicios que está previsto que se celebren a lo largo de 2019. En el vecino Zimbabue también hubo en tiempos recientes relevo en la cúpula del poder, en noviembre de 2017, y también a regañadientes lo abandonó el veterano líder Rober Mugabe para dar paso al presidente actual, Emmanuel Mnangagwa.

La demografía

Vayan por delante para acometer este obligado epígrafe algunos datos estadísticos, no exhaustivos pero sí muy ilustrativos de los desafíos presentes y futuros que África encuentra hoy y que deben de ser tenidos en cuenta por vecinos inmediatos del continente como son España y el resto de la UE. África tiene hoy el 16 % de la población mundial con algo más de 1 000 millones de habitantes y tendrá el 27 % cuando en 2050 alcance los 2 000 millones. Si en el año 2 100 alcanzara, como se prevé hoy, los 3 000 millones –el 40 % del total mundial– sumaría más habitantes que China e India juntas. Situando estas cifras en relación con su vecina Europa Occidental, en 1950 el Viejo Continente representaba el 22 % de la población mundial, hoy tiene tan solo el 11 % y en 2100 se prevé que solo represente el 6 %.

El 70 % de la población africana tiene menos de 25 años y ello implica que cada día unos 33 000 jóvenes africanos aspiren, por alcanzar la mayoría de edad, a encontrar un trabajo. A título de ejemplo, en Níger la población se dobla cada catorce años con una media de siete hijos por mujer, produciéndose en este país del Sahel Occidental, como en sus vecinos más inmediatos y

[26] PARAVICINI, Giulia. «Congo postpones Sunday's presidential vote by a week». *Reuters*. 19 de diciembre de 2018.

[27] «El opositor Tshisekedi, ganador en las presidenciales de Congo entre denuncias de fraude». *El Mundo*. 7 de enero de 2019.

también en otros muchos países del continente una auténtica explosión demográfica[28]. El impacto de esta en las economías nacionales y su alimento de importantes flujos migratorios, tanto los intraafricanos –hasta ahora la dimensión principal, con a título de ejemplo los más de 300 000 ciudadanos de países vecinos de Suráfrica que cada año llegan a este polo de desarrollo de África Austral para tratar de labrarse un futuro– como los que empiezan a percibirse desde las regiones más o menos próximas al continente, en particular Europa, es tema de interés hoy y lo va a seguir siendo en años venideros.

Entre 2013 y 2016 se estima que unos 500 000 africanos lograron alcanzar Europa como inmigrantes, la mayoría de ellos de forma irregular, y aun cuando esta es una cifra muy alejada de la de los más de 1,5 millones de migrantes que, procedentes de Siria, Irak o Afganistán, y también de forma irregular alcanzaron suelo europeo, lo importante de cara al futuro es prever las posibles tendencias. Es difícil saber si el continente africano va a seguir absorbiendo, como en buena medida ha venido haciendo hasta ahora, a los migrantes que por diversos motivos abandonan sus países, o si por el contrario tales flujos comenzarán ya a dirigirse de forma prioritaria a Europa como polo de atracción más importante que otros continentes, por su proximidad y por su riqueza. Tal tendencia, la de cambiar progresivamente de destino, empieza a observarse en el Norte de África y en África Occidental, con crecientes flujos que llegan a España y a través de nuestro país al resto de la UE, y ello porque antiguos países de destino como era Libia están hoy en crisis e incluso porque países que han añadido a su papel tradicional de emisores de emigrantes el de países de establecimiento –tal es el caso de Marruecos que ha llevado a cabo dos programas de regularización de decenas de miles de inmigrantes subsaharianos– tienen sus límites a la hora de aceptar más inmigración. En Marruecos, la necesidad de gestionar este nuevo desafío se añade a otros problemas domésticos, y en ese contexto es interesante destacar que el rey decidía impulsar en agosto de 2018 un proyecto de ley destinado a restablecer el servicio militar que había desaparecido en 2007, en un paso interpretado como una forma de redirigir y ocupar a una pujante juventud cuyas aspiraciones no se ven satisfechas hoy por hoy[29].

Volviendo al desafío demográfico, este supone en términos de las economías nacionales de los países africanos un rápido incremento del consumo aumentando las dificultades de los Estados. El antiguo presidente de Ghana, John Dramadi Mahama, tuvo el coraje como líder africano de asegurar, en agosto de 2018 y en el marco del 7º Foro TANA de Seguridad en África, celebrado en la Universidad etíope de Bahir Dar, que el rápido crecimiento

[28] La Moncloa-Gobierno de España. *Quinta Cumbre UE-UA*. 28 de noviembre de 2018, p. 1.

[29] PEREGIL, Francisco. «El rey de Marruecos reactiva en verano su poder sin consultar al Gobierno». *El País*. 10 de septiembre de 2018.

demográfico en el continente es la principal amenaza para la paz y la seguridad en el mismo, pues no se producen empleos al mismo ritmo[30]. Junto a la declaración de este antiguo jefe de Estado destaca también la alerta lanzada en marzo de 2018 por el Banco Africano de Desarrollo (BAFD) desde su sede en Costa de Marfil a través de su presidente, Akinwumi Adesina, para quien más población, más clases medias y más urbanización implica entre otras muchas cosas más demanda de energía para uso particular e industrial y otras exigencias logísticas que los Estados africanos no están en condiciones de facilitar hoy[31].

Por el contrario otros ven en tal dinamismo demográfico una posible ventana de oportunidades, e importante es incorporarla a nuestro análisis para alimentar una reflexión y un debate que ocuparán mucho de nuestro tiempo en años venideros: tal «visión positiva» del dinamismo demográfico africano la expresaba Google en su blog *Around the World*, afirmándose en él en junio de 2018 que la empresa pensaba crear a fines de año su primer centro de investigación de inteligencia artificial en Acra, capital de Ghana, uno de los países cortejados en tiempos recientes por diversos mandatarios dada su estabilidad y sus perspectivas de crecimiento[32]. El incremento de la población y el crecimiento en algunos países anima también a vislumbrar posibles dinámicas en el sector de los transportes, dinamismos que sería deseable que influyeran en la incentivación de las relaciones comerciales dentro del continente, hoy por hoy prácticamente irrelevantes: ejemplo de tal interés es el mostrado por la mayor línea aérea de África, Ethiopian Airlines Enterprise, en crear un vínculo con una compañía de transporte aéreo (cargo) que Nigeria tendría intención de crear en breve y que podría dibujar un escenario de creciente interconexión de mercancías[33].

Importante es destacar la interacción entre diversos factores de las relaciones internacionales a la hora de explicar movimientos migratorios forzados que se dan hoy y los que podrían producirse en los próximos años, y ello porque el cambio climático y no solo el crecimiento demográfico alimenta y seguirá alimentando dichos movimientos forzados según las previsiones del Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático (IPCC). En África más de 80 millones de personas tendrán que abandonar sus hogares en los próximos treinta años según el IPCC. A título de ejemplos, Sudán del Sur, Somalia o Nigeria sufren hoy sequías persistentes, el nivel del lago Victoria en África Oriental o del lago Chad en África Central-Occidental disminuye

30 «Rapid population growth greatest threat to Africa's peace and Security-Mahama». *GhanaWeb*. 21 de abril de 2018.

31 «Alertan de que el crecimiento demográfico en África es bomba a punto de explotar». *La Vanguardia*. 7 de marzo de 2018.

32 MORRIS-GUITY, JaJuan M. «Could Africa become the next Silicon Valley?». *Fox News*. 18 de julio de 2018.

33 JASPER, Christopher. «Ethiopian Air in Talks to Help Nigeria Create a Flag-Carrier». *BloombergBusiness*. 18 de julio de 2018.

aceleradamente y Mauritania tiene ya el 80 % de su territorio dominado por el desierto del Sahara, cuyo avance es además casi imparable[34].

Hemos también de alimentar la reflexión recordando que aunque algunos países africanos están alcanzando altos índices de crecimiento tal evolución, positiva en sí, no implica necesariamente que ello pueda contribuir a frenar la emigración desde los mismos. De hecho, destacamos que cinco países africanos están entre los diez Estados que más crecieron a nivel mundial en 2016, por encima del 7 %. Costa de Marfil es un ejemplo esclarecedor: crece al 9 % de media desde 2012, ha sido calificado de «tigre africano» o de «milagro económico» pero se calcula que tiene un millón de pobres más que hace diez años, el conflicto que sufrió el país entre 2002 y 2011 acabó con su papel de país de acogida de inmigrantes de países vecinos y es hoy un gran emisor de emigrantes. De hecho, de los casi 170 000 inmigrantes irregulares llegados a Europa desde el sur del Mediterráneo en 2017 el 7,9 % fueron según la Organización Internacional de Migraciones (OIM) marfileños, representando el cuarto grupo por nacionalidad[35].

Si Costa de Marfil fue durante años país de acogida de muchos inmigrantes africanos también lo fue Libia hasta que las revueltas iniciadas en febrero de 2011 llevaron a un progresivo deterioro de la seguridad en el país que se sufre hasta la actualidad y que no permite prever una solución pronta de la misma. Antes de las revueltas y debido a su enorme riqueza en hidrocarburos –tiene además las primeras reservas probadas de África– y a su escasa población, Libia tenía una altísima renta per cápita. Pero hoy, y en lugar de ser país de destino para millones de trabajadores de otros países africanos –aun en 2011 se estimaba que entre millón y millón y medio de egipcios vivían en el país, así como alrededor de dos millones de subsaharianos–, Libia se convertía a partir de 2013 en un ancho pasillo de 2 000 kilómetros de costa para que muchos migrantes irregulares trataran de alcanzar Europa. Tan solo en 2017 se calcula que más de 3 000 personas habrían perdido la vida en dicho intento de llegar a Europa desde Libia[36]. En el contexto de la celebración de la Cumbre de Abiyán entre la UA y la UE, en noviembre de 2017, medios de comunicación de todo el mundo denunciaban la situación de muchos irregulares en suelo libio, algunos de ellos tratados como verdaderos esclavos[37]. Algunas fuentes estimaban entonces que existían en Libia alrededor de 42 campos concentrando entre 400 000 y 700 000 irregulares, y la UE aprobaba fondos para ayudar a la

[34] TEJA, Alfre. «Cuando el cambio climático es el enemigo». *La Vanguardia.com*. 26 de octubre de 2018.

[35] PARELLADA, Gemma. «El crecimiento económico en África no frena la emigración». *El País*. 1 de diciembre de 2017, p. 8.

[36] WINTOUR, Patrick y CHRISAFIS, Angeline. «Voluntary evacuation planned for migrants in Libya detention camps». *The Guardian*. 29 de noviembre de 2017.

[37] The Chriistian Science Monitor (TCSM). «Liberation African slaves-again». *TCSM*. 30 de noviembre de 2017.

repatriación de parte de ellos hablándose de una primera remesa de 3 800 a ser evacuados desde Trípoli, acción a ser desarrollada por la OIM con fondos comunitarios.

Si la ruta de África Central y Occidental converge en Libia y en otros países magrebíes importante es destacar otro ramal que, procedente de África Oriental, desembocaba en parte también en Libia pero que también a través de Egipto enviaba remesas hacia Oriente Medio y en particular hacia Israel. El agravamiento de la situación en Libia y el cierre del acceso a Israel ha llevado en años recientes a alimentar otra ruta de tráfico irregular que, aunque también cargada de riesgos, permite evitar el caos libio y está gestionada por traficantes yemeníes. Cuando en junio de 2018 al menos 46 personas morían ahogadas cuando su barca zozobraba cerca del puerto somalí de Bosaso, situado en la región separatista de Puntland, durante su navegación hacia Yemen, algunos descubrieron una ruta de migrantes irregulares que trataban de abandonar el Cuerno de África para alcanzar la mayoría como destino final Europa pero a través de una ruta en principio más segura que la de Libia[38]. Aunque esta ruta existe desde antiguo, y lleva en primer lugar a un país en guerra desde 2015 y que es zona de paso hacia Arabia Saudí y otros Estados del Golfo, muchos de los que lo emprenden tienen como objetivo alcanzar Europa, en un intento que otros somalíes, eritreos y etíopes realizan a través de Sudán hacia Egipto y Libia.

La panorámica de rutas de acceso a Europa llevó a poner en marcha en La Valetta en 2015, en una Cumbre monográfica de la UE sobre el tema, y en sendas herramientas reflejadas en procesos llamados de Rabat (desde 2006) y de Jartum (desde 2014), estrategias que combinan fondos de cooperación con el diseño de respuestas para prevenir y para frenar flujos migratorios, y ello siempre asumiendo que aún hoy alrededor del 80 % de los flujos de migrantes africanos siguen moviéndose dentro del continente sin abandonarlo.

La seguridad económica y energética

Antes de hablar de los mercados a escala subregional, regional y continental importante es hacer una referencia sobre el estado de saneamiento de las economías nacionales africanas. Según la UA, lacras como la opacidad fiscal o la fuga de capitales siguen afectando de lleno a un continente donde en 2018 solo 36 de los 55 miembros de la Organización han ratificado la Convención de la UA para la Prevención y la Lucha contra la Corrupción, adoptada en 2003[39]. Y ello en un año 2018 declarado por la 63ª Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos reunida en Banjul

[38] MUMIN, Abdalle Ahmed. «Whatever it takes: people brave war in Yemen in hope of reaching Europe». *The Guardian*. 4 de noviembre de 2018.

[39] «La corruption appauvrit l' Afrique». *BBC News*. 26 de octubre de 2018.

(Gambia) como el «Año de la lucha contra la corrupción». Aunque hay Estados africanos que van destacando por su introducción de herramientas de saneamiento político y de dinamización social y económica –como los tribunales de comercio en Senegal, que sirven para propiciar inversiones dentro del país y de actores foráneos en el mismo, o la apuesta firme en Ruanda por mejorar la calidad de la educación y hacer llegar los avances tecnológicos a la sociedad– aún queda mucho trabajo por delante en buen número de países.

En marzo de 2018 hasta 44 Estados de los 55 que conforman la UA firmaron en Kigali el documento de compromiso para la creación de una zona de libre comercio en África[40]. Dicho acuerdo continental, conocido por sus siglas en inglés AfCTA, ha ido añadiendo países signatarios –Suráfrica lo hizo en julio– y trata de superar uno de los grandes problemas de la región, ya citado en varias ocasiones, y que es la falta de comercio intrarregional, cifrado hoy en un modestísimo 17 %. El AfCTA pretende ir reduciendo las tarifas y que los cambios empiecen a verse en un plazo de no más de cuatro años. La intensificación del comercio intraafricano y el desarrollo de la industria manufacturera africana siguen siendo grandes asignaturas pendientes y a estas lacras hemos de añadir el recelo de algunos países. Entre los más reticentes a incorporarse a la AfCTA está Nigeria, que no valora positivamente las experiencias previas de su pertenencia a la CEDEAO e incluso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y que ante la AfCTA se siente vulnerable dado lo débil de su tejido industrial, necesitado de una profunda reconversión[41]. Junto con Nigeria se han mostrado reticentes a firmar el Acta Constitutiva de la AfCTA Benín, Botsuana, Burundi, Eritrea, Guinea Bissau, Namibia, Sierra Leona y Zambia.

África tiene no solo que intensificar las relaciones entre los Estados que componen el continente, a través del comercio y del saneamiento de las relaciones políticas, sino que tiene también que procurar hacerse cada vez menos dependiente del exterior, tanto de las viejas potencias coloniales como, en tiempos más recientes, de la creciente presencia de la República Popular China y de los riesgos que el desembarco chino en África puede conllevar, cuestión tratada más adelante en este capítulo. Aunque este y los otros grandes objetivos señalados aparecen en la Agenda de Desarrollo Durable 2063 que aprobaba la UA en 2015 es demoledor comprobar cómo de los cincuenta y cinco miembros de la UA treinta incumplen con sus obligaciones financieras con la organización, y ese es un mal comienzo que acrecienta la dependencia de dicha organización del exterior. Pocos saben que el 63 % de los fondos que maneja la UA proceden de donantes extranjeros, la UE sobre todo, pero también de China o de

[40] AfCTA: Facilitating free trade in Africa». *Punch (Nigeria).* 3 de abril de 2018.

[41] «El presidente de Nigeria asegura que ratificará próximamente el acuerdo para crear una zona de libre comercio en África». *Europa Press.* 13 de julio de 2018.

los EE. UU.[42]. Es ilustrativo recordar que si las relaciones entre la UE y la UA pasaron a lo largo de 2016 por una importante crisis ello se debió en buena medida a que Bruselas decidió reducir su contribución financiera a AMISOM[43].

Otra dimensión importante a destacar, llena de potencialidades pero que a día de hoy no han sido suficientemente explotadas para coadyuvar a hacer despegar el continente en términos subregionales y regionales, es la de la energía. Importantes productores de hidrocarburos son africanos, desde Nigeria hasta Libia pasando por Argelia, pero el continente no está atravesado por redes energéticas que podrían haberlo vertebrado como sí ha ocurrido en otras latitudes del mundo. En el Magreb el gran productor argelino tiene tres gasoductos en servicio: uno, el Enrico Mattei, que es el más antiguo, conecta Argelia con Italia a través de Túnez; y los otros dos transportan el gas a Europa a través del gasoducto Magreb-Europa, que atraviesa Marruecos, y del Medgaz directo hacia España y de más reciente construcción. Pero la energía no ha servido para integrar el Magreb, y mirando hacia el sur el faraónico proyecto de construcción del gasoducto Transahariano, entre Nigeria y Argelia atravesando Níger, no ha visto la luz ni es previsible que la vea.

Más allá de los hidrocarburos, y teniendo en cuenta que África posee importantes reservas de uranio –en Níger por ejemplo, donde se encuentra el 20 % de las reservas mundiales– la energía nuclear atrae cada vez a más países del continente. De hecho, dos tercios de los países candidatos a dotarse de energía nuclear en los próximos años son africanos, y cuentan con la disponibilidad de países como Francia, Rusia o China para proporcionarles la tecnología que necesitan para ello. La compañía rusa Rosatom está presente desde Egipto (anunciando en 2015 la construcción de la central de El Dabaa a terminar en 2025) hasta Nigeria, pasando por Sudán y por Suráfrica. Este último es el único país del continente dotado con una central de dos reactores[44]. China por su parte ya ha anunciado que empieza a explotar la mina de uranio de Husab, en Namibia, y que va a construir en los próximos años centrales para Kenia y para Uganda. Pero en esta dimensión, como ocurriera y ocurre con la explotación de los hidrocarburos, importante será que los países productores sean capaces de aprovechar tales recursos para asegurar el verdadero desarrollo de sus sociedades, alejándose de situaciones tan lamentables como la de Níger,

[42] GUTIÉRREZ GARRIDO, Óscar. «La UA quiere ser independiente». *El País*. 25 de enero de 2018. KAMOGA, Jonathan. «New AU chairman Kagame wants business unusual for Africa». *The Observer*. 29 de enero de 2018.

[43] JOBSON, Elissa. «EU's desire to contain migration is Africa's opportunity». *Político*. 29 de noviembre de 2017.

[44] JOUVE, Arnaud. «L' Afrique se lance dans l' energie atomique». *Radio France Internationale (RFI)*. 16 de septiembre de 2018. «Sudan, Russia to sign accord to develop nuclear power: SUNA agency». *Reuters*. 8 de marzo de 2018.

gran productor de uranio pero con una pobrísima infraestructura eléctrica en el país.

El papel de los grandes actores internacionales presentes en África

Es muy importante destacar las líneas maestras de la aproximación de los grandes actores internacionales hoy desplegados en el continente africano, la mayoría de ellos Estados pero incorporando también por su propia estructura y por su presencia a la UE.

La Unión Europea

Destacamos en primer lugar a esta organización internacional de carácter supranacional –la única del mundo– y ello porque la UE es a día de hoy el principal inversor, el principal donante y el principal socio de África, y ello, aunque más adelante dediquemos también subepígrafes a algunos de sus Estados miembros (Francia, el Reino Unido o Alemania)[45].

La UE y sus Estados miembros aparecen como el primer inversor en África con 254 000 millones de euros en 2015. Fue también en 2015 el primer proveedor de remesas con 21 000 millones de euros, el 36 % del total, y el primer donante con 21 000 millones de euros, la mitad de toda la cooperación al desarrollo del mundo destinada a África. La UE aportó a África en términos de cooperación al desarrollo y para el periodo 2007-2013 la suma de 141 000 millones de euros. Además, el intercambio comercial entre la UE y África fue en 2015 de 286 000 millones de euros, con un saldo favorable a la UE de 22 000 millones, y representando el 36 % del comercio total. China en 2016 tuvo un comercio con África de 126 000 millones de euros que subió a 170 000 en 2017, y no podemos substraernos a la tendencia actual a comparar a la UE con China cuando tal comparación es errónea pues no puede compararse un Estado, la RPCh, con una organización internacional que, aunque como tal organización supranacional tiene un estatuto propio y diferenciado, no deja de ser una organización intergubernamental formada aún por veintiocho Estados[46].

