

Panorama Estratégico 2022

Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

Panorama Estratégico 2022

Julio 2022

Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

MINISTERIO DE DEFENSA

Catálogo de Publicaciones de Defensa
https://publicaciones.defensa.gob.es

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
https://cpage.mpr.gob.es

publicaciones.defensa.gob.es

cpage.mpr.gob.es

Edita:

MINISTERIO DE DEFENSA
SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2022

NIPO 083-16-243-X (edición impresa)
ISSN 2792-2480 (edición impresa)

NIPO 083-21-100-6 (edición en línea)
ISSN 2792-2499 (edición en línea)

Fecha de edición: julio de 2022
Maqueta e imprime: Imprenta 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 gestionados de forma sostenible.

ÍNDICE

Página

Introducción

El mundo en el tercer año de pandemia 9

Felipe Sahagún

La invasión rusa de Ucrania 9

Interrogantes 14

El mundo en 2022 21

Los volcanes de Ucrania y Taiwán 25

Elecciones de medio mandato en EE. UU. 30

Primer año de la Presidencia Biden: lo mejor y lo peor 33

Nueve tendencias 36

Amenazas, riesgos y conflictos 45

Panorama Estratégico 2022 49

- La crisis del orden hegemónico de EE. UU. 49
- El retorno de Rusia 51
- Pandemia, crisis económica y cambios geopolíticos 52
- La conjura contra Europa 54
- La India, potencia global en ciernes y clave del Indopacífico 55
- Indonesia, fiel de la balanza en el Indopacífico 57
- El terrorismo, veinte años después del 11S 58

Capítulo primero

La crisis del orden hegemónico de los Estados Unidos 61

Jorge Dezcallar de Mazarredo

Capítulo segundo

Rusia no renuncia a su posición de gran potencia 75

José Pardo de Santayana

Página

Introducción ... 77
Antecedentes ... 78
Reforma militar rusa ... 81
Cosmovisión estratégica rusa ... 82
Rusia rompe con Occidente y se abre paso ... 84
¿Se puede considerar a la Federación Rusa una gran potencia? ... 87
Dimensión energética ... 88
Rusia no se pliega a las presiones de EE. UU. ... 90
Rusia en Libia, Nagorno Karabaj y Kazajistán ... 92
Nueva ambición estratégica rusa ... 94
Estrategia de seguridad nacional rusa ... 96
Respuesta occidental ... 97
La Federación Rusa en África ... 98
Implicaciones para España ... 99
Conclusiones ... 100

Capítulo tercero

La dialéctica entre los cambios geopolíticos y la crisis económica estructural: el impacto de la pandemia COVID-19 ... 103

Rafael Calduch Cervera

El impacto de la globalización en la geopolítica mundial ... 105
La globalización: naturaleza y efectos ... 105
El alcance global de la pandemia COVID-19 ... 108
La crisis económica estructural y sus recurrentes manifestaciones coyunturales ... 111
La geopolítica de la globalización: dimensión estratégica y discrepancias económicas ... 118
La dimensión estratégica mundial ... 118
Algunas discrepancias con la economía globalizada ... 125
Conclusiones ... 127

Capítulo cuarto

La conjura contra Europa ... 129

Begoña Quesada

Introducción ... 132
Economía ... 133
Inflación ... 136
China ... 137
Clima ... 140
Transición energética ... 144
Migración ... 145
Democracia ... 148
Frentes exteriores ... 151

Página

Política exterior ... 153
Defensa ... 157
Frentes interiores ... 159
Libertad de prensa ... 160
Digitalización ... 162
Pandemia ... 165
Bonus track: Alemania ... 167
Conclusiones ... 171

Capítulo quinto

La India, potencia global en ciernes y clave del Indopacífico 175

Nicolás de Pedro

Introducción ... 177
Esencia y parámetros básicos de la política exterior de la India ... 178
Pakistán ¿un problema intratable e irresoluble? ... 181
China: el gran desafío estratégico ... 190
EE. UU.: ¿aliado natural y apertura al Indopacífico? ... 194

Capítulo sexto

Indonesia y su ascenso en el Indopacífico. Análisis de su creciente importancia geopolítica ... 207

Javier Gil

Introducción ... 209
Navegando entre conceptos: geopolítica, superpotencia, gran potencia y potencia regional ... 211
De los sueños de grandeza de Sukarno a la invisibilidad de Suharto ... 213
Indonesia como eje geopolítico en el Indopacífico ... 219
Principales estrechos en el archipiélago de Indonesia ... 223
Fuerzas y vulnerabilidades en el ascenso económico indonesio ... 225
El rol energético de Indonesia: productor y distribuidor de recursos energéticos ... 228
Indonesia y su apuesta por el multilateralismo y la democracia ... 231
Línea de los 9 puntos china ... 232
UNCLOS e Indonesia ... 233
¿Unidos en la diversidad? ... 236
Indonesia y su rol en ASEAN ... 241
Conclusiones ... 245

Capítulo séptimo

Guerra contra el terror después del 11S: análisis y prospectiva 249

Pilar Rangel

Introducción ... 252

Página

Oriente Medio 255
Magreb 258
Sahel 260
Asia Pacífico 267
Europa y España 270
Conclusiones 273

Composición del grupo de trabajo

Introducción

El mundo en el tercer año de pandemia

Felipe Sahagún

La invasión rusa de Ucrania

Con la invasión ilegal, injustificada y no provocada de Ucrania en la madrugada del 24 de febrero, el presidente ruso, Vladimir Putin, rompió el frágil sistema de seguridad de la posguerra fría en Europa, las normas fundamentales del derecho internacional sobre soberanía e integridad territorial, y los principios básicos de la paz, obligando a las principales potencias occidentales y a sus dos principales organizaciones —la OTAN y la UE— a responder con extraordinarias ayudas a Ucrania y fuertes sanciones a Rusia que, apenas días antes, parecían imposibles[1].

«Hemos visto una transformación más rápida del mapa geopolítico de Europa en la última semana que en los tres decenios anteriores, desde la caída del muro de Berlín y de la URSS», escribía seis días después Carl Bildt[2], con centenares de miles

[1] Sahagún, F. (25 de febrero de 2022). Rendición o guerra de desgaste, las dos opciones de Ucrania. *El Mundo*. P. 10. https://www.elmundo.es/internacional/2022/02/24/62179426fc6c83e2708b45f3.html

[2] Bildt, C. (1 de marzo de 2022). A prolonged war in Ukraine could transform Europe. *The Washington Post.* https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/03/01/prolonged-ukraine-war-would-test-european-unity/

de ucranianos buscando refugio en los países vecinos. En tres semanas de invasión, la cifra superaba ya los tres millones, casi dos de ellos en Polonia.

Resumía así la restricción parcial del acceso de Rusia al sistema internacional de transacciones bancarias SWIFT, el cierre del espacio aéreo de Europa y Norteamérica a los aviones rusos, el aumento sustancial del presupuesto de defensa alemán y la aprobación del envío de armas por la UE y sus principales miembros a la Ucrania invadida.

Después de inventarse una conspiración de Lenin, Stalin, Krushchev, Gorbachov y la OTAN durante el último siglo para separar a Ucrania de Rusia, Putin, haciendo oídos sordos a todas las iniciativas de paz presentadas desde noviembre al Kremlin, lanzó en la madrugada del 24 de febrero desde cuatro frentes (Rusia, Bielorrusia, Crimea y el mar Negro) la invasión tantas veces anunciada por la Administración Biden para acabar con la independencia de Ucrania y con el sistema de seguridad europeo.

En su «declaración de guerra» por televisión, grabada tres días antes, describía la invasión como «una operación militar especial para desmilitarizar y desnazificar Ucrania, y para poner fin a ocho años de guerra en el este del país»[3].

Repicando las claves de su larguísimo artículo de julio de 2021[4] y de sus intervenciones públicas desde entonces, calificó la situación en las repúblicas separatistas de Donbás de «genocidio» y amenazó a tirios y troyanos con recurrir a sus armas más destructivas, si fuera necesario, para defenderse del que, en su arsenal de grandes mentiras, considera un verdadero exterminio de los rusos en Ucrania.

«Sentaremos en el banquillo a los responsables de numerosos crímenes sangrientos contra civiles, incluidos muchos rusos», añadió. Pidió a los militares ucranianos que se rindieran y amenazó con todo, sin mencionar las armas nucleares, a las potencias extranjeras que se atrevieran a intervenir.

Para entonces, como aparece en los principales análisis de escenarios de lo que preparaba el Kremlin, el ejército ruso ya estaba

[3] Full text: Putin's declaration of war on Ukraine. *The Spectator*. 24 de febrero de 2022. https://www.spectator.co.uk/article/full-text-putin-s-declaration-of-war-on-ukraine

[4] Domanska, M. (13 de julio de 2021). Putin's article: 'On the historical unity of Russians and Ukrainians'. *OSW* (Center for Eastern Studies). https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2021-07-13/putins-article-historical-unity-russians-and-ukrainians

destruyendo infraestructuras aéreas de Ucrania, bombardeando las posiciones del adversario en Donbás, avanzando, aunque con muchas más dificultades de las esperadas, por tierra en los frentes citados y desembarcando unidades para controlar los centros estratégicos del mar Negro.

En pocas horas el ministerio ruso de Defensa aseguraba haber neutralizado todas las bases aéreas y sistemas de defensa ucranianos con «armas de gran precisión» y declaraba que no estaba apuntando a las ciudades para evitar daños a la población civil. Los ataques contra civiles indefensos en Járkov, la segunda ciudad más poblada de Ucrania, y en otros muchos lugares del país en los días siguientes echaron por tierra esas afirmaciones.

Casi al mismo tiempo, el presidente ucranio, Volodimir Zelenski, señalaba que su ejército había derribado seis aviones y un helicóptero rusos, y había dado muerte a unos 50 soldados. En cinco días, Ucrania decía haber destruido 29 aviones, otros tantos helicópteros, 191 tanques, 816 blindados de transporte, 74 piezas de artillería y 2 barcos. En 24 horas Kiev elevaba de 4.500 a 5.300 el número de soldados rusos eliminados. Rusia no reconocía bajas propias y situaba en 1.114 las instalaciones ucranianas destruidas, junto a 314 tanques, 57 lanzacohetes, 121 piezas de artillería y 274 vehículos.

Nada que ver con una operación limitada, pero la invasión no avanzaba como Putin esperaba y casi todos los expertos internacionales temían. A pesar de ello, en la cuarta semana de la invasión, tras cuatro rondas de conversaciones entre Ucrania y Rusia, nadie sabía hasta dónde intentaba llegar Putin, si pretenía trocear Ucrania y asegurarse el control directo o indirecto, parcial o total, del país, sustituyendo al régimen de Zelenski por un gobierno títere.

En sus primeras declaraciones, los dirigentes de Estados Unidos, la UE y sus aliados coincidían en el diagnóstico —«agresión premeditada, no provocada e injustificada»— y anunciaban sanciones graduales, escalonadas y cada vez más duras si Putin seguía sin atender a razones.

Con apenas tres horas de diferencia, el presidente de Ucrania había pasado de pedir calma tras imponer la ley marcial a un llamamiento para que «todos en edad militar se presenten en el Ministerio del Interior» para ayudar a defender el país. «Se necesita sangre en los hospitales», añadía en su mensaje televisado.

Putin negó planes de ocupación, pero insistió en «el derecho de autodeterminación de la población local», lo que parecía presagiar, cuando concluyera la fase militar, referendos apañados como el de Crimea para revestir de legitimidad su nueva conquista militar.

> «Decir que no pretende ocupar el país no tiene sentido, pues perdería todo lo conseguido», afirmaba Malcolm Davis, del Instituto de Política Estratégica australiano. «Las guerras se ganan ocupando y reteniendo la zona ocupada. Lo normal es que Putin no se detenga hasta Kiev»[5].

Con unos 190.000 efectivos dentro de Ucrania —reforzados por mercenarios chechenos y unidades de Bielorrusia, que en un referéndum había aceptado el 27 de febrero la sumisión definitiva, como nuevo vasallo, a Rusia—, Putin pretendía adaptar la invasión a la resistencia que opusiera Ucrania, pero no previó hasta qué punto su comportamiento criminal despertaría en los ucranianos tal espíritu de patriotismo y en Occidente tanto repudio del Kremlin y tanta solidaridad con Ucrania.

Las dificultades sobre el terreno y la presión internacional le obligaron a sentarse a hablar el 28 de febrero con una delegación ucraniana, pero, tras varias horas de conversaciones en la frontera bielorrusa, ambas delegaciones volvieron a sus capitales con el único acuerdo de seguir hablando. A mediados de marzo, tras la cuarta ronda, ambas partes anunciaron avances, pero el alto el fuego y la retirada de las fuerzas rusas exigidos por Ucrania seguían estando muy lejos y, aunque Rusia solo habría logrado ocupar una ciudad importante, su artillería y aviación estaban causando estragos en docenas de ellas, incluídas Jarkov, Mariúpol y la capital, Kiev.

A pesar de su admirable e inesperada resistencia con capacidades muy inferiores a las del invasor, Ucrania solo parecía tener dos opciones: la guerra de guerrillas del pueblo en armas, opción que eligió con gran heroísmo durante las primeras semanas, o la rendición.

Estaba mucho mejor preparada que en 2014 para una defensa territorial y su presidente demostró unas dotes de liderazgo y un valor admirables, pero carecía de los medios para todo lo que no fuera una guerra de desgaste y sus dos peticiones principales

[5] Declaraciones a la CNN. (24 de febrero de 2022). https://transcripts.cnn.com/show/cnr/date/2022-02-24/segment/20

—zona de exclusión aérea y aviones de combate— fueron rechazadas una y otra vez por la OTAN para no arriesgar un choque directo con Rusia.

Obsesionado con Ucrania y la recuperación de la influencia perdida en su extranjero próximo con la disolución de la URSS, Putin llevaba años preparando la invasión, hizo sus cálculos y concluyó, tras la negativa de los Estados Unidos y de la OTAN a aceptar su ultimátum del 17 de diciembre, que cuanto antes conquistara la Ucrania prooccidental y democrática en ciernes, más seguro estaría su régimen autoritario.

Era una condición *sine qua non*, en la descabellada lectura de Putin del fin de la Guerra Fría y de la ruptura de la URSS, para recuperar el prestigio y la influencia perdidos en los últimos 30 años.

> «Aunque gane esta batalla, perderá la guerra porque, con la invasión, ha perdido del todo la batalla de la opinión pública en Ucrania y en Occidente», afirmaba Tyson Barker, del Consejo de Relaciones Exteriores alemán. «Alemania y el resto de la OTAN reforzarán su presencia militar en el este y su ayuda a la resistencia de Ucrania»[6].

Almas buenas como el sociólogo Konstantin Gaaze y la periodista Karen Shainyan llamaron a la movilización en las calles rusas y varios miles respondieron, pero quienes podían dirigir las protestas están muertos, en la cárcel o en el exilio y estrechamente vigilados. Las últimas encuestas de Levada indicaban que más del 50 % de los rusos, tras tantos años de manipulación masiva, compartían las mentiras putinianas.

Si la resistencia y la guerrilla previstas fructifican dentro de Ucrania, aunque el modelo afgano sea irrepetible, la invasión podría acabar igual o peor de lo que terminó la intervención soviética en Afganistán.

La unidad y el apoyo firme de Occidente eran indispensables para ello y esa unidad y ese apoyo empezaron a hacerse realidad desde el mismo día de la invasión, mientras centenares de miles de ucranianos, en su mayoría mujeres y niños, huían del país o dejaban sus hogares por refugios improvisados en pueblos y ciudades.

---

[6] Declaraciones a *DW News*. (24 de febrero de 2022). https://archive.org/details/DW_20220224_080000_DW_News_-_News

Interrogantes

Sin conocer la duración y evolución de la guerra en Ucrania, es imposible prever sus efectos a medio y largo plazo, pero a corto plazo, sin saber aún el desenlace de la invasión, al cierre de este *Panorama* todos los indicadores apuntaban a una transformación profunda del mapa geopolítico de los últimos treinta años. Las respuestas de la UE, de la OTAN y de Alemania, y la revisión a la baja de todas las previsiones económicas en el tercer año de pandemia lo dejaban muy claro.

¿Dónde se detendrá y por cuánto tiempo permanecerá Putin, si logra quedarse con Ucrania? ¿Se revisarán los conceptos de enemigo, adversario y competidor después de Ucrania? ¿Queda algo de la Gran Bretaña global? ¿Hay dinero para las viejas y nuevas prioridades sin multiplicar la deuda, el déficit y la inflación? ¿Qué sucede si recuperan la mayoría en el Congreso y la Casa Blanca republicanos como Trump, quien ha calificado a Putin de «genio» por su invasión de Ucrania?

¿Hasta cuándo seguiremos en pandemia? ¿Qué impacto tendrán las nuevas mutaciones del virus, la distribución de vacunas y las guerras de Putin en la economía mundial? ¿Cuánto subirán la inflación y los tipos de interés en 2022, teniendo en cuenta el impacto añadido de la guerra en los precios de la energía, los cereales y las cadenas de suministro?

¿Se paralizará el ya insuficiente avance en la lucha contra el cambio climático? ¿Qué cambios introducirá el nuevo Gobierno alemán y cómo afectará al resto de Europa tras su giro de 180 grados en política exterior, de seguridad y de defensa? ¿Será reelegido Emmanuel Macron, como indican las encuestas, para un segundo mandato a pesar del fracaso de su apuesta personal para frenar al presidente ruso?

En febrero, *The Economist*, que anticipó correctamente los resultados en las elecciones de los últimos años en Francia, Alemania y los EE. UU., le daba un 79 % de posibilidades de ganar,[7] pero, de confirmarse, sería el primer presidente francés reelegido para un segundo mandato en veinte años.

[7] The Economist's election modelling… (5 de febrero de 2022). https://www.economist.com/leaders/2022/02/05/the-economists-election-modelling-should-cheer-emmanuel-macron

«La nueva normalidad ha llegado, acostúmbrate a ella», titulaba el semanario británico su análisis de la pandemia a finales del año pasado. «La era de la imprevisibilidad predecible seguirá con nosotros… Lo que nos espera en el resto de la década no es la rutina familiar de los años precovid, sino el desorden y la perplejidad o desconcierto de la era pandémica»[8].

A comienzos de febrero de 2022, en el tercer año de la pandemia, se había confirmado la muerte de unos 5,7 millones de personas en todo el mundo[9] (casi un millón solo en los EE. UU.) a causa del coronavirus y, sin confirmar, siguiendo sistemas de medición mucho más fiables, basados sobre todo en el «exceso de muertes» en comparación con el periodo anterior a la pandemia, de 18,9 millones[10]. En la misma fecha la John Hopkins certificaba más de 400 millones de contagios (100 millones en el primer mes del año) y más de 10.000 millones de vacunas administradas[11].