La Unión tiene firmados acuerdos de asociación con todos los países del Norte de África salvo con Libia, y con la mayoría de los países de África Subsahariana tiene acuerdos de asociación económica. En términos jurídico-políticos el continente queda dividido en cuanto a su relación con la UE, y el Norte de África y los acuerdos bilaterales con cada país se enmarcan dentro

[45] «Europa retrocede en África pero sigue omnipotente». *SWI Swissinfo.ch.* 29 de noviembre de 2017.

[46] LEPIDI, Pierre. «Sommet d' Abidjan: les chiffres qu' il faut avoir en tête». *Le Monde Afrique*. 29 de noviembre de 2017. HORNBY, Lucy y PHILING, David. «Africa seeks China deals that will bring jobs and skills». *Financial Times*. 1 de septiembre de 2018.

de la Política Europea de Vecindad (PEV), definida en 2004 en el contexto de la gran ampliación de la Unión a diez Estados más. Por otra parte, el marco general con los países subsaharianos es el Acuerdo de Cotonou, firmado entre la UE y los países ACP (África, Caribe y Pacífico) y vigente hasta 2020, y que corresponde ahora negociar su continuación con un nuevo acuerdo. En la dimensión político-diplomática y de seguridad, la UE tiene en África 19 de sus 33 misiones tanto civiles como militares desplegadas en el mundo, y entre 2010 y 2018 ha entrenado a 17 000 militares y a 10 000 policías africanos[47].

En 2007 la UE firmó una Asociación Estratégica UE-África que en 2017 cumplía diez años y que como tal fue analizado su balance en la Cumbre UE-UA celebrada en los días 29 y 30 de noviembre de aquel año en Abiyán. Es importante destacar que la de Abiyán fue la primera de las cumbres euro-africanas celebradas en el formato UE-UA, pues las anteriores (El Cairo en 2000, Lisboa en 2007, Trípoli en 2010 y Bruselas en 2014) lo hicieron según el formato UE-África. En la capital económica de Costa de Marfil se reunieron 83 jefes de Estado y de Gobierno, 55 por la UA y 28 por la UE, y en esta cumbre el jefe de Estado de Guinea Conakry, Alpha Condé, pasaba el testigo de la Presidencia de la UA a su homólogo de Ruanda Paul Kagame.

Cuando se celebró la cumbre inmediatamente anterior, en Bruselas en 2014, la cuestión migratoria no era aún tan relevante como sí lo iba a empezar a ser desde mediados de la década y hasta la actualidad. En 2015 la UE puso en marcha en el marco de una «Cumbre especial sobre Migraciones» celebrada en La Valetta una herramienta para incentivar las inversiones privadas en África para alcanzar hasta los 40 000 millones de euros, lanzando también en dicho contexto un fondo especial de 3 200 millones de euros para ayudar a un continente donde el dinamismo de los flujos migratorios irregulares comenzaba a adquirir tintes dramáticos y, sobre todo, interactuando con Europa. La Unión destaca también frente a los demás actores, todos ellos nacionales y cuyas líneas básicas de aproximación veremos a continuación, por aportar importantes fondos dirigidos a educación en África: más de 1 000 millones de euros entre 2014 y 2020[48].

También viene asignando la UE financiación a África en la dimensión de paz y de seguridad, apoyando las herramientas tanto de la UA como de organizaciones subregionales varias: la Facilidad Africana para la Paz ha recibido para el periodo 2014-2020 la cantidad de 750 millones de euros, aunque como veíamos anteriormente las aportaciones pueden quedarse cortas ante las necesidades existentes tal y como se ha comprobado en los últimos tiempos en relación con la financiación de la AMISOM, cuestión más arriba

[47] La Moncloa-Gobierno de España. *Op. cit*.

[48] «Opinion: Africa should not become too dependent on Europe/Africa». *Deutsche Welle*. 28 de noviembre de 2017.

tratada[49]. En su desarrollo más reciente y siempre dentro del capítulo de paz y de seguridad hemos de destacar el compromiso de la UE con la Fuerza Conjunta de la organización subregional G-5 Sahel –la FC G-5S–, para cuyo lanzamiento Bruselas ha comprometido la suma de 50 millones de euros a canalizar a través de la Facilidad Africana para la Paz. Dicha Fuerza Conjunta, declarada operativa desde octubre de 2018, incluirá contingentes de 1 000 efectivos de cada Estado miembro (Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger) y recibirá aportaciones también de Estados y de otras organizaciones internacionales[50].

La República Popular China

La RPCh destaca por su proyección internacional, particularmente en África. Esta se ha intensificado de la mano del presidente actual, Xi Jinping, quien visitó por primera vez el continente en 2013 nada más acceder al poder, recalando entonces en la República Popular del Congo y en Suráfrica. Destacaremos igualmente que la primera visita realizada al exterior por el presidente chino en su segundo mandato tuvo también como destino África, en concreto Suráfrica de nuevo, además de Senegal, Ruanda y Mauricio. Por otro lado, destaca el hecho de que el ministro chino de Asuntos Exteriores visita a principios de cada año África en lo que se ha convertido ya en una verdadera costumbre[51].

El marco por antonomasia para evaluar dicha proyección china en África es el Foro de Cooperación China-África (en adelante FOCAC). Si el celebrado en 2015 en Johannesburgo puso de manifiesto la intensificación de la presencia china en dicho escenario, más aún destaca el celebrado durante dos días en Pekín en septiembre de 2018. Los 53 países africanos asistentes pudieron tratar durante esta cumbre que se celebra cada tres años lo esencial de los ambiciosos planes chinos, incluyendo la Nueva Ruta de la Seda[52].

Antes de seguir ilustrando la proyección más reciente de China en África importante es destacar algunos datos clave, y el primero de ellos es recordar que con frecuencia comparamos datos de China y de la UE olvidando que estamos comparando un solo Estado con una organización que cuenta con 28 Estados miembros y hemos querido insistir también aquí en ello aunque lo hayamos hecho ya anteriormente. En la comparación país por país es

[49] Ibídem.

[50] La UE ha apoyado en el marco de la Política Común de Seguridad y de Defensa (PCSD) misiones de entrenamiento en Somalia o en Malí, desde 2010 y 2013 hasta hoy respectivamente; y una misión contra la piratería, la Operación Atalanta, la primera misión naval de la UE en actividad desde 2008 y hasta la actualidad, entre otras.

[51] LIJADU, Kemi. «Chinese leaders visit Africa more often than you think and not always the places you expect». *Quartz Africa*. 25 de julio de 2018.

[52] TORTAJADA, Cecilia. «How new Silk Road will cement China as major trading partner for Africa». *The Conversation*. 27 de agosto de 2018.

importante destacar que China aparecía en 2018, y por octavo año consecutivo, como el primer socio comercial de África, muy por delante de socios tradicionales como son Francia o Alemania[53]. China emprende además en los tiempos más recientes una muy estudiada campaña de seducción que incluye no solo préstamos, y que ha llevado por ejemplo a que dos países africanos –Zimbabue y Nigeria– hayan incluso reemplazado en 2018 al dólar estadounidense por el yuan chino como su moneda de reserva[54].

El despliegue más reciente de China era anunciado a principios de noviembre de 2018 en presencia de casi 50 jefes de Estado por Xi Jinping. Un paquete de inversión de 60 000 millones de dólares en tres años, en préstamos sin intereses, líneas de crédito con intereses muy bajos, apoyos, etc., y todo ello para favorecer inversión directa de empresas chinas, tanto públicas como privadas. Pero ya hay países altamente endeudados con China (Zambia, la RDC y Yibuti, este último en el equivalente al 85 % de su PIB y siendo por ello advertido de tal situación por el Fondo Monetario Internacional). Destacaremos que en la FOCAC celebrada en Johannesburgo en 2015 China prometió también una línea de financiación de 60 000 millones de dólares. Pero si ya Sri Lanka se ha endeudado tanto con China en Asia que ha tenido que ofrecerle el control de un importante puerto para devolver en parte sus deudas, en África destaca el rumor sobre el sobreendeudamiento con China de Zambia, que habría puesto la red eléctrica nacional en manos del país asiático para seguir obteniendo préstamos de este[55]. Todo ello ha llevado al presidente Jinping a abundar en sus mensajes más recientes en contenidos blandos dada tal realidad, pero también dadas las crecientes advertencias y críticas lanzadas sobre todo desde Occidente y desde las organizaciones financieras internacionales. Llama por ejemplo el presidente chino a las empresas de su país a asumir responsabilidades sociales así como a diversificar el destino de las inversiones incluyendo no solo las durante largo tiempo dominantes extracción de materias primas y construcción de infraestructuras más primarias sino también a apostar por el desarrollo de las energías renovables y las telecomunicaciones[56].

Ante esta realidad, la del creciente endeudamiento de algunos países africanos con China –China sería ya en la actualidad el principal acreedor de África superando el 35 % de la deuda africana que estaría en manos del Banco Mundial–, bueno es evocar el planteamiento doctrinal de partida de Pekín en este desembarco en el continente que empezó ya hace años. Las autoridades chinas utilizarían como argumento central de su estrategia el denominado «complejo del Sur», según el cual cuando el Sur económico sea

53 «Europa retrocede en África». *Op. cit.*

54 «Xi Jinping asegura que los fondos de China para África no son para 'proyectos de vanidad'». *Europa Press*. 3 de septiembre de 2018.

55 «Ties between African countries and China are complex. Understanding this matters». *The Conversation*. 14 de octubre de 2018.

56 «Xi Jinping asegura». *Op. cit.*

más poderoso el mundo será más equilibrado. Según tal argumentación, si Europa y América del Norte decrecen, Asia, África y América Latina tendrán que crecer y por ello son los escenarios más idóneos para las inversiones chinas. China podría así sacar a África de las relaciones hegemónicas de la colonización, aunque habría que preguntarse si lo haría sustituyendo a una colonización por otra. Según el Overseas Development Institute, el 40 % de los países africanos están hoy en peligro dado su nivel de deuda, buena parte de la misma contraída con China[57].

Tal y como hacíamos en relación con la UE, también es importante referirse al creciente papel de China en la dimensión de seguridad y defensa en el continente africano[58]. China no es solo cada vez más importante, como Rusia, en materia de adquisiciones de armamento y cooperación militar por y con países africanos sino que también empieza a serlo cada vez más en la dimensión de las operaciones de paz. En su discurso de septiembre de 2015, en el marco de la inauguración anual de la nueva sesión de la Asamblea General de la ONU –en el mismo año en que se reunía en Johannesburgo la penúltima FOCAC celebrada hasta la fecha–, el presidente Jinping ofrecía 100 millones de dólares en apoyo a la Arquitectura Africana de Paz y de Seguridad a través de aportaciones a la Fuerza Africana de Reserva (African Standby Force) y a la Capacidad Africana de Respuesta a las Crisis. Desde entonces China se ha hecho visible en diversas operaciones de paz –con presencia cada vez más importante desde 2013, y asumiendo papeles cada más relevantes y de más riesgo– y sus fondos han venido asignándose a actividades relacionadas con la consolidación de la seguridad, con la lucha contra la piratería y con la lucha antiterrorista. Destacamos entre todas sus acciones el reforzamiento de su presencia en una base naval en Yibuti que no deja de ampliar y modernizar desde su inauguración en 2017. La colaboración china en la lucha contra la piratería no solo tiene como escenario África Oriental, en Somalia y Yibuti, sino también África Occidental con visitas a los puertos de Nigeria, Camerún, Gabón y Ghana. Hoy China es el miembro permanente del Consejo de Seguridad que más personal aporta a operaciones de paz de la ONU (2 430 en septiembre de 2018), la mayor parte desplegado en misiones en suelo africano, desde la RDC hasta Malí pasando por Sudán y Sudán del Sur. En 2017 China asignó a la ONU una Fuerza de Reserva de 8 000 efectivos, medida esta de carácter global, pero volviendo a África destacaremos que entre el 26 de junio y el 10 de julio de 2018 se celebró en Pekín el Primer Foro de Defensa y Seguridad China-África, en el que participaron jefes y oficiales de 49 países africanos. A un nivel aún más concreto, en febrero de 2018 se alcanzaba entre China y la UA un acuerdo por el que la primera aportará 25 millones de dólares en equipamiento militar a la base logística que la organización continental tiene

[57] «Is China burdening Africa with debt?». *BBC News*. 4 de noviembre de 2018.

[58] KOVRIG, Michael. «China amplía su presencia en materia de paz y seguridad en África». *Esglobal*. 26 de octubre de 2018, pp. 1-3.

en Camerún[59]. Esto último, unido al hecho de que China ha empezado también a hacer algunas aportaciones a la AMISOM, debe ser analizado en un contexto de cierto repliegue de la UE en su apoyo financiero a tales herramientas. Además, la cooperación china no tiene ningún tipo de limitaciones –e incluye la venta de armamento– mientras que la auspiciada por la UE sí las tiene.

Japón

Japón lanzó en 1993, tras el fin de la Guerra Fría y siendo el primer abastecedor de ayuda internacional en la época, la fórmula TICAD de compromiso con África, siglas correspondientes a Conferencia Internacional para el Desarrollo de África. Años después, en 2001, la fórmula TICAD fue validada por la Nueva Asociación Estratégica para el Desarrollo Económico de África (NEPAD, en sus siglas en inglés), un marco entonces recién lanzado por algunos Estados africanos (Argelia, Egipto, Nigeria o Suráfrica, entre otros) y que despertó enormes esperanzas por ser una iniciativa plenamente africana y por incluir todos los posibles «cestos» de actividad –político, económico y social– en un esfuerzo que pretendía regenerar el continente y subirlo al tren del progreso y la globalización.

En agosto de 2019 se celebrará en la localidad japonesa de Yokohama la VII Edición de la TICAD y hará balance del Plan de Yokohama 2013-2017 (TICAD V) y de la ejecución aún en marcha del TICAD VI acordado en Nairobi en 2016, la primera TICAD celebrada en África (la segunda se celebraría en agosto de 2017 en Maputo) y que es destacable por poner el acento en tres puntos: el apoyo a diversificación de la economía y de la industrialización, el apoyo a sistemas de salud resistentes y el apoyo a la promoción de la estabilidad social. Idea clave japonesa es propiciar la autosuficiencia, como hiciera el propio Japón que fue país dependiente del Banco Mundial hasta 1960, año en el que comenzó a ser autosuficiente[60]. Japón gusta de explicar su experiencia y la de otros países asiáticos que también apostaron por la formación, la investigación y la innovación, países que como Corea del Sur o Vietnam estaban menos desarrollados que Costa de Marfil en 1960 pero que entraron en una dinámica de indudable éxito. Japón transmite como reglas básicas para avanzar en positivo el buen gobierno, la transparencia y la asunción de un endeudamiento que sea siempre viable.

Francia

Francia ha tenido en el pasado y sigue conservando hoy protagonismo político-diplomático, liderazgo militar y potencial económico-financiero en

[59] Ibídem, pp. 5-6.

[60] GERARD, Abigail. «Face à l' avancée de la cooperation Chine-Afrique, le Japon defend sa vision». P*aris Match*. 15 de octubre de 2018.

algunas regiones de África. Ello se hacía particularmente visible en los prolegómenos de la Cumbre UE-UA de Abiyán de noviembre de 2017, a la que llegó el presidente Emmanuel Macron no directamente desde París sino tras realizar una gira previa de tres días por otros países de África Occidental (Burkina Faso, Ghana y Guinea Conakry) que estuvo cargada de actividades de gran impacto mediático. En paralelo a la Cumbre, Francia reunió en Abiyán a varios países africanos (Chad, República Popular del Congo, Libia, Marruecos y Níger) para tratar con ellos de asuntos de interés específico, entre ellos la canalización de migrantes a evacuar desde Libia, el tránsito de los mismos por países como Chad o Níger o la financiación de todo ello, entre otros asuntos.

En la dimensión económica la visibilidad de Francia hoy es grande, pero es a través de la figura del llamado Franco CFA, la considerada última moneda colonial y que es fabricada físicamente en Chamalières, en el Puy-de-Dôme y tiene una paridad fija con el euro, donde mejor podemos comprobarla. Para Francia y los defensores de dicha moneda transnacional creada en 1945 aporta estabilidad, mientras que para sus críticos frena el desarrollo de los catorce países africanos implicados porque, entre otras cosas, cuestiona su soberanía monetaria marcando una doble tutela: la francesa y la de la propia UE. Los críticos argumentan que al ser una moneda sobrevalorada facilita las importaciones, penaliza las exportaciones y beneficia a una élite francoafricana rentista[61].

La influencia francesa a través de la dimensión CFA incluye a dos organizaciones internacionales intergubernamentales de carácter regional y ámbito económico: la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA) que conforman Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea Bissau, Malí, Níger, Senegal y Togo, por un lado, y la Comunidad Económica y Monetaria de África Central que incluye a Camerún, Congo (República Popular), Congo (República Democrática), Chad, Comores, Gabón, Guinea Ecuatorial, por otro. Y aparte de esta dimensión económica que deseábamos hacer visible destaca sin duda el compromiso francés con la seguridad del continente, visible por ejemplo en términos de esfuerzo sostenido con el apoyo a Malí y los demás países del Sahel Occidental, sobre el terreno con las operaciones Serval y su sucesora Barkhane, y con el apoyo financiero y político-diplomático a herramientas de reciente creación como la organización G-5 Sahel y su instrumento militar, la FC-G5S.

Reino Unido y Alemania

Singularizamos un Estado miembro (Francia) e incluimos a otros dos (Reino Unido y Alemania) en otro subepígrafe por un doble motivo: reflejar la centralidad de la proyección francesa en África, y ello independientemente

[61] LEPIDI, P. *Op. cit.*

de que los dos últimos presidentes, François Hollande y el propio Macron, señalaran en diferentes momentos su deseo de superar lo que desde antiguo se conoce como la «Françafrique», por un lado; y por otro lado destacar el papel de dos socios de la Unión que aunque con vínculos históricos con el continente, más hondos y amplios los del Reino Unido y más recientes en la historia los de Alemania, marcan en tiempos recientes planteamientos y diseñan fórmulas de interés.

El Reino Unido ve África como lugar próspero y en crecimiento con importantes posibilidades comerciales, y lo ve con aún mayor interés en el contexto del *brexit*. Es con ese espíritu con el que la primera ministra Theresa May realizó una gira en agosto de 2018 por Suráfrica, Nigeria y Kenia, importante tanto por el momento elegido como por los países seleccionados para la misma[62]. En relación con Alemania, la canciller Angela Merkel lanzó en 2017, en el marco de la Presidencia alemana del G-20, la Iniciativa «Compact with Africa», herramienta con la que a lo largo de 2018 países como Túnez, Costa de Marfil o Ghana –y hasta un número de once– han recibido préstamos a bajo interés. El programa diseñado por dicha Presidencia alemana del G-20 contenía además elementos de interés como son la coordinación con el FMI, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el apoyo a los esfuerzos nacionales más creíbles de lucha contra la corrupción[63].

El Gobierno alemán acomete en tiempos recientes un notable esfuerzo inversor en África siguiendo además un lema presentado en el Foro de Inversiones de Berlín celebrado en octubre de 2018: «Enfocados muchos años en Asia, ahora toca África». Priorizando la dinamización del sector privado alemán el Gobierno creaba un fondo de 1 000 millones de euros como instrumento principal para incentivar a pequeñas y medianas empresas para que se instalen en África[64]. Recordemos que el estímulo del sector privado es la regla central no solo de los Estados sino también de la propia UE en su definición del acercamiento a África en clave de presente y de futuro, tratando de dejar atrás un pasado centrado en el esfuerzo público en términos de ayudas y préstamos.

Estados Unidos

Washington trata de frenar el despliegue de China manifestado no solo por su proyección económica y comercial de años sino también por la inauguración de una base naval en Yibuti en 2017. Los EE. UU. han realizado diversos

[62] «Theresa May viajará mañana por África en busca de nuevas oportunidades comerciales tras el Brexit». *Eldiario.es*. 27 de agosto de 2018. «Prime Minister May says Britain committed to free trade with Kenya after Brexit». *Reuters*. 30 de agosto de 2018.

[63] SCHREIBER, Markus. «African leaders meet in Germany at development Summit». *Financial Post*. 30 de octubre de 2018.

[64] «Merkel pledges billion-euro fund for investments in Africa». *Eyewitness News*. 30 de octubre de 2018.

movimientos recientes para tratar de contrarrestar esta manifestación de las ambiciones de China. Se han proyectado por ejemplo acercándose a Eritrea, apoyando una reconciliación con Etiopía que también ha apoyado Arabia Saudí, e importante es destacar esta aproximación puesta en relación con el contenido del primer epígrafe de este capítulo. También han apoyado los EE. UU. el acercamiento entre Egipto, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos (EAU), para frenar con ello el creciente despliegue de Turquía y de Catar en distintas latitudes africanas que analizamos en un subepígrafe posterior. Intenta finalmente acercar a países como Sudán y Egipto, en un esfuerzo en el que también participan Arabia Saudí y EAU, y lograr el acercamiento también de esos países con Etiopía, tradicionalmente enfrentados por las aguas del Nilo pero que desde la visión estadounidense deberían aportar estabilidad más que generar incógnitas y preocupación[65].