Más de 3.000 millones, la mayor parte de ellos africanos (el 41 % de la población mundial), aún no había recibido ninguna dosis de la vacuna[12]. Los vacunados no llegaban al 9 % de la población en los países de renta baja[13].

«Una recuperación económica de la crisis divergente por la pandemia amenaza con divisiones globales más profundas justo cuando las naciones y la comunidad internacional más necesitan cooperar para frenar la COVID-19, cicatrizar sus heridas y hacer frente a los riesgos», señalaba el World Economic Forum de Davos en su informe de riesgos para 2022[14].

---

[8] *The Economist*. (18 de diciembre de 2021). https://www.economist.com/leaders/2021/12/18/the-new-normal-is-already-here-get-used-to-it?utm_campaign=a.21holidayny_fy2122_q4_conversion-cb-dr_warm_global-global_auction_na&utm_medium=social-media.content.pd&utm_source=twitter&utm_content=conversion.content.non-subscriber.content_staticlinkad_np-newnormal-n-dec_na-na_article_na_na_na_na&utm_term=sa.followers&utm_id=twq41443&twclid=1148857909219895706 6

[9] John Hopkins. Coronavirus Resource Center. (9 de febrero de 2022). https://coronavirus.jhu.edu/map.html

[10] The pandemic's true death toll. *The Economist*. (7 de enero de 2022). https://www.economist.com/graphic-detail/coronavirus-excess-deaths-estimates

[11] John Hopkins. Coronavirus Resource Center. (9 de febrero de 2022). https://coronavirus.jhu.edu/map.html

[12] Coronavirus (Covid-19) Vaccinations. *Our World in Data*. https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL

[13] Según el Banco Mundial, países con un PIB anual por habitante inferior a 1.026 dólares. https://worldpopulationreview.com/country-rankings/low-income-countries

[14] TheGlobalRisksReport2022.https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2022

> «En algunos países, con el avance de las vacunaciones, de la digitalización y del crecimiento a niveles prepandémicos las perspectivas para 2022 y los años siguientes son buenas», añadía. «Otros… podrían hundirse durante años… Las disparidades crecientes entre países y dentro de ellos no solo complicarán el control de la COVID-19 y de sus variantes, sino que entorpecerán o revertirán la necesaria acción conjunta contra las amenazas comunes»[15].

Como cada año en vísperas de la cumbre de Davos, Oxfam publicaba su informe sobre la evolución de las desigualdades globales en los primeros dos años de pandemia. «La riqueza de las diez personas más ricas del mundo se ha multiplicado por dos desde marzo de 2020», concluía[16].

En su primer informe de situación del nuevo año, la Organización Mundial de la Salud (OMS) confirmaba que entre el 27 de diciembre de 2021 y el 2 de enero de 2022 había aumentado el número de contagios un 71 % en relación con la semana anterior, casi 9,5 millones más de infectados, aunque solo en una región, África, además de los contagios también estaba aumentado el número de fallecimientos[17].

El avance de la variante ómicron, extraordinariamente contagiosa pero menos letal que las anteriores, volvía a poner en jaque a todos los actores internacionales, obligados de nuevo a cambiar agendas y prioridades. A partir de los efectos de esa variante, la pregunta más importante para expertos y dirigentes empezaba a ser cuándo la pandemia —vía vacunaciones o infecciones masivas— se convertiría en amenaza endémica. Epidemiólogos como Hajo Zeeb, de la Universidad de Bremen, creen que ese día podría llegar en 2022. Otros lo creen más factible en 2024[18].

Albert Bourla, presidente de Pfizer, una de las principales fabricantes de vacunas, anunciaba el 10 de enero que su compañía farmacéutica había empezado ya la producción de una nueva

---

15 Ibíd.

16 Wealth of world's 10 richest men doubled in pandemic. Oxfam says. *BBC News*. (17 de enero de 2022). https://www.bbc.com/news/business-60015294

17 COVID-19 Weekly Epidemiological Update. *OMS*. (6 de enero de 2022). https://www.who.int/publications/m/item/weekly-epidemiological-update-on-covid-19---6-january-2022

18 Evers, M. (4 de enero de 2022). Omicron has the potential to stop the pandemic… *Der Spiegel International*. https://www.spiegel.de/international/world/omicron-has-the-potential-to-stop-the-pandemic-but-that-s-not-the-end-of-the-story-a-b379b1d0-9135-471f-be60-0e9d6ff5deab

vacuna contra la variante ómicron y otras, y que esperaba poder iniciar su distribución en marzo[19].

La decisión del Supremo estadounidense, el 13 de enero, de declarar ilegal la imposición por el presidente Joe Biden de la vacunación en las empresas complicaba la situación en los EE. UU. «Debe ser el peor día de Biden en la Casa Blanca», escribió en un tuit Edward Luce, comentarista principal del *Financial Times* en Washington.

En su última cumbre del año, la UE se veía obligada a dedicar las dos primeras páginas de su comunicado final a la pandemia, por delante de los retos más urgentes en seguridad y defensa, la crisis con Rusia en Ucrania antes de la invasión, la presión migratoria en la frontera entre Polonia y Bielorrusia, y los preparativos de la cumbre con África prevista para mediados de febrero. Y lo hacía en los siguientes términos:

- La nueva variante demuestra la importancia vital de la vacunación y de una estrategia común de tratamiento y adquisiciones.
- El nuevo desafío exige reforzar la coordinación y asegurar que cualquier restricción de movimientos no cause efectos graves o desproporcionados en el mercado único y en la libertad de movimientos dentro de la UE.
- El Consejo reconoce que la pandemia solo podrá superarse mediante la cooperación global, basada en la confianza y la ayuda mutua.
- La UE sigue comprometida con el objetivo de la vacunación global y es el primer donante y exportador de vacunas del mundo…[20] (fig. 1).

En la práctica, Europa seguía dividida. Austria había impuesto ya la obligatoriedad de la vacuna bajo fuertes sanciones; Italia y Portugal habían prorrogado el estado de emergencia; Francia aprovechaba la situación para cerrar sus fronteras a los viajeros procedentes del Reino Unido, donde la errática gestión de la pandemia y sucesivos escándalos amenazaban la posición de Boris

[19] Kilander, G. (10 de enero de 2022). Pfizer CEO announces Omicron vaccine to be ready in March. *Independent*. https://www.yahoo.com/entertainment/pfizer-ceo-announces-omicron-vaccine-160151886.html

[20] European Council Conclusions. (16 de diciembre de 2021). https://www.consilium.europa.eu/media/53575/20211216-euco-conclusions-en.pdf

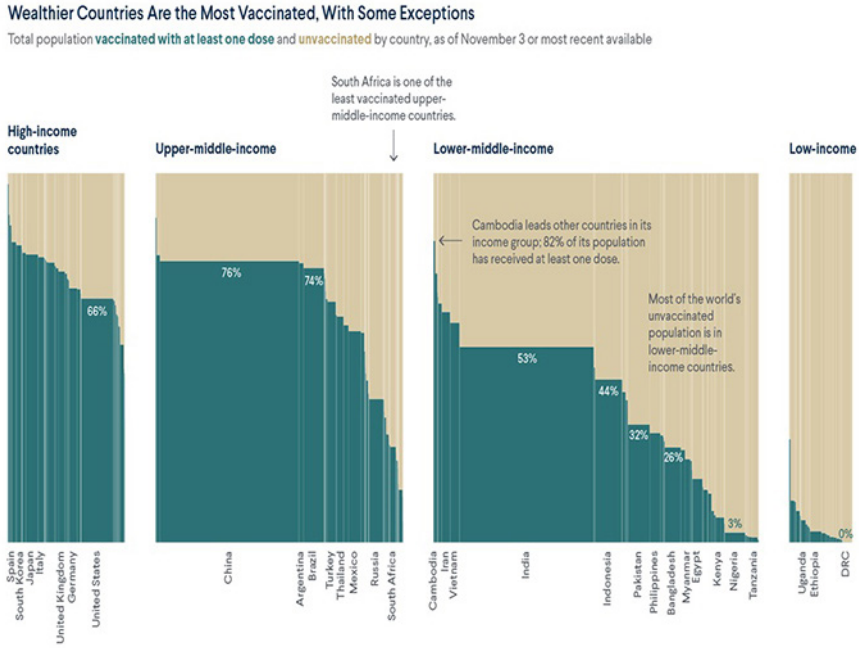


Fig. 1. Los cuatro mundos de la vacunación, con algunas excepciones. Fuente: CFR, Dec. 9, 2021

Johnson y complicaban la solución de las graves diferencias pendientes todavía de solución sobre el Brexit[21].

En *A World in Disarray*, cinco años antes, el presidente del Council on Foreign Relations de Nueva York, Richard Haass, explicaba cómo las esperanzas de un mundo nuevo, más estable y pacífico, a finales del siglo XX habían dejado paso a un mundo mucho más conflictivo que cooperativo a medida que nos adentrábamos en el siglo XXI.

> «Algunos me criticaron entonces como demasiado pesimista y negativo», decía el pasado 6 de enero. «En retrospectiva, debían haberlo hecho por lo contrario… Hemos entrado ya en el tercer año de la pandemia y ni siquiera conocemos sus orígenes, gracias al bloqueo chino»[22].

[21] Ómicron y la prudencia. Editorial de *El Mundo*. (17 de diciembre de 2021). https://www.elmundo.es/opinion/editorial/2021/12/17/61bb7f82fdddfff1258b45d5.html

[22] Haass, R. (6 de enero de 2022). A world of mounting disarray. *CFR.* https://www.cfr.org/article/world-mounting-disarray?utm_source=twtw&utm_medium=e-mail&utm_campaign=TWTW%202022Jan7&utm_term=TWTW%20and%20All%20Staff%20as%20of%207-9-20

La recuperación global (del 5,9 % en 2021 y el 4,9 % en 2022 según el FMI en sus proyecciones de octubre)[23] hubo que revisarla a la baja en el último trimestre.

Frente al cambio climático, a pesar de la movilización que se hizo con un año de retraso por la pandemia para la COP26 de Glasgow, no se están cumpliendo los compromisos mínimos de París en 2015 para evitar los peores escenarios. El último informe del Panel Internacional de la ONU, publicado a finales de febrero, no deja lugar a dudas[24].

La temperatura del planeta ya ha aumentado más de un grado respecto a la revolución industrial y cada año sigue batiendo nuevos récords, sin que los principales responsables como China y la India, los dos países más poblados del planeta, respondan con la ambición y la urgencia necesarias.

Chatham House, el *think tank* más importante del Reino Unido, no podía ser más claro: «Aunque más de 120 países presentaron en Glasgow sus objetivos nacionales de reducción de emisiones, se quedaron cortos. Si se cumplieran, lo que no es nada seguro… la temperatura del planeta superaría a finales de siglo en 2,4 grados C la de la era preindustrial»[25].

«Los últimos siete años han sido los más calurosos desde que se registran datos y 2021 fue el quinto con temperaturas más altas por los crecientes niveles de dióxido de carbono y de metano en la atmósfera, causantes de toda una cadena de desastres naturales», escribía Leslie Hook, responsable de medio ambiente del *Financial Times*, el 10 de enero[26].

La reaseguradora más importante del mundo, Munich Re, cifra en unos 10.000 los muertos y en unos 120.000 millones de dólares las pérdidas por desastres naturales aseguradas —menos de la

[23] World Economic Outlook. Oct. 2021 https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021

[24] Borenstein, S. (28 de febrero de 2022). UN climate report: `Atlas of human suffering' worse, bigger. *AP*. https://apnews.com/article/climate-science-europe-united-nations-weather-8d5e277660f7125ffdab7a833d9856a3

[25] COP26: What happened, what does this mean, and what happens next? *Chatham Houxe*. November 2021. https://www.chathamhouse.org/2021/11/cop26-what-happened-what-does-mean-and-what-happens-next?CMP=share_btn_tw

[26] Hook, L. (10 de enero de 2022). 2021 among seven hottest years on record as greenhouse gas emissions surge. *Financial Times*. https://www.ft.com/content/28cf2f30-8a8d-494d-9599-0ea723db519e

mitad del total— en 2021, la segunda más alta hasta ahora tras el año del tsunami en Japón[27].

Según los últimos datos obtenidos por Copérnico, el programa de observación de la Tierra de la UE, el año pasado las temperaturas medias globales se situaron entre 1,1 y 1,2 grados C por encima de la media entre 1850 y 1900 (fig. 2).

Para Vincent Henri Peuch, director de monitorización de la atmósfera en Copérnico, el cambio climático es la causa de este aumento acelerado de las temperaturas: «La concentración de dióxido de carbono y metano sigue aumentando año tras año, sin señales de que esta tendencia vaya a cambiar… Estos gases de efecto invernadero son los principales causantes del cambio climático»[28].

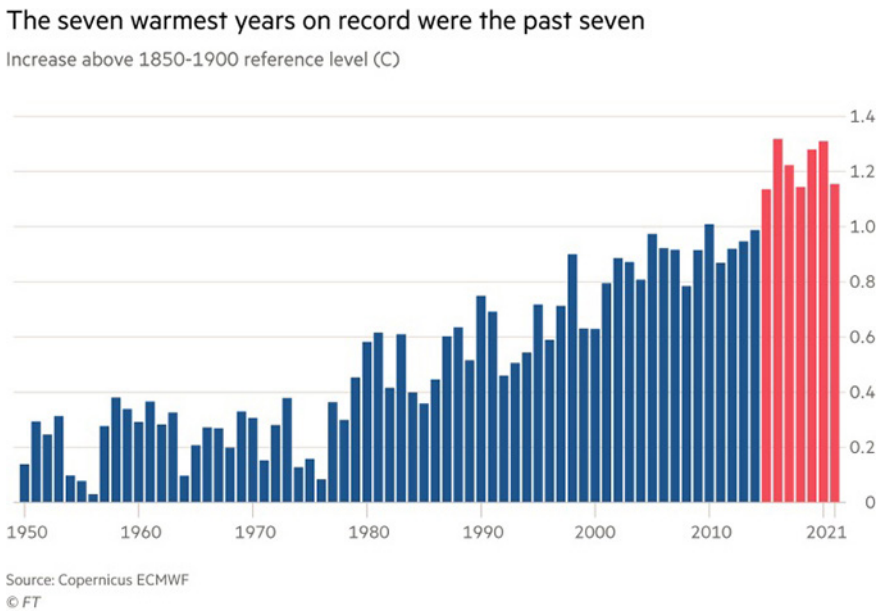


Fig. 2. Los siete años más calurosos del planeta han sido de 2015 a 2021. Fuente: Copérnico/FT

En la revisión de sus pronósticos para 2022, Haass advierte que «el ciberespacio se parece hoy al *Lejano Oeste*, sin *sheriff* dispuesto a o capaz de poner límites», «la tecnología sigue por delante de la diplomacia, con gobiernos autoritarios cada vez

[27] Natural disasters cost insurers $120 billion in 2021, Munich Re says. *Reuters*. (10 de enero de 2022). https://uk.finance.yahoo.com/news/natural-disasters-cost-insurers-120-101801473.html

[28] Hook, L., *op. cit.*

más amurallados mientras violan (impunemente) el ciberespacio de los demás» y «la proliferación nuclear continúa, con Corea del Norte mejorando la cantidad y calidad de su arsenal y la puntería de sus misiles… y la República Islámica (de Irán) reduciendo de un año a meses o semanas el plazo para hacerse con un arma atómica»[29].

Si a todo ello añadimos la rivalidad entre las grandes potencias, más intensa que en ningún otro momento desde el fin de la Guerra Fría, los más de 80 millones de desplazados (una de cada cien personas) del planeta, los 274 millones que, según David Milliband, exsecretario del Foreign Office y presidente del International Rescue Committee (IRC),[30] necesitarán ayuda humanitaria para sobrevivir en 2022, y el retroceso de la democracia en la mayor parte del mundo, empezando por Estados Unidos y algunos países de Europa, la brecha entre desafíos y respuestas no deja de aumentar.

El mundo en 2022

Salvo un reparto mucho más rápido y justo de las vacunas y de nuevos tratamientos de la pandemia en los próximos meses, la economía mundial seguirá creciendo en 2022 de forma muy desigual, por debajo de su potencial, con disrupciones persistentes en las cadenas de suministro, una inflación más elevada, condiciones financieras más duras y freno del gasto público en muchos países.

Se acabaron los estímulos sin precedentes de los últimos dos años y las grandes inversiones ya aprobadas en infraestructuras, transiciones verdes y digitales necesitarán tiempo para empezar a dar frutos.

> «Países con elevada deuda en divisas y/o alto déficit fiscal pueden ser vulnerables a cambios en los niveles aceptables de riesgo y en las expectativas de los inversores», advierte el centro de análisis geopolítico Stratfor. «Argentina, Brasil, Sudáfrica y Turquía son grandes mercados emergentes de alto riesgo. Economías más reducidas como Ghana y Kenia

[29] Haass, R., *op. cit.* https://www.cfr.org/article/world-mounting-disarray?utm_source=twtw&utm_medium=email&utm_campaign=TWTW%202022Jan7&utm_term=TWTW%20and%20All%20Staff%20as%20of%207-9-20

[30] 2022 Emergency Watchlist. System Failure. IRC.

> también pueden enfrentarse a elevadas primas de riesgo y problemas de financiación a tipos de interés aceptable»[31].

Uno de los grandes misterios de la economía, probablemente a causa la pandemia, es por qué, a pesar del retorno con fuerza de la inflación (un 6 % global a primeros de año), los tipos de interés a largo plazo apenas se habían movido a finales de 2021.

> «En los últimos 40 años la deuda aumentó más de tres veces, hasta un 350 % del PIB mundial», advierte Ruchir Sharma, jefe de estrategia global de Morgan Stanley. «Los mercados pueden temer que una economía tan ahogada en deuda sería tan sensible al aumento de tipos que cualquier aumento significativo resultase insostenible»[32].

Si, por segundo año, la pandemia condicionó y cambió algunas de las principales tendencias internacionales en 2021, acelerando procesos en marcha como la demografía y la revolución digital, modificando, frenando o revirtiendo otros como la globalización, el estado de derecho o el comercio, es previsible que ese impacto continúe en el nuevo año.

«Nadie sabe las vueltas que dará la pandemia ni si los recientes aumentos de precios serán transitorios, lo que significa que las previsiones económicas son más endebles que de costumbre», advierte Jim O'Neill, exministro del Tesoro del Reino Unido y expresidente de Goldman Sachs Asset Management[33].

Stanley, citado anteriormente, resume en los puntos siguientes los cambios previsibles en 2022:

1. El declive demográfico en muchos países, como China, seguirá ralentizando el crecimiento económico y reduciendo la mano de obra disponible.
2. La caída demográfica, el aumento de la deuda y la interferencia creciente del Gobierno explican que el PIB de China, un tercio del PIB mundial antes de la pandemia, sea una cuarta parte tras dos años de pandemia.