En marzo de 2018 el secretario de Estado Rex Tillerson, en el marco de su primer y último viaje a África, advertía en Addis Abeba sobre los múltiples riesgos que el trato con China supondría para los países del continente y calificaba a este actor emergente de oscuro y de depredador[66]. Ante la creciente visibilidad de China desarrollada en la última década en África, con su proyección en infraestructuras y empresas en Kenia, Lesotho, Namibia y Etiopía, abriendo una base naval en Yibuti o desplegando efectivos militares en operaciones de paz de la ONU en Sudán del Sur, Malí, Liberia o la RDC, Tillerson desplegaba justo antes de emprender su gira lo que los EE. UU. habían hecho en tiempos recientes en África en la George Mason University (Virginia) destacando herramientas prácticas como Power Africa para el abastecimiento de electricidad; la iniciativa Young African Leaders Initiative para apoyar a los líderes futuros de una juventud pujante; o la Iniciativa PEPFAR contra el SIDA. Anunciaba también el secretario de Estado la concesión de 533 millones de dólares en ayuda alimentaria y sanitaria para Sudán del Sur, Etiopía y los Estados ribereños del lago Chad, pero tal presentación de su gira –que acabaría siendo incompleta pues pudo visitar Etiopía y Chad pero hubo de sacrificar las visitas también previstas a Kenia y Nigeria por problemas de agenda– no pudo evitar ofrecer la imagen de continuidad en las fórmulas de dinamización comercial que introdujeran los presidentes Bill Clinton y George W. Bush en las dos pasadas décadas ni, y esto es lo más preocupante, la imagen de confusión transmitida por la Administración actual y de la que Tillerson dejaría pronto de ser miembro[67].

A añadir a la aproximación hasta ahora citada la propia de la seguridad y la defensa, de la mano de la hoy ya única superpotencia que decidió poner en

[65] TADDELE Mehari. «Why the US is engineering political change in East Africa». *Reuters*. 9 octubre 2018.

[66] MAASHO, Aaron. «Tillerson says African countries should weigh Chinese loans carefully». *Reuters.* 7 de marzo de 2018.

[67] LATIF DAHIR, Abdi. «China is pushing Africa into debt, says America's top diplomat». *Quartz*. 7 de marzo de 2018.

pie el último de sus mandos militares cubriendo el continente africano. En el otoño de 2007 creó el USAFRICOM, que es hoy la herramienta fundamental en la lucha contra el terrorismo yihadista muy centrada en escenarios de África como son Somalia, Libia y el Sahel (en particular Níger) y Nigeria. No obstante, el asesinato por el Estado Islámico en el Gran Sahara (EIGS) de cuatro militares estadounidenses, en Tongo (Níger) en octubre de 2017, y el proceso de revisión y autocrítica que ha provocado, permite también dibujar un escenario de posible repliegue militar de mano de la Administración Trump que, de confirmarse, implicaría una reducción de la visibilidad de los EE. UU. en el continente[68].

Federación de Rusia

Rusia ha firmado acuerdos de cooperación con diecinueve Estados africanos desde 2015 centrados en la dimensión de seguridad y defensa, y ello como actividad añadida a la ya tratada en este capítulo sobre la cooperación rusa con algunos países del continente en materia de energía nuclear[69]. El estudio de caso que permite comprobar el diseño y el alcance de la proyección de la presencia rusa en clave de actualidad es el de la República Centroafricana. El Consejo de Seguridad de la ONU autorizó el envío por Rusia de entrenadores para las Fuerzas Armadas de la RCA así como de material militar diverso, y todo ello en coordinación con la Misión de la ONU sobre el terreno en un escenario de conflicto que como veíamos al principio de este capítulo es complejo y de difícil solución. Rusia firmó además el 22 de agosto de 2018 con el Gobierno de Bangui un acuerdo para entrenar militares del país africano en Rusia[70].

Turquía

Turquía empieza a ser un socio cada vez más relevante en África a partir de la llegada al poder de Recep Tayeb Erdogan en 2003, durante años primer ministro y después y hasta hoy presidente de la República. Desde entonces y hasta el primer trimestre de 2018 Erdogan ha realizado más de treinta visitas al continente, desde la realizada en 2011 a la aislada Somalia hasta la de diciembre de 2017 a Sudán, entrevistándose en esta última con el presidente Omar Hassan Ahmed Al Bashir y desafiando al mundo con ello dada la situación en la que el mandatario sudanés se encuentra en relación con la CPI,

[68] ECHEVERRÍA JESÚS, C. *El papel creciente de las fuerzas de operaciones especiales en el escenario del Sahel occidental*. Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), n.º 117/2018. 19 de noviembre de 2018, p. 13.

[69] «Russia to send more military trainers, equipment to Central African Region». *Reuters*. 22 de octubre de 2018.

[70] VON GARNIER, Christine. «Pauvre Afrique: maintenant c' est les Russes après les Chinois». *Le Temps (Ginebra)*. 9 de octubre de 2018.

o la de principios de marzo de 2018 a Argelia, Mauritania, Senegal y Malí[71]. Turquía tiene 39 embajadas en África, y sus líneas aéreas realizan más de 50 destinos africanos, y todo ello es el resultado hasta hoy de una proyección en todo un continente en el que hasta principios de la pasada década limitaba sus vínculos a los que mantenía con algunos países norteafricanos, y en particular con Egipto.

En la dimensión de seguridad y defensa en el otoño de 2017 Turquía inauguró una base en la capital somalí, su primera facilidad militar en África y la de mayor envergadura de todas las que posee fuera de su territorio, y en Somalia tiene también una imponente Embajada en Mogadiscio que es reflejo de su interés por y de su creciente protagonismo en el país y en la región.

La II Conferencia Ministerial Turquía-África, celebrada en Estambul el 12 de febrero de 2018, fue un buen momento para hacer balance de este despliegue multidimensional turco en el continente. Si a principios de la pasada década el comercio entre Turquía y África alcanzaba tan solo los 100 millones de dólares, en 2018 ha superado los 20 000 millones, y si en 2002 tenía 12 embajadas hoy tiene 39. Las giras del presidente Erdogan son cada vez más frecuentes y muestran cada vez una mayor ambición, el número de becarios africanos en Turquía también crece y la participación de fuerzas turcas en misiones humanitarias en Sudán (Darfur) o en Somalia, destacando estos dos escenarios, es una herramienta de presencia y de proyección añadida[72].

Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Catar

Estos y otros países del Golfo destacan como Turquía por su proyección reciente pero cada vez más visible e intensa en suelo africano.

Los EAU cortejan en la región de África Oriental a Yibuti e interactúan con los territorios secesionistas somalíes de Puntland y Somalilandia, donde se ha asegurado facilidades navales en Bosaso y Berbera respectivamente. Arabia Saudí también construye una base en Yibuti, y el despliegue de ambos Estados árabes forma también parte del reforzamiento de sus posiciones en clave regional y en relación con el conflicto en Yemen. Ambos países utilizan en la actualidad por ejemplo el puerto eritreo de Assab para apoyar el embargo naval contra Yemen, en el contexto de la guerra iniciada en 2015.

Catar por su parte, aliado de Turquía y rival de los EAU, financia en tiempos recientes el puerto sudanés de Suakin, en el mar Rojo, donde también

[71] KENYON, Peter. «Turkey Is Quietly Building Its Presence In Africa». *NPR*. 9 de marzo de 2018.

[72] ANDLAUER, Anne. «La Turquíe étend son influence en Afrique». *Radio France Internationale (RFI)*. 12 de febrero de 2018.

construye una base naval, y se aproxima como también hace Turquía al Gobierno Federal de Transición (GFT) de Somalia marcando con ello las distancias con EAU que interactúan con los separatistas de Puntland y Somalilandia[73]. Por otro lado, el apoyo de Catar al Proyecto Gran Presa Renacimiento al que antes aludíamos, y que desarrolla Etiopía, genera tensiones añadidas en sus relaciones tanto con los EAU como con Egipto. La proyección de Catar alcanza también a otras latitudes del continente, mereciendo destacarse la gira del Emir catarí Tamin Bin Hamad por varios países del Sahel en diciembre de 2017.

Conclusiones

África vive hoy una situación que en clave continental ofrece luces y sombras. Entre las primeras destaca en la dimensión político-diplomática el avance del multilateralismo en el seno de la UA, con la apertura a la firma en marzo de 2018 del Acuerdo para la Creación de una Zona de Libre Comercio que a fines de año habían firmado la inmensa mayoría de los Estados miembros; ahora falta que lo ratifiquen. Ello, unido a la reflexión en marcha en el continente sobre la necesidad de avanzar en términos no solo de autosuficiencia económica sino también política, debería de ser aprovechado para mejorar la situación general. Algunas organizaciones subregionales pueden y deben también avanzar en dicho sendero, como punto de apoyo para el esfuerzo a nivel continental y para mejorar situaciones que afectan a algunos países y subregiones, desde la CEDEAO hasta G-5 Sahel en la vecindad más próxima a España.

El alto crecimiento económico en algunos países (Costa de Marfil al 9 % y Etiopía o Ghana al 8 %), y los avances en términos de alternancia en el poder en otros –fluida en Ghana y Liberia, con signos de democratización, y en cierta medida forzada en Zimbabue o Suráfrica– debería servir de ejemplo en un continente en el que aún hay casos de inmovilismo político (RDC o Sudán), de perduración de la corrupción y de enquistamiento de la violencia. Grupos terroristas sobredimensionados siguen desafiando la seguridad de países y de regiones enteras (Boko Haram, Al Shabab, Grupo de Apoyo al Islam y a los Musulmanes o Estado Islámico en el Gran Sahara, entre muchos otros), y ello, unido a la susodicha dependencia económica que sigue siendo estructural y que se manifiesta por ejemplo en la que sufren la propia UA en su orgánica y algunas de sus herramientas (AMISOM en Somalia), hace que África siga siendo escenario de presencia internacional, militar y económica, que amplios sectores califican de injerencia.

La exploración de la presencia extranjera en África es objeto obligado de estudio, ampliándose el abanico de países y organizaciones internacionales

[73] DUDLEY, Dominic. «East Africa Becomes A Testing Ground for UAE and Qatar As They Battle for Influence And Opportunity». *Forbes.* 3 de abril de 2018.

(en particular la UE, principal donante, inversor y socio del continente hoy) implicados, yendo entre los primeros desde los actores tradicionales (Francia, Reino Unido, EE. UU. o Rusia) a otros que van afianzando su presencia en tiempos más recientes (China, Turquía, Arabia Saudí, Catar o EAU provocando gran interés pero también una creciente preocupación la del primero de este grupo).

Factores como el demográfico y el medioambiental, aparte de los citados político, económico y de seguridad, emergen con rapidez en términos de desafío en el continente. Las grandes incógnitas en términos de presente y de futuro son si los movimientos forzados de población, que son una realidad que se arrastra desde antiguo, seguirán fluyendo como hasta ahora principalmente dentro del propio continente, o bien si comenzarán a dirigirse hacia el exterior y en particular hacia Europa. Para algunos este último escenario ya está en marcha, no tanto por las cifras que hoy por hoy manejamos sino más bien en clave de tendencias. Estas podrían cambiar si es que no lo ha empezado a hacer ya, sobre todo cuando países que tradicionalmente han sido capaces de absorber dichos flujos –como Libia, Costa de Marfil o Suráfrica– dejan de ofrecer tal posibilidad, y si países tradicionalmente emisores de emigración y/o de tránsito –como Marruecos– se ven desbordados. Si a ello le añadimos el factor medioambiental, con sequías en el Sahel y el Cuerno de África, avance del desierto y reducción del caudal de ríos y del nivel de lagos (Chad y Victoria) como fenómenos que ya están aquí, podemos encontrarnos ante una multiplicación de los desafíos que exige y exigirá de urgentes respuestas.

Capítulo quinto

América Latina: malestar democrático y retos de la crisis de la globalización

José Antonio Sanahuja

Resumen

América Latina vive un periodo de amplio «malestar en la democracia», que se traduce en altos niveles de desafección democrática, desconfianza en las instituciones, cuestionamiento de las élites tradicionales y sus formas de gobierno, y expectativas en ascenso respecto a las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas. Esa insatisfacción se expresa a través de actores, agendas y procesos nacionales, pero se va sincronizando con una tendencia global que alimenta el ascenso de líderes y fuerzas nacionalistas e iliberales. Los problemas de la democracia en la región no se limitan, por ello, a los países donde hay gobiernos autoritarios. Pero tras abordar las tendencias que afectan al conjunto de la región, este capítulo analiza tres casos donde ese retroceso ha sido más grave en los años anteriores: Venezuela, Nicaragua y Guatemala.

Palabras claves

Democracia, elecciones, globalización, América Latina, Venezuela, Nicaragua, Guatemala.

Latin America: democratic unrest and challenges of the crisis of globalization

Abstract

Latin America is experiencing a period of widespread "unrest in democracy", which translates into high levels of democratic disaffection, distrust of institutions, contestation of traditional elites and their forms of government, and rising expectations regarding public policies, transparency and accountability. This dissatisfaction is expressed through actors, agendas and national processes, but it is synchronized with a global trend that feeds the rise of nationalist and illiberal leaders and forces. The problems of democracy in the region are not limited, therefore, to countries where there are authoritarian governments. But after addressing the trends that affect the region as a whole, this chapter analyzes three cases in which this setback has been more serious in the previous years: Venezuela, Nicaragua and Guatemala.

Key words

Democracy, elections, globalization, Latin America, Venezuela, Nicaragua, Guatemala.

Transformaciones sociales y «malestar» en la democracia

El ciclo electoral 2017-2019: un escenario de cambio político

Entre 2017 y 2019 América Latina atraviesa un «superciclo» electoral que abarca elecciones legislativas y/o presidenciales en 14 países de la región. Solo en 2018 hubo cambios de gobierno en 8 países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Paraguay y Venezuela. Para la mayor parte de los países, estos comicios podrían verse como expresión de una normalidad democrática que, en el plano electoral, está ya asentada[1]. Pero sus resultados también son la expresión del profundo «malestar en la democracia» que vive Latinoamérica. Como señala *The Economist*, Latinoamérica y el Caribe siguen siendo las regiones más democráticas en el mundo en desarrollo, pero 2018 ha sido otro año más de deterioro democrático, con 11 países en los que la calidad de la democracia se ha deteriorado, y aunque en ese año Costa Rica ha pasado a ser considerado una democracia plena, Nicaragua ha derivado hacia el autoritarismo. De los 24 países que ese medio evalúa a través de su «índice de democracia», Latinoamérica solo cuenta con 2 considerados como «democracias plenas» (Uruguay y Costa Rica); otros 14 son «democracias imperfectas»; 5 son «regímenes híbridos», y 3 son considerados autoritarios (Nicaragua, Venezuela y Cuba)[2]. Brasil, tras las elecciones que han dado la presidencia al «iliberal» Jair Bolsonaro, es en 2019 un candidato al retroceso en las libertades y garantías propias de la democracia y el Estado de derecho.

El deterioro de los índices y el «malestar en la democracia» se expresan a través del retroceso de las libertades y la erosión de las instituciones, el equilibrio de poderes y el Estado de derecho que atraviesan algunos países, aunque otros mejoran en esas dimensiones, como recoge ese y otros índices. Pero, de manera más general, se observa una creciente desafección democrática, la crisis de confianza hacia las instituciones y los partidos políticos, que recogen con claridad las encuestas de opinión, como el Latinobarómetro, y apunta también a una grave crisis de representación, y la fragmentación política y la aparición de nuevos liderazgos abiertamente «iliberales» y de ultraderecha. Parte de esos problemas se encuentran en la esfera virtual, en unas redes cada vez más presentes que erosionan la esfera pública y la deliberación democrática, alientan la polarización, se nutren a menudo de desinformación y transforman la disputa por el discurso y la legitimidad.

Emergen también nuevos clivajes políticos –nacionalismo *vs*. cosmopolitismo o «globalismo»; homogeneidad vs. diversidad social, cultural y de opción

[1] ZOVATTO, Daniel. «Latin America's super election cycle is wide open». Brookings institution, Washington, 30 de octubre de 2017; THE ECONOMIST. «Latin America's voteathon. Anger at corruption is not the only factor in a slew of elections». 16 de noviembre de 2017.

[2] THE ECONOMIST. *Democracy Index 2018. Me too?* Londres: The Economist Intelligence Unit, enero de 2029, p. 19.

sexual; en cuanto a los derechos de las mujeres; pro o antimercado–, con lo que el conflicto social y político ya no se explica solo ni principalmente a través del eje izquierda-derecha. Estos problemas se presentan en cada país con distinta forma y alcance, a través de las particulares circunstancias y mediaciones nacionales. Pero en conjunto, más allá de las especificidades de cada momento y país, sitúan a América Latina dentro de una tendencia ya verdaderamente global de retroceso de la democracia y de cuestionamiento del orden internacional liberal, impulsado por el ascenso de fuerzas «iliberales», nacionalistas y de extrema derecha. De nuevo, el resultado de las elecciones en Brasil, y las agendas y clivajes que se plantearon en esos comicios, apuntan en esa dirección.

Los resultados de este ciclo electoral están transformando el mapa político de la región: la etapa dominada por gobiernos liberal-conservadores, tras el «ciclo progresista» anterior, ha mostrado tener escaso recorrido, y se afirma un escenario más polarizado e incierto. Las elecciones de 2017 en Chile y de 2018 en Paraguay y Colombia han dado paso a gobiernos más inclinados a la derecha, y las elecciones de ese año en Costa Rica, aunque confirmaron al oficialismo, vieron aparecer fuerzas de extrema derecha religiosa inéditas en ese país. Las elecciones de 2017 en Honduras también revalidaron al oficialismo, pero aparecieron nuevas fuerzas políticas y el proceso se saldó con acusaciones de fraude y una seria crisis poselectoral. Pero han sido las elecciones que se han celebrado en México y Brasil las que expresan de mejor manera el profundo cambio político que se vive en América Latina, tanto en el plano de las preferencias del electorado y los principales clivajes políticos, como en sus respectivos sistemas de partidos y en los líderes en liza. Por el peso económico y político de ambos países, han sido las elecciones que mayores consecuencias pueden tener en la política y los alineamientos regionales, y supondrán importantes cambios en materia de política exterior y estrategia de desarrollo. En México, el triunfo de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones federales de julio de 2018, a través de una coalición liderada por el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), ha supuesto un punto de inflexión al permitir, en un hecho sin precedentes, la llegada al poder de la izquierda, y también supone una ruptura en el tradicional sistema de partidos dominantes. En Brasil, con el triunfo de Jair Bolsonaro en las elecciones de octubre de 2018, irrumpe en la política regional una extrema derecha nacionalista, que rechaza expresamente la agenda de la igualdad de género y los derechos de los grupos indios o afrodescendientes, y el reconocimiento de la diversidad sexual. Además de tener rasgos y especificidades brasileñas, Bolsonaro es también la expresión del ascenso de la ultraderecha como tendencia mundial.

Este ciclo electoral continúa en 2019, con elecciones legislativas y/o presidenciales, por orden cronológico, en El Salvador (febrero), Panamá (mayo), Guatemala (junio), y Argentina y Bolivia (octubre), cuyos resultados pueden

suponer nuevos cambios en el escenario político de la región. Teniendo en cuenta ese escenario electoral y como telón de fondo el «malestar en la democracia» y el cuestionamiento de las élites que se observa en la región, alimentado por las tendencias sociales profundas que se examinan en este capítulo, la emergencia de nuevas fuerzas y liderazgos políticos ajenos al *establishment*, unas perspectivas económicas para 2019 poco favorables y las situaciones de crisis institucional y política que viven algunos países –Guatemala, Nicaragua o Venezuela–, se anuncia una América Latina con mayores riesgos de ruptura y menos estable y predecible, tanto en el plano interno como en sus relaciones exteriores.

Cambio social: ampliación de la clase media y grupos vulnerables

Más allá de los vaivenes electorales y de los cambios en las preferencias del electorado propios de una democracia asentada, estos comicios y sus resultados son expresión de procesos sociales y políticos más profundos. La primera década y media del siglo xxi ha transformado las sociedades latinoamericanas. Son ahora sociedades con menos pobreza y clases medias más amplias, aunque no mucho menos desiguales que en el pasado. Entre 2002 y 2014 la pobreza descendió de 46 % a 28,5 % de la población latinoamericana y la pobreza extrema, de 12,4 % a 8,2 %, lo que significa que unos 50 millones de personas salieron de la situación de pobreza, y de ellas en torno a 30 millones dejaron de estar en la pobreza extrema. Países como Brasil, Chile, Perú y Uruguay fueron en este proceso los que tuvieron mejor desempeño[3]. En cuanto a los índices de desigualdad, los años 2002-2003 también suponen un punto de inflexión y han mejorado en la mayor parte de los países, aunque en algunos, como México o Costa Rica, casi no hubo avances. Entre 2002 y 2017 el índice de Gini regional pasó de 0,53 a 0,47. Pero ese avance ha sido insuficiente, y desde 2014 se ha hecho más lento y los datos revelan que tras casi 30 años los índices de desigualdad solo han recuperado los niveles anteriores a la crisis de los ochenta. Además, como es sabido, América Latina sigue presentando los peores índices de desigualdad de renta de todo el mundo.