[31] STRATFOR. 2002 Annual Forecast. https://worldview.stratfor.com/article/2022-annual-forecast-global-overview

[32] Sharma, R. (22 de noviembre de 2021). There is no easy escape from the global debt trap. *Financial Times*. https://www.ft.com/content/c9e0c2c1-55af-4258-9c92-92faa111f41e

[33] O'neil, J. (9 de diciembre de 2021). The big issues for 2022. *Project Syndicate*. https://www.project-syndicate.org/commentary/financial-markets-trends-to-watch-2022-by-jim-o-neill-2021-12

3. La deuda global se ha multiplicado con la pandemia y al menos 25 países, incluidos EE. UU. y China, superan ya el 300 % del PIB. El miedo a las bancarrotas y el contagio sigue retrasando la solución.
4. La escasez de mano de obra y el aumento del gasto público y de la deuda han disparado la inflación en países como EE. UU. a los niveles más altos en medio siglo. Con mercados financieros cuatro veces más grandes que la economía global, cuando entran en crisis es previsible la deflación.
5. El aumento de la demanda de los llamados metales verdes, como el cobre y el aluminio ha reducido sustancialmente en los últimos cinco años las inversiones en yacimientos de petróleo y minas de otras materias primas de muchos países y explica un repunte acelerado de los precios de los llamados combustibles verdes. «Greenflation» se llama el resultado.
6. La aceleración del cambio tecnológico, en contra de lo que muchos vaticinaron, no ha revertido la caída en la productividad global, que viene de lejos.
7. Todos los flujos —comerciales, monetarios, de personas…— se han reducido por la pandemia menos uno: el tráfico de datos en internet, que en 2022 superará todo el flujo habido hasta 2016. En contra también de las esperanzas bautismales en un internet libre, siguen multiplicándose los controles y las restricciones.
8. Las burbujas en sectores como el de las criptomonedas, las energías limpias y las tecnológicas, con caídas de un 35 % o más en 2021, no se recuperarán fácilmente, aunque, como suele suceder en estos casos, dejarán algunos, pocos, dinosaurios supervivientes.
9. En 2021, a pesar del ruido despertado por la presentación en sociedad del metaverso de Facebook, los nuevos coches eléctricos y otra parafernalia digital, demostró que detrás de cada avatar hay un ser humano y que el entierro de los recursos físicos, tangibles, ha resultado prematuro.

«A comienzos del nuevo año, el mundo se enfrenta a un horizonte abrumador de desafíos», escribía el responsable de internacional del *Guardian* el 29 de diciembre». «(Por los posibles) rebrotes de la pandemia, la emergencia del clima, la lucha entre democracia y autoritarismo, las crisis humanitarias, las migraciones masivas y el terrorismo trasnacional.

> Sin olvidar el riesgo de nuevos conflictos interestatales, exacerbados por la ruptura del orden internacional y la proliferación de armas autónomas letales… Para la mayor parte de la población de la Tierra —y para algunos en el espacio— 2022 será otro año que viviremos peligrosamente»[34].

Aunque la regresión de la democracia en el mundo continúa, Kenneth Roth, director ejecutivo de Human Rights Watch, ve algunas luces al final del túnel en la multiplicación de manifestaciones y protestas en demanda de libertad.

«En un país tras otro —Birmania, Sudán, Rusia, Bielorrusia, Nicaragua, Polonia, Uganda, hasta Kazajistán antes de que fueran aplastados y oscurecidos por una lucha por el control del gobierno— millones de personas siguen arriesgando su vida o la cárcel en la calle», escribía en *Foreign Policy* el 13 de enero[35].

«A favor de los autócratas se ven pocas manifestaciones», añadía «a pesar de ello los autócratas están disfrutando de su momento al sol en parte por los fracasos de los dirigentes democráticos».

Para los analistas del *Financial Times*, el diario más influyente de Europa, 2022 se presentaba especialmente impredecible e inestable: «No creemos que Rusia y China acaben invadiendo a vecinos, pero somos mucho menos optimistas sobre variantes del coronavirus más infecciosas que ómicron, el retorno de la inflación al 2 % que prevé la Reserva Federal para finales de año… o que en la conferencia del clima de este año (COP27 en Egipto) se cumplan los compromisos necesarios para limitar el aumento del calentamiento global»[36].

El *Financial Times* anticipaba la pérdida de la mayoría demócrata en las dos cámaras del Congreso estadounidense en noviembre, la autorización por el Supremo a los estados para que decidan libremente sobre el aborto en Estados Unidos, la derrota de Jair Bolsonaro en las presidenciales de Brasil en otoño y avances, sin acuerdo definitivo, en las negociaciones con Irán, aunque dependerá de Israel que se evite o no el recurso a la solución armada[37].

---

[34] Tisdall, S. (29 de diciembre de 2021). The world in 2022: another year of living dangerously. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/world/2021/dec/29/the-world-in-2022-another-year-of-living-dangerously

[35] How democracy can defeat autocracy. *Foreign Policy*. (13 de enero de 2022). https://foreignpolicy.com/2022/01/13/how-democracy-can-defeat-autocracy/

[36] Forecasting the world in 2022. *Financial Times*. (31 de diciembre de 2021). https://www.ft.com/content/9a110588-c8f4-4625-bb27-aee14102bd9b

[37] Ibíd.

La alternativa a un acuerdo puede ser la intensificación de la guerra por actores *proxy* entre Irán y sus aliados árabes chiíes desde el Levante al Golfo o, peor aún, el ataque tantas veces anunciado de Israel a Irán, que causaría efectos incontrolables en buena parte del Oriente Medio.

«Las conversaciones con Irán… no darán ningún resultado en 2022», anticipaba el Eurpean Council on Foreign Relations en la sexta de sus diez previsiones para el nuevo año[38].

El primer peligro se ha tratado de reducir desde el devastador ataque con drones y misiles de Irán a instalaciones de la petrolera saudí Aramco en 2019 con contactos diplomáticos entre los principales países del Golfo, pero, tras la victoria de los más intransigentes en las elecciones del 18 de junio de 2021 en Irán y la normalización de relaciones entre Israel y los Emiratos, el camino de la distensión regional se ha complicado.

Los volcanes de Ucrania y Taiwán

Las tensiones entre China y los EE. UU., el desafío principal del siglo XXI, se intensificarán con el probable lanzamiento de una nueva investigación (Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974) por la Administración Biden de los subsidios chinos antes de introducir modificaciones en las sanciones heredadas de Trump[39].

Entre las amenazas prioritarias, que los servicios de inteligencia estadounidenses reconocían en sus previsiones el año pasado, destacan el pulso de China por convertirse en potencia global, las nuevas provocaciones de Rusia, Irán y Corea del Norte, desafíos trasnacionales sin instituciones y normas eficaces de gestión y control (pandemias, cambio climático, tecnologías emergentes, ciberataques, crimen organizado, migraciones y terrorismo global) y conflictos tan complejos como Ucrania, Taiwán, Afganistán, Irak, Siria, Yemen, Libia, Birmania, Sahel o el Sahara Occidental y Etiopía[40].

---

[38] Leonard, M. y Shapiro, J. (7 de enero de 2022). 2022: The road to recovery (again). *ECFR*. https://ecfr.eu/article/2022-the-road-to-recovery-again/

[39] 2002 Annual Forecast. *STRATFOR*. https://worldview.stratfor.com/article/2022-annual-forecast

[40] *Annual Threat Assessment of the US Intelligence Communty*. Office of the DNI. (April 9, 2021). https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2021-Unclassified-Report.pdf#:~:text=The%202021%20Annual%20Threat%20Assessment%20Report%20supports%20the,and%20indirect%20threats%20to%20US%20and%20allied%20interests.

El proceso de diálogo acordado por Washington y Moscú para superar las tensiones entre Moscú y Occidente se abrió el 10 de enero. Si Moscú no se echa atrás, será un viaje complicado en cuatro carriles distintos: bilateral USA-Rusia en Ginebra desde 10 de enero, Consejo Atlántico-Rusia en Bruselas desde el 12, coincidiendo con el consejo de los treinta jefes de los Estados Mayores de la Alianza Atlántica, OSCE-Rusia sobre seguridad en Europa desde el 13 en Viena y, por iniciativa sobre todo de Francia, la reactivación del llamado «formato Normandía» desde el 26 en París.

En juego estaban nada más y nada menos que el futuro de Ucrania, sus posibilidades de occidentalización y la posición de los EE. UU. como ancla de la seguridad europea. *The Economist* resumía el conflicto en los siguientes términos en su primera edición del nuevo año:

> «Muchas de las demandas de Putin son tan extravagantes y negativas para la seguridad de Europa que pueden interpretarse como un ultimátum presentado para ser rechazado y así buscar un pretexto para otra invasión de Ucrania. Si el señor Putin ha decidido ir a la guerra, irá. Sin embargo, una diplomacia firme podría facilitarle una pausa y ayudar a frenar el prolongado deterioro de las relaciones entre Rusia y Occidente. Aunque las conversaciones (diálogo para Occidente, negociaciones para Rusia) fracasen, la OTAN puede salir de ellas más fuerte, más unida y más segura sobre la amenaza a la que se enfrenta»[41].

Las garantías que Putin ha exigido en sus propuestas de sendos acuerdos con EE. UU. y con la OTAN del 17 de diciembre son inasumibles, al menos públicamente, por los EE. UU. y por muchos países europeos, de modo que la solución parece que tendrá que pasar por la aplicación de los acuerdos de Minsk y/o compromisos reservados como los que tantas veces (la crisis de misiles de Cuba en 1962, por ejemplo) han desactivado conflictos aún más graves.

No será fácil conciliar el apoyo de Occidente a la integridad y soberanía de Ucrania con la «respuesta inmediata» que reclama Putin, incluido el veto de Rusia a futuras ampliaciones, maniobras y rearme de la OTAN en su extranjero próximo.

[41] Russia and NATO. How to talk to Mr Putin. *The Economist*. (8 de enero de 2022). https://www.economist.com/leaders/2022/01/08/how-to-talk-to-mr-putin

«El objetivo de Rusia es renegociar el fin de la guerra fría y rediseñar la arquitectura de la seguridad euroatlántica» surgida de la desaparición de la URSS, afirmaba Igor Zevelev, especialista en Rusia del Wilson Center, el 12 de enero en el Chicago Council on Global Affairs[42]. Al final de la primera semana de reuniones, no parecía haber habido avances, salvo seguir hablando y ganando tiempo.

Si no hay acuerdo y Rusia sigue adelante con sus planes contra Ucrania, los EE. UU., la UE y el G-7 han reiterado que tendrá «consecuencias masivas». El posible bloqueo por Occidente del acceso de Rusia al sistema de transferencia de mensajes financieros (SWIFT) ya se estudió en el pasado y el entonces primer ministro ruso, Dmitry Medvedev, advirtió que para el Kremlin sería «un acto de guerra»[43]. SWIFT conecta a más de 11.000 bancos de más de 200 países y gestiona unos 32 millones de transacciones diarias, incluido el 80 % de las rusas.

> «Algunas de las sanciones que Washington ha barajado colocarían a Rusia, la undécima mayor economía del mundo, en un aislamiento similar al de Irán o Corea del Norte», señalaba Pablo Pardo el 11 de enero desde su corresponsalía en Washington para *El Mundo*. «La más extrema sería excluir a Rusia del sistema de pagos internacionales Swift… Esa opción, sin embargo, parece remota. Es más probable que EE. UU. y sus aliados golpeen a entidades financieras públicas como la agencia de desarrollo del Estado, VEB, o el fondo soberano RDIF, a través del cual Rusia canaliza sus inversiones»[44].

Tras varias semanas de amenazas y acusaciones sin pruebas, el número dos de Exteriores ruso, Sergei Ryabkov, acusaba a la OTAN el 13 de diciembre de preparar el despliegue de misiles de alcance medio (de 500 a 5.000 kilómetros) y advertía que «Rusia puede verse obligada a desplegar los suyos… si la OTAN se niega a negociar cómo evitar una escalada»[45]. Supondría otro

[42] Putin's periphery: the fight for Russian borderlands. Vídeo: https://www.thechicagocouncil.org/events/putins-periphery-fight-russian-borderlands

[43] Mikovic, N. (16 de diciembre de 2021). How a SWIFT ban would and wouldn't hurt Russia. *Asia Times*. https://asiatimes.com/2021/12/how-a-swift-ban-would-and-wouldnt-hurt-russia/

[44] Pardo, P. (11 de enero de 2022). Unas sanciones a precio de oro para Europa. *El Mundo*. https://www.elmundo.es/internacional/2022/01/10/61dc7c17e4d4d831308b45aa.html

[45] Duerden, T. (13 de diciembre de 2021). Russia May Deploy Intermediate Nuclear Missiles In Europe If NATO Refuses Dialogue. *ZeroHedge.* https://www.zerohedge.com/geopolitical/russia-may-be-forced-deploy-intermediate-nuclear-missiles-europe-if-nato-refuses

paso más en el rearme, tras la decisión, el 2 de febrero de 2019, de la Administración Trump de retirarse del Tratado INF, firmado por Mijaíl Gorbachov y Ronald Reagan en 1987.

La presión china sobre Taiwán, con vuelos militares diarios en la zona internacional de defensa aérea taiwanesa en 2021 (unos mil en total)[46] y maniobras navales cada vez más frecuentes en sus aguas limítrofes, se mantendrá para disuadir a la presidenta Tsai Ing-wen, reelegida en 2020, de seguir adelante con su proyecto independentista y a otros países de apoyar a Taipéi, pero, según el *think tank* Stratfor, en los próximos doce meses «Pekín no intervendrá militarmente contra Taiwán ni se verán amenazadas las exportaciones taiwanesas de semiconductores al resto del mundo» (más del 60 % del total, el 85 % si sumamos las de Corea del Sur)[47].

Siempre pensando en la geografía como factor determinante de la política internacional, Robert Kaplan, autor de diecinueve libros y asesor de varios presidentes, cree que «si el estrecho de Taiwán, en vez de cien millas tuviera una anchura como la del canal de la Mancha, unas veinte millas, «China habría invadido conquistado y recuperado la isla hace décadas, pero esas 80 millas extra presentan toda clase de dificultades militares y logísticas para hacerlo. El problema es que la geografía es un factor tan obvio que, con demasiada frecuencia, se ignora o subestima»[48].

Con el mismo criterio —la importancia de la geografía y de la historia—, Kaplan describía como «el mejor futuro posible para Ucrania una especie de finlandización, aunque los mejores escenarios con frecuencia no se cumplen»[49].

Incómoda con la privilegiada relación de Angela Merkel con Xi Jinping, la nueva coalición de gobierno en Berlín será mucho más crítica con los excesos de China y la nueva ministra alemana de Exteriores, Annalena Baerbock, tendrá menos reparos que su antecesor, Heiko Maas, en mantener cerrado el grifo de

[46] Estos vuelos se multiplicaron en los primeros días de 2022. Véase Majeed, Z. (5 de enero de 2022). China Flies Seven PLA Military Aircraft Over Taiwan's Air Defense Identification Zone. *RepublicWorld.com.* https://www.republicworld.com/world-news/rest-of-the-world-news/china-flies-seven-pla-military-aircraft-over-taiwans-air-defense-identification-zone-articleshow.html

[47] Stratfor, *op. cit.*

[48] Kaplan, R. (6 de enero de 2022). How will American power be tested in 2022? *Podcast de The Economist*. https://www.economist.com/kaplan

[49] Ibíd.

Nordstream 2 si Putin no se aviene a una solución diplomática en Ucrania.

Tras reunirse con el secretario de Estado, Antony Blinken en Washington, Baerbock advirtió a Putin contra nuevas incursiones en Ucrania y subrayó, en aparente respuesta a declaraciones del primer ministro italiano, que «la fuerza de la Alianza transatlántica no se mide en tanques y misiles, sino, por encima de todo, en la concertación cuando realmente importa, cuando hay que defender las normas básicas de derecho internacional y los valores comunes»[50].

Aparte de más «sanciones económicas, financieras y políticas» (palabras del secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg)[51], ni el nuevo Gobierno alemán ni, si es reelegido en abril, Emmanuel Macron en su segundo mandato tendrán mucho margen de maniobra.

En el *Financial Times*, el 22 de diciembre, Mario Draghi, posible sucesor del presidente Sergio Matarella en las primeras semanas de 2022, se preguntaba: «¿Tenemos misiles, barcos, cañones y ejércitos en Europa?». Y se respondía a sí mismo: «Por ahora no… La OTAN tiene otras prioridades estratégicas… Europa no está en condiciones de renunciar al gas de Rusia»[52].

Ni las tensiones geopolíticas ni los rebrotes de la pandemia amenazaban los JJ. OO. de invierno de Pekín del 4 al 20 de febrero. Coherentes con su estrategia de tolerancia cero con los contagios, China impuso controles drásticos: vacunación completa de todos los participantes, cuarentena de 21 días, burbuja sanitaria durante toda la competición y ni un solo espectador extranjero.

El boicot diplomático de los «5 ojos» (EE. UU., Canadá, Australia, Reino Unido y Nueva Zelanda), sin muchos más apoyos, se quedó en otra protesta contra las violaciones de derechos humanos en China sin mayores consecuencias.

---

[50] Germany's Baerbock warns of Russian 'challenge' at first US trip. *DW*. (5 de enero de 2022). https://www.dw.com/en/germanys-baerbock-warns-of-russian-challenge-at-first-us-trip/a-60333477

[51] Gómez, M. (8 de enero de 2022). La OTAN alerta del riesgo real de un nuevo conflicto en Ucrania. *El País*. https://elpais.com/internacional/2022-01-08/la-otan-alerta-de-que-el-riesgo-de-un-nuevo-conflicto-entre-rusia-y-ucrania-es-real.html

[52] Sciorilli Borrelli, S. (22 de diciembre de 2021). Draghi says Europe lacks means to deter Russia over Ukraine. *Financial Times*. https://www.ft.com/content/dd808ad2-585c-488d-a62b-8f963b1a4bb7

Las organizaciones internacionales más importantes de derechos humanos propusieron un boicot total, pero, como señalaba la responsable de asuntos chinos en *The Economist*, «es difícil boicotear un acontecimiento al que no te permiten asistir»[53]. Aunque a los periodistas y a los dirigentes extranjeros no se les prohibió la asistencia, «serán los JJ. OO. más domésticos y domesticados» de la historia.

Los dirigentes del Mundial de fútbol a finales de año en Catar estudiarán con atención los JJ. OO. de Pekín para organizar su propia respuesta preventiva a las manifestaciones y protestas inevitables por la muerte de unos 6.500 inmigrantes en las obras y por las continuas violaciones de los derechos humanos en el emirato[54].