El principal cambio social es la aparición de una nueva clase media, aunque esta aún se caracteriza por su vulnerabilidad. La «clase media consolidada» habría aumentado de 21 % a 30 % de la población y la franja de población no pobre, pero vulnerable, se situaría en torno al 40 %[4]. Esa situación se asocia

[3] CEPAL. *Panorama social de América Latina 2018*. Naciones Unidas, S-18-01084, Santiago de Chile 2019.

[4] Franjas de ingreso, respectivamente, de 10 a 50 dólares diarios, y de 4 a 10 dólares diarios ajustados a la paridad del poder adquisitivo a precios de 2005. OCDE/CEPAL. *Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*. OCDE/CEPAL, LC/PUB.2018/16, Santiago de Chile, p. 21. Ver también FERREIRA, Francisco *et al. Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington:

al empleo informal o con bajos salarios –se estima que alrededor del 17 % de los trabajadores de la región son pobres–, y la inadecuada cobertura sanitaria y previsional, que sitúa a estas personas en una posición vulnerable ante una eventual recesión económica, como ha ocurrido en varios países y a escala regional a partir de 2014. Es importante aclarar, no obstante, que este fenómeno varía de manera significativa según países, y en algunos las clases medias siguen siendo pequeñas y las sociedades aún están dominadas por amplios grupos sociales desposeídos.

Estos cambios sociales se explican por la combinación favorable de dos factores: el ciclo de crecimiento impulsado por las materias primas, en particular en América del Sur, y sus efectos favorables en el empleo y la mejora del salario real. Por otro lado, políticas sociales más amplias e inclusivas, con mayor capacidad redistributiva, como los programas de transferencias monetarias condicionadas, y un mayor acceso a la educación secundaria y terciaria, que ha reducido la ventaja salarial de los trabajadores más calificados. En algunos países la cobertura de la educación secundaria ha llegado a aumentar 20 puntos, y se ha registrado también mejoras en el acceso a la educación universitaria. Ello significa, por una parte, que la región ha logrado importantes avances en cuanto a la inclusión social y la ampliación del concepto de ciudadanía, más allá del derecho al sufragio y de otros derechos políticos. Pero también sigue presente una marcada desigualdad en la distribución del ingreso y de los activos productivos, además de otros mecanismos de exclusión basados en el género o la etnia. La combinación de todos estos factores, como se detallará más adelante, supone sociedades con mayores expectativas y demandas y una creciente insatisfacción ante las barreras que impiden o dificultan el acceso a la justicia o a la participación política, y al ascenso social; también hacia unos dirigentes que se han perpetuado en el poder y han capturado el Estado en su beneficio, impidiendo la renovación de las élites, y, en suma, con la forma y con las élites desde las que se ha gobernado tradicionalmente a las sociedades latinoamericanas.

Como señala la visión liberal dominante, ese ascenso de las clases medias puede suponer un fortalecimiento de la democracia, la sociedad civil, la tolerancia, la diversidad y el emprendimiento económico, y el tránsito a una economía de servicios de amplia base. Pero también puede dar lugar a mayores expectativas de ascenso social y a un aumento y un cambio cualitativo de las demandas sociales, así como a un cuestionamiento de las estructuras de gobernanza en el nivel local, nacional y global[5]. No en vano, estos grupos sociales emergentes –con una notable participación de los jóvenes–

Banco Mundial 2013; LÓPEZ CALVA, Luis Felipe y ORTÍZ-JUÁREZ, Eduardo. «Clases medias y vulnerabilidad a la pobreza en América Latina». *Pensamiento Iberoamericano* n.º 10, 2012, pp. 49-70.

[5] EUROPEAN UNION INSTITUTE OF SECURITY STUDIES. *Global Trends 2030. Citizens in an interconnected and policentric world*. París: EUISS marzo de 2012.

han protagonizado algunas de las más importantes movilizaciones sociales que ha vivido la región y que expresarían ese creciente «malestar en la democracia» que la caracteriza. Las demandas de los estudiantes chilenos reclamando oportunidades de ascenso social a través de una educación universitaria asequible y de calidad, de la ciudadanía brasileña en demanda de mejores servicios públicos y de que se ataje la corrupción y la delincuencia; o las manifestaciones ciudadanas contra la inseguridad pública en Buenos Aires, México y otras muchas ciudades latinoamericanas irían en esa misma dirección.

El ascenso de las clases medias y el fuerte peso de los sectores vulnerables suponen demandas crecientes para la proporcionalmente débil capacidad de los gobiernos de la región para proveer bienes públicos, afrontar los conflictos distributivos, regular los mercados protegiendo a los consumidores y al territorio y el medio ambiente, y gestionar los servicios públicos. Todo ello apela de manera directa al «contrato social» que vincula a esos grupos sociales con el Estado y con el conjunto de la sociedad y con los derechos y deberes que este comporta, y que a la postre se requiere para apuntalar la democracia. Sobre estos estratos sociales recae una parte significativa de las cargas fiscales y sin embargo no reciben servicios públicos de calidad, han quedado al margen de la cobertura de las políticas de salud y educación pública, así como de los programas sociales «focalizados» hacia los más pobres que los gobiernos de la región han promovido en las dos últimas décadas.

Pero los desafíos más inmediatos se encuentran en el escenario económico menos favorable que parece anunciarse. Tanto los «no pobres» como parte de la clase media en ascenso, con ingresos apenas por encima de las «línea de pobreza», se caracterizan por su vulnerabilidad ante eventuales *shocks* externos o una recesión asociada a las «trampas de ingreso medio» que puedan afectar a los países de la región tras el ciclo de las materias primas que se relaciona con la desaceleración económica global. Ello plantea importantes desafíos en cuanto a la cohesión y la inclusión social: requiere, en concreto, que los gobiernos dispongan de margen de maniobra para adoptar políticas contracíclicas que eviten retrocesos bruscos de esos grupos sociales y los riesgos de crisis social e incluso de inestabilidad política que ello pueda suponer. Sobre todo, exige políticas orientadas a mantener el crecimiento en un contexto internacional más desfavorable. Se estima que el 70 % de la reducción de la pobreza del decenio 2003-2012 se explica por la mejora del empleo y los salarios, y el resto sería el resultado de los programas sociales. Si esas circunstancias favorables no se dan, son aún más importantes la inversión productiva, en particular en la mejora de la educación o la infraestructura, y la mejora de la productividad de la región, y una mayor movilización de recursos fiscales, dado que, a pesar de las mejoras de los últimos años, las tasas de recaudación son aún bajas y los sistemas fiscales de la región apenas imponen gravámenes sobre las ganancias de capital, el

patrimonio o las sucesiones, y por lo tanto se caracterizan en su mayoría por una baja o muy baja progresividad[6].

De hecho, por efecto del fin del ciclo de las materias primas y la desaceleración que la región ha vivido desde 2014, y según los cálculos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), entre ese año y 2018 las tasas de pobreza y de pobreza extrema volvieron a aumentar hasta el 29,6 % y 10,2 % respectivamente. En conjunto, eso significa que en la región hay aún 182 millones de personas pobres, de las que 63 millones están en la extrema pobreza. Estas situaciones, además, afectan más a ciertos colectivos: la tasa de pobreza indígena es 23 puntos superior al promedio regional; la rural, 20 puntos superior; y la que afecta a niños niñas, está 10 puntos por encima. Hay países donde la pobreza afecta aún a más de la mitad de la población, como México, Guatemala y Honduras. La reducción de la desigualdad, como se indicó, se ha estancado en toda la región y en algún país –Costa Rica, Perú y República Dominicana– la distribución de la renta incluso empeoró[7].

Por otro lado, como se indicó, hay unos 220 millones de latinoamericanos que, según el Banco Mundial, serían «vulnerables», al contar con empleos precarios y/o de bajos ingresos, y escasa o ninguna protección social. La recesión podría empujarles de nuevo a la pobreza. Los avances en el empleo y los salarios explican aproximadamente el 70 % de la reducción de la pobreza de 2003 a 2012 y el resto ha sido resultado de los programas sociales[8]. Los programas de transferencias condicionadas y otras redes de seguridad se han extendido a 22 países de América Latina y el Caribe, ya sea con gobiernos liberales o progresistas. Su cobertura se ha extendido a aproximadamente 132 millones de personas, uno de cada cuatro latinoamericanos, con un gasto agregado de solo el 1,39 % del PIB regional, menos que los subsidios a la energía, o una tasa de evasión fiscal que se calcula en el 6,6 %[9]. Si el ajuste fiscal en respuesta a la recesión económica afecta a estos programas, puede agravar el retroceso de los indicadores sociales. Aunque aún no se han revertido los avances anteriores, ya hay importantes implicaciones políticas de ese proceso: significa que las demandas sociales y la insatisfacción con el sistema económico y político se están agudizando. Hay segmentos importantes de la población que, después de haber salido, vuelven a caer bajo la «línea de pobreza», y los grupos vulnerables y parte de las nuevas clases medias empiezan a ver el futuro económico con el temor de perder lo que se había alcanzado.

---

6 BANCO MUNDIAL. *Social gains in the balance: a fiscal policy challenge for Latin America and the Caribbean*. Washington: Banco Mundial, febrero de 2014.

7 CEPAL. *Panorama social de América Latina 2018*. Naciones Unidas, S-18-01084, Santiago de Chile 2019, pp. 21-22.

8 BANCO MUNDIAL. *Social gains in the balance: a fiscal policy challenge for Latin America and the Caribbean*. Washington: World Bank 2014.

9 BANCO MUNDIAL. *The State of Social Safety Nets 2015*. Washington: World Bank 2015.

Malestar en la democracia: desafección política, erosión de la confianza y cuestionamiento de las élites

El «malestar en la democracia» y el alcance de los cambios políticos que ha propiciado el ciclo electoral iniciado en 2017 revelan que la agenda democrática de la región no se limita a los casos en los que esta es negada o violentada de manera flagrante, como ocurre en Cuba, Nicaragua o Venezuela. Con los procesos de transición y consolidación de la democracia de finales del siglo xx la región vivió una etapa de «optimismo democrático» que en muchos aspectos era parte de las teleologías liberales del «fin de la historia» de ese periodo. Desde los 2000 ese optimismo parece haber quedado atrás, a favor de visiones más circunspectas y problemáticas. La normalización de las elecciones y el amplio reconocimiento de los derechos políticos no significa que estos estén plenamente vigentes: en algunos países siguen actuando con un alto grado de impunidad grupos paramilitares o bandas delictivas, persisten las violaciones de los derechos humanos y en particular las amenazas y asesinatos de periodistas, no está asegurada la independencia del poder judicial y/o de los órganos de control electoral, o bien el control de los medios de comunicación, concentrado en pocas manos, no permite una competición electoral justa. Ello afecta negativamente a la legitimidad de origen de los gobiernos, en algunos casos con graves consecuencias. Pero donde se plantean los principales interrogantes es en el ámbito de la legitimidad de resultado y el pleno ejercicio de la ciudadanía, a causa de la insuficiente o inadecuada respuesta gubernamental a las demandas y las expectativas económicas y sociales de sociedades con una clase media más amplia y exigente, y, al tiempo, aún marcadas por la desigualdad y la exclusión[10].

Si se atiende a las encuestas de opinión, la democracia en sí sigue gozando de un amplio apoyo, aunque en retroceso, y el apoyo al autoritarismo no ha dejado de descender, siendo aún alto en algunos países. Pero lo que también revelan las encuestas es que existe un creciente grado de insatisfacción con la forma en la que funcionan las democracias más allá de los procesos electorales y, con ello, se pone en cuestión el alcance y contenido de ese concepto.

Los datos del Latinobarómetro 2018 muestran los peores resultados de la serie histórica, desde 1995. Desde entonces, el apoyo a la democracia ha pasado de en torno a dos tercios de la población total a un 52 % en 2017. En 2018, en el conjunto de la región la adhesión a la democracia como la mejor forma de gobierno ya no llegaba a la mitad de la población, con un 48 % en promedio, y hay países con niveles mucho más bajos, como México con un

[10] Sobre este argumento, ver la entrevista a Marta Lagos, directora de Latinobarómetro en *El País*, «La democracia no está sabiendo atajar ni la desigualdad ni la violencia en Latinoamérica», 24 de diciembre de 2018.

38 %, Brasil con un 33 % y los países del «Triángulo Norte» de Centroamérica más azotados por la violencia (Guatemala, El Salvador y Honduras), donde esa proporción oscila entre 28 % y 33 %[11].

En paralelo, la proporción de personas insatisfechas con el funcionamiento de la democracia pasó de 51 % a 71 % de 2009 a 2018, y el porcentaje de las que se mostraban satisfechas cayó de 44 % a 24 %, el nivel más bajo en más de dos décadas. Un 15 % declaraba que un gobierno autoritario puede ser preferible y hay países en los que esa proporción es más alta, hasta el máximo de Paraguay y Chile con 27 % y 23 % respectivamente.

El deterioro de la democracia también se expresa en la creciente indiferencia de los ciudadanos frente al tipo de régimen de gobierno. Este indicador aumentó de 16 % en 2010 a 28 % en 2018 y se relaciona con un alejamiento de la política, una no identificación ni con la izquierda ni la derecha, la disminución de quienes votan por partidos y de la acción de ejercer el voto. Como señala el Latinobarómetro: «Este contingente de desafectados de los gobiernos, las ideologías y la democracia son la fuente mayor en el surgimiento de populismos en la región, no son una novedad y hace años que se observa su crecimiento». El país más «indiferente» con respecto a los regímenes democráticos o no democráticos es El Salvador con 54 %, seguido de Honduras y Brasil con 41 %, situándose México en un 38 %. Los países menos indiferentes son Venezuela con 14 %, y Chile con 15 %.

Un mensaje importante de esta encuesta: los problemas de la democracia en América Latina no se limitan a los países donde esta no existe (Cuba) o donde ha dejado de existir (Venezuela y Nicaragua): está en el resto, donde el principal problema lo constituyen el deterioro de las élites, la corrupción, la desconfianza ciudadana en las instituciones de la democracia y los partidos, la falta de conducción democrática de sus líderes, así como la falta de líderes y, sobre todo, la falta de respuesta de la democracia a los problemas percibidos por la ciudadanía. Como señala un informe de IDEA internacional, la incapacidad de los gobiernos para cumplir sus promesas ha erosionado la confianza de la opinión pública en los políticos y específicamente en los partidos políticos. Económicamente, las familias de clase media temen la pérdida de puestos de trabajo debido a la recesión económica y al cambio tecnológico. Los jóvenes desempleados y sus familias, después de hacer un importante esfuerzo para prosperar, sienten que el sistema les ha fallado, y todos estos factores incrementan la desconfianza hacia el sistema político[12]. De nuevo, las encuestas reflejan índices de preocupación ciudadana ante

[11] CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2018*. Santiago de Chile. Tendencias similares se observan en otros estudios. Por ejemplo, COHEN, M.; LUPU, N. y ZECHMEISTER, E. (eds.) *The Political Culture of Democracy in the Americas. A Comparative Study of Democracy and Governance*. Proyecto LAPOP / Vanderbilt University, agosto de 2017.

[12] IDEA. *Resilient or in decline: Current trends in Latin American democracy*. Washington: IDEA / Brookings Institution, septiembre de 2017.

problemas como la violencia, la corrupción, el desempleo y la pobreza que son mayores que en otras regiones del mundo, y una visión pesimista respecto al futuro: frente a un 60 % de promedio, en Argentina, Brasil, México y Perú entre el 68 % y el 88 % de la población piensa que el país va en la dirección equivocada[13]. La expansión de la clase media, como se señaló, ha ido acompañada de una mayor demanda de bienes y servicios públicos y una mejor gobernanza que no se han visto satisfechas. Como consecuencia, una buena parte de la clase media –como ya hizo la clase alta– abandona, o evita utilizar la educación, la salud y otros servicios públicos, y opta por aquellos de mejor calidad que ofrece el mercado. No existe, por ello, ningún incentivo para pagar impuestos y, a cambio, exigir una mejora de dichos servicios. A ello se suma la preocupación por la corrupción y la «captura de políticas». Como indicador de la erosión del «pacto fiscal» en América Latina, entre 2011 y 2015 la población dispuesta a evadir impuestos pasó del 46 % a 52 % del total. El resultado final es que el contrato social básico se debilita[14].

Los datos sobre la desconfianza en las instituciones del Latinobarómetro también son elocuentes: un 60 % de la población latinoamericana –mucho más que en otras regiones– no confía en sus gobiernos, frente a un 40 % diez años atrás[15]. Los datos de la OCDE para cuatro países de la región muestran también un nivel bajo: Brasil y Colombia con 26 %, Chile 20 %, y México 28 %, frente al promedio de la OCDE de 42 %[16]. En cuanto a la calidad de sus los servicios públicos, solo el 14 % dice estar satisfecho, en comparación con el 30 % del promedio mundial[17].

La tendencia descendente afecta a todas las instituciones, pero en distinto grado. La Iglesia aparece en primer lugar en cuanto a confianza de la ciudadanía con un 64 %. Le siguen las Fuerzas Armadas (44 %); la Policía (35 %); la institución electoral (28 %); el poder judicial (24 %); el Gobierno (22 %); el Congreso (21 %) y finalmente los partidos políticos (13 %). La confianza en las empresas y los negocios solo alcanza el 42 %. La región es también la más desconfiada del mundo en lo referido a la confianza interpersonal. En tanto promedios regionales, esas cifras no dejan ver casos tan extremos como los de Nicaragua, Perú o El Salvador, donde la confianza en el poder judicial se sitúa entre el 14 % y 16 %; los de Venezuela o México, donde solo el 12 % y el 19 % respectivamente confía en la policía; o el de Brasil, donde solo el 12 % confía en el parlamento y el 6% en los partidos políticos[18].

---

13 IPSOS. What worries the world September 2018. Londres: IPSOS MORI.

14 OCDE / CEPAL. *Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*. Santiago de Chile: OCDE / CEPAL, LC/PUB.2018/16, p. 25.

15 CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2018*. Santiago de Chile, pp. 46.

16 OECD. *Government at a Glance 2017*. París: OCDE 2017.

17 IPSOS MORI. *Global Trends 2017. Fragmentation, cohesion & uncertainty*. Londres: IPSOS MORI.

18 CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2018*. Santiago de Chile, pp. 46-48.

A estos indicadores se suma la generalizada percepción de que la acción de gobierno se orienta a satisfacer los intereses de los ricos y poderosos, y no de las mayorías y el interés general. Encuestas de IPSOS MORI de 2017 mostraban que el 95 % de los mexicanos, el 81 % de los brasileños, el 72 % de los peruanos y el 69 % de los argentinos pensaba que la acción de gobierno estaba amañada a favor de los ricos y los poderosos. Según una encuesta de Gallup encargada por la OCDE, en 2016 en Latinoamérica 8 de cada 10 personas veían a su gobierno como corrupto, respecto a 6 de cada 120 en el conjunto de la OCDE[19]. El Latinobarómetro de 2017 muestra que de 2006 a 2018 la proporción de personas que pensaba que se gobernaba «para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio» pasó del 61 % al 79 %, y en Brasil y México esa proporción llegó a ser de 90 % y 88 %. Como apunta el propio Latinobarómetro, en esos dos países el «voto indignado» ha sido clave en la elección de un presidente que se percibe como ajeno al *establishment* tradicional para probar mejor suerte. Pero como muestran los casos de Paraguay, donde un 87 % opina así, y Venezuela, con un 86 %, México y Brasil no son una excepción[20].

Ese «voto indignado» puede entenderse en clave de la «rebelión contra las élites» que se observa a escala mundial, de la que se nutre, y a la vez retroalimenta el discurso «pueblo *vs.* élites» de líderes como Bolsonaro o López Obrador, que también tiene su reflejo en otras latitudes. En la propagación de estas narrativas y discursos tienen un papel clave unos medios de comunicación más polarizados e ideologizados. Incide también el manejo de las emociones colectivas a través de las redes sociales, cuyos algoritmos, basados en las preferencias de cada usuario, tienden generar bucles cognitivos autorreferenciales que potencian esos discursos y transforman la arena política en muchos países, tornándola más polarizada e ideologizada, y fragmentan la esfera pública, frente a unos mecanismos de deliberación, representación y mediación política de los sistemas políticos y de la democracia representativa, que apenas han evolucionado frente a los cambios económicos, sociales y tecnológicos.

Esta percepción de «captura de políticas» por las élites tradicionales que se han perpetuado en el poder se traduce en un cuestionamiento generalizado del *establishment*, que sitúa a América Latina dentro de lo que ya es una tendencia global. Las encuestas de Ipsos de 2016 muestran que en promedio el 76 % de la población mundial consideraba que el sistema económico de su país estaba amañado a favor de los más ricos y poderosos y no respondía al interés de la sociedad en su conjunto, y, como se señaló, los índices de Brasil o México estaban muy por encima de ese promedio.

[19] OCDE. *Perspectivas económicas para América Latina 2018. Repensando las instituciones para el desarrollo*. Santiago de Chile: OCDE / CAF / CEPAL, LC/PUB.2017/25.