Las cuatro mayores sorpresas internacionales de 2022, con un año de anticipación, serían que la pandemia remitiera casi por completo sin haberse vacunado miles de millones de habitantes del planeta, que Macron perdiera las presidenciales francesas en abril, que el presidente chino Xi Jinping, el más poderoso desde Mao, no fuera reelegido para un tercer mandato por el vigésimo congreso del partido comunista en otoño y que, en contra de lo que anuncian las encuestas, los demócratas retuvieran la mayoría en las dos cámaras del Congreso en las elecciones de noviembre.

Elecciones de medio mandato en EE. UU.

A comienzos de 2022 las posibilidades de Biden de mantener la mínima mayoría demócrata conseguida en 2020 en las dos cámaras del Congreso parecían escasas.

> «Los (partidos de los) presidentes casi siempre pierden escaños en sus primeras elecciones de medio mandato», explicaba *The Economist* el 8 de enero. «Los republicanos solo necesitan 5 escaños para recuperar la mayoría en la Cámara de Representantes y la capacidad de vetar toda la legislación

[53] Epstein, G. Frozen. China avoids an Olympic boycott… The World Ahead 2022. *The Economist*. P. 71.

[54] *Qatar 2020*. (2 de agosto de 2021). Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/location/middle-east-and-north-africa/qatar/report-qatar/ Migrant workers and the Qatar World Cup. *Human Rights Watch*. https://www.hrw.org/news/2021/08/02/migrant-workers-and-qatar-world-cup#:~:text=Human%20Rights%20Watch%20research%20has%20also%20shown%20that,legal%20status%20in%20the%20country%20to%20their%20employers.

> que Biden pretende sacar adelante. En 2010 Obama perdió 63 escaños… En 2018 Trump perdió 35»[55].

Los principales analistas[56] daban a los republicanos un 82 % de posibilidades de hacerse con el control de la Cámara de Representantes y un 70 % de recuperar la mayoría en el Senado.

A diez meses de los comicios, 25 representantes demócratas ya habían anunciado que no se presentarían a reelección, entre ellos los presidentes de algunos de los principales comités, frente a solo 12 republicanos. Un dato importante: 17 de esos demócratas no se van porque aspiren a otros puestos de mayor influencia. Solo 4 republicanos tiraban la toalla sin aliciente de ascenso alguno. Este dato —el número de legisladores que renuncian a la reelección— suele ser decisivo para predecir los resultados.

Nada revalidaría tanto la imagen de eficacia, estabilidad y unidad de China en el momento de la coronación de Xi como un retorno del trumpismo y la continuidad de la parálisis y de los ataques al sistema democrático que culminaron el 6 de enero de 2021 con el asalto al Capitolio para intentar impedir la certificación de la victoria de Biden en las presidenciales de 2020.

Fue la prueba más difícil en el prolongado pulso (desde 2006, según Freedom House, la democratización está en retroceso en el mundo) entre democracias y regímenes autoritarios (China y Rusia, sobre todo) que Biden trata de ganar con las dos cumbres virtuales convocadas en 2021, que deberían dar sus primeros frutos a finales de 2022.

Armenia, forzada a entregar a Azerbaiyán parte del territorio que ocupaba en Nagorno-Karabaj y siete distritos adyacentes en el armisticio negociado bajo supervisión de Rusia y Turquía el 9 de noviembre de 2020 tras seis semanas de enfrentamientos con más de 7.000 soldados y unos 170 civiles muertos[57], fue el único de los seis miembros de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) invitado a esas cumbres.

---

[55] The year ahead in American politics looks daunting for Democrats. *The Economist*. (8 de enero de 2022). https://www.economist.com/united-states/2022/01/08/the-year-ahead-in-american-politics-looks-daunting-for-democrats

[56] What prediction markets suggest will happen in 2022. *The Economist*. (1 de enero de 2022). https://www.economist.com/graphic-detail/2022/01/01/what-prediction-markets-suggest-will-happen-in-2022

[57] The Nagorno-Karabakh Conflict: A Visual Explainer. *ICG.* (6 de enero de 2022). https://www.crisisgroup.org/content/nagorno-karabakh-conflict-visual-explainer

Bajo el estricto control del Kremlin, el envío de unos 4.000 soldados (3.000 de ellos rusos) para acabar con las protestas en las calles de Kazajistán por la OTSC, instrumento creado por iniciativa de Moscú en 1992 contra posibles amenazas externas de sus seis miembros (Rusia, Bielorrusia, Armenia, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán) recordó a muchos las intervenciones del pacto de Varsovia en Budapest en 1956 y en Praga en 1968.

Las elecciones estadounidenses y francesas son solo dos de las más importantes del nuevo año, en las que se pondrá de nuevo a prueba la resistencia de las instituciones democráticas, gravemente deteriorada por la deriva trumpista del partido republicano estadounidense, la desinformación masiva en las grandes redes sociales y las leyes de excepción a raíz de la pandemia.

Una victoria de la ultraderecha en Francia, por improbable que pareciera a comienzos de 2022, sería un desastre para la UE. Ninguno de los dos candidatos que se disputaban la sucesión de Moon Jae-in en Corea del Sur el 9 de marzo representaba un cambio radical en la política hacia el Norte, donde Kim Jong-un acababa de celebrar sus primeros diez años al frente de la novena potencia nuclear del planeta con nuevas pruebas de misiles[58].

En la madrugada del 12 de enero el diario del partido de los trabajadores norcorano, Rodong Sinmun, y la agencia de noticias KCNA confirmaban, con gran despliegue de fotos de Kim Jong-un presidiendo la opoeración, la sexta prueba de misiles desde el 21 de septiembre, la tercera de un misil hipersónico, que se desplaza a más de cinco veces la velocidad del sonido con capacidad para maniobrar en vuelo, lo que complica mucho las posibilidades de detección.

Hasta ahora solo tres países —EE. UU., Rusia y China— lo habían logrado. Pocas horas después del anuncio, la Administración Biden, que durante su primer año intentó sin éxito negociar con el régimen norcoreano, le imponía nuevas sanciones[59].

¿Podrá la coalición de los seis partidos de oposición poner fin en Hungría a los casi doce años de poder cada vez menos democrático de Viktor Orbán y su partido Fidesz? Además de los 199 miembros de la Asamblea, de donde saldrá el nuevo primer

[58] North Korea fires suspected ballistic missile into the sea. *BBC News*. (5 de enero 2022). https://www.bbc.com/news/world-asia-59876095

[59] Biden imposes first sanctions over North Korea weapons program after missile tests. *Reuters*. (13 de enero de 2022). https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-imposes-sanctions-north-koreans-russian-after-missile-tests-2022-01-12/

ministro, los húngaros debían votar en abril en referéndum sobre recortes fundamentales de derechos consagrados en el Tratado de Lisboa.

A cuatro meses de las presidenciales en Filipinas, la candidatura con más apoyo en las encuestas era la formada por la hija del presidente saliente, Sar Duterte, y el hijo del exdictador Ferdinand Marcos. En segundo lugar, con solo un 11 %, se situaba el vicepresidente saliente, Leni Robredo.

En Australia la coalición Liberal-Nacional dirigida por el primer ministro Scott Morrison esperaba ganar un cuarto mandato de tres años a pesar del desgaste sufrido por la gestión de la pandemia, los devastadores incendios, los escasos avances en la lucha contra el cambo climático y la creciente tensión con China.

En América Latina, entre el 13 de marzo y el 19 de junio, los colombianos renovarán el Congreso y la Presidencia. Sin Iván Duque de candidato, las encuestas a comienzos de año indicaban la posibilidad de victoria del exguerrillero y exalcalde de Bogotá Gustavo Petro. De confirmarse, tras la victoria de la izquierda en las presidenciales de 2021 en Perú y Chile, se consolidará otro cambio de ciclo político en el hemisferio occidental.

Primer año de la Presidencia Biden: lo mejor y lo peor

Como cada fin de año con los presidentes Barack Obama y Donald Trump, el ex escritor de discursos para George Bush, hijo e investigador del American Enterprise Institute, Marc Thiessen elaboraba para el *Washington Post* la lista de lo mejor y lo peor de lo que había hecho la Casa Blanca en el último año[60].

Lo mejor de Biden en su primer año de presidente, escribía, ha sido la ley de infraestructuras (1,2 billones de dólares),[61] la aceleración de la distribución de vacunas dentro y fuera de los EE. UU., el acuerdo de seguridad con Australia y Japón (AUKUS) para frenar a China, su apoyo reforzado a Taiwán, elevar el diálogo de seguridad con Australia, India y Japón (QUAD) resucitado por Trump de encuentros ministeriales a cumbre anual, la prudencia

[60] Thiessen, M. The 10 best things Biden did in 2021. *The Washington Post.* (28 de diciembre de 2021). https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/12/28/best-things-biden-did-2021/

[61] *Bipartisan Infrastructure Investment and Jobs Act Summary*. 116 pp. https://www.portman.senate.gov/sites/default/files/2021-08/210807%20Bipartisan%20IIJA%20Bill%20Summary.pdf

en el nombramiento de jueces, la recuperación de la mayor parte del rescate pagado por Colonial Pipeline a sus jaqueadores (*hackers*), el reconocimiento del genocidio turco contra los armenios en 1915, dos ataques aéreos contra fuerzas proiraníes en Irak y Siria, y la primera prueba de un nuevo sistema de la NASA contra asteroides que supongan una amenazan para la Tierra.

La ley de infraestructuras fue la única pieza legislativa de importancia de Biden aprobada con el apoyo republicano. Con su impulso de las vacunas, logró que más del 70 % de los adultos estadounidenses recibieran la dosis completa y envió a unos 110 países más de 300 millones de dosis (más que todo el resto del mundo).

El nuevo AUKUS ha facilitado la firma, el 6 de enero de 2022, del primer acuerdo de cooperación en seguridad y defensa entre Japón y Australia[62], ayudará a Australia a desarrollar capacidades submarinas de propulsión nuclear y refuerza la cooperación en ciberseguridad, inteligencia artificial y computación cuántica entre los tres aliados, pero abrió una grave brecha en las relaciones entre EE. UU. y Francia al anularse el pacto sobre submarinos alcanzado por París y Canberra en 2016. Está por ver si el comunicado conjunto de Emmanuel Macron y Joe Biden, aprovechando la cumbre del G-20 el 29 de octubre, pone fin al conflicto.

Si le hubieran permitido ampliar esa lista de supuestos «éxitos», Thiessen habría incluido la prohibición a las empresas estadounidenses de invertir en sectores vinculados a la defensa de China, la prohibición de importar productos de China hechos por uigures sometidos a trabajos forzados, el boicot diplomático de los JJ. OO. de Pekín y la orden de búsqueda de veteranos estadounidenses deportados y de sus familias para traerlos de vuelta a casa.

De no haberse vuelto atrás, en esa lista de acciones acertadas, habrían entrado también su declaración a la CNN poniendo fin a décadas de ambigüedad estratégica con Taiwán, de la que pronto se retractó, y su promesa de oponerse al gasoducto ruso-alemán Nord Stream 2, a la que renunció en aras de una mejor relación con Alemania.

Lo peor del año —y en esto coinciden muchos observadores— fue la gestión de la retirada de Afganistán, «el desastre más grave en

[62] Australia, Japan sign defense cooperation treaty. *DW news*. (6 de enero de 2022). https://www.dw.com/en/australia-japan-sign-defense-cooperation-treaty/a-60345064

política exterior de toda mi vida» según Thiessen[63], quien, en sus columnas semanales de septiembre, coincidiendo con el vigésimo aniversario del 11S, llegó a escribir que Biden «ya no tiene derecho a pisar la Zona Cero» de los atentados[64].

Los otros errores más graves fueron, según *The Post*:

- «Dejarse atrapar por el ala radical de su partido» en debates como el de la ley «Build Back Better», el paquete social de 1,9 billones «disfrazado de ayuda contra la COVID-19, causante principal de la inflación y la grave escasez de mano de obra» en los EE. UU. en el segundo año de pandemia.
- Provocar o no saber anticipar la crisis más grave en la frontera, con cuatro veces más emigrantes (1,7 millones) en 2021 intentando entrar en los EE. UU., que en 2020[65], muchos atraídos por un mensaje de Casa Blanca que interpretaron casi como una declaración de puertas abiertas.
- Debilidad frente a la agresión rusa en Ucrania, posiblemente consecuencia de la desastrosa retirada de Afganistán y de su capitulación sobre Nord Stream 2[66].
- Dar luz verde, aunque protestando e insistiendo en que era un error, a Nord Stream 2[67].
- Su campaña contra los combustibles fósiles, que impulsó o propició una caída de la producción nacional y un fuerte aumento de los precios, tras lo cual suplicó a la OPEP que produjera más petróleo, generando tanta emisión de CO^2 como la ahorrada en casa. «Vuelta a los años 70», lamenta Thiessen[68].

[63] Thiessen, M. The 10 worst things Biden did in 2021. *The Washington Post*. (30 de diciembre de 2021). https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/12/30/worst-things-biden-did-2021/

[64] Biden has no business setting foot at Ground Zero on the anniversary of 9/11. *The Washington Post*. (7 de septiembre de 2021). https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/09/07/biden-has-no-business-setting-foot-ground-zero-anniversary-911/

[65] Southwest Land Border Encounters. U.S. *Customs and Border Protection*. https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters

[66] Biden Rules Out Unilateral Force if Russia Invades Ukraine. *Wall Street Journal*. (8 de diciembre de 2021). https://www.wsj.com/articles/biden-rules-out-unilateral-force-if-russia-invades-ukraine-11638987875

[67] Did Biden just commit an impeachable offense in Ukraine? *The Washington Post*. (22 de julio de 2021). https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/07/22/did-biden-just-commit-an-impeachable-offense-ukraine/

[68] It's the 1970s all over again, and Joe Biden is the new Jimmy Carter. *The Washington Post*. (14 de octubre de 2021). https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/10/14/biden-gas-prices-jimmy-carter/

- Obligar a empresas e instituciones con más de cien empleados a exigir vacunación o tests semanales a todo el personal, que llevó a muchos estadounidenses a renunciar a sus empleos justo cuando estaba resultando difícil encontrar mano de obra para más de once millones de empleos[69].
- Utilizar al FBI para amedrentar a los padres que acudían a las escuelas a protestar contra los cierres por la pandemia.
- Con al menos 12 de las principales ciudades del país batiendo cifras récord de homicidios, cancelar la Operation Legend del departamento de Justicia, instrumento establecido por su predecesor que ayudó a la policía local, reforzando sus unidades con personal federal, a detener a más de 6.000 criminales[70].

Estas fueron, sin duda, algunas de las causas que deterioraron seriamente la imagen de Biden, quien llegó a la Casa Blanca con el apoyo del 57 % de la población y, tras 280 días en el despacho oval, solo le apoyaba el 42 %, el peor índice de aprobación, tras un año en la presidencia, de los últimos ocho presidentes, salvo Trump[71] (fig. 3). La desastrosa retirada de Afganistán sin duda tuvo algo que ver, pero no lo explica todo.

Nueve tendencias

El Council on Foreign Relations (CFR), uno de los *think tanks* más veteranos y prestigiosos de los EE. UU., pidió a sus colaboradores e investigadores en 2021 que explicaran las tendencias principales en 2022 y en el próximo siglo.

Eligieron la desigual distribución de vacunas contra la COVID-19, el rápido envejecimiento de China, la relación umbilical entre tecnológicas con acceso a capital-riesgo y el dinamismo de las economías más avanzadas, las dificultades para encontrar un nuevo equilibrio entre el trabajo y la vida familiar, el impulso espectacular de las renovables en América Latina y la difícil adaptación de muchos países a la inteligencia artificial, con solo 31 países a

[69] Job openings near record high, with 11 million vacancies. *CBS News*. (8 de diciembre de 2021). https://www.cbsnews.com/news/job-openings-11-million-near-record/

[70] 'It's just crazy': 12 major cities hit all-time homicide records. *ABC News*. (8 de diciembre de 2021). https://abcnews.go.com/US/12-major-us-cities-top-annual-homicide-records/story?id=81466453

[71] Joe Biden's approval ratings are worse than every recent president —except 1— at this stage. *23WIFR-CNN.* (26 de octubre de 2021). https://www.wifr.com/2021/10/26/joe-bidens-approval-ratings-are-worse-than-every-recent-president-except-1-this-stage/

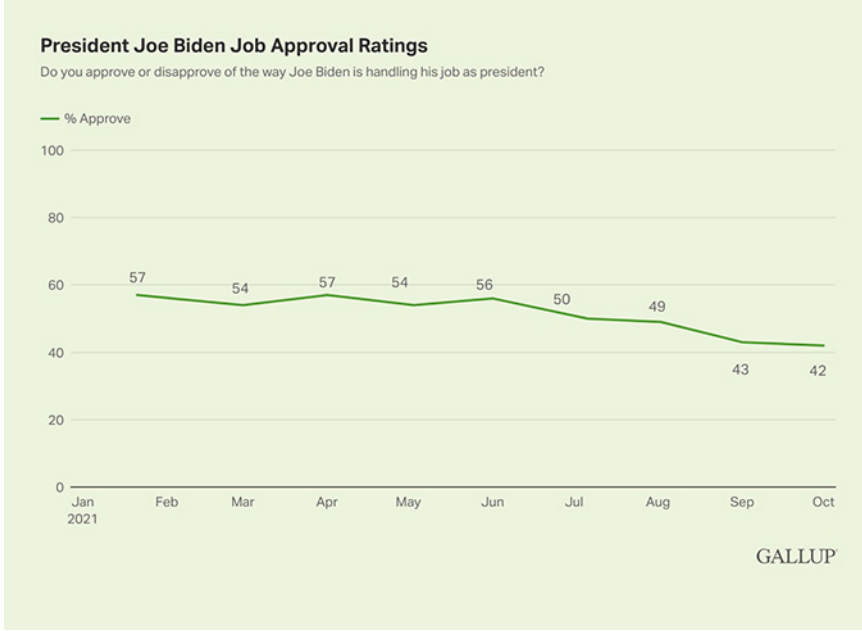


Fig. 3. Índice de aprobación de Joe Biden en 2021. GALLUP, 22 de octubre de 2021

comienzos del pasado año que habían aprobado ya estrategias de desarrollo en ámbito tan decisivo.

Coincidiendo con su primer centenario, a partir de los acontecimientos principales de 2021, el CFR organizó nueve debates sobre otras tantas cuestiones, en su opinión las más relevantes para el futuro del planeta:

- ¿El mundo logrará hacer frente al desafío del cambio climático?
- ¿Es un reto comparable el cambio demográfico?
- ¿Se impondrá China, como muchos creen, como la nueva superpotencia del siglo XXI?
- ¿Sobrevivirá la democracia parlamentaria?
- ¿Tiene todavía algún futuro el llamado orden internacional construido después de la Segunda Guerra Mundial?
- ¿Es imperativo, para salvarlo, un nuevo contrato social?
- ¿Es posible todavía poner el avance de la biotecnología al servicio de la humanidad?
- ¿Cómo gestionar las revoluciones tecnológicas que pueden salvarnos o destruirnos?