[20] CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2018*. Santiago de Chile, pp. 38-39.

Más allá del «malestar en la democracia»: la reconstrucción del contrato social

Este «malestar en la democracia» apela a la reconstrucción del contrato social. Supone concepciones de la democracia y la ciudadanía más amplias, que no se limiten a un sistema de participación política, y de legitimación y renovación de gobiernos por vía electoral, y que la entienden como vigencia del Estado de derecho y como sistema de garantías, titularidades y derechos (*entitlements*) sociales, económicos y culturales, con niveles mínimos de protección para todos.

Esa agenda ampliada de derechos de ciudadanía civil y social se extiende, en primer lugar, a los aún insuficientes mecanismos de representación, control y rendición de cuentas, al acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva; la independencia y los equilibrios de los distintos poderes públicos; y las exigencias de libertad de prensa y de independencia de los medios de comunicación, amenazada tanto por los gobiernos como por intereses corporativos, o bien por la violencia y coacciones de las que son objeto los periodistas y los medios desde el crimen organizado o los poderes fácticos.

En esta agenda también se incluye el problema de la baja calidad de las políticas públicas y la debilidad de las instituciones, el alcance de los derechos y titularidades, y la posibilidad de financiarlos a través de un nuevo «pacto fiscal». Este debería contemplar amplias reformas fiscales basadas, por un lado, en la ampliación de la base impositiva, reduciendo los elevados niveles de informalidad; una mayor progresividad de los ingresos fiscales, una mayor efectividad de la administración tributaria, una mejora de la regulación internacional para hacer frente a lo que la OCDE denomina la erosión de la base tributaria[21]. Por otro lado, la viabilidad y legitimidad de esas reformas dependerá de que se logre hacer un mejor uso de los recursos, atajando la corrupción, y de que se amplíe la cobertura y la calidad de los servicios públicos para responder a las demandas sociales, y en particular las que plantean las clases medias y sus aspiraciones de progreso –educación pública, salud y previsión social, y seguridad ciudadana–, sin cuyo respaldo esas reformas no tendrán legitimidad.

La igualdad de género y cuestiones como la violencia contra la mujer o el alcance de los derechos reproductivos también se han situado en el centro de la agenda social y política de varios países de la región, como ilustra el caso de Argentina, y es asimismo parte de una tendencia más amplia a escala global en la que se observa tanto un pujante movimiento feminista, como reacciones conservadoras que se vinculan al ascenso de la extrema derecha. No menos relevante es la creciente exigencia ciudadana de reconocimiento de los derechos asociados a la diversidad propia de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, en particular en cuanto a la identidad cultural

[21] OECD. Addresing Base Erosion and Profit Shifting. París: OCDE 2013.

y étnica, y de manera creciente a la condición sexual o la situación de discapacidad. Todo ello supone una importante ampliación de la agenda democrática y la exigencia de políticas públicas más amplias e inclusivas, y de mayor calidad, y que en la arena política y social aparezcan nuevos clivajes o divisorias que a menudo atraviesan a los partidos políticos tradicionales. En suma, la agenda democrática de la región está hoy presidida por los desafíos que supone la materialización de los derechos de la ciudadanía civil y social, que no pueden encuadrarse en falsas dicotomías entre democracia representativa o participativa, o el imperativo de la cohesión social *vs.* la participación electoral.

El difícil contexto internacional: crisis de globalización y desafíos externos

Los factores de vulnerabilidad

Como se ha señalado, desde 2013 América Latina se enfrenta a un escenario global más difícil e incierto, que se ha manifestado, en primera instancia, con el fin del ciclo de las materias primas, y posteriormente, como la crisis del proceso de globalización, al menos en la forma en la que este se ha configurado desde los años ochenta y noventa del siglo xx, cuyos límites y contradicciones se han puesto de manifiesto de manera muy notoria desde la crisis de 2008[22]. Una globalización en crisis plantea de manera perentoria riesgos y desafíos para una América Latina que en los años anteriores había aumentado significativamente su vulnerabilidad externa, tanto en el plano comercial como financiero, vía creciente endeudamiento del sector privado[23]: los derivados de un escenario económico global de débil crecimiento, con menores exportaciones, creciente aversión al riesgo y mayor volatilidad financiera que afectan al conjunto de la región, y especialmente a Sudamérica. Riesgos y desafíos comunes, de carácter estructural, que comparten todos los países al margen de su diferente adscripción ideológica y los modelos de políticas «atlánticos» o «pacíficos» –es decir, entre desarrollistas y progresistas y liberal-conservadoras– que han marcado el escenario regional durante varios años[24].

---

22 SANAHUJA, José Antonio. «Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe», en SERBIN, Andrés (ed.). *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales*. Barcelona: Icaria / CRIES 2018, pp. 37-68.

23 ABELES, Martín, y VALDECANTOS, Sebastián. *Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe. Un análisis estructural*. Serie análisis y perspectivas n.º 47. Buenos Aires: CEPAL 2016.

24 SANAHUJA, José Antonio. «Beyond the Pacific-Atlantic divide: Latin American regionalism before a new cycle», en BRICEÑO, José y MORALES, Isidro (eds.). *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Towards a Pacific-Atlantic divide?* Londres: Routledge 2017, pp. 99-124.

Cabe mencionar, en ese contexto, tres factores de vulnerabilidad que se entrecruzan: en primer lugar, la desaceleración económica de la región, visible desde 2014, y que en 2018-19 va a continuar en un contexto internacional de débil crecimiento. Ello comporta una menor demanda de exportaciones, que traduce en menor inversión y consumo, aumento del desempleo y disminución de los ingresos fiscales. Más allá de las cifras específicas, América Latina y China se enfrentan al riesgo de caer en una «trampa de ingreso medio» interconectada, y América Latina parece estar pagando el alto coste de no haber aprovechado la bonanza exportadora del decenio anterior para mejorar la productividad, diversificar las economías y reformar las políticas públicas para impulsar el crecimiento, que habrían sido más factibles en el periodo de bonanza exportadora.

Un segundo factor de gran riesgo se encuentra en la eventualidad de choques financieros externos que pudieran ser provocados por la «normalización» de las políticas monetarias en los países de la OCDE y en particular por el aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos y en la Unión Europea, y una caída repentina de la financiación externa, en un contexto de déficit creciente en el saldo de la cuenta corriente. Es cierto que la mayoría de los países están en mejor situación que en los años ochenta en cuanto a niveles de endeudamiento público y el impacto podría ser menor a causa del gradualismo con el que se ha acometido el fin de las políticas expansivas por parte de la Reserva Federal a partir de diciembre de 2015, pero este riesgo no debe menospreciarse. De particular importancia en este contexto es el fuerte aumento de la deuda corporativa y el riesgo asociado, impulsado por el fuerte aumento del crédito en un contexto de políticas monetarias expansivas.

Un tercer factor de riesgo es el deterioro de las balanzas fiscales, inducido tanto por el retroceso económico general como por la caída de los ingresos procedentes de los recursos naturales. La bonanza de las materias primas significó un fuerte aumento de los ingresos del Estado, particularmente en Sudamérica, que desde 2014 se ha revertido. Hay que recordar que el comportamiento del sector exterior –en particular, las exportaciones y el acceso a financiación externa– sigue siendo el principal determinante del margen de maniobra para adoptar políticas contracíclicas, y desde 2015 la caída de precios de los productos básicos –en particular, el petróleo– también supone menores ingresos fiscales, mayores exigencias de ajuste y recortes en la inversión pública, con efectos procíclicos y/o menor espacio fiscal para políticas contracíclicas.

A ello se suma la incertidumbre y riesgos que afectan a la gobernanza de la globalización, con un sistema multilateral cuestionado y en peligro de fragmentación ante el nacionalismo rampante tanto en Estados Unidos como en otros países. En particular, el ascenso de fuerzas de derecha y ultraderecha contrarias al libre comercio en Estados Unidos y en la UE entre 2015 y 2018 supone un escenario con crecientes riesgos proteccionistas

para Latinoamérica y el Caribe. Estados Unidos, tradicionalmente un pilar fundamental del orden liberal, es ahora el que cuestiona ese orden bajo la presidencia de Donald Trump. Aparece, con ello, una situación paradójica: ahora son los países en desarrollo los que se presentan como defensores de la globalización, frente a ese aparente viraje hacia el nacionalismo económico[25]. En la Cumbre del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) en Lima, en noviembre de 2016, el entonces presidente de Perú, Pedro Pablo Kuczinsky y el de China, Xi Jinping, se erigieron en defensores de la apertura económica y del Tratado de Asociación Transpacífico, del que Estados Unidos se ha retirado. Fue de nuevo el presidente de China el inesperado defensor de la globalización en la Cumbre de Davos de enero de 2017, pese a que la propia China también giraba hacia políticas más nacionalistas y centradas en su mercado interno.

Esta paradoja es particularmente visible en América Latina: el giro a la derecha liberal de algunos países de la región –en particular, la Argentina del Gobierno de Mauricio Macri, y el Brasil post-*impeachment* de Michel Temer–, responde, entre otras razones, a la voluntad de «abrirse al mundo» y aprovechar las ventajas y oportunidades que ofrecería la globalización mediante políticas económicas liberales, por un lado, y políticas exteriores y estrategias de integración regional, por otro, que se describen como más abiertas y pragmáticas que las mantenidas por los gobiernos anteriores, revalorizando el libre comercio[26]. Ambos países, en particular, han promovido un Mercosur más abierto y flexible que pueda converger con la Alianza del Pacífico –Argentina es observador de este grupo desde mayo de 2016–, y que avance en las negociaciones comerciales con la UE. Igualmente, la idea de un TLC con Estados Unidos reapareció en la visita del presidente Obama a Argentina en marzo de 2016[27].

América Latina frente a las tendencias nacionalistas y proteccionistas

Sin embargo, los principales socios comerciales extrarregionales de América Latina están adoptando posiciones que no coinciden con ese «giro globalista»: en unos casos transitan hacia políticas más centradas en su mercado interno –caso de China–, o giran hacia un mayor proteccionismo y nacionalismo económico. En Estados Unidos el triunfo de Donald Trump significó el rechazo a la ratificación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y se abandonaron las negociaciones del Tratado Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP) que se negociaba con la UE,

[25] DE CONING, Cedric. «The BRICS: the last line of defence for globalization?». *Rising Powers Quarterly*. Vol. 2, n.º 4, 2017, pp. 83-93.

[26] NOLTE, Detlef. «Trade: the undervalued driver of regional integration in Latin America». *GIGA Focus Latin America*. N.º 5, septiembre de 2017.

[27] SANAHUJA, José Antonio y COMINI, Nicolás. «Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis». *Nueva Sociedad* n.º 275. Mayo-junio de 2018, pp. 32-46.

y como se indicará la Administración Trump pretende revisar los tratados de libre comercio vigentes desde posiciones más proteccionistas y nacionalistas, en clave más asimétrica, como ha ocurrido con Estados Unidos, Canadá y México con la revisión del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su sustitución por el Tratado México, Estados Unidos, Canadá (T-MEC). De igual manera, en la UE aumenta la oposición social y política al libre comercio –así lo indicaron en su momento las dificultades para la ratificación del Acuerdo Integral de Economía y Comercio con Canadá (CETA, por sus siglas en inglés)–, finalmente completada. Los gobiernos de Francia y de Alemania, por su parte, también se posicionaron en contra de las negociaciones del TTIP y han mirado con recelo otras negociaciones comerciales –como el acuerdo UE-Mercosur– en respuesta a demandas de un electorado más inclinado a posiciones críticas contra la globalización, en parte impulsadas por nuevas fuerzas de extrema derecha, que de manera creciente cuestionan las políticas de apertura de la globalización y sus efectos sociales.

Junto al cuestionamiento nacionalista del orden internacional liberal que surge de la Administración Trump y de la creciente influencia de la derecha y la ultraderecha nacionalista y otros países occidentales, hay que considerar el lento pero firme ascenso de China como socio comercial y fuente de inversiones, y la política más asertiva de Rusia a través de sus acuerdos financieros con países de la región, como Venezuela. Ese ascenso está siendo contestado por un mayor activismo en política exterior por parte de Estados Unidos, como se ha manifestado en su intervención en el recrudecimiento de la crisis de Venezuela en enero de 2019.

En el caso de Estados Unidos, ese giro se anunciaba, en primer lugar, en la nueva estrategia de seguridad nacional adoptada en noviembre de 2017 (Casa Blanca, 2017), que reformula la política exterior en clave de juego geopolítico entre grandes potencias. También significativo es su viraje en política comercial. La administración Trump plantea una inédita combinación de unilateralismo nacionalista y una peculiar ideología de neoliberalismo asimétrico, todo lo cual altera, aunque no transforma radicalmente, la matriz de política latinoamericana del periodo anterior[28]. Un documento elaborado por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos así lo establece[29], asumiendo la retórica nacionalista del *America first* para mostrar su preferencia por acuerdos bilaterales antes que por negociaciones multilaterales o plurilaterales. Se anuncia, en concreto, la renegociación de los 20 acuerdos de libre comercio que Estados Unidos tiene en vigor,

[28] VIGEVANI, Tullo y MAGNOTTA, Fernanda. «Os actors esternos: Agendas e estrategias dos Estados Unidos para a América Latina». *Pensamiento Propio* n.º 44, diciembre de 2016, pp. 179-216.

[29] USTR. *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. Washington: Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), marzo de 2017.

considerados «injustos» y «desequilibrados» en perjuicio propio, con una nueva lógica de «comercio administrado», para asegurar «reciprocidad» y reservar de nuevo a los Estados Unidos la capacidad soberana de adoptar medidas unilaterales de defensa comercial, frente a los mecanismos de resolución de disputas de dichos acuerdos, y/o los de carácter multilateral de la OMC; promover por encima de todo el empleo y el crecimiento en Estados Unidos; y evitar hacer concesiones en materia comercial ante imperativos geopolíticos.

En primera instancia, ello se tradujo en el inicio de una compleja renegociación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN)[30], al que pueden seguir involucrando acuerdos firmados con países de la región: con Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR), y con Colombia, Perú y Chile. Estarían, *a priori*, descartadas las expectativas de acuerdos similares de los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil, como se puso de manifiesto en la Cumbre del G20 de Buenos Aires de diciembre de 2018[31]. Desde enero de 2018 Estados Unidos también ha aplicado de manera unilateral un aumento de los aranceles a ciertos electrodomésticos y los paneles solares, y se han adoptado diversas medidas restrictivas o judiciales contra compañías de capital chino (Huawei, Broadcomm) en sectores tecnológicos y de comunicaciones. En marzo de 2018 se anunció la imposición unilateral de aranceles al acero (25 %) y al aluminio (10 %) apelando al discurso legitimador de la seguridad nacional, que proporciona cobertura legal a esa medida proteccionista unilateral al estar amparado por una salvaguarda prevista en las normas de la OMC. Estas medidas, particularmente dañinas para China y la UE, pueden ser muy costosas. Golpean a las industrias que dependen de acero y aluminio importado y pueden dar paso a represalias comerciales contra productos estadounidenses e iniciar así la «guerra» comercial y tecnológica, que a inicios de 2019 dista de haberse evitado[32]. Con el veto a la adquisición de tecnología por parte de firmas extranjeras y en particular de China, y el aumento de aranceles, Trump apela de nuevo a su base electoral y se enfrenta al Partido Republicano, tradicionalmente favorable al libre comercio, invocando argumentos de seguridad nacional que apuntan a nuevas guerras comerciales y tecnológicas.

La firma del nuevo tratado USMCA (*United States, Mexico and Canada Agreement*) o T-MEC (Tratado México, Estados Unidos y Canadá) el 28 de agosto de 2018 muestra que el alcance de esta revisión es menor al anunciado, y aunque es menos favorable que el NAFTA para Canadá y México, es mejor

30 USTR. *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation.* Washington: Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), 17 de julio.

31 THE ECONOMIST. *Building Bridges. Latin America's new trade agenda.* Londres: The Economist Intelligence Unit, 2017.

32 CHASE, Peter; SPARDING, Peter y MUKAI, Yuki. *Consequences of US trade policy on EU-US trade relations and the global trading system*. Bruselas: Parlamento Europeo, Policy Department for External Relations.

alternativa que la posibilidad de que no hubiera acuerdo. Estados Unidos, por ejemplo, no logró eliminar el mecanismo de resolución de diferencias comerciales del NAFTA, que permanece en el nuevo tratado. Los cambios que introduce este nuevo tratado respecto al NAFTA/TLCAN son significativos, en particular, en el sector automotriz, para el que se introducen normas de origen y requisitos salariales más exigentes, lo que significa más insumos originarios de Estados Unidos; y en cuanto a salvaguardas respecto a negociaciones con terceros de uno de los Estados-parte, posiblemente en alusión a China. Por todo ello, el T-MEC apunta, como se indicó, a un patrón de producción y comercio aún más regionalizado que global. El acuerdo, en cualquier caso, ha de ser ratificado por los tres países, y puede no encontrar apoyo en un congreso ya con mayoría demócrata[33].

Finalmente, el cuestionamiento de la OMC por parte de la administración Trump, y en particular el rechazo de sus normas sobre resolución de disputas comerciales es también un hecho desfavorable para los intereses de los países en desarrollo y en particular de los países de América Latina que no han firmado acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, pues abre un escenario más incierto ante el previsible retorno del unilateralismo por parte de ese país.

Frente a estas dinámicas: ¿tiene América Latina otros socios y opciones para sostener un sistema internacional abierto y sometido a normas multilaterales? Si se observa a otros actores y coaliciones, en Asia el foro de cooperación Asia-Pacífico (APEC) y en particular países como Japón han estado promoviendo el TPP tras la retirada de Estados Unidos. Reformulado como Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífica (CPTPP, por sus siglas en inglés), este acuerdo se firmó simbólicamente el mismo día en el que Trump anunciaba la subida de aranceles al acero y al aluminio. Aunque un TPP sin Estados Unidos no tendría el mismo peso y atractivo, y aleja a ese país de los mercados asiáticos, supone una clara señal política a favor de la globalización y los mercados abiertos por parte de los 11 países miembros, que suponen el 14,5 % del PIB y el 15 % del comercio mundial. China no es parte del CPTPP, ya que contiene disposiciones que sería difícil cumplir para un país que en muchos aspectos no es aún una economía de mercado, pero sigue promoviendo su iniciativa de tratado comprensivo para Asia-Pacífico (RCEP), y ha planteado una amplia estrategia geopolítica y económica que se proyecta hacia Eurasia y el Pacífico a través de la *Belt and Road Initiative* (BRI), en cuya cumbre de mayo de 2017 hubo una importante presencia latinoamericana.

La victoria electoral de Trump y su abrasiva política exterior, en particular hacia el orden multilateral y hacia la UE, el *brexit* y sobre todo la posibilidad de un *frexit* ante el ascenso de la ultraderecha en Francia, finalmente

[33] *THE ECONOMIST*. «America, Canadá and Mexico agree to a new trade deal». 1 de octubre de 2018.

conjurado con la victoria de Emmanuel Macron, parecen haber sacado de la parálisis política a la UE, que desde finales de 2016 parece haber tomado la iniciativa política en defensa de su propio modelo y del orden multilateral, asumiendo que la supervivencia de uno depende de otro. La UE se ha mostrado unida ante las negociaciones *brexit*, y ha aprobado una nueva Estrategia Global y de Seguridad (EUGS). En mayo de 2017, en particular, la Comisión aprobó el importante *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*, en el que frente al populismo rampante se aboga, como lo hace la Estrategia Global, por una globalización gobernada a partir de reglas equilibradas, un multilateralismo eficaz, y el horizonte universalista que supone la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, aprobada por Naciones Unidas en septiembre de 2015. A ello se suma el entendimiento que tras la victoria de Macron se observa en el eje franco-alemán, por ejemplo, ante las reuniones del G-20 en Hamburgo, que presentaron a un Estados Unidos aislado –tan solo próximo a un Reino Unido en una posición poco usual en ese foro a causa del *brexit*–, especialmente en materia de cambio climático y gobernanza de la globalización. En vísperas de esa reunión la UE anunció un acuerdo de libre comercio con Japón, apenas esbozado, pero que lanzaba una potente señal política frente a Estados Unidos. El ya mencionado CETA con Canadá y la negociación UE-Mercosur se han presentado en términos semejantes, y en relación a esta última, pareciera que existe una mayor disposición a hacer concesiones por ambas partes para lograr un acuerdo que sea meramente «amplio», aunque no llegue al óptimo de liberalización de los exigentes estándares de la más ortodoxa dirección de comercio de la Comisión Europea. Sin embargo, no se cumplieron las expectativas de que esa negociación pudiera estar lista a finales de 2017, coincidiendo con las reuniones del G20 en Argentina, y en el momento de entregar este escrito persisten aún muchos obstáculos.

Las negociaciones UE-Mercosur, en particular, ilustran que las pretensiones europeas de impulsar o liderar estas coaliciones a favor del orden liberal y la globalización no pueden obviar los límites que imponen los actores y dinámicas políticas domésticas. Esa UE que pretende liderar un sistema internacional abierto es la misma que pretende relegitimarse ante la ciudadanía como Unión, en palabras del presidente de la Comisión Europea, «que protege, empodera y defiende» frente a amenazas externas, sean de seguridad o del impacto de la globalización; que adopta un enfoque marcadamente securitario frente a las migraciones[34] o que renueva y endurece sus instrumentos de defensa comercial frente a los países emergentes. Esa UE, tras el *brexit*, depende de un liderazgo franco-alemán débil: en Alemania, la reedición de la *Große Koalition*, acordada en marzo de 2018, situó a Merkel en una posición más precaria, condicionada desde la derecha por Alternativa por Alemania y

[34] SANAHUJA, José Antonio. «La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis». *ICEI Working Papers* DT 01/18, enero de 2018.

la CSU bávara en materia de asilo y refugio, y una socialdemocracia también renuente a la apertura en materia comercial. Pero es quizás el renovado liderazgo europeísta de Macron el que encarnaría de manera más directa esas contradicciones. Quizás es la revuelta de los «chalecos amarillos» la que, al regreso de la cumbre de líderes del G20 de Buenos Aires, más claramente lo ha puesto de relieve: podría alegarse que la promesa globalista de Macron a sus electores ha sido, de nuevo, que se pueden lograr de manera simultánea los tres elementos del llamado «trilema de Rodrik» –la imposible conjunción de soberanía nacional, globalización profunda y democracia con derechos sociales– pueden alcanzarse; pero la imposibilidad de ese trilema vuelve a expresarse en sus reformas legales, que reducen derechos laborales en nombre de la competitividad; que limitan libertades, en nombre de la seguridad; en una política migratoria aún más restrictiva; o en la incapacidad de hacer concesiones en las negociaciones comerciales con terceros, como muestra la posición francesa, la más proteccionista, en las negociaciones UE-Mercosur.

Finalmente, América Latina también se enfrenta a otros riesgos a mediano y largo plazo relacionados con la reordenación global de los mercados y la geopolítica, el cambio tecnológico y la creciente tensión a la que está sometido el sistema multilateral para asegurar una gobernanza efectiva, representativa y legítima de la globalización.

El inicio de un nuevo ciclo de innovación tecnológica basada en la reorganización de la producción a partir de plataformas digitales, la automatización y la inteligencia artificial –la «cuarta revolución industrial»– hacen menos atractiva la deslocalización productiva a escala global característica de la globalización y reduce la importancia de las economías de escala y de las cadenas globales de suministro que han centrado algunas de las estrategias de inserción internacional de América Latina, en particular los países con modelos económicos más abiertos, obligando a una reevaluación de las mismas. Lo que parece indicar esa tendencia es el paulatino final de una etapa de globalización que se ha extendido por más de tres décadas, basada en el modelo transnacionalizado de producción de esa etapa[35]. La actividad productiva se reorganiza y relocaliza en mercados locales y regionales antes que globales, lo que supone un desafío para las estrategias de inserción internacional para los países de América Latina y el Caribe. A medida que la automatización reduce la importancia de los costos laborales, la ventana de oportunidad se va cerrando para que los países de bajos ingresos utilicen las exportaciones intensivas en mano de obra como estrategia de desarrollo[36]. Este proceso ya se ha iniciado y son algunos países emergentes, más intensivos en cuanto a actividad manufacturera, los que tienen mayor potencial

[35] THE ECONOMIST. «The retreat of the global company». 28 de enero de 2017.

[36] LUND, Susan; MANYIKA, James; WOETZEL, Jonathan; BUGHIN, Jacques; KRISHNAN, Mekala; SEONG, Jeonming y MUIR, Mac. *Globalization in Transition: The future of Trade and Value Chains*. McKinsey Global Institute, enero de 2019, p. VI.

de automatización y de «desindustrialización prematura». Por ejemplo, la renuncia de Ford a ampliar la producción en Hermosillo (México) en 2016 ante las presiones del presidente Trump, no significaría más empleo en Estados Unidos, como alega su retrógrada retórica proteccionista, y más bien apunta hacia dinámicas novedosas de relocalización, robotización y reindustrialización sin empleo en ambos socios. A escala global, este nuevo ciclo de innovación tecnológica supone mayor incertidumbre e inseguridad laboral, dado su alcance para el empleo, la fiscalidad o la protección social, y no sin conflictos, exigirá una amplia redefinición del contrato social tanto en los países avanzados como en desarrollo.

Los focos de tensión en 2019: Venezuela, Nicaragua, Guatemala

Venezuela: crisis enquistada y desborde regional[37]

A lo largo de 2018 y con el inicio de 2019 la situación de Venezuela ha seguido degradándose, con menores opciones tanto para los actores internos como para la comunidad internacional, hasta el punto de inflexión que ha significado la autoproclamación del presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, como presidente encargado del país. Ese escenario se ha caracterizado por el bloqueo político que ha supuesto un régimen cada vez más autoritario y represivo, aislado e impopular, con graves violaciones de los derechos humanos[38], una oposición dividida y sin rumbo, y el agravamiento de la crisis económica, la hiperinflación y un empobrecimiento generalizado. A mediados de 2018 la emigración venezolana se convirtió en un éxodo masivo a los países vecinos y un asunto clave de política interna en varios de ellos, que hizo inviable mantenerse en anteriores posiciones declarativas o de principio. Ese «desborde regional» de la crisis ha situado a esos países ante un imperativo humanitario de primer orden, poniendo de nuevo de relieve las carencias y divisiones internas del Grupo de Lima (GdL) y de las organizaciones regionales para abordar la crisis venezolana. Para los actores externos todo lo anterior significó un rango muy limitado de opciones para apoyar iniciativas regionales y/o multilaterales, más allá de las sanciones adoptadas por algunos países –Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea–, y de la débil respuesta regional e internacional ante los imperativos humanitarios planteados por la crisis social interna y los flujos migratorios al exterior.

---

[37] Esta sección se redactó entre noviembre y diciembre de 2018, y se actualizó a 27 de enero de 2018. Sus conclusiones son necesariamente preliminares, dada la fluidez de los acontecimientos en Venezuela en ese mes.

[38] ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Informe de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela*. Washington: OEA, 29 de mayo de 2018.

En enero de 2019 la larga crisis venezolana atraviesa un nuevo punto de inflexión, con importantes diferencias con los anteriores: la oposición interna, por primera vez en mucho tiempo, se presenta unida bajo el liderazgo de Juan Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional, quien se autodeclaró presidente en funciones el 23 de enero de 2019, con base en los artículos 233 y 333 de la Constitución venezolana. La mayoría de los gobiernos americanos, incluidos EE. UU. y Canadá, reconocieron rápidamente y de manera concertada a Guaidó como mandatario interino y le han animado a liderar una transición pacífica que desemboque en nuevas elecciones, como medida de presión para forzar la salida de Maduro. En este caso, la presión externa puede contribuir a desbloquear la situación, siempre y cuando contribuya a una transición pacífica vía elecciones, y no solo a una ruptura con deriva violenta.

El escenario político: atrincheramiento del régimen y oposición dividida y sin rumbo

Entre 2017 y 2018 el gobierno de Venezuela logró atrincherarse y consolidarse en el poder. Atajó violentamente las masivas movilizaciones de 2017, desarticulando la estrategia opositora de toma de las calles[39]; logró bloquear la iniciativa de referéndum revocatorio; ha despojado de poderes a la Asamblea Nacional (AN), de mayoría opositora, desde que el Tribunal Supremo de Justicia venezolano, compuesto por figuras leales a Maduro, la disolviera en marzo de 2017. Frente a ella, ha pretendido erigir una nueva «legitimidad de origen» convocando una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) en las elecciones de julio de 2017, que la oposición boicoteó, y que no ha sido reconocida por la UE, Estados Unidos y el GdL; no hay ya contrapesos democráticos ni independencia del poder judicial o del órgano electoral, y pese a la mayor represión y ser más impopular, aún tiene cierto apoyo social, por lealtad, ideología, y/o por su dependencia de subsidios o alimentos, a través de mecanismos como el «carné de la patria»[40].

Elemento clave en ese bloqueo político ha sido el cierre abrupto de los «diálogos de Santo Domingo» (diciembre de 2017 a enero de 2018), con la mediación del presidente dominicano, Danilo Medina, y del ex presidente español José Luis Rodríguez Zapatero y el respaldo del GdL y otros países como «facilitadores». Las esperanzas abiertas por este proceso, en el que parecían haberse alcanzado algunos acuerdos, se frustraron con la convocatoria unilateral de elecciones presidenciales y la posterior prohibición de que la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) se presentara como bloque unitario, lo que explica su posición de boicot, y también fue un factor de división, pues uno de sus miembros (Avanzada Progresista, de Henri Falcón)

[39] LLORENS, Manuel. «Dolor país, versión Venezuela. Las protestas de 2017 y sus secuelas». *Nueva Sociedad* n.º 274. Marzo-abril de 2018, pp. 71-82.

[40] «La cartilla de racionamiento de Maduro». *El País*. 2 de septiembre de 2018.

sí decidió participar. En esas elecciones Maduro era el único candidato con posibilidades reales, y pese a las evidencias de fraude se registró un nivel de abstención sin precedentes. Aunque mostraron la erosión del apoyo y legitimidad del régimen, y no fueron reconocidas por la mayoría de los países de América Latina, Estados Unidos y la propia UE, consolidaron al gobierno en el poder[41].

La división interna de la oposición ha sido un factor clave en ese bloqueo: la Mesa de Unidad Democrática (MUD) no ha sido el frente unido opositor que logró ser en 2015. La pluralidad de la MUD podría haber sido una de sus fortalezas, pero ha provocado frecuentes disputas internas. Tras sucesivas derrotas en las elecciones presidenciales de 2008 y 2013 frente al candidato Hugo Chávez, posiblemente el mejor momento de la MUD es la amplia victoria obtenida en las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre de 2015, al conseguir 112 de los 167 diputados de la Asamblea Nacional (56,2 % de los votos). Era la primera victoria electoral de peso para la oposición venezolana en 17 años. Desde 2017, sin embargo, la oposición se fracturó, y buena parte de sus dirigentes han sido inhabilitados, han sido condenados a prisión por distintos motivos, o están en el exilio. Para la oposición, el fin del diálogo de Santo Domingo y el boicot a las elecciones presidenciales de 2018 podría haber sido un factor de unidad, pero fue lo contrario. La MUD se disolvió formalmente a finales de 2018, confirmando que la oposición estaba dividida, sin estrategia ni rumbo claro, y debilitada tras una larga sucesión de errores, conflictos internos y derrotas[42]. Parte de la MUD buscó un acomodamiento con el régimen: tras las elecciones regionales de 2017 algunos gobernadores opositores se han juramentado ante la ANC, a pesar de no ser reconocida por esa coalición[43]. El grupo «Soy Venezuela» de María Corina Machado y Antonio Ledezma, el más duro, se escindió de la MUD antes incluso de su disolución; rechazó los diálogos de Santo Domingo, ha reclamado una «intervención humanitaria» apelando al principio de «responsabilidad de proteger», incluso recurriendo a la fuerza militar, y que Maduro sea juzgado por crímenes de lesa humanidad[44]. En abril de 2018 la AN votó mayoritariamente que se enjuicie a Maduro por corrupción y otros delitos, y propuso una «Corte Suprema en el exilio». Estas posiciones no fueron respaldadas por el GdL, que ha rechazado

41 INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). «Cómo detener la onda expansiva de la crisis en Venezuela». *ICG Report* n.º 65. Bruselas, 21 de marzo de 2018.

42 INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). «Fuego amigo: el caos de la oposición venezolana». *ICG Report* n.º 71. 23 de noviembre de 2018. Ver también LOZANO, Daniel. «Dividida en seis grupos, la oposición al chavismo toca fondo». *La Nación*. 10 de noviembre.

43 BBC Mundo. «Las divisiones de la oposición en Venezuela: 4 de sus 5 gobernadores electos se juramentan ante la controvertida Asamblea Constituyente». 24 de octubre de 2017.

44 LA RAZÓN. «Ledezma reclama una intervención extranjera en Venezuela para acabar con Maduro». 26 de noviembre.

formalmente cualquier forma de intervención militar, con la excepción del nuevo Gobierno de Colombia de Iván Duque que respalda esa «línea dura» al abogar por un «cambio de régimen». Para la comunidad internacional, la consecuencia de esas fracturas es que no ha habido interlocutores claros ni estrategia a la que apoyar[45].

El rechazo al diálogo de parte de la oposición, la adopción de sanciones internacionales y la denuncia ante la Corte Penal Internacional, que se examina *infra*, también han alentado el atrincheramiento y la cohesión del núcleo dirigente y la cúpula de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB), que no puede negociar y hacer concesiones porque no ve ninguna salida. A lo largo de 2018 no se evidenciaron fracturas ni disidencias destacables dentro de esa cúpula o en la FANB, más allá de algunas tensiones entre la cúpula militar y los oficiales medios y suboficiales y soldados que también experimentan las penurias de la población y, en ocasiones, han desertado por ese motivo. La relativa tolerancia del régimen a su propia corrupción es también un instrumento de control interno del gobierno y sus cuadros, incluyendo los oficiales de mayor rango de las Fuerzas Armadas.

El desplome económico y la posible implosión del régimen

La mayor debilidad del régimen se sitúa en una economía en rápido declive, con hiperinflación, fuera de control, sin apenas reservas de divisas y en elevado riesgo de *default* en el pago de la deuda externa[46]. Este es un factor de cambio clave en el escenario que se ha abierto con el reconocimiento internacional del autoproclamado presidente Juan Guaidó, en la medida que los actores externos cierren el acceso de divisas al régimen de Maduro. Entre 2013 y 2018 el PIB puede llegar a contraerse un 45 %. El proceso inflacionario se acelera a partir de octubre de 2017 y el FMI prevé un 13 000 % en 2018, equiparable a la que sufrió la República de Weimar, que supone un empobrecimiento generalizado y una crisis social sin precedentes, que ha revertido los avances sociales de la anterior etapa de «bonanza» petrolera; ello alienta también el aumento de la criminalidad, y explica la aceleración de la migración al exterior. La combinación de caída de los precios y de la producción de crudo –en 1999 Venezuela produjo 3,4 millones de barriles diarios; en 2018 solo 1,34 millones– es un factor clave para explicar el déficit fiscal, en torno al 20 % del PIB, el recurso a la emisión de dinero y el impago de la deuda[47].

---

[45] LOZANO, Daniel. «Dividida en seis grupos, la oposición al chavismo toca fondo». *La Nación*. 10 de noviembre de 2018.

[46] SUTHERLAND, Manuel. «La ruina de Venezuela no se debe al "socialismo" ni a la "revolución"». *Nueva Sociedad* n.º 274. Marzo-abril de 2018, pp. 142-151.

[47] KASSAI, Lucia. «Venezuela's Decline from Oil Powerhouse to Poorhouse». *Bloomberg Businessweek*. 15 de noviembre de 2018.

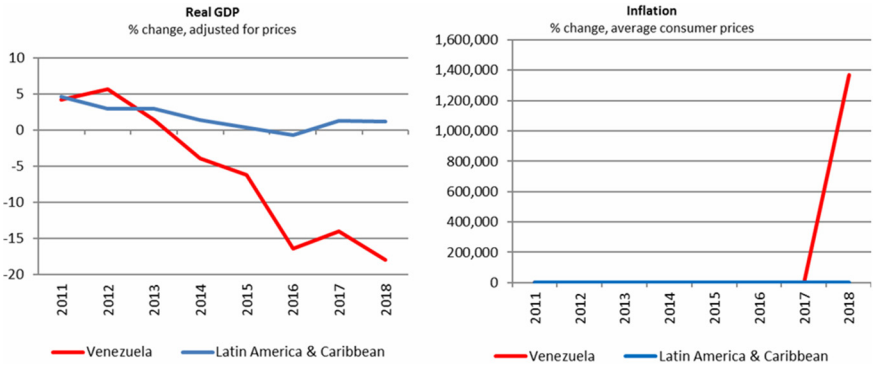


Imagen 1. Venezuela: colapso económico e hiperinflación. Fuente: IMF, World Economic Outlook. October 2018

El apoyo político y financiero que Venezuela ha encontrado en Rusia y, de manera más matizada, en China, se debe a que a cambio ha otorgado, en una lógica extractivista, mayores concesiones a Rosneft –bloques de explotación, empresas conjuntas con PDVSA– y, en cuanto a China, a que el crédito de ese país ha garantizado, vía Banco Central, con reservas de petróleo. El riesgo de impago y una posible incautación de activos petroleros por los acreedores significarían el colapso económico. Para el gobierno es vital atajar la inflación, estabilizar la economía y evitar el impago de la deuda. El plan de ajuste económico y reforma monetaria lanzado a mediados de 2018, que no ha logrado atajar los desequilibrios macroeconómicos básicos puede estar abocado al fracaso[48]. El lanzamiento de la criptomoneda «petro», respaldada por reservas de petróleo y otros recursos naturales, no ha significado la afluencia de recursos esperada[49].

El apoyo económico en el exterior es vital: Maduro viajó a China el 14 de septiembre de 2018 en busca de fondos. Se firmaron diversos acuerdos sectoriales que comportan, según se anunció, importantes inversiones de China en el sector petrolero. Sin embargo, no se acordaron nuevas líneas de crédito de rápido desembolso para estabilizar la balanza de pagos y la moneda venezolana[50]. Entre 2005 y 2016 China ha concedido a Venezuela préstamos por 62 200 millones de dólares, convirtiéndose en el principal acreedor internacional del país, pero desde 2017, ante el deterioro de la solvencia de Venezuela, esos flujos han cesado. En noviembre de ese año Venezuela cerró un acuerdo de reestructuración de deuda con Rusia, y en diciembre de 2018 logró nuevos acuerdos de inversión, en el marco de un

[48] SUTHERLAND, Manuel. «¿Nicolás Maduro tiene un plan? "Socialismo", hiperinflación y regresión social». *Nueva Sociedad*. Agosto de 2018.

[49] ELLSWORTH, Brian. «Special Report: In Venezuela, new cryptocurrency is nowhere to be found». *Reuters*. 30 de agosto de 2018.

[50] «La ayuda de China no aportará ingresos para paliar la crisis de Venezuela». *El País*. 24 de septiembre de 2018.



Imagen 2. Flujo de los migrantes y peticionarios de asilo venezolanos. Fuente: CRS

visible acercamiento diplomático y militar[51]. La reforma económica y el difícil acceso a nuevos créditos de Rusia o China son tal vez su última oportunidad y de no ser posible, entonces tendrá que aceptar asistencia humanitaria, que ha rechazado, y/o enfrentar un colapso económico y sus impredecibles consecuencias políticas, que supondría concesiones ante la oposición y los actores externos que en enero de 2019 han reconocido a Juan Guaidó como presidente legítimo.

Crisis migratoria y desborde regional

El rápido aumento de los flujos migratorios a los países vecinos y los problemas asociados de acogida y asistencia suponen un desbordamiento regional de la crisis. Según datos de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), de 2015 a noviembre de 2018 el número de venezolanos en el exterior

[51] «Rusia da un respiro a Venezuela, estrangulada por la deuda». *El País.* 16 de noviembre de 2017. «Maduro cierra contratos con Rusia por valor de más de 6 000 millones de dólares». *El Mundo.* 6 de diciembre de 2018.

pasó de unos 700 000 a más de tres millones, y un 70 % se había desplazado a otros países sudamericanos, en particular Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Argentina y Brasil. Otros contingentes importantes, con más recursos, se habían dirigido a Estados Unidos y España[52]. Más allá de su importancia intrínseca como cuestión humanitaria, el desplazamiento masivo se ha convertido en un problema a la vez de política interna y regional, ante el que los gobiernos vecinos han de dar respuesta, no sin contradicciones internas –incluyendo brotes de xenofobia alimentados por actores de extrema derecha– entre la retórica de solidaridad con Venezuela y los condicionantes internos[53]. Ello dificulta las políticas meramente declarativas que hasta ese momento han caracterizado el GdL, aunque también abrió oportunidades para políticas de concertación regional, al menos en esas agendas, dejando atrás las divisorias ideológicas que hasta ahora han marcado la región, como ilustra la aproximación al GdL del Ecuador[54].

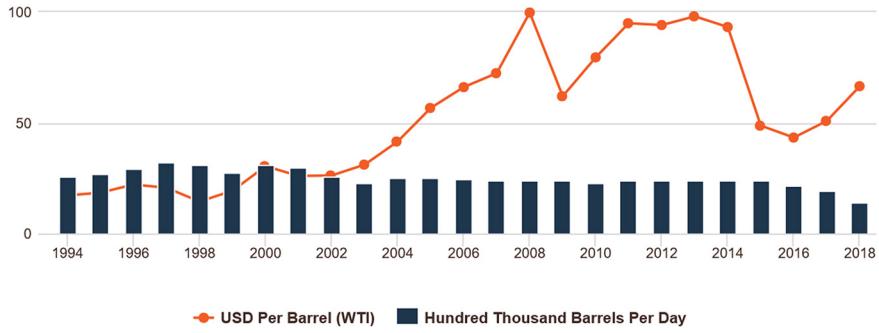


Imagen 3. Producción de petróleo crudo de Venezuela y precios globales, 1994–2018. Fuente: CFR Editorial. Source: OPEC, U. S. Energy Information Administration

Los propios países latinoamericanos, sin embargo, no han sido capaces de coordinar acciones o de establecer un mecanismo regional[55]. En septiembre de 2018 once países de la región se reunieron en Quito, por iniciativa de Ecuador, para coordinar la acción regional ante la crisis migratoria. La

[52] GÓMEZ, Enrique. «The Venezuelan Migrant Crisis». *Briefing*. Parlamento Europeo, PE 630.343, diciembre de 2018.