– Finalmente, ¿cómo se puede aprovechar la historia sin abusar de ella ni repetir sus errores?[72]

Cambio climático. «Si seguimos como hasta ahora, la temperatura media del planeta aumentará al menos 3 grados respecto a los niveles de finales del XIX, algo que el planeta no ha conocido en 3 millones de años», advierte Nicholas Stern, presidente del Instituto Grantham sobre Medio Ambiente y Cambio Climático.

El *homo sapiens* lleva en la Tierra solo un cuarto de millón de años y muchos estudios señalan que el aumento de la temperatura podría alcanzar, al paso que vamos, los 5 grados. «Solo con 3, el nivel del mar aumentará entre 10 y 20 metros, convirtiendo en inhabitables la mayor parte de las ciudades costeras, donde hoy se concentra la mayor parte de la población del planeta», añade Stern.

Demografía. Ningún demógrafo honesto se atrevería a hacer pronósticos serios a más de diez años, pero la demografía posiblemente explique mejor que cualquier otra ciencia social el largo plazo. Un aumento en más de 5 veces de la población del planeta, rozando hoy los 8.000 millones, como el que ha tenido la Tierra desde 1900 es algo sin precedentes y se debe, sobre todo, a la revolución en la sanidad y, desde la segunda guerra mundial, a la caída del índice de natalidad en muchos países.

> «Se necesitaría una catástrofe de proporciones bíblicas para que este crecimiento tocara techo en la próxima década», afirma el demógrafo Nicholas Eberstadt. «Hay quienes lo creen posible en 2050, otros en 2070, pero la ONU no prevé que se alcance en este siglo, tan solo una ralentización gradual a partir de los 10.000 millones»[73].

Podemos dividir el mundo demográficamente en dos: el África subsahariana y el resto. En el primero la población sigue creciendo un 80 o 90 por ciento por encima del nivel de sustitución; en el resto lleva ya años por debajo. «Esto significa que en apenas una generación la población del África subsahariana, hoy de algo más de mil millones, se multiplicará por dos», señala Eberstadt. «Y esto plantea inmensos desafíos por ser esta la parte del mundo

[72] Trailer: Nine questions for the world. *CFR*. (10 de diciembre de 2021). https://www.cfr.org/podcasts/trailer-nine-questions-for-the-world

[73] Is population change a problem? *CFR* . (16 de diciembre de 2021). https://www.cfr.org/podcasts/is-population-change-a-problem

con índices más bajos de esperanza de vida, sanidad, educación, crecimiento económico… etc.»[74].

China. Se acabaron los índices de crecimiento económicos de las últimas décadas. Sus problemas de desigualdad, degradación ecológica, insatisfacción con la gestión de tolerancia cero con la COVID-19 y con las consecuencias del declive demográfico en el sistema de pensiones son muy graves, pero, como advierte la profesora de Harvard Elizabeth Perry, directora del Instituto Harvard-Yenching, «no son problemas exclusivos de China»[75].

> «Me preocupa que incidan en una mayor militarización del país o en una política exterior más militarista», añade. «China carece de los *junkers* alemanes o los *samurai* japoneses, pero sus capitalistas rojos, una especie de aristocracia de la revolución muy próxima al partido pueden impulsar una política exterior militarista…, de ahí que puede haber algo positivo en el ataque (de Xi Jinping) contra los multimillonarios chinos».

Reconoce la importancia que tendría para China la recuperación de Taiwán —docenas de aviones militares chinos han sobrevolado cada día en el último año la llamada ADIZ (Air Defense International Zone) de Taiwán—, pero, teniendo en cuenta las crisis de Taiwán en los años 54 y 55 del siglo XX, y a mediados de los 90 —1995 y 1996—, Perry cree que la presión creciente todavía tiene más que ver con tácticas disuasorias del independentismo taiwanés y del acercamiento de otros países, como Lituania, a Taiwán que con planes de invasión a corto o medio plazo, como se advierte repetidamente en Taipéi y Washington.

Democracia. Tras reconocer como causas destacadas de la regresión democrática la pérdida del consenso, liderazgos que, una vez en el poder, pisotean las reglas del juego, la desigualdad e inseguridad crecientes y el cambio económico, demográfico, cultural y social cuando genera demandas que el sistema no puede o quiere satisfacer, la historiadora Anne Applebaum aconseja verlo como un fenómeno universal más que como reveses nacionales aislados.

«Probablemente la transformación de nuestras economías y de nuestros ecosistemas informativos son fuentes de inseguridad que deterioran la democracia en todas partes», afirma[76].

---

[74] Ibíd.

[75] Centennial Speaker Series Session 7: Will the 21st Century be China's? *CFR*. (6 de octubre 2021). https://www.cfr.org/event/centennial-speaker-series-session-7-will-21st-century-be-chinas

[76] Can Democracy Survive? *CFR*. (4 de mayo de 2021). https://www.cfr.org/event/centennial-speaker-series-session-2-can-democracy-survive

A la hora de las soluciones, en cambio, recomienda revisar, país por país, las instituciones, sistemas electorales y prácticas parlamentarias. Igual o más importante, en su opinión, es denunciar y rechazar con firmeza tanto el internet autoritario de las dictaduras como el de los oligopolios incontrolados en las democracias occidentales.

También ayudaría, agrega, reforzar la cooperación entre los demócratas dentro y fuera de las fronteras nacionales, y practicar una política interior y exterior coherente con los valores democráticos para no perder credibilidad.

> «En 2025», advertía el profesor canadiense Thomas Homer-Dixon con el nuevo año, «la democracia estadounidense podría colapsar, causando una inestabilidad política interior extrema y violencia política generalizada. En 2030 o antes, el país podría estar gobernado por una dictadura de derechas»[77].

A partir de lo sucedido antes y después del 6 de enero de 2021, teniendo en cuenta que 45 estados de la Unión han debatido ya 230 leyes criminalizando las protestas escudándose en la violencia de izquierdas, en el mismo diario, pocos días antes, el filósofo y profesor de Yale Jason Stanley advertía que «los EE. UU. ya han entrado en una fase legal de fascismo»[78].

Futuro del sistema. Un sistema internacional ordenado y estable históricamente como el del Congreso de Viena (1815) necesita un acuerdo entre las potencias principales y un equilibrio suficiente entre ellas para que el compromiso y la aceptación de las normas, instituciones y reglas de juego les compense o beneficie a todos más que cualquier intento de cambiarlo por la fuerza. Es la tesis central de la tesis doctoral de Henry Kissinger, *A World Restored***.**

> «Hoy creo que resulta difícil pensar en un solo equilibrio de poder», señala el presidente del CFR, Richard Haass. «Lo que tenemos es una multiplicidad de centros de poder… y una panoplia de desafíos globales (cambio climático, cibe-

[77] Luscombe, R. US could be under rightwing dictator by 2030, Canadian professor warns. *The Guardian*. (3 de enero de 2021). https://www.theguardian.com/us-news/2022/jan/03/us-rightwing-dictatorship-2030-trump-canada

[78] America is now in facism's legal phase. *The Guardian*. (22 de diciembre de 2021). https://www.theguardian.com/world/2021/dec/22/america-fascism-legal-phase

> respacio, no proliferación…) sin instituciones adecuadas ni legitimidad de nadie para fijar las reglas»[79].

Para gestionar los principales retos globales, hay que cooperar con los sistemas autoritarios, pero muchos, sobre todo en los EE. UU., «prefieren el enfrentamiento con China, como si fuera posible obligarla a comportarse de otra manera», advierte Fareed Zakaria, director de GPS, el programa de análisis internacional más importante de la CNN[80].

Como solución, Haass propone un nuevo concierto de potencias, al margen y en lugar del Consejo de Seguridad de la ONU, que incluya a los EE. UU., China, Rusia, Japón, la India y la UE.

Gobiernos & mercados: por un nuevo contrato social. El epígrafe anterior es una copia de parte del título del último libro[81] de Micouche Shafik, director de la London School of Ecomics y exvicegobernador del Banco de Inglaterra.

«Creo que estamos en un parteaguas», explica. «Hemos llegado a esta encrucijada en parte por la crisis financiera de 2008, agravada por la pandemia. El problema de fondo es que el contrato social está roto porque la relación entre gobiernos y mercados no aporta suficientes oportunidades ni seguridad»[82].

Una causa importante, en la que coinciden Haass y Shafik, antiguos compañeros en Oxford, es la competitividad, que en muchos países industrializados ha caído en picado. «Son muchos los sectores —farmacéutico, bancario, de transporte— cada vez menos competitivos, a los que hay que añadir, por su fuerte concentración, las grandes plataformas digitales como Facebook, Google… Y ¿de dónde viene la productividad? De la innovación y de la competencia»[83].

No hay respuestas fáciles, pues muchas de las empresas son multinacionales y la solución pasa por medidas multinacionales. De ahí la importancia de los acuerdos, por limitados que

---

79 Centennial Speaker Series Session 9: The Future of World Order. *CFR*. (16 de noviembre de 2021). https://www.cfr.org/event/centennial-speaker-series-session-9-future-world-order

80 Ibíd.

81 *What We Owe Each Other: A New Social Contract for a Better Society*. (2021). Princeton.

82 Centennial Speaker Series Session 4: Balancing the Role of Government and Markets. *CFR*. (15 de julio de 2021). https://www.cfr.org/event/centennial-speaker-series-session-4-balancing-role-government-and-markets

83 Ibíd.

sean, del G-7 y del G-20 en 2021 sobre un impuesto global a las corporaciones.

Beneficios y riesgos de la biotecnología. En el tercer año de la pandemia de la COVID-19 es obligado empezar cualquier reflexión sobre biotecnología con lo mejor (la rapidez en la producción de vacunas) y lo peor (su desigual distribución, que multiplica el riesgo de mutaciones del virus) que se ha hecho para atajarla.

Michelle McMurry-Heath, presidenta y directora ejecutiva de Biotechnology Innovation Organization, la principal asociación de empresas del sector, atribuye los graves problemas de distribución no a las leyes de propiedad intelectual, sino a la naturaleza del proceso: unos 200 ingredientes o materiales se necesitan para producir la vacuna RNA mensajero. «Nosotros producimos buena parte de esos materiales, no solo para Estados Unidos sino para todo el mundo, pero la Defense Production Act (estadounidense) limitó la exportación de esa materia prima», afirma[84].

> «Si a ello añadimos que la misma ley exige que los fabricantes de vacunas atiendan a las exigencias de EE. UU. antes de exportar dosis alguna, significa que muchos países de ingresos medios —estoy pensando en varios de Sudamérica…— tuvieron que esperar».

McMurry-Heath, como la mayor parte de los especialistas, dan por hecho que, de haberse producido veinte años antes una pandemia como esta, se habrían necesitado de 6 a 10 años para conseguir la primera vacuna, con lo que el número de víctimas se habría multiplicado.

Mirando al futuro, será necesario no solo acabar con el nacionalismo de las vacunas, sino también aumentar la capacidad de producción en todo el mundo.

La tecnología como salvación o como amenaza. «La veamos como una herramienta, un socio o un rival, la inteligencia artificial (IA) cambiará permanentemente nuestra experiencia como seres racionales y nuestra relación con la realidad», escriben Henry Kissinger, Erich Schmidt y Daniel Huttenlocker en su libro *The Age of AI*[85].

---

[84] Centennial Speaker Series Session 6: What Are the Potential Benefits and Risks of Biotechnology? *CFR.* (29 de sseptiembre de 2021). https://www.cfr.org/event/centennial-speaker-series-session-6-what-are-potential-benefits-and-risks-biotechnology

[85] Henry Kissinger and Eric Schmidt take on AI. *The Economist*. (20 de noviembre de 2021). https://www.economist.com/books-and-arts/2021/11/20/henry-kissinger-and-eric-schmidt-take-on-ai

En un seminario virtual, el CFR preguntaba el 20 de diciembre a dos de sus autores, el gran estadista y el antiguo responsable de Google, por los beneficios y peligros de esta revolución, que Kissinger considera tan revolucionaria para la mente humana y todos los ámbitos del conocimiento como la Ilustración.

«Por su capacidad sin precedentes de recoger y absorber información, dirigir procesos en una u otra dirección y modificar capacidades y usos (por ejemplo) en el ámbito militar, (la IA) cambiará nuestra percepción de la realidad», advierte Kissinger.

«En el ámbito internacional, la IA abre tantas posibilidades de intervención en territorio de otros países y tantas formas de amenaza desconocidas hasta hoy… que necesitamos nuevas formas de diálogo», añade[86].

«Lo más grave», explica Schmidt, «es que, en casos de ciberguerra, puede que no haya tiempo para que los humanos decidan», por lo que necesitamos negociaciones diplomáticas para prevenir los escenarios más destructivos, como el inicio de una guerra entre las grandes potencias por ordenador a partir de informaciones falsas o equivocadas.

Defensa, espionaje, seguridad, medicina, finanzas, economía, trabajo, educación… Da igual en qué ámbito nos movamos. Tras escuchar a la profesora de Stanford Fei-Fei Li, una de las mentes más brillantes de EE. UU. en el campo de las nuevas tecnologías (robótica, IA, computación cuántica, aprendizaje automático, aprendizaje profundo…), es obvio que «la tecnología es una espada de doble filo… que se puede utilizar bien o mal… Si no entrenamos o preparamos el algoritmo correctamente, podemos acabar en territorio peligroso»[87].

***Uso y abuso de la historia*.** En cada edición de Panorama Estratégico recordamos aniversarios decisivos y algunas de las lecciones que la historia nos ofrece para evitar la repetición de errores.

En 2021 se cumplieron 75 años del discurso del Telón de Acero de Winston Churchill y 50 años de la publicación de los papeles del

[86] Malcolm and Carolyn Wiener Annual Lecture on Science and Technology With Henry Kissinger and Eric Schmidt. *CFR.* (20 de diciembre de 2021). https://www.cfr.org/event/malcolm-and-carolyn-wiener-annual-lecture-science-and-technology-henry-kissinger-and-eric?utm_source=twtw&utm_medium=email&utm_campaign=TWTW2021December31&utm_term=TWTW%20and%20All%20Staff%20as%20of%207-9-20

[87] Can Societies Keep Up with Technology? *CFR*. (16 de diciembre de 2021). https://www.cfr.org/podcasts/can-societies-keep-up-with-technology

Pentágono. En 2022, hará 50 años que Richard Nixon anunció el comienzo de una nueva era con su viaje a China. El 12 de marzo muchos echarán de menos el equivalente en el siglo XXI de la doctrina Truman, que cambió el mundo hace 75 años. Otros tantos años se cumplen el 5 de junio del Plan Marshall y el 1 de julio de la publicación del artículo firmado por «X» (George Kennan) en Foreign Affairs sobre las «fuentes de la conducta soviética»: el «largo telegrama» (5.000 palabras) que sirvió de base para la estrategia de contención de la URSS durante toda la guerra fría.

Para los interesados en terrorismo y olimpiadas, cómo no recordar la matanza de los JJ. OO. de Munich, el 5 de septiembre de 1972, y para los nostálgicos de sus imperios, la fundación de la URSS o el final del Imperio otomano, de los que este año se cumple el primer centenario.

«Debemos recordar hasta qué punto todos, como grupos y como individuos, actuamos de acuerdo con nuestras experiencias», explicaba la historiadora Margaret MacMillan el 13 de abril de 2021 en el CFR. «Nuestro pasado nos condiciona. Por eso veo la historia en la diplomacia y en las relaciones internacionales como algo que nos aporta visión y una mejor comprensión de aquellos con quienes nos relacionamos»[88].

«A Putin, por ejemplo, podemos verlo como un tirano típico, quizás como un líder autoritario, pero sus objetivos y animosidades, sus deseos personales para Rusia están conformados por la historia de Rusia y por su propia experiencia de esa historia»[89]. La historia puede ayudarnos a hacer las preguntas adecuadas. Sin buenas preguntas, es imposible obtener respuestas.

Tan peligroso es equivocarse en las preguntas como dejarse llevar por analogías del pasado para responder a amenazas presentes o futuras de naturaleza o en circunstancias radicalmente diferentes. Pocas analogías han sido más nocivas que la del apaciguamiento.

«Si la historia nos enseña algo», concluye, «es que nada dura eternamente y que lo imprevisto puede suceder. Asumimos con demasiada facilidad, sobre todo quienes hemos vivido en una parte del mundo que ha disfrutado de tan prolongada paz desde 1945, que las guerras interestatales eran cosa del pasado»[90].

[88] Centennial Speaker Series Session 1: What Are the Lessons of History for Our Era? *CFR*. (13 de abril de 2021). https://www.cfr.org/event/centennial-speaker-series-session-1-what-are-lessons-history-our-era

[89] Ibíd.

[90] Ibíd.

Amenazas, riesgos y conflictos

Por decimocuarto año consecutivo, el CFR publicaba el pasado 10 de enero su informe preventivo anual sobre los conflictos más graves, por probabilidad e impacto potencial, de 2022, una selección de treinta casos basada en consultas con centenares de expertos de la política, la diplomacia, la defensa, los servicios de inteligencia y el mundo académico. De estos informes se excluyen las amenazas globales y los posibles desastres de origen natural o humano, así como las amenazas internas o de carácter doméstico de los EE. UU.[91].

Se dividen en tres categorías y, por primera vez desde 2008, en el nivel 1 de amenazas no se incluye un atentado terrorista masivo. Se mantiene, en cambio, el riesgo de ciberataques muy disruptivos. El sufrido por Ucrania contra muchas de las principales páginas web de su Gobierno el 14 de enero tras una semana de conversaciones fallidas entre Occidente y Rusia parecía el prólogo de la temida y anunciada intervención rusa de no recibir pronto las garantías exigidas.

En su primera edición de 2022, Foreign Affairs actualizaba el estado de la guerra digital con cinco informes de algunos de los principales expertos en la materia. El director actual de la revista, Daniel Kurtz-Phelan, resumía en la introducción sus contenidos:

- La amenaza de destrucción masiva en un «Pearl Harbor digital» señalada por el jefe del Pentágono, Leon Panetta, hace diez años y otros escenarios apocalípticos no se han hecho realidad, pero los ataques y amenazas continuos que sufren hoy gobiernos, ejércitos, empresas y ciudadanos, inimaginables en 2012, se han convertido en un riesgo de enorme complejidad.
- Como señalan en su aportación Sue Gordon y Eric Rosenbach, «el ciberespacio no es el ámbito binario, de paz o guerra, que se previó, sino un espectro entre esos dos polos y la mayor parte de los ciberataques están teniendo lugar en ese espacio gris (*murky*)»[92].
- Para Jacquelyn Schneider, el mayor riesgo es la forma en que los ciberataques minan la confianza necesaria para el buen funcionamiento de la economía, gobiernos eficaces y unas relaciones internacionales estables.