[53] MIJARES, Víctor M. y ROJAS, Nastassja,. «Venezuelan Migration Crisis puts the Region's Democratic Governability at Risk». *Giga Focus Latin America* n.º 6. Octubre de 2018.

[54] SERBIN PONT, Andrei. «La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo». *Pensamiento Propio* n.º 47, 2018, pp. 129-158. CRIES. *Respuestas regionales a la crisis en Venezuela: resguardando los derechos humanos de refugiados y migrantes*. Buenos Aires. 15 de marzo de 2018.

[55] CAMILLERI, Michael J. y OSLER HANSON, Fen. *No Strangers at the Gate. Collective Responsibility and a Region's Response to the Venezuelan Refugee and Migration Crisis*. Washington: Centre for International Governance and The Inter-American Dialogue, octubre de 2018.

«Declaración de Quito» adoptada en esa reunión, sin embargo, no logró establecer ningún mecanismo regional y se acordó seguir trabajando «de manera individual y cooperar según cada país lo estime adecuado y oportuno». Además de un llamado a la implicación mayor de la cooperación internacional y en particular de Naciones Unidas, la OEA y la OIM, se demandó del Gobierno de Venezuela la aceptación de un mecanismo de asistencia en su territorio –lo que no fue aceptado por Bolivia, que no firmó la Declaración–, así como la emisión de pasaportes para sus nacionales, y a los países vecinos, la aceptación de documentos caducados como documentos de viaje válidos, frente a la posición de aquellos países –Perú y Ecuador– que pretendían rechazar a los migrantes venezolanos sin documentos en vigor. Una segunda reunión regional en Quito, en noviembre, condujo al compromiso de dar acogida y oportunidades laborales a los migrantes y refugiados venezolanos, de acuerdo con la legislación y condiciones de cada país.

A lo largo de esta crisis, la respuesta humanitaria inmediata no ha sido suficiente para responder al imperativo humanitario de asistencia a los migrantes y compartir la carga de los países vecinos. Según el BID, solo Colombia necesitará 1 500 millones de dólares al año para atender a los migrantes y/o refugiados que ha recibido, lo que está lejos, por ejemplo, de los 50 millones de dólares otorgados por Estados Unidos y la UE hasta finales de 2018. La escasa ayuda exterior ha sido una oportunidad perdida para contribuir a prevenir los brotes de rechazo y xenofobia, que ya han sido aprovechados por líderes oportunistas, afirmando un enfoque de solidaridad y derechos humanos; como contrapunto a las sanciones y vía de vinculación constructiva; y para involucrar a distintos agentes internos y externos en un diálogo menos polarizado y politizado que genere un mínimo de confianza. Si bien esa actuación ha de comenzar con los migrantes al exterior, puede extenderse a la crisis interna, con el argumento añadido de prevenir flujos de salida, involucrando a agencias de gobierno, de Naciones Unidas y otras de carácter independiente (Iglesia/Cáritas, Cruz Roja, organizaciones de la sociedad civil, ONG internacionales como Oxfam). Esto último requeriría, como requisito previo, un reconocimiento de la crisis humanitaria por parte del Gobierno de Maduro que este ha rechazado. Una iniciativa regional de asistencia a migrantes y personas refugiadas permitiría un mayor involucramiento de Naciones Unidas, dando cumplimiento a los compromisos adoptados por el secretario general, António Guterres, sorteando obstáculos en el Consejo de Seguridad y en particular del apoyo, cada vez más matizado, de Rusia y China al régimen. Supone también exigencias para los países vecinos en cuanto al respeto al derecho internacional y las condiciones legales y laborales de acogida. Frente al discurso del régimen de que la ayuda es la antesala de una intervención externa, se ha señalado que es imprescindible diferenciar desde el primer momento la asistencia humanitaria de la «intervención humanitaria», y separarla estrictamente de condiciones políticas para lanza un mensaje claro de compromiso con la población y el imperativo humanitario y de derechos humanos.

Las dificultades de la acción regional frente a la crisis

La capacidad de actuación desde los marcos regionales, sin embargo, es ahora menor y más allá de Venezuela, expresan una crisis más amplia del regionalismo latinoamericano ante el ciclo de gobiernos conservadores dominante en la región. Ni la OEA, ni la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), ni la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), han podido actuar debido a las fracturas generadas por la propia crisis venezolana y la aparición del GdL. Este último grupo, pese a su afinidad ideológica, presenta divisiones importantes y tampoco ha sido eficaz. En la OEA, Venezuela mantiene los apoyos suficientes para formar una minoría de bloqueo ante las propuestas de su SG, Luis Almagro, y del GdL y Estados Unidos para sancionar a Venezuela suspendiendo su participación en la organización. En cualquier caso, una eventual suspensión no tendría consecuencias prácticas porque en abril de 2018 Venezuela denunció el tratado constitutivo de la OEA para abandonar la organización, lo que tendrá efecto un año después. Finalmente, el argumento del gobierno de Maduro de que la OEA legitima la intervención estadounidense sigue teniendo resonancia en la región, en particular tras las polémicas declaraciones de Luis Almagro del 14 de septiembre justificando una vía militar; e incluso en el GdL hay fuertes resistencias a adoptar sanciones en ese marco[56].

Respecto a UNASUR, los apoyos regionales que aún tiene Maduro, la regla de la unanimidad y la inconcreción de la cláusula democrática de esta última explican en parte la parálisis de estas instancias regionales. La CELAC no ha podido ser convocada, ni realizar su cumbre bienal con la UE ante la fractura política que supone Venezuela. Respecto a UNASUR, los países del GdL se han retirado temporalmente, en una suerte de «crisis de silla vacía», alegando que UNASUR «encubre» al régimen venezolano, y Colombia, tras la elección de Iván Duque, ha anunciado su retirada definitiva, sobre todo por razones electorales internas. Así, la región se ha incapacitado a sí misma para poder actuar concertadamente ante esta crisis o al menos, ante sus manifestaciones humanitarias.

Respecto al GdL, también presenta fracturas internas, referidas tanto a salidas que impliquen el uso de la fuerza y el riesgo de violencia, como a la imposición de sanciones y su alcance. Incluso si se trata de sanciones selectivas e «inteligentes» como las adoptadas por Estados Unidos, Canadá o la UE, el GdL no tiene base legal para su adopción y no hay precedentes en la región al margen de la legalidad y legitimidad que otorgan organizaciones como la OEA, Mercosur o UNASUR. El GdL, por último, es a la vez consecuencia y causa de la fractura política que paraliza a la región. Que este grupo se

[56] «Las potencias de América Latina rechazan una intervención militar en Venezuela», 12 de agosto de 2017; y «El Grupo de Lima rechaza cualquier intervención militar en Venezuela». *El País*. 16 de septiembre.

erija en protagonista regional frente a la crisis venezolana puede ser tanto parte de la solución, si permite una actuación concertada, como del problema, por su sesgo ideológico y por el alineamiento de alguno de sus países –en particular, la Colombia de Iván Duque, y desde finales de 2018, el Brasil de Jair Bolsonaro– con los sectores más reacios al diálogo y la negociación y que están a la espera de que la intervención externa fuerce un «cambio de régimen».

En ausencia de respuestas regionales, la vía de las sanciones solo ha sido adoptada por Canadá, la UE y Estados Unidos, aunque con distinto alcance: en los tres casos se han establecido restricciones de visados y congelación de activos de altos cargos del gobierno, más como reacción a la involución política que como instrumento para promover salidas negociadas. Estados Unidos ha restringido el crédito al Gobierno y PDVSA; y la UE ha adoptado un embargo de armas y material que pueda utilizarse en violaciones de los derechos humanos. Hasta el momento, estas sanciones selectivas no han impedido el atrincheramiento del régimen –por el contrario, pueden haberlo alentado–, no han sido secundadas por la propia región a través del GdL y según algunas encuestas tampoco tienen apoyo mayoritario de la población. En ese sentido, sanciones como las sugeridas por la Administración Trump sobre el sector petrolero venezolano solo agravarían las penurias que ya sufre la población. Por otro lado, aun considerando la gravedad de la crisis venezolana y sus violaciones de los derechos humanos, las sanciones pueden tener un problema de credibilidad y evidencian un «doble rasero» y una actuación selectiva ante otros países.

Los riesgos del «cambio de régimen» a través de opciones violentas

Algunos actores, entre ellos Estados Unidos, han abogado por un golpe militar que suponga el derrocamiento del régimen. El 8 de septiembre *The New York Times* hacía pública una filtración revelando que a finales de 2017 y principios de 2018 el Gobierno de Donald Trump mantuvo al menos tres reuniones secretas con militares venezolanos en las que se solicitó su apoyo para un golpe militar con el objeto de derrocar a Maduro y su régimen[57]. Estados Unidos no se involucró en esos planes, no tanto por una cuestión de principio o de estrategia política, sino por la escasa solidez de la intentona. La filtración, por parte de un «topo» del Departamento de Estado y posiblemente del equipo de Asuntos Hemisféricos, podría tener como objetivo torpedear la «línea dura» de la Administración Trump, y forzar el retorno a una estrategia basada en la presión diplomática y una eventual negociación. Esas revelaciones produjeron diversos pronunciamientos en contra de opciones militares y de un golpe militar, entre las que se encuentra un duro

[57] LONDOÑO, Ernesto y CASEY, Nicholas. «El gobierno de Trump discutió un posible golpe de Estado con militares rebeldes en Venezuela». *The New York Times* en español. 8 de septiembre de 2018.

editorial de ese mismo periódico[58], y otras voces latinoamericanas, recordando el rechazo que suscita en la región el historial intervencionista de Estados Unidos, abogando por mantener abiertas todas las opciones diplomáticas y políticas[59].

Tras difundirse esas filtraciones, el propio secretario general de la OEA, Luis Almagro, en declaraciones a los medios en una vista a la frontera entre Colombia y Venezuela el 14 de septiembre de 2018, planteó públicamente que ante la crisis de Venezuela no debería descartarse «ninguna opción». De manera más específica, se refirió a un posible golpe militar para derrocar al gobierno de Maduro. Estas declaraciones suscitaron un amplio rechazo en la región: el 16 de septiembre 11 de los 14 gobiernos del GdL (todos menos Colombia, Canadá y Guyana) adoptaron un comunicado conjunto rechazando cualquier opción que implique una intervención militar en Venezuela, o amenazas o uso de la fuerza, reafirmando que cualquier salida debe estar basada en el diálogo y la negociación y ser de carácter pacífico. En este sentido, las declaraciones de Almagro sirvieron para poner de nuevo de manifiesto las divisiones en el seno del GdL y la posición más beligerante de Colombia. A la postre, fueron contraproducentes, pues dieron oxígeno al gobierno de Maduro, alimentando su discurso antiimperialista, y obstaculizaron una posible salida negociada. Las posteriores declaraciones del presidente Trump el 25 de septiembre, reafirmando la opción del golpe militar, alinearon de nuevo a Almagro con la línea política seguida por Estados Unidos y suscitaron de nuevo un amplio rechazo regional.

Todo esto muestra que parte de la oposición y algunos países del GdL, quizás esperando un colapso económico y/o a un levantamiento en el seno de las FANB, parecen haber apostado por un «cambio de régimen» por vía militar. Esta posición, sin embargo, minusvalora los riesgos políticos y de violencia y represión que supondría el intento de desalojo del Gobierno por la fuerza. Respecto a la intervención externa, es una posición inconsecuente y se basa en premisas etéreas o llamamientos retóricos a una «intervención humanitaria», y casi ningún país de la región la acepta por razones de principio, en particular si fuera Estados Unidos quien la planteara o respaldara. Ese escenario, de realizarse, podría ser desastroso: una intervención militar comporta riesgos muy altos de sumir al país en la inestabilidad y el conflicto armado, dado el gran número de armas ilegales y la presencia de grupos armados violentos al margen de la legalidad. Por el mero hecho de plantearse, la opción militar solo ha servido para reforzar la mentalidad de «estado de sitio» del Gobierno, conducir a su atrincheramiento, y facilitarle un discurso antiimperialista que en nada ha contribuido a la solución de la crisis. Por

[58] «Stay Out of Venezuela, Mr. Trump». *The New York Times*. 11 de septiembre.

[59] TULCHIN, Joseph S. «The ´military option´ in Venezuela is an illusion». Geopolitical Intelligence Services (GIS), 12 de octubre de 2018; INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). «The risks of diplomatic rupture with Maduro's Venezuela». *ICG Statement*. 18 de diciembre de 2018.

todo ello, algunos actores externos se han mantenido firmes en la exigencia de que se retorne a la mesa de negociación, mediante esquemas como el de un «grupo de contacto» propuesto por la UE en octubre de 2018 por iniciativa de España.

Un incierto camino judicial: la demanda ante la Corte Penal Internacional

El 26 de septiembre, cinco gobiernos latinoamericanos (Argentina, Colombia, Chile, Perú y Paraguay), además del Gobierno canadiense, solicitaron a la Corte Penal Internacional (CPI) que investigase la comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela desde febrero de 2014. Se trata de una solicitud inédita en tanto, desde su creación, ningún Estado ha solicitado la intervención de la CPI en otro país. El 29 de septiembre el Gobierno francés apoyó esta iniciativa en un comunicado que también reclamaba a las autoridades que entablasen un diálogo político con la oposición. La petición se apoya en un informe de la OEA de mayo de 2018 que estima que existe «fundamento suficiente» para afirmar que se han cometido crímenes de lesa humanidad, así como en un informe del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU. Conforme al Estatuto de la CPI, la demanda no se dirige al Estado venezolano, sino a las personas que puedan haber cometido tales delitos. Además, existen dudas respecto a los fundamentos jurídicos de esta demanda. Aunque en Venezuela se han producido graves violaciones de los derechos humanos, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, pueden estar aún lejos de los crímenes masivos y/o los delitos de lesa humanidad y genocidio que constituyen el objeto de la actuación de la CPI.

Tanto Brasil como España, con motivo del encuentro bilateral entre los ministros Aloysio Nunez y Josep Borrell el 11 de octubre de 2018, se han hecho eco de esas dudas, que comparten otros países, alegando además que la demanda puede interferir en el proceso iniciado por la propia fiscalía de la CPI, y no contribuye a una salida negociada. En febrero de 2018 la fiscal de la CPI, Fatou Bensouda, ya había iniciado un «examen preliminar» para determinar si existían esos delitos. La demanda impulsada por los países antes citados tiene por objeto dejar atrás dicho examen, forzando la apertura de una investigación formal y así dejar atrás el tortuoso y lento proceso que comporta el examen preliminar hasta que se abre dicha investigación. Sin embargo, la fiscal ha rechazado de momento esa posibilidad y continuará con el «curso normal» del examen preliminar. Un factor importante al respecto es el rechazo estadounidense a la jurisdicción de la CPI, por razones ajenas a Venezuela. De nuevo, la apertura de la investigación podría alentar un «cierre de filas» entre los cargos del gobernante PSUV, aunque tampoco se descarta que genere fisuras. Parte de la oposición, más radical, respalda la demanda. Para el sector más moderado puede ser un instrumento de presión, que deslegitima al régimen venezolano, pero no contribuye a las negociaciones ni a una eventual transición política, y puede actuar como elemento preventivo ante ulteriores violaciones de los derechos humanos.

Como se puede concluir de todo lo anterior, a lo largo de 2017 y 2018 ha habido pocas opciones para una vinculación constructiva de América Latina y de la comunidad internacional ante una crisis enquistada debido al rechazo al diálogo por parte del Gobierno y de amplios sectores de la oposición, la división interna de esta última y el bloqueo de las organizaciones regionales y el sistema interamericano.

En enero de 2019 se produce un importante giro en la crisis venezolana. El antecedente más inmediato es la toma de posesión de Nicolás Maduro como presidente el 10 de enero de 2019, considerada ilegítima por Estados Unidos, el GdL y la UE, por fundamentarse en unas elecciones ampliamente cuestionadas[60]. El 15 de enero la AN lo declara «usurpador». Juan Guaidó, presidente de dicho órgano desde el 5 de enero de ese año, convocó a una jornada de movilizaciones el 23 de enero con el objeto de asumir la presidencia de manera interina, contando para ello con el respaldo expreso de Estados Unidos, a través del vicepresidente Mike Pence, y de los gobiernos de Canadá y Colombia, entre otros del GdL. Con ello, la oposición interna, por primera vez en mucho tiempo, se presentó unida, con un liderazgo claro y un fuerte apoyo de la Administración Trump. En esa fecha, en un «cabildo abierto», Guaidó se autoproclamó «presidente encargado» a partir de lo dispuesto en los artículos 233 y 333 de la Constitución venezolana, el primero de los cuales prevé esa figura con el mandato de convocar elecciones en un plazo de treinta días, y reclamó el apoyo del Ejército. Ese acontecimiento es también la expresión de la indisimulada intervención de Estados Unidos, previamente concertada que, a través de las redes sociales, y una hora antes incluso de que el propio Guaidó lo comunicara, ya le había «reconocido» como presidente legítimo. Poco después, el secretario de Estado Michael R. Pompeo difundía por Twitter un comunicado instando a los militares a intervenir en su favor[61]. En una rápida secuencia, los miembros del GdL y Ecuador, así como Canadá, se sumaron a ese reconocimiento, respaldando la intención de Guaidó de liderar una transición pacífica que desemboque en nuevas elecciones con el propósito de forzar la salida de Maduro[62].

[60] HERRERA, Ana Vanessa y LONDOÑO, Ernesto. «La oposición venezolana declara ilegítimo a Maduro y apuesta por la deserción de sus aliados». *The New York Times* en español. 15 de enero de 2019.

[61] GARRIE, Adam. «Venezuela's Twitter Coup – a 20th Century Style US Intervention in Latin America with 21st Century Characteristics». *Eurasia Future*. 24 de enero de 2019. GOODMAN, Joshua; LUGO, Luis Alonso, y GILLIES, Rob. «AP Exclusive - Anti-Maduro coalition grew from secret talks». *The Washington Post*. 25 de enero.

[62] A 26 de enero de 2019, en América Latina y el Caribe, Maduro cuenta con el apoyo expreso de los gobiernos de Bolivia, Cuba y Nicaragua. México y Uruguay han llamado al diálogo a través de un comunicado conjunto, sin reconocer a Guaidó, al igual que 12 de los 15 gobiernos de la CARICOM a través de una declaración conjunta.

De inmediato, se planteó una amplia controversia: aunque no hay dudas sobre la legitimidad democrática de la AN, sí las hay sobre la autoproclamación y la interpretación de la Constitución en la que esta se ha basado; y por ser ese «reconocimiento» contrario a las prácticas asentadas en la diplomacia y el derecho internacional en torno al reconocimiento de gobiernos, basadas en el control efectivo de las autoridades y en su capacidad de cumplir con las obligaciones internacionales propias de un Estado, y no por su perfil político y/o su respaldo democrático; por suponer el retorno de Estados Unidos a prácticas abiertamente intervencionistas, afines a la «doctrina Monroe», más que a la «doctrina Jefferson», que alude a la práctica estadounidense, también muy asentada aunque no única, de reconocer gobiernos «de facto» que ejercen un control efectivo en su territorio y población, independientemente de su forma de gobierno; y por ser también contraria a la «doctrina Estrada», originaria de México y muy asentada en América Latina, que rechaza el reconocimiento o no de gobiernos como instrumento de la política exterior por ser una práctica intervencionista y contraria a los principios de autodeterminación y de igualdad soberana de los Estados.

Invocando esos mismos principios, y en nombre de la doctrina Estrada, México y Uruguay no reconocieron a Guaidó, y se ofrecieron para mediar en aras de una salida negociada y pacífica de la crisis. Tampoco lo hizo en un primer momento la UE, a través de una declaración de la alta representante Federica Mogherini de 23 de enero, aunque se reclamó la convocatoria de elecciones y un proceso de transición. Por su parte, Naciones Unidas reclamó diálogo y expresó el temor de que la crisis pudiera conducir a un enfrentamiento armado. Rusia, Turquía, Irán y de manera más discreta China expresaron su respaldo a Maduro y su gobierno. Con ello, la disputa en torno a Venezuela adquirió de inmediato la fisonomía de un enfrentamiento geopolítico clásico y una muestra del retorno de Estados Unidos a la región, frente a la creciente influencia de China y de Rusia.