[91] Preventive Priorities Survey 2022. *CFR*. (10 de enero de 2022). https://www.cfr.org/report/conflicts-watch-2022

[92] War and Peace in the Cyber Age. *Foreign Affairs*. (Jan-Feb 2022). https://www.foreignaffairs.com/issue-packages/2021-12-14/digital-disorder

– Joseph Nye y Dmitri Alperovitch, en sus respectivos artículos, coinciden en que los dirigentes políticos hasta hoy han errado al tratar los ciberataques como amenazas diferentes, en su naturaleza, para la seguridad. En consecuencia, «han renunciado a negociar el sistema de normas necesario para poner fin a la ciberanarquía»[93].

Con alta probabilidad e impacto moderado, en la categoría de mayor riesgo del CFR aparecen también Afganistán, Haití, Líbano y Venezuela por sus deterioradas condiciones humanitarias, sociales, económicas e institucionales.

De probabilidad moderada, pero con gran impacto si se producen, señalan siete: China-EE. UU. por Taiwán, Israel-Irán, México por el crimen organizado, Corea del Norte por la reanudación de las pruebas nucleares y de misiles, y el polvorín de Ucrania, donde el presidente de turno de la OSCE, el ministro de Exteriores polaco Zbigniew Rau, veía el 13 de enero «el mayor riesgo de guerra en treinta años»[94].

Como en todos los momentos críticos, las conversaciones con Rusia comenzaron con posiciones maximalistas. «Lo que no sabemos es si se pasará o no a una fase más constructiva sobre seguridad europea, algo que a todos nos interesa para compensar el vacío creado por la ruptura de muchos de los principales acuerdos del pasado en que se basaba esa seguridad», advertía el exembajador Michael McFaul, que ha negociado con Moscú docenas de acuerdos en los últimos treinta años[95].

En el nivel II el informe incluye ocho conflictos:

- de alta probabilidad y bajo impacto, los enfrentamientos en Etiopía y Yemen;
- de probabilidad e impacto moderados, la disputa fronteriza entre China y la India, otra confrontación entre India y Pakistán, nuevos choques entre Israel y los palestinos, y una posible

[93] Nye, J. The end of cyber-anachy?. *Foreign Affairs*. (Jan-Feb 2022). https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-12-14/end-cyber-anarchy

[94] Ukraine tensions: OSCE chair warns… *DW*. (13 de enero de 2022). https://www.dw.com/en/ukraine-tensions-osce-chair-warns-risk-of-war-highest-in-30-years/a-60407944#:~:text=Ukraine%20tensions%3A%20OSCE%20chair%20warns%20%27risk%20of%20war%27,on%20the%20line%20of%20separation%20from%20pro-Russian%20rebels

[95] Is Russia going to war in Ukraine (again)? *FP LIVE*. (13 de enero de 2022). https://go.foreignpolicy.com/fp-live-jan-2022.html

escalada entre las fuerzas de seguridad turcas y uno o varios de los grupos armados kurdos en Turquía, Siria o Irak;

- de baja probabilidad, pero con graves consecuencias de producirse, la posibilidad de enfrentamiento armado entre China y los EE. UU. en el mar del Sur de China u otro atentado terrorista contra los EE. UU. o sus aliados con gran número de víctimas.

En el nivel III, encontramos doce escenarios, todos ellos en la categoría de probabilidad moderada y bajo impacto:

- La reanudación de los ataques en Nagorno-Karabaj, la reactivación de las tensiones separatistas en Bosnia-Herzegovina, las tensiones políticas y éticas crecientes en Camerún y el peligro de una confrontación entre Etiopía y Sudán por el Gran Embalse del Renacimiento en el Nilo y territorios en disputa;
- la ruptura del frágil acuerdo político en Libia y la reanudación de los combates, una escalada de la violencia entre fuerzas del Gobierno y la insurgencia en Mozambique, el deterioro de la grave situación en Birmania desde el golpe de 2021 y un aumento de la violencia, de la inestabilidad política y de los desplazamientos forzados de civiles en Nigeria,
- en el mismo nivel de riesgo citan otros cuatro conflictos africanos: el del triángulo Burkina Faso-Mali-Níger; Somalia; el régimen militar sudanés tras muchos meses de represión, disturbios sociales y violencia, y, por último, la creciente tensión entre Argelia y Marruecos[96].

Para España, el fin de la «cohabitación en la indiferencia»[97] que ha caracterizado durante muchos años la conflictiva relación entre Argelia y Marruecos pertenece al nivel 1 de amenaza y riesgo, y merece, por ello, una reflexión aparte.

Lejos de desaparecer, las dos causas principales que han enrarecido esa relación desde la independencia de Argelia en 1962 —las disputas fronterizas y el Sahara Occidental—, marginadas o ignoradas en la agenda regional e internacional tras el alto el fuego de 1991 entre Rabat y el Polisario, han resurgido de forma más o menos grave en los últimos dos años.

[96] Preventive Priorities Survey 2022, *op. cit*. https://www.cfr.org/report/conflicts-watch-2022

[97] Benchiba, L. y Lahlou, O. L. Bras de fer entre le Maroc et l'Algèrie. *Le Monde Diplomatique*. (Enero de 2022). P. 10.

De la paz fría se ha pasado a los discursos belicistas y a un enfrentamiento diplomático en todos los frentes que culminó el 24 de agosto de 2021 con la ruptura de relaciones bilaterales, «conclusión lógica de una degradación acelerada desde el 20 de diciembre de 2020 con el pacto por el que los EE. UU. reconocían la marroquinidad del Sahara Occidental a cambio del establecimiento de relaciones diplomáticas entre Marruecos e Israel»[98].

Argelia esperaba que la Administración Biden diera marcha atrás, pero no ha sido así, al menos oficialmente, lo que ha exacerbado el sentimiento de cerco del régimen argelino, perceptible desde la sacudida de 2011 y agravado por las protestas del Hirak en 2019.

La denuncia, el pasado 12 de agosto, del vínculo Argel-Teherán por el ministro de Exteriores israelí Yaïr Lapid en su visita oficial a Casablanca, el apoyo del embajador marroquí en la ONU, Omar Hilale, en julio al Movimiento para la Autodeterminación de la Kabylia argelina y la filtración de que Marruecos estaba utilizando el programa informático israelí Pegasus para espiar los teléfonos de más de 6.000 dirigentes argelinos aumentaron la tensión, al tiempo que seguía empeorando la situación en el Sahara.

Se puede dudar de la capacidad del Frente Polisario para cumplir la amenaza de su dirigente, Brahim Ghali, el 19 de noviembre de 2020, de romper el alto el fuego y reanudar la guerra en el Sahara, pero incidentes esporádicos como la muerte de tres camioneros argelinos en un bombardeo desde un dron entre Ouargla y Zouerate, cerca de Bir Lahlou, territorio controlado por el Polisario, el 1 de noviembre de 2020, son pasos, por limitados que parezcan, en una clara escalada.

El fin de las exportaciones de gas argelino por el gasoducto marroquí y el envío de miles de inmigrantes a Ceuta en la primavera del año pasado en represalia por recibir a Ghali para ser tratado de la COVID-19 y como presión para que España siga los pasos de EE. UU. y reconozca la soberanía marroquí sobre el Sahara fueron, junto con la retirada de Afganistán en agosto, los momentos más difíciles de la diplomacia española.

El 18 de marzo de 2022, cuatro meses después de que Naciones Unidas decidiera prolongar, tras arduas discusiones, el mandato de MINURSO y nombrara nuevo enviado especial para el Sahara al diplomático Staffan de Mistura, el Gobierno español confir-

98 Ibíd.

maba un comunicado de la Casa Real marroquí dando cuenta de un mensaje del presidente Pedro Sánchez en el que, por primera vez, un Gobierno español considera el plan de autonomía marroquí «la base más seria, creíble y realista para resolución de la disputa»[99].

La decisión permitiría normalizar las relaciones entre Madrid y Rabat, pero el Polisario la describió como «un chantaje» que no se corresponde a «la responsabilidad política y jurídica de España» y muchos temían el posible impacto en las relaciones de Madrid con Argel.

¿Podría pasarse de la tensión actual a un conflicto armado en uno o dos años entre los dos países más importantes del Magreb?, sus diferencias han anulado el proceso de integración económica regional, la Unión del Magreb Árabe, desde su nacimiento en Marrakech en febrero de 1989.

> «A la vista de los últimos acontecimientos, el riesgo existe (*n'est pas négligeable*)», responden los periodistas Benchiba (argelino) y Lahlou (marroquí) a *Le Monde Diplomatique*. «Argelia cuenta con 130.000 soldados profesionales, a los que podría sumar 150.000 reservistas y otros 190.000 agentes de las fuerzas de seguridad. Las fuerzas armadas marroquíes cuentan con 310.000 militares y 150.000 reservistas. Son fuerzas relativamente equilibradas que han acumulado un arsenal importante de armas a ambos lados de la frontera (cerrada desde 1994) en los últimos diez años. Entre 2010 y 2020 Argelia ha invertido unos 90.000 millones de dólares en armamento y Marruecos unos 36.000 millones»[100].

Panorama Estratégico 2022

La crisis del orden hegemónico de EE. UU.

En su análisis de la crisis del orden hegemónico vigente en los primeros años del siglo XXI, con el que abrimos este Panorama Estratégico, el embajador Jorge Dezcallar explica las causas internas y externas del desprestigio de los EE. UU.

[99] Meneses, R. y Cruz, M. (18 de septiembre de 2022). Sánchez apoya por primera vez que el Sahara sea un aprovincia autónoma de Marruecos. *El Mundo.* https://www.elmundo.es/espana/2022/03/18/6234a957fc6c83b27e8b45c1.html

[100] Ibíd.

«Se esperaba que Joe Biden revirtiera esta situación y hay que reconocer que lo ha intentado», escribe, con decisiones rápidas y acertadas, como el retorno al Acuerdo de París, la Cumbre para la Democracia, los esfuerzos para reactivar el pacto nuclear con Irán, la prórroga del Tratado Start 2 con Rusia, y el apoyo a la ONU y a la OTAN.

> «Pero si es claro en sus preferencias, parece serlo menos en su determinación de defenderlas cuando interfiere la *real-politik*», añade. «Por eso se entiende con Modi en la India o con Duterte en Filipinas, y abandona a su suerte a las mujeres afganas tras veinte años en Afganistán o a los kurdos en Siria que tanto ayudaron en la lucha contra el Estado Islámico».

El resultado de la retirada de Afganistán es conocido. El propio Biden, recuerda Dezcallar, la ha calificado de *chapucera* (messy). Otros países interesados en Afganistán como Pakistán, Irán, China y Rusia celebraron esa retirada como «una derrota estadounidense y no ocultan su satisfacción…, mientras muestran aprensión por la inestabilidad que allí se puede generar —y probablemente se generará— en forma de terrorismo, refugiados y tráfico de drogas».

Lo malo, advierte el autor, «no es solo la caída de la popularidad e imagen de Biden en los EE. UU. o en el resto del mundo, sino el desprestigio de los EE. UU. y por ende de la misma democracia de la que son paladines».

> «Chinos y rusos ahora piensan que los americanos están en decadencia, al igual que también lo está, en su opinión, el sistema democrático, que los americanos no tienen voluntad real de luchar y que el mundo necesita reglas de funcionamiento diferentes de las que han regido desde 1945 con Washington como garante último».

Con estos mimbres, concluye, nos adentramos en «una bipolaridad imperfecta con dos polos mayores, EE. UU. y China, que tendrán que contar con la UE cuando quieran tratar de temas económicos y comerciales, o con Rusia si discuten cuestiones de desarme».

Hasta que el péndulo, volviendo a la figura de Edward H. Carr en *La crisis de los veinte años*, se estabilice —y eso exigirá acuerdos sobre las normas que lo regulen si queremos evitar la lógica de la fuerza—, «el nuevo orden geopolítico será ciertamente incómodo y no faltarán tensiones».

El retorno de Rusia

Las ampliaciones de la OTAN más allá de la línea alcanzada en 2004, la ruptura consumada tras la crisis de Ucrania de 2014, el éxito ruso en la guerra de Siria —que ha dado al Kremlin la palanca que buscaba para romper el cerco occidental y proyectarse fuera del espacio postsoviético— y las últimas crisis energéticas son el punto de partida del análisis de José Pardo de Santayana, coordinador de Panorama, sobre la creciente tensión del régimen de Vladimir Putin con Occidente.

> «Los EE. UU. y sus aliados han minusvalorado el peso real de Rusia en el juego geopolítico global», señala, «y la OTAN ha terminado siendo víctima de su propio éxito».

Entre los antecedentes que ayudan a entender lo sucedido, Pardo de Santayana destaca los nunca bien aclarados compromisos de Baker con Mijail Gorbachov en los últimos días de la URSS, la doctrina Primakov de 1996, el hundimiento de la nueva Rusia de Yeltsin y la reconducción iniciada por Putin tras su elección a finales de los noventa.

«La cumbre de la OTAN en Bucarest, en abril de 2008, supuso un serio encontronazo», escribe el autor. «La petición de Ucrania y de Georgia para ingresar en la OTAN recibió luz verde… y en agosto de aquel año el Kremlin responde con la breve campaña militar de Georgia. Se impuso también un giro (de Rusia) hacia Asia que reforzó la relación estratégica firmada por China y Rusia en 1996».

Estos hechos, la mal llamada Primavera Árabe y el apoyo de los países occidentales al cambio de régimen en países como Libia aceleraron y reorientaron reformas militares que han trasformado el Ejército ruso, pero, en opinión de Pardo de Santayana, por sí solos no explicarían las tensiones actuales si no se tienen en cuenta «la visión geopolítica, la cultura estratégica y el pensamiento de militar de Rusia, profundamente influidos por su experiencia histórica y la idea compartida por su élite gobernante del lugar legítimo que le corresponde en el sistema internacional».

Tras un pormenorizado repaso de la crisis de 2014, de las fortalezas y debilidades de la Rusia de hoy, y del distanciamiento que ha culminado en las tensiones de finales de 2021 y comienzos de 2022 en Bielorrusia, Kazajstán y Ucrania, advierte que «cada vez se estrechan más los márgenes para encontrar un espacio común sobre el que estabilizar la relación con Occidente».

El objetivo principal de Moscú, concluye, es «resistir entre una y dos décadas —en las que los hidrocarburos todavía seguirán dominando los mercados energéticos globales—, gestionando la confrontación con los EE. UU. para evitar su escalada incontrolable y manteniendo a su vez la cohesión interna, hasta que la emergencia de China obligue a EE. UU. y a sus aliados a buscar algún tipo de *modus vivendi* con la Federación Rusa por la incapacidad para enfrentarse a dos rivales a la vez».

De ese modo, «Rusia se convertiría en un importante actor internacional independiente, aunque no en una superpotencia como las otras dos, que busca mantener un equilibrio, sin equidistancia, en el contexto de la rivalidad chino-estadounidense».

Pandemia, crisis económica y cambios geopolíticos

En su capítulo sobre el impacto económico y geopolítico de la pandemia en su tercer año, el catedrático de relaciones internacionales Rafael Calduch distingue claramente los procesos de mundialización y globalización, y atribuye el segundo de estos procesos a la hiperconectividad humana que ha hecho posible internet desde los noventa.

Esta revolución en las comunicaciones ha dado lugar, señala, «a la expansión de nuevas formas de ejercicio del poder que denominamos poder difuso o borroso…, alterando la polaridad política dominada por las superpotencias o grandes potencias mundiales».

Junto a las relaciones tradicionales de cooperación y conflictividad, «ahora se ven obligadas a compartir su poder con actores no estatales de imprecisa composición, intereses discrepantes, diversidad de estrategias y ubicua localización, capaces de generar nuevas relaciones de rivalidad y/o competición, provocando así la emergencia de una nueva geopolítica mundial», añade.

Entre sus efectos más visibles subraya la creciente inseguridad cibernética, la modificación de las relaciones diplomáticas y sus efectos perniciosos en las dialécticas de legitimación/deslegitimación institucional, movilización ciudadana y resultados electorales.

> «El resultado ha sido la imbricación funcional de una nueva estructura económica digitalizada con la estructura económica mundial que ya existía», afirma. «Semejante

> vertebración está provocando que la economía digital esté sustituyendo a la tradicional en algunos casos y en otros, en cambio, la esté potenciando al proyectarla a una escala transnacional y transcultural a través del comercio electrónico».

En esta nueva realidad sitúa la pandemia, que, aunque siga causando estragos, ha tenido ya, en su opinión, tres consecuencias geopolíticas importantes de alcance mundial:

1. La disrupción inmediata temporal de las relaciones sociales.
2. Una simultánea reducción de los flujos de producción y consumo de bienes y servicios.
3. La concentración de poderes excepcionales en los Gobiernos, en detrimento de los poderes legislativo y judicial.

Para evaluar los efectos económicos de la pandemia, Calduch se detiene en los principales factores de cambio estructural en la economía, destaca los que más han potenciado las cadenas de valor global y ofrece las claves de las cuatro principales recesiones de los últimos treinta años, la última de ellas provocada por la COVID-19 y que empezó a superarse el año pasado.

> «La transición también incluye dos importantes retos, cuya resolución condicionará el futuro de una economía plenamente globalizada», agrega. «(Esos retos son) la gestión sostenible del medio ambiente y la disponibilidad de los recursos energéticos y materias primas requeridos para el crecimiento económico futuro».

«El efecto desestabilizador de la pandemia ha puesto de manifiesto, de forma abrupta, la precariedad del orden político mundial constituido tras el fin de la bipolaridad nuclear», concluye. «Simultáneamente, el proceso de cambio sistémico de la economía mundial, aunque alterado coyunturalmente por la pandemia, no se ha visto detenido en su desarrollo».

Aunque reconoce «la brutal superioridad de las capacidades norteamericanas» sobre la de sus viejos y nuevos rivales, Calduch se pregunta al final de su texto si los objetivos, prioridades y actuaciones de Washington como superpotencia mundial a comienzos del siglo XXI, justificados por la influencia creciente de la zona Indopacífica, «responden a una ponderación rigurosa de los actuales intereses norteamericanos».

> «Europa se enfrenta a cinco grandes retos en 2022», señala la periodista y doctora en relaciones internacionales Begoña Quesada en la introducción de su capítulo en este Panorama. «Tres están en la base de su placa tectónica —la economía pospandemia, la politización de la migración y el retraso de la digitalización— y dos que surgen con fuerza: la crisis de la democracia, de gravedad inmediata, y el cambio climático, de trascendencia irremediable».