El 26 de enero la UE, tras una larga y difícil negociación, dio a conocer una nueva declaración de la alta representante, en la que sin reconocer ni mencionar a Guaidó reclamaba nuevas elecciones presidenciales, con garantías, señalando que, si estas no eran convocadas «en los próximos días», adoptaría nuevas acciones, «incluyendo la cuestión del reconocimiento del liderazgo en el país en línea con artículo 233 de la Constitución venezolana». Esa declaración no se pronuncia respecto a quién ha de convocar las elecciones, pero reitera la legitimidad democrática de la AN, desconoce a Maduro y no le deja otra opción que aceptar una convocatoria electoral que conduzca a su salida del poder. Sin embargo, era también la expresión de la división interna de la UE, con varios Estados miembros reacios a ese reconocimiento –en particular, Austria, Grecia e Italia– en virtud, entre otras razones, del principio de no intervención. De manera simultánea, y al margen de la UE, los gobiernos de Alemania, España y Francia, que habían presionado a sus socios de la UE en ese sentido, anunciaron un plazo de ocho días, después del

cual se sumarían a dicho «reconocimiento»[63]. Ese mismo día, en el Consejo de Seguridad, Venezuela rechazó explícitamente ese ultimátum.

El «reconocimiento» de Guaidó como presidente no es sino el inicio de una secuencia más amplia: daría paso a la congelación de activos del Gobierno de Venezuela por parte de Estados Unidos y de otros países, y a transferir al «presidente interino» el control de las reservas de oro y divisas en el exterior, de los ingresos del petróleo y de activos de PDVSA, como la empresa CITGO, ubicada en Estados Unidos, para que cuente con recursos para su funcionamiento y para facilitar ayuda material a la población. Semanas antes de la autoproclamación de Guaidó, el Reino Unido, a instancias de Estados Unidos, ya había denegado al régimen de Maduro el acceso a más de 1 200 millones de dólares en oro, propiedad de Venezuela, que estaban depositados en el Banco de Inglaterra[64]. Cabe inferir que, tanto en las previsiones de la oposición como en el diseño de la intervención externa por parte de Estados Unidos, la pérdida de control de esos recursos por parte del Gobierno de Maduro sería ante todo una importante medida de presión para que la FANB, que en última instancia es el actor decisivo, forzara la salida de Maduro, y/o la convocatoria de elecciones y un proceso de transición en el que trataría de preservar las prerrogativas de la cúpula militar[65].

Estos acontecimientos han dado lugar a una situación muy abierta, con distintos escenarios posibles[66]. Por un lado, abren por primera vez en mucho tiempo posibilidades para un diálogo político que dé paso a una transición democrática. El ministro de Defensa venezolano, Vladimir Padrino López, ha manifestado el respaldo de las Fuerzas Armadas venezolanas al presidente Nicolás Maduro, ante lo que han considerado un intento de «golpe de Estado» de la oposición y respaldado por Estados Unidos. No obstante, hizo una llamada al diálogo. En sus propias declaraciones: «La guerra no es una opción. El diálogo, y no una guerra civil, es lo que va a resolver los problemas de los venezolanos». Guaidó, por su parte, ha contemplado que se dé una salida política a Maduro y la cúpula del poder, señalando que «está en la mesa esa amnistía, esas garantías para todos los que estén dispuestos a ponerse del lado de la Constitución a recuperar el orden constitucional».

Un escenario de transición política basada en el diálogo entre las partes debería dar lugar a la convocatoria de elecciones presidenciales libres y con plenas garantías, avaladas por la observación internacional. Para ello,

[63] GIL, Andrés. «De la voz única al coro desafinado: la crisis de Venezuela divide la política exterior común de los 28». *Eldiario.es.* 26 de enero. DE MIGUEL, Bernardo. «La UE gira hacia el reconocimiento de la presidencia de Guaidó en Venezuela». *El País*. 25 de enero de 2019.

[64] LAYA, Patricia; BRONNER, Ethan y ROSS, Tim. «Maduro Stymied in Bid to Pull $1.2 Billion of Gold from UK». *Bloomberg*. 25 de enero.

[65] CASEY, Nicholas. «Within Venezuelan Military Ranks, a Struggle Over What Leader to Back». *The New York Times*. 26 de enero de 2019.

[66] SAHAGÚN, Felipe. «EE. UU. y la Troika de la tiranía». *El Mundo*. 27 de enero de 2019.

sería necesario establecer una «hoja de ruta» que genere un entorno adecuado de diálogo y confianza, y contemple un conjunto de medidas de transición con un calendario preciso: entre las primeras, libertad para los presos políticos; una amplia amnistía y una salida política para todas las partes, incluido el Gobierno y las Fuerzas Armadas, pues de lo contrario, no hay negociación posible; garantías de respeto a los derechos humanos; el compromiso verificable de que cesa la intromisión de los poderes del Estado en el proceso político; y el reconocimiento de la grave crisis humanitaria que vive el país, permitiendo la actuación de las agencias de Naciones Unidas y de las ONG internacionales reconocidas para aliviarla. Entre las segundas, la más perentoria es la renovación e independencia del órgano de control electoral, y ulteriores medidas para asegurar la independencia y equilibrio de poderes y el Estado de derecho. En ese proceso, el acompañamiento, así como la presión y la mediación internacional serán necesarias, y hasta imprescindibles, pero el protagonismo de ese proceso corresponde a los venezolanos, sin exclusiones, y debe evitarse que Venezuela se convierta en un objeto de pugnas geopolíticas entre potencias foráneas. El objetivo primordial, de nuevo, será evitar la violencia, que podría suponer más víctimas y mayores violaciones de los derechos humanos, y poner en riesgo la seguridad regional.

En cualquier caso, la resolución de la crisis depende, sobre todo, de la posición adoptada por las Fuerzas Armadas, y ahí radican algunos de los principales riesgos de la apuesta de Guaidó y de la intervención estadounidense que la respalda: si la FANB y las fuerzas policiales permanecen leales a Maduro y su régimen –así se escenificó en la comparecencia de Vladimir Padrino-López, ministro de Defensa, el 24 de enero–, la autoproclamación como presidente sería puramente declarativa y podría dar lugar a una nueva oleada represiva. Además, dejaría a los gobiernos que la han respaldado en una difícil situación, sin interlocución con un régimen con el que finalmente tendrían que seguir relacionándose. Si las FANB se dividen, el riesgo de enfrentamiento militar y de un enfrentamiento civil es muy alto, sin que pueda descartarse totalmente un involucramiento militar de Estados Unidos. Solo en el caso de que se produzca un cambio de posición generalizado en las Fuerzas Armadas, podría haber un desenlace de la crisis sin violencia.

Nicaragua: represión y deriva autoritaria

En 2007 el Partido Sandinista, liderado por Daniel Ortega, recuperó la presidencia de Nicaragua con el apoyo de parte del sector privado tradicional, el Partido liberal del expresidente Arnoldo Alemán, y la Iglesia católica. Desde 2009 Nicaragua logró un crecimiento económico sostenido entre 3,5 % y 5 % anual, que le aseguró cierto respaldo social. No obstante, el gobierno fue debilitando la institucionalidad democrática del país, tomando el control gradualmente del Parlamento, de la Corte Suprema de Justicia y del

Consejo Supremo Electoral, lo que facilitó que Ortega pudiera modificar la Constitución para permanecer en el cargo durante tres periodos sucesivos. En las elecciones de 2016 su candidatura obtuvo el 72 % del voto emitido, con una participación del 68 %. Debe destacarse también el protagonismo dentro del Gobierno de la vicepresidenta del Gobierno y esposa de Ortega, Rosario Murillo[67].

A mediados de abril de 2018 el anuncio de recortes en las pensiones y, a su vez, la mala gestión de los incendios forestales en el sur del país se sumaron a otros motivos de descontento más profundos, como la corrupción, la desigualdad o la captura del Estado por parte de unas élites que se habían perpetuado en el poder[68]. Todo ello motivó el inicio de protestas de activistas, estudiantes, organizaciones de mujeres y comunidades rurales. Estas fueron duramente reprimidas por parte de fuerzas policiales y de grupos armados vinculados al oficialismo, en una lógica de acción-reacción que condujo al estallido de una verdadera crisis nacional[69]. En agosto de 2018, según fuentes de Naciones Unidas, había causado ya más de 300 muertos –455 según organismos independientes de derechos humanos–, en casi todos los casos a manos de la represión gubernamental. El mismo informe afirmaba que los detenidos habían sido torturados y que en la represión habían participado grupos armados progubernamentales[70].

A ello se ha sumado la persecución contra disidentes, con despidos arbitrarios de funcionarios civiles y la intimidación contra personas vinculadas a las protestas. A su vez, se ha ido instalando un sistema de mayor vigilancia y control social, a través de grupos paramilitares tolerados por el Gobierno. Cabe recordar, en este sentido, que a mediados de julio de 2018 el parlamento nicaragüense aprobó una ley contra la financiación del terrorismo y la «proliferación de armas de destrucción masiva» que fue tildada por organizaciones de derechos humanos como un instrumento para criminalizar a los sectores críticos. Hasta diciembre de ese año ya habían sido detenidas, según cifras oficiales, más de 200 personas acusadas de «terrorismo». Como consecuencia de todo lo anterior, se ha generado un importante flujo de salida hacia los países vecinos, particularmente Costa Rica, o hacia Estados Unidos, ya que alrededor de 25 000 nicaragüenses han solicitado asilo o tienen planeado hacerlo. Como señaló la CIDH: «Se acelera la cuarta fase

[67] FEINBERG, Richard E. *Nicaragua: Revolution and Restoration*. Washington: The Brookings Institution, noviembre de 2018.

[68] BALTODANO, Mónica. «La rebelión del pueblo de Nicaragua». *Nueva Sociedad*. abril de 2018.

[69] MARTÍ I PUIG, Salvador. «Una crisis inesperada pero previsible». *Política Exterior* n.º 185. Septiembre-octubre de 2018, pp. 14-20. CUADRA, Elvira. «Nicaragua: ¿Una nueva transición en puertas? *Nueva Sociedad* n.º 277. Septiembre-octubre de 2018, pp. 4-12.

[70] NACIONES UNIDAS. *Violaciones de los derechos humanos y abusos en el contexto de las protestas en Nicaragua. 18 de abril-18 de agosto de 2018*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), agosto de 2018.

de la represión: la consolidación de un Estado de excepción con decretos policiales o actos legislativos que intentan mantener apariencia de legalidad para tomar medidas que restringen y afectan los contenidos esenciales de los derechos humanos»[71].

A raíz de las primeras protestas de abril, el Gobierno propuso el establecimiento de una mesa de diálogo nacional y solicitó la mediación de la Conferencia Episcopal Nicaragüense (CEN). Este diálogo dio inicio a mediados de mayo con la participación del presidente Ortega, la vicepresidenta Murillo y representantes del grupo opositor Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia. Fruto de las conversaciones, el gobierno accedió a la entrada de una misión de observación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA. El 17 de mayo llegó a Nicaragua la delegación de la CIDH y semanas más tarde emitió su informe[72]. A raíz de este informe el Gobierno aceptó la creación del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) que se estableció en el país a principios de julio, para un periodo de seis meses. También se creó el Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (MESENI), con el mandato de dar continuidad a las recomendaciones de la CIDH. En paralelo, una misión de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) llegó al país el 24 de junio de 2018.

No obstante, el Gobierno de Ortega ha puesto trabas al diálogo con la oposición y al trabajo de las misiones internacionales, cuyos informes daban cuenta de la gravedad de las violaciones de los derechos humanos, al tiempo que las protestas continuaban. Ortega y Murillo alegaron que los disturbios respondían al intento de derrocar al Gobierno. La CEN también se retiró de la mesa de diálogo denunciando la falta de voluntad para llegar a acuerdos y la creciente represión del Gobierno contra el derecho de manifestación.

A finales de agosto, tras la publicación del informe de la OACNUDH, el Gobierno de Ortega ordenó al personal de ese organismo que abandonase el país. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en septiembre de 2018, trató la situación de Nicaragua sin poder alcanzar un consenso ante la oposición de Rusia, China, Bolivia y Etiopía. Tampoco se han logrado avances en relación con el trabajo realizado por el MESENI, por cuanto este grupo no tiene acceso a los expedientes judiciales, a los juicios públicos de los detenidos ni puede conocer su estado de salud. Tampoco se han constatado progresos en cuanto a la desarticulación de grupos paramilitares afines al Gobierno, lo que, desde el inicio de sus trabajos, había reclamado la CIDH.

En enero de 2019, en un contexto de aplastamiento y represión de la protesta, desmantelamiento de las instituciones y endurecimiento del régimen,

[71] «CIDH: En Nicaragua se oprime y extermina a disidentes». *El Economista*. 17 de diciembre de 2018.

[72] CIDH. Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua. San José 2018.

el diálogo estaba paralizado: el Gobierno no acepta negociar reformas ni adelantar las elecciones previstas para 2021, como demandan voces de una oposición que tampoco ha logrado una posición unitaria, mantener las movilizaciones y sumar a un sector empresarial que se mantiene a la expectativa[73]. La estrategia del Gobierno parece apuntar a un atrincheramiento análogo al que se observa en Venezuela, con mayor represión, llegando a prohibirse nuevas protestas y manifestaciones que exijan el fin del régimen[74].

Guatemala: expulsión de la CICIG, crisis institucional e impunidad

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), establecida bajo mandato de Naciones Unidas en 2006, es un instrumento clave en la lucha contra la impunidad en un país azotado por la corrupción, el crimen organizado, la violencia y, sobre todo, por la impunidad, en el que actuaban distintos «cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad» (CIACS), verdadero «Estado paralelo» heredado de años de guerra y violaciones de los derechos humanos. En ese año, por mencionar un indicador, se estimaba que el 93 % de los homicidios quedaba sin resolver. Desde sus inicios, la misión de la CICIG fue la de revertir la impunidad criminal, investigar negocios criminales y fortalecer las aptitudes profesionales y la ética de la policía y la fiscalía del país. En cuanto al propósito fundacional de su actividad –la lucha contra la impunidad– la relevancia de la CICIG es patente: en los primeros seis años de su trabajo. Multiplicó por cuatro el número de casos resueltos. Tras 2009, la tasa de homicidios en Guatemala disminuyó mientras ascendía en el resto de la región: el país experimentó un descenso anual del 5 % de homicidios, comparado con el aumento del 1 % en países vecinos. Se estima que la CICIG favoreció la prevención de más de 3 250 homicidios entre 2007 y 2014 y de hasta 4 650 si se extrapola el análisis a 2017. Al tiempo, desde el establecimiento de la CICIG, la policía ha desmantelado unos 80 grupos criminales que cometían asesinatos o contrataban servicios para hacerlo. La CICIG también ha contribuido a fortalecer la administración de justicia, capacitando técnicamente al personal y recomendando políticas públicas y medidas de mejora del sistema. Bajo sus auspicios, el Gobierno estableció tribunales especiales para juicios de criminales poderosos y el Congreso aprobó un programa de protección de testigos y sancionó el uso de escuchas y otros métodos especiales de investigación.

El mandato de la CICIG, en reconocimiento de esos logros, se renovó en cuatro ocasiones. Por parte de la opinión pública, en 2017 la CICIG era una de las instituciones más valoradas del país: más del 70 % confiaba en ella, y solo un 18 % la rechazaba.

[73] CUADRA, Elvira. «El largo abril de Nicaragua». *Nueva Sociedad*. diciembre de 2018.

[74] INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). «Nicaragua: caminos para el diálogo después de una revuelta aplastada». *ICG Report* n.º 72. 19 de diciembre de 2018.

Sin embargo, el presidente de Guatemala, Jimmy Morales, anunció el 31 de agosto de 2018 que no renovaría el mandato de la CICIG, cuando esta empezó a investigarle por financiación ilegal y solicitó que se le retirase la inmunidad. Lo hizo rodeado de una «escenografía amenazante», con vehículos militares emplazados frente la sede de la Comisión. Pocos días después, prohibió la vuelta al país del comisionado de la CICIG, Iván Velásquez, quien se encontraba de viaje en Washington D. C. Desde entonces, a pesar de un dictamen de la Corte de Constitucionalidad favorable al retorno de Velásquez, este no ha podido regresar. Ello ha desencadenado una profunda crisis institucional. El respaldo de Estados Unidos, distanciándose de su tradicional apoyo a la CICIG, también explica este desafío de Morales ante Naciones Unidas[75].

A partir de 2013 y del nombramiento de Iván Velásquez como comisionado de la CICIG, esta empezó a centrarse en las redes de corrupción que subyacen al crimen organizado, enfrentándose al contrabando, el financiamiento electoral ilegal, la corrupción en el poder judicial, el narcotráfico y el lavado de dinero. Este giro hacia casos de corrupción, unido a la promoción de la reforma electoral y de las normas de transparencia, provocó una creciente oposición política.

Ese mismo año el Ministerio de Relaciones Exteriores manifestó su rechazo a la denuncia de la CICIG en el caso por genocidio contra el exdictador Efraín Ríos Montt. Posteriormente, en 2015 el Gobierno estableció una junta con el fin de evaluar la renovación de la CICIG otros dos años. Ante ello, en abril de 2015 Velásquez publicó los resultados de su investigación de una trama de fraude aduanero. Esta investigación, realizada junto a la fiscal general y jefa del Ministerio Público, Thelma Aldana, implicó al entonces presidente, Otto Pérez Molina, a la mayoría de su gabinete, y a decenas de políticos y numerosos empresarios.

El debate sobre la CICIG gira en torno a la cuestión de que un organismo internacional investigue la corrupción de alto nivel en un país soberano, poniendo a sus élites en cuestión. El punto de inflexión se sitúa en 2017, cuando Morales intentó expulsar a Velásquez tras las investigaciones y posterior imputación que recayeron sobre su hijo y su hermano, en un caso de facturas falsas. Esta expulsión no se llevó a cabo en tanto la Corte de Constitucionalidad suspendió la orden. Pero ello no hizo sino impulsar la voluntad de Morales de eliminar la CICIG. En efecto, en enero de 2018 el presidente destituyó al ministro de Gobernación, Francisco Rivas, y un mes después al jefe de policía, Nery Ramos, activos participantes en la campaña anticorrupción.

Desde sus inicios, la CICIG ha contado con el apoyo de donantes internacionales, en particular Estados Unidos. No obstante, los cambios políticos

[75] INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). «Rescatando la lucha de Guatemala contra el crimen y la impunidad». *ICG Report* n.º 70. 24 de octubre de 2018.

en ese país han puesto ese apoyo en peligro, ante las críticas de miembros del Partido Republicano. Tras el anuncio de Morales, el propio secretario de Estado Mike Pompeo manifestó su «apoyo a la soberanía de Guatemala». A ello se agrega la buena sintonía entre el presidente guatemalteco y las prioridades de la Casa Blanca en materia de migración, narcotráfico y asuntos exteriores. De hecho, en febrero de 2018 la Administración Trump agradeció a Morales haber trasladado la embajada de Guatemala en Israel a Jerusalén. De este modo, el apoyo de Estados Unidos a la CICIG parece quedar atrás[76]. En cualquier caso, los procedimientos de la CICIG también han levantado críticas, que reclamarían su reforma para reforzar su legitimidad y favorecer su retorno.

Tras anunciar la no renovación del mandato, en septiembre el propio presidente denunció a la CICIG ante la Asamblea General de Naciones Unidas como «una amenaza a la paz en Guatemala» acusándola de persecución política. En noviembre, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala volvió a resolver que Velásquez podía regresar al país, pero el Gobierno no acató esa resolución. Y en enero, de manera unilateral y vulnerando la legalidad, Morales dio por terminado el acuerdo con Naciones Unidas, con rango de ley, que amparaba la actuación de la CICIG hasta septiembre de 2019, y dio 24 horas al personal aún presente para abandonar Guatemala, alegando supuestos incumplimientos de la legalidad nacional e internacional. En realidad, estas decisiones suponían un grave quebrantamiento del Estado de derecho y un paso más para desmantelar la institucionalidad democrática del país, en particular los órganos independientes que aún no están bajo el control de Morales, como la Corte de Constitucionalidad y la Procuraduría de Derechos Humanos. Las elecciones generales de junio 2019 –a las que se presenta como candidata la exfiscal Thelma Aldana– serán en gran medida una prueba para la continuidad de la CICIG y la lucha contra la corrupción y la impunidad que han caracterizado el ejercicio del poder de las élites en Guatemala.

[76] GOLDMAN, Francisco. «Guatemala está en crisis y Trump guarda silencio». *The New York Times*. 24 de septiembre de 2018.

Composición del grupo de trabajo

Presidente:	**D. Felipe Sahagún** *Profesor titular de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.* *Periodista.*
Coordinador y vocal:	**D. José Pardo de Santayana** *Coronel de Artillería del ET (DEM).* *Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).*
Vocales:	**D. Federico Steinberg** *Universidad Autónoma de Madrid y Real Instituto Elcano.*
	D. Miguel Otero-Iglesias *IE University y Real Instituto Elcano.*
	D. José Luis Calvo Albero *Coronel del ET.* *División de Coordinación y Estudios de Seguridad y Defensa (DICOES).*
	D. Carlos Echeverría Jesús *Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED.*
	D. José Antonio Sanahuja *Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense.* *Director Fundación Carolina.*