¿Cuánto tiempo y de qué forma tardará la UE en restablecer los límites del Pacto de Estabilidad y Crecimiento relajados por la pandemia? ¿Hasta cuándo mantendrá el Banco Central europeo los estímulos? ¿Cuánto tiempo y de qué manera seguirá la economía europea frenada por la reestructuración de las cadenas de suministro y la relocalización de la producción? ¿Cómo influirá la crisis de Ucrania en su dependencia energética de Rusia?

En 2022 veremos —afirma la autora— nuevas reflexiones sobre cómo hacer a Europa más resistente ante el chantaje exterior dentro de la nueva globalización, que combina geopolítica y economía.

> «Europa se volverá más estratégica en cuanto a su IED (inversión exterior directa), particularmente la IED china, exigiendo reciprocidad… y una reevaluación de las consecuencias de la nueva Ruta de la Seda (BRI)», escribe. «La relación de Europa, y más especialmente de Alemania como potencia económica, con China definirá también la relación europea con Estados Unidos».

Frente al cambio climático, para muchos su principal reto estratégico, la UE tendrá que superar las graves fisuras internas sobre la energía nuclear, el carbón y la fiscalidad. A pesar de las dificultades, Quesada considera que «el debate verde… mostraría su compromiso con los países del sur como alternativa genuina a China y su BRI».

El riesgo de esa apuesta y de la transición energética que conlleva, advierte, es «el impacto económico radical que tiene en determinados grupos de la sociedad», lo que exige «políticas suficientes de amortiguación» para evitar tensiones sociales extremas.

La respuesta de la UE a la presión migratoria por el sur y, como sucedió en 2021, por el este (frontera entre Bielorrusia y Polonia)

apunta, en opinión de la autora, a un aumento del uso de los migrantes como armas de presión geopolítica y a un «endurecimiento de la política de asilo en 2022… La protección del espacio seguirá primando sobre la protección de las personas».

Todos los gobiernos europeos se enfrentan, advierte, a «la sangría entre liberales y antiliberales o a la consolidación de regímenes antiliberales o de autoritarismo blando en alguna parte de su territorio o en una frontera cercana, con agendas basadas en la identidad, una visión estrecha de las minorías, la pureza ideológica, la negación del contrario y la marginación del crítico».

En los frentes exteriores, el relevo alemán a finales de 2021 y las elecciones francesas en 2022 abren muchas interrogantes y «está por ver dónde cae la pelota del liderazgo europeo dentro de la nueva lógica…, marcada por una guerra fría 2.0 (China *vs*. EE. UU.)». En Ucrania, más que una nueva invasión, como en Crimea, Quesada anticipa, si no hay solución diplomática, «micro intervenciones híbridas que mantengan la tensión».

Para reducir su retraso digital, la UE —concluye Quesada— «intentará definir en 2022 objetivos, consorcios y reglas comunes mediante recomendaciones a los Estados miembros» y «ganará atención la promesa de la década digital de Urusula von der Leyen… Habrá movimientos industriales importantes en infraestructuras 5G, semiconductores, procesadores cuánticos, datos y nubes, IA, baterías e hidrógeno bajo la corona de soberanía digital».

Lo importante es que Europa participe con una sola voz en esta formación del esquema digital mundial, que será el próximo orden mundial, evitando la discriminación algorítmica. Objetivo imposible, según Quesada, sin unas normas claras sobre la ética de la tecnología, sobre todo de la IA, sanciones adecuadas cuando se produce autoritarismo tecnológico y una respuesta disuasoria eficaz (multas, control de exportaciones, etc) al incumplimiento de la fiscalidad digital.

La India, potencia global en ciernes y clave del Indopacífico

¿Cómo abordar el vecindario inmediato (singularmente cómo resolver el asunto pakistaní)? ¿Qué papel debe jugar la India en el escenario global? ¿Se debe abandonar la prudencia estratégica y ser más proactiva? ¿Debe la India utilizar sus fuerzas armadas para proyectar su poder? ¿Debe apostar por el alineamiento

estratégico con EE. UU. o por el multialineamiento? ¿Cómo lidiar con una China con vocación hegemónica en Asia? ¿Debe ser el Indopacífico el eje que articule la política exterior de la India?

Estas son, escribe Nicolás de Pedro, director de Investigación del Institute for Statecraft de Londres, las cuestiones estratégicas que dominan el debate en Nueva Delhi en los últimos treinta años y a las que responde el autor en su capítulo de este anuario.

Tras cuatro guerras (1947, 1965, 1971 y 1999) y la nuclearización de los dos países, India y Pakistán están lejos de superar la dinámica de tensión, enfrentamientos, desconfianza y terrorismo en sus relaciones bilaterales.

Siguiendo al diplomático Husain Haqqani y a otros destacados observadores del conflicto, el autor reconoce la responsabilidad de ambas partes, pero de forma muy desigual, debido a «la obsesión casi patológica de Pakistán con la India».

Las dos primeras guerras, explica De Pedro de forma detallada, consolidaron el control de la India sobre los sectores central y meridional de Cachemira, y —junto con la derrota de la India ante China en el enfrentamiento de 1962— impulsaron el acercamiento de Pakistán a China y de la India a Rusia.

La tercera guerra concluye con la independencia de Bangladés y tiene «un mayor impacto estratégico que las precedentes». Nueva Delhi firma en agosto de 1971 un tratado de paz, amistad y cooperación con la URSS y «el temor a EE. UU. y China impulsa el programa nuclear indio y conduce a su primer ensayo en mayo de 1974».

Espoleado por su tercera derrota, Pakistán había optado ya en 1972 por la nuclearización y, tras el ensayo indio, aceleró su programa. «El de la India», advierte De Pedro, «se desarrolló exclusivamente con medios propios para alcanzar el estatus de gran potencia que permitiera una relación más equilibrada con China y los EE. UU., mientras que el de Pakistán se hizo con uranio de Libia, tecnología de misiles de China y Corea del Norte, conocimiento técnico robado a Países Bajos y, aún más preocupante, por científicos inspirados por sentimientos islamistas y profundamente antiindios».

A pesar de su nuclearización, con Clinton y, sobre todo, con Bush hijo cambia drásticamente la política de Washington hacia Nueva Delhi y la India se convierte «cada vez más en el mejor contrapeso de China en Asia y en un aliado natural de EE. UU.».

Ese cambio se aclara con un pormenorizado análisis de las relaciones entre China y la India desde la anexión china del Tibet en 1950 hasta el actual Gobierno de Narendra Modi, quien «en 2018 relanzó la idea de la autonomía estratégica, una forma de apostar por la nueva relación con EE. UU., pero sin enfrentarse a Rusia o China».

La creciente adopción del Indopacífico como marco conceptual de la política exterior, concluye el autor, «es otra de las grandes transformaciones, cuyo origen también se encuentra en la década de los noventa. Supone pasar de décadas de enfoque exclusivamente terrestre en relación con sus problemáticos vecinos inmediatos a uno marítimo y ampliado».

El *Quad* o Diálogo Cuadrilateral es la iniciativa más ambiciosa en la que participa esta nueva India. Relanzada en 2017, responde al cambio de todo el entorno estratégico, pero, como advierte De Pedro, hay cuatro diferencias importantes que limitan el grado de integración de la India en esa estrategia: su calculada ambigüedad (la India buscará siempre equilibrios con otros actores), la incomodidad de la India en la llamada «alianza de democracias», su concepción diferente del Índico y su apuesta permanente por la autonomía.

Indonesia, fiel de la balanza en el Indopacífico

De la posición final que adopten los principales países del Sureste Asiático, sobre todo Indonesia, dependerá en gran medida el resultado de la gran partida del siglo XXI entre China y los EE. UU. por la hegemonía en el Indopacífico.

En su capítulo de este anuario, tras una breve introducción conceptual, el profesor Javier Gil Pérez analiza las aspiraciones, opciones y límites de Indonesia en ese pulso de rivalidades.

Divide su trabajo en siete apartados: el pasado colonial bajo control de Holanda y Japón; las variables que condicionan su política interior y exterior; las vulnerabilidades que han lastrado en el pasado y pueden limitar en el futuro sus movimientos; sus abundantes recursos, sobre todo energéticos; su apuesta por el multilateralismo y por la democracia; el doble desafío de su fragmentación geográfica en miles de islas y de su diversidad; y la importancia de ASEAN como eje fundamental de su política exterior.

> «El futuro de ASEAN —escribe— dependerá en buena medida de su relación con China... y del rol de Indonesia en la región». Gil Pérez no descarta, si la opción ASEAN y múltiples iniciativas nuevas que el autor comenta con detalle no satisfacen sus objetivos prioritarios, que Indonesia busque «iniciativas bilaterales o trilaterales como el QUAD o el AUKUS». Lo que está claro, añade siguiendo a Rizal Sukma, es que «nunca va a renunciar a su autonomía estratégica ni aceptará ser vasallo de ningún poder hegemónico».

Como «rompeolas de múltiples caminos entre el Índico y el Pacífico, y entre Asia y Australia... su consolidación como líder regional tendría efectos determinantes en la arquitectura del Indopacífico: sería uno de los principales obstáculos a una China hegemónica; como tercer gigante regional, erosionaria también la influencia de India y de los EE. UU. en la zona; y reforzaría la posición de ASEAN como elementos autónomos».

Tras convertirse en el principal ejemplo de compatibilidad entre islam y democracia en el planeta a pesar de su gran pluralidad religiosa, étnica y lingüística, su éxito o fracaso puede ser decisivo en la tensión creciente entre autocracias y democracias para determinar el futuro del sistema de normas y valores dominante desde mediados del siglo XX.

El terrorismo, veinte años después del 11S

¿Cuál es el balance de la lucha contra el terrorismo internacional desde el 11S? ¿Son más fuertes o más débiles Al Qaeda, Dáesh y sus colaboradores en las distintas partes del mundo?

En su análisis de los últimos veinte años, la profesora Pilar Rangel, especializada en terrorismo yihadista, destaca, a pesar de la derrota militar de los dos grupos principales en Afganistán, Irak y Siria, su expansión por África, Asia y Oriente Medio, las conexiones crecientes del terrorismo yihadista con el crimen organizado y todo tipo de tráficos ilegales, la limitada eficacia de las respuestas exclusivamente militares y la necesidad de una cooperación mucho más estrecha para reducir la amenaza.

«Todo ello nos lleva a concluir que la lucha contra el terrorismo iniciada tras el 11 de septiembre de 2001 ha fracasado», señala.

En Afganistán, la retirada de las fuerzas internacionales y el retorno de los talibanes al poder en agosto del año pasado complican esa lucha porque, como señala Rangel, «las relaciones

entre los talibanes, especialmente la Red Haqqani, y Al Qaeda siguen siendo estrechas y se basan en la amistad, una historia compartida, la afinidad ideológica y los matrimonios entre miembros de ambos grupos».

En Siria, añade, «no debemos dar por muerta a Dáesh, principalmente porque su ideología y su legado siguen latentes, y porque mantienen todavía entre 6.000 y 10.000 combatientes, más de los que tenían en 2013». En Irak, advierte, importantes zonas rurales siguen teniendo una presencia limitada de las fuerzas de seguridad, lo que explica la continuidad de la Coalición Global liderada por Estados Unidos y formada por 83 países.

En Magreb, zona de interés estratégico prioritario para España, la ruptura de relaciones entre Rabat y Argel complica la cooperación regional contra el terrorismo, mientras que en el Sahel Occidental el peligro más grave es «la actividad criminal de los yihadistas».

> «La comunidad internacional no se ha quedado cruzada de brazos, pero todas las medidas tomadas hasta hoy han resultado insuficientes», escribe la autora en su informe. «La poligamia institucional con que se está respondiendo produce, cuando menos, una dispersión de los recursos… generando más competitividad que convergencia y, además, no es eficiente».

Rangel concluye su reflexión con un repaso de las principales amenazas en otras partes de África, en Asia y en Europa, especialmente España.

Capítulo primero

La crisis del orden hegemónico de los Estados Unidos

Jorge Dezcallar de Mazarredo

Resumen

La presidencia de Donald Trump ha desconcertado por igual a amigos y enemigos, al tiempo que renunciaba a las que habían sido las líneas maestras de la política norteamericana desde 1945 sin sustituirla por otra, provocando desconfianza en el mundo. Si a eso se añaden los problemas internos de crecientes desigualdades, racismo y mal manejo de la pandemia, no es de extrañar que el prestigio internacional de los EE. UU. haya sufrido y con él el de la democracia de la que Washington es paladín en el mundo.

Joe Biden intenta revertir esta situación regresando a la política tradicional. Sabe que EE. UU. necesitan un orden internacional que deben acordar con sus aliados y que luego deben defender juntos. Para ello debe restablecer la buena relación con Europa y luego definir una política clara con relación a China y a Rusia, con los que actualmente tenemos contenciosos particularmente peligrosos en Taiwan y Ucrania. Pero se encuentran con que China y Rusia tienen otras ideas y ofrecen un modelo alternativo y autoritario de gobernanza global que tiene atractivo para muchos países.

Palabras clave

Prestigio, crisis, confianza, democracia, fin dominio occidental, nuevo orden internacional, China y Rusia, negociación, Taiwan, Ucrania.

The crisis of the United States hegemonic order

Abstract

The presidency of Donald Trump has puzzled friends and enemies alike, while renouncing those that had been the main lines of American politics since 1945 without replacing them with others, provoking distrust in the world. If we add to that the internal problems of growing inequalities, racism and mismanagement of the pandemic, it is not surprising that the international prestige of the United States has suffered and with it that of the democracy that Washington is a champion of in the world.

Joe Biden tries to reverse this situation by returning to traditional politics. He knows that the United States needs an international order that it must agree with its allies and then defend together. To this end, it must restore good relations with Europe and then define a clear policy with regard to China and Russia, with whom we currently have particularly dangerous disputes in Taiwan and Ukraine. But they find that China and Russia have other ideas and offer an alternative authoritarian model of global governance that appeals to many countries.

Keywords

Prestige, Crisis, Trust, Democracy, End of western Dominance, New International Order, China and Russia, Negotiation, Taiwan, Ukraine.

La imagen de un país es esencial para liderar, se construye a lo largo de muchos años y se puede destruir en muy poco tiempo. Eso es lo que le ha ocurrido a los Estados Unidos en el plano internacional tras cuatro años de «aberración», como ha llamado Richard Haass al mandato de Donald Trump, coronado con la guinda del asalto al Congreso, sede de la democracia, en enero de este año, por parte de fanáticos enfervorizados que decían hacerlo en nombre de esa misma democracia. Pretender sustituir la democracia representativa por la llamada democracia directa de la calle, fácilmente manipulable, ha sido un duro golpe a la imagen internacional de los EE. UU. y a la propia idea de la Democracia, con mayúscula, de la que se supone que los Estados Unidos son los paladines desde la Segunda Guerra Mundial. La caótica evacuación de Kabul ha sido una desafortunada contribución de Joe Biden a un mayor deterioro de la imagen de un país que se presentaba a sí mismo como la nueva Jerusalén que pretendía guiar al mundo y que de hecho lo ha guiado desde 1945. Porque una política exterior coherente y fuerte, esencial para ejercer liderazgo, exige al menos tres condiciones: instituciones sólidas, una economía pujante y saber dónde se quiere ir... y lo ocurrido en EE. UU. estos últimos años arroja muchas dudas sobre las tres condiciones que acabo de mencionar.

Que la presidencia de Donald Trump ha hecho mucho daño a la imagen de los Estados Unidos no lo pone en duda nadie y por eso extraña todavía hoy el elevado número de votos que obtuvo en su pretensión de ser reelegido cuando la opción que se presentaba a los electores parecía muy clara: ¿quieren ustedes un presidente que les una o que les divida, un país que funcione como un Estado de derecho o en el que no se respete la división de poderes, un mundo basado en normas iguales para todos o en el que impere la ley del más fuerte? Porque eso es lo que ofrecía Biden frente a Trump, cuya presidencia ha despreciado tanto trabajar con aliados como las alianzas y las organizaciones internacionales que constituyen la espina dorsal del multilateralismo internacionalista que ha guiado la propia política de Washington desde la derrota de los fascismos en Europa y del imperialismo japonés en Asia. Que además se retirara de organizaciones y tratados internacionales, aplaudiera el Brexit y pareciera sentirse más a gusto con autócratas como Putin, Kim Jong-un y Erdogan, o con populistas como Johnson u Orban, solo completa una triste imagen que de puertas adentro se mostraba incapaz de combatir con eficacia una pandemia del coronavirus cuya gravedad negaba, o veía crecer los disturbios raciales y el supremacismo

blanco y en momentos hasta parecía impulsarlos, por no hablar de su misoginia y ofensas a las minorías hispanas y afroamericanas, críticas a la prensa independiente y a los mismos jueces... Con estos mimbres no es de extrañar que los Estados Unidos perdieran atractivo para el resto del mundo y que esa pérdida fuera aprovechada por otros países que quieren competir por el liderazgo mundial como es China y en mucha menor medida la propia Rusia.

Para liderar y ser admirado hay que ser antes digno de admiración y en muchos campos los EE. UU. hoy no lo son. Y lo escribo con pena. En el ámbito interno la sociedad estadounidense es muy desigual, los ricos son cada día más ricos y los pobres lo son más y también más numerosos. No es casualidad y Thomas Piketty ha mostrado la relación entre las políticas de Reagan, de Bush o de Trump con esta situación. Es una sociedad donde los afroamericanos o los hispanos ganan menos, sufren más de obesidad, de ignorancia o de falta de oportunidades y viven menos tiempo. Han sufrido con mayor rigor la epidemia del coronavirus y han muerto en porcentajes mayores que los blancos ricos. También padecen mayor violencia policial y tienen más riesgo de dar con sus huesos en la cárcel. Las tensiones raciales que sacudieron el país entero tras la muerte del George Floyd, filmada en directo, como consecuencia de la brutalidad policial dieron la vuelta al mundo. Tampoco la lucha contra el virus de la COVID-19 ha sido modélica: hoy están vacunados un 56 % de norteamericanos y un 80 % de españoles. Son cosas que hacen que la sociedad norteamericana resulte poco atractiva para el observador extranjero. El asalto populista al Congreso, templo de la democracia, ha sido la guinda en el pastel de ese desprestigio.

También en el plano internacional la imagen norteamericana podría ser mejor. Recibió un duro golpe en Vietnam y no mejoró tras la invasión de Irak por motivos que no tenían que ver con las razones que se adujeron, sin lograr tampoco crear allí la democracia que Bush anunció a bombo y platillo al declarar su guerra contra los países del «Eje del Mal». Luego Obama no respetó las líneas rojas trazadas por él mismo en relación con el uso de armas químicas por parte del régimen sirio contra su propia población, y el abandono por Trump de los kurdos a su suerte después de utilizarlos como ariete contra el Estado Islámico. La denuncia unilateral del Acuerdo Nuclear que la comunidad internacional había suscrito con Irán en 2015 proyectó la imagen de un país que no respeta sus compromisos internacionales, igual que sucedió con

la retirada del Acuerdo de París sobre el Clima, o el abandono de la Organización Mundial de la Salud en plena pandemia, aunque ahora Biden trate de remediar esas decisiones. También ha faltado liderazgo americano en la lucha contra la pandemia de la COVID-19 y sus efectos en el mundo, siendo esta la primera crisis global en que esto sucede. Y ahora en Afganistán, tras veinte años de guerra iniciada irónicamente con la Operación Libertad Duradera, después de miles de muertos y de un billón de dólares gastados para nada, deja detrás el caos y un Emirato Islámico que envuelve a las mujeres en medievales tinieblas opresoras.

Se esperaba que Joe Biden revirtiera esta situación y hay que reconocer que lo ha intentado: aplaude el multilateralismo y un orden internacional basado en normas claras e iguales para todos, ha regresado al Acuerdo de París, trata de tomar contra viento y marea medidas enérgicas en favor de las energías renovables dentro de casa, se manifiesta claramente en contra de las autocracias hasta el punto de convocar una Cumbre para la Democracia, discute con los iraníes cómo regresar al Acuerdo Nuclear, ha prorrogado por cinco años el Tratado START 2 con Rusia sobre misiles intercontinentales mientras abría otras negociaciones sobre desarme, apoya a las Naciones Unidas, respalda a la OTAN, y en conjunto ha puesto sobre la mesa lo que ya se llama «doctrina Biden» que parece reconocer que la seguridad de su país necesita un orden internacional y que es preciso que una gran potencia como son los Estados Unidos invierta en él, lo defina junto con otros países, lo proteja y lo defienda, luchando contra la tendencia que parece ganar terreno allí y en todas partes de querer aprovechar sus beneficios sin invertir en su mantenimiento. Pero si Biden es claro en sus preferencias parece serlo menos en su determinación de defenderlas cuando interfiere la *real-polítik* y así habla de democracia y de valores, pero solo los respalda de verdad cuando coinciden con los intereses norteamericanos y por eso se entiende con Modi en la India, o con Duterte en Filipinas, y abandona a las mujeres afganas a su suerte tras veinte años en Afganistán, o a los kurdos en Siria que tanto ayudaron en la lucha contra el Estado Islámico. Biden ha declarado querer terminar con «una era de operaciones militares para rehacer a otros países», renunciando a eso que ese ha llamado *nation building* tan de moda en la época de George W. Bush y a pretender exportar la democracia a países que simplemente no están mentalmente preparados para recibirla. También se ha decantado con claridad por la diplomacia frente al uso de la fuerza, sin llegar a descartar esta última para reforzar la primera en caso de necesidad. Así

le dijo al primer ministro israelí Bennett, durante una reciente visita a Washington, que si la diplomacia no lograba detener las ambiciones nucleares de Irán, los EE. UU. estaban «abiertos a poner en marcha otras opciones», aunque sea legítimo interrogarse sobre su voluntad real de poner «botas sobre el terreno» en Irán o en Corea del Norte si llegara el caso, habida también cuenta de lo poco popular que en principio sería la medida en una opinión pública justificadamente harta de conflictos bélicos. Haría falta explicar muy bien su absoluta necesidad y eso requeriría mucha didáctica. Donde está clara la voluntad de Biden de utilizar la fuerza es en relación con el terrorismo y en particular con el de raíz islamista, la ha utilizado en Siria e Irak contra células de Al Qaeda y restos del Estado Islámico, así como contra milicias proiraníes responsables de ataques contra instalaciones militares norteamericanas. Y también la ha usado con variada fortuna contra presuntos responsables del atentado terrorista durante la evacuación del aeropuerto de Kabul.

Lo que sucede es que el presidente no oculta tampoco su determinación de combatir el terrorismo desde lejos, *over the horizon*, como ha dicho, usando drones y misiles, y si es cierto que eso disminuye el riesgo de que se produzcan víctimas americanas, no lo es menos que será mucho más complicado obtener a distancia la inteligencia y la información necesarias para poder hacerlo con precisión, en el momento oportuno y sin causar víctimas inocentes como aconteció en la respuesta al atentado terrorista en el aeropuerto de Kabul. Y sin embargo no es eso lo que ha hecho en la guerra afgana que enfrentaba al gobierno de Ashraf Ghani con las milicias de los talibanes. En Afganistán su deseo de acabar con «la guerra interminable» que ya había hecho patente en su época como vicepresidente (lo cuenta Barack Obama en sus memorias *A promised land* y antes lo había hecho Bob Woodward en su libro *Obama's wars*) le llevó a aceptar sin rechistar el mal acuerdo hecho por Trump que no era de paz sino para facilitar la retirada norteamericana sin más muertos, que no es poco. No intentó renegociarlo con los talibanes o incluir nuevas exigencias y se limitó a extender en tres meses el plazo para la retirada, abandonó apenas quince días antes la base de Bagram que hubiera sido importante para las labores de evacuación, y el resultado de todo ello desmoralizó hasta tal punto al gobierno y ejército afgano que se diluyeron como un azucarillo en agua en tan solo un par de semanas. Y lo hizo con desacuerdos con la cúpula militar como los mismos militares han reconocido ante el Comité de Fuerzas Armadas del Senado, mientras también saca-

ban pecho por «el mayor puente aéreo de la historia» que «ningún otro ejército hubiera podido llevar a cabo». Claro que si la decisión se hubiera dejado en manos del Pentágono no sería tampoco descabellado suponer que no solo no hubiera habido retirada, sino que probablemente seguirían allí los cien mil soldados que se desplazaron en el pasado a Afganistán. Tampoco consultó Biden con sus aliados de la OTAN que tenían tropas en Afganistán y que se vieron forzados a evacuar Kabul en el momento que decidió Washington sin contar con ellos, un «comportamiento trumpiano» que ha producido en los aliados europeos frustración por su propia incapacidad operativa y desconfianza ante el aliado norteamericano que únicamente parece guiarse por sus propios intereses. El resultado es conocido, Josep Borrell ha descrito la retirada como «una catástrofe para el pueblo afgano, para los valores occidentales, y para la credibilidad y el desarrollo de las relaciones internacionales», y el propio Biden la ha calificado de chapucera (*messy*) a la vez que ofrecía un éxito inesperado a otros países interesados en Afganistán como son Pakistán, Irán, China y Rusia entre otros. Todos ellos celebran la que llaman *derrota* estadounidense y no ocultan la satisfacción que les produce, mientras muestran aprensión por la inestabilidad que allí se puede generar ahora —y probablemente se generará— en forma de terrorismo, refugiados y tráfico de drogas, sin que sea en absoluto descartable a partir de ahora una pugna encubierta entre ellos por ocupar el espacio afgano que los americanos dejan con su retirada.

Lo malo no es solo la caída de la popularidad e imagen de Joe Biden dentro de los Estados Unidos o del mismo mundo sino el desprestigio de los EE. UU. y por ende de la misma democracia de la que son paladines. Chinos y rusos ahora piensan que los americanos están en decadencia al igual que también lo está en su opinión el sistema democrático, que los americanos no tienen voluntad real de luchar y que es necesario dotar al mundo de un juego de reglas de funcionamiento diferentes de las que lo han regido desde 1945 con Washington como garante último. Y eso es una pésima noticia para el mundo occidental porque serán reglas alejadas de nuestro sistema occidental de valores.

Hay un proverbio japonés que afirma que una reputación de mil años puede depender de la conducta de una hora. Quedan lejos los años cincuenta del pasado siglo cuando los EE. UU. competían con la URSS en un contexto bipolar y el *American way of life* era la envidia del mundo como entre nosotros mostraba con fina

ironía Luis Berlanga en *Bienvenido Mister Marshall*. La imagen de los EE. UU. se agrandó luego durante la Guerra Fría como defensor de los valores de la democracia liberal con su comportamiento en lugares como Berlín o la península de Corea, tanto por méritos propios como por los errores de las dictaduras comunistas de Rusia y de China, hasta recibir su primer aviso con la derrota en Vietnam, salpicada de protestas en las calles americanas (eran los años del fenómeno *hippie*, de Allen Ginsberg, de Jack Kerouac, de Joan Baez, Bob Dylan y Janis Joplin) y de los helicópteros evacuando al personal desde la azotea de la embajada en Saigón, en una imagen icónica que se temía que pudiera reproducirse en Kabul y que por esa misma razón los americanos han tenido buen cuidado en evitar a toda costa. Tampoco ha mejorado esa imagen la invasión de Irak en 2003 sin el adecuado respaldo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con la excusa de buscar armas químicas y bacteriológicas que nunca se encontraron.

Estados Unidos ha sido durante los últimos 70 años y sigue siendo hoy el «líder indiscutido del mundo libre» (aunque no lo haya querido ser durante la presidencia de Donald Trump) y su imagen está vinculada a la misma democracia de la que es paladín. Y si hoy la democracia está en decadencia en el mundo, como muestran los últimos informes de *Freedom House*, es porque también lo está en los propios Estados Unidos, cuya calidad democrática ha bajado durante los últimos años según recogen diversos baremos especializados.

Pero que el prestigio norteamericano en el mundo haya recibido duros golpes no quiere en modo alguno decir que estemos ante el principio de un mundo posamericano, como se ha puesto de moda repetir. EE. UU. no fue capaz de integrar ni a China ni a Rusia en el orden internacional durante los diez años que duró su hegemonía incontestada, desde que cayó la Unión Soviética en 1991 hasta los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra sus símbolos de poder militar (el Pentágono) y económico (las Torres Gemelas del *World Trade Center*) y mostraron al mundo su vulnerabilidad (es probable que el tercer avión secuestrado se dirigiera contra el Capitolio o la Casa Blanca, símbolos del poder político, cuando fue derribado por la bravura de sus pasajeros). Y ahora está pagando esa incapacidad para integrarlos pues se encuentra con una China y una Rusia hostiles.

Con Rusia, una «potencia regional» como la llamó en su día Obama (algo que Putin nunca le ha perdonado), Biden ha adoptado una política de mayor firmeza que Trump. Biden es un hom-

bre de la vieja escuela que creció y se formó políticamente en tiempos de comunismo, de la Guerra Fría y de «la destrucción mutua asegurada» y que guarda una animosidad indisimulada por Rusia. A diferencia de Trump, a Biden no le gusta Putin (le llamó hace años «hombre sin alma» y más tarde también «asesino») pero le considera más un incordio que un verdadero peligro y, a diferencia de Obama, no habla de poner el contador a cero (*reset*) con Moscú, aunque tampoco quiere arriesgarse a una escalada. Al mismo tiempo, el macho alfa y líder nacionalista que es Putin ve con aprensión y desagrado la expansión de la OTAN hacia los países Bálticos en su propia frontera y la sensación de «estrangulamiento» que eso le suscita. Son varios los contenciosos que enfrentan hoy a Rusia y los Estados Unidos: la anexión de Crimea y la desestabilización de Ucrania, los coqueteos de Kiev con Occidente, las injerencias en las elecciones norteamericanas, las paralelas acusaciones rusas de que los americanos intervienen en sus asuntos domésticos, los derechos humanos (Navalny), las recíprocas expulsiones de diplomáticos y el cierre de consulados, el apoyo que el Kremlin presta al dictador bielorruso que desvía aviones para detener a opositores políticos o empuja a los refugiados hacia países vecinos, las mismas apetencias rusas sobre Bielorrusia que ya no se ocultan, las continuas injerencias telemáticas y el ciberterrorismo, y un largo etcétera sin olvidar los continuos esfuerzos que Moscú hace en el mundo no solo para desacreditar a los norteamericanos y sus políticas sino también para meter cuñas en la relación entre Bruselas y Washington. Pero EE. UU. no quiere empeorar las cosas y en el fondo su política respecto de Rusia es de *damage control* para impedir que esas tensiones deriven en conflictos y, sobre todo, y para evitar empujarla hacia un acercamiento mayor a China.

A pesar de estas evidentes diferencias, hay algo en lo que ambos concuerdan porque conviene tanto a Estados Unidos como a Rusia y es la conveniencia de dotar de una cierta estabilidad y predictibilidad a su relación bilateral con el objeto de evitar sobresaltos, en la medida de lo posible. Es lo que Biden y Putin pretendieron hacer en la Cumbre bilateral que mantuvieron en Ginebra el pasado mes de junio, porque ambos saben que no es inteligente jugar con fuego y porque también saben que hay asuntos en los que deben entenderse tanto en beneficio mutuo como general, por ejemplo, en desarme. Una vez acordada una prórroga de cinco años del Tratado START 2 sobre reducción de misiles estratégicos con objeto de darse tiempo para negociar su extensión, cabe tratar de ulteriores reducciones de los respectivos arsenales

y de cómo incorporar a China al esfuerzo de desarme, que no será fácil dada la diferencia que aún le separa de Moscú y de Washington en este ámbito (1.500 cabezas nucleares cada uno frente a 300 de China), o de otros tratados de desarme recientemente denunciados por unos u otros como el INF sobre misiles de medio alcance en Europa o el de Cielos Abiertos. El desarme es el campo más obvio de posible colaboración en beneficio mutuo. Como también lo son el clima o la lucha contra la pandemia, donde la urgencia es grande (en Rusia las cifras de fallecidos estaban aumentado mucho a finales de 2021) y el espacio para cooperar es muy amplio. También podrían trabajar juntos en asuntos de proliferación nuclear como los que plantean Irán y Corea del Norte y por eso es un dato negativo que los rusos acaben de decidir cerrar su embajada ante la OTAN citando agravios (como la expulsión de espías con cobertura diplomática), porque ofrecía un excelente marco para tratar de algunas de estas cuestiones en un contexto más amplio que el puramente bilateral.

Un problema adicional es que europeos y americanos no vemos exactamente de la misma manera la relación con Rusia: mientras que para Washington se trata esencialmente de una relación estratégica, para los europeos (que no estamos totalmente de acuerdo entre nosotros porque los países del Este temen a Moscú, tienen buenas razones para hacerlo y son partidarios de políticas más duras) es también una cuestión estratégica que se complica por cuestiones de vecindad y por ser Rusia la que nos suministra el 40 % del gas que importamos (otro contencioso, esta vez entre europeos y americanos, es el del gasoducto Nordstream 2 entre Rusia y Alemania) y que nos sirve para hacer la electricidad que actualmente está por las nubes. En este complicado contexto, una relación «estabilizada» con Rusia le conviene mucho a los EE. UU. no solo porque les dejaría las manos más libres con China, sino que tranquilizaría también a los europeos y los podría animar a adoptar una actitud más firme con Pekín y sus violaciones de prácticas comerciales y de derechos humanos.

A Biden lo que le preocupa de verdad es el ascenso de China, y hay que reconocer que ha sido la retirada de Afganistán la que le ha permitido hacer un rápido giro hacia Asia. No perdió ni un minuto. Se lo ha permitido porque en Afganistán los EE. UU. han cerrado setenta y cinco años de obsesión con Oriente Medio, una región sin grandes potencias que alberga al 5 % de la población mundial, que solo exporta hidrocarburos y en la que se han empantanado durante

mucho tiempo. Ahora Biden la deja porque Washington puede decir que ha cumplido los cuatro objetivos que inicialmente le llevaron allí: asegurar el flujo de petróleo en cantidad y precios adecuados (hoy tienen superávit gracias al *shale*); evitar la penetración soviética en Oriente Medio (hoy Rusia busca hacerse allí un hueco pero sin la misma capacidad y peligro que tenía la URSS); asegurar la protección de Israel (que con la ayuda militar que recibe de Estados Unidos y los Acuerdos Abraham se defiende solo); y evitar ataques terroristas como los de 2001 (el Estado Islámico ha sido territorialmente derrotado, Al Qaeda descabezada y en EE. UU. no ha habido ningún ataque terrorista islamista desde 2014). Es cierto que aún le quedan allí un nuevo gobierno iraní poco proclive en apariencia a renegociar el *Joint Comprehensive Plan of Action* firmado en 2015 con Obama y al que Biden le quiere añadir algunas cláusulas para hacerlo *longer and stronger* (Irán exige la previa retirada de todas las sanciones y el imposible compromiso de que lo que se firme será respetado por futuros presidentes) y la nunca extinguida amenaza de nuevos ataques terroristas.

Pero es China la que requiere ahora la atención máxima porque hay consenso bipartisano en Washington sobre la amenaza que supone para la hegemonía norteamericana en el mundo. Es un país cuya economía pasará pronto a la norteamericana; que amenaza su supremacía tecnológica (dedica 300.000 millones de dólares a inteligencia artificial); que está invirtiendo mucho dinero en armamento (su presupuesto de Defensa de 250.000 millones de dólares aún está lejos del norteamericano con 760.000 millones, pero ya cuadruplica al ruso que se queda en unos modestos 60.000 millones); que defiende un modelo alternativo de gobernanza global de corte autoritario con mucha aceptación entre países del tercer mundo; que utiliza discutibles prácticas monetarias, comerciales y regulatorias, sin excluir *dumping* o piratería industrial; que amenaza con un indisimulado expansionismo ilegal hacia el mar del Sur de China y la propia República de Taiwán, sobre la que Xi acaba de hacer declaraciones que no dejan lugar a dudas respecto de sus intenciones finales, que acaba de engullir a Hong-Kong sin respetar los acuerdos hechos cuando de allí se retiró el Reino Unido, y que oprime en Xinjiang a la minoría uigur a cuyos miembros recoge en «campos de reeducación» en lo que Washington ha calificado de «genocidio». Por su parte China, a la que Xi Jinping ha dotado de una política de corte nacionalista y asertivo, abandonando la de Deng Xiaoping de tener paciencia y «ocultar sus capacidades», cree que los Estados Unidos le son hostiles, le acosan, no paran de inmiscuirse en sus asuntos

internos, le declaran guerras comerciales e impiden que ocupe el lugar que le corresponde por derecho propio en el reparto mundial de poder. Y está decidido a ocupar ese espacio, empezando por elaborar unas reglas de juego diferentes que respondan a su cultura y su tradición, y que le eviten la molesta sensación de ser objeto de ataques y críticas constantes por parte de Occidente por su forma de ver las cosas. Es triste constatar que en 2021 no sería posible adoptar por consenso la Declaración Universal de Derechos Humanos que la Asamblea General de las Naciones Unidas votó unánimemente en 1948.

Es en Taiwán donde puede saltar la chispa que podrá desembocar en un conflicto mayor. Xi no oculta su voluntad de «reintegrarla a la madre patria» y acaba de declarar que prefiere hacerlo por medios pacíficos, aunque no excluye los otros si los primeros no dan resultado apetecido. Xi insiste en ofrecer la fórmula de «un país, dos sistemas» y después de lo ocurrido en Hong-Kong, Tsai Ingwen, presidenta democrática de Taiwán, no está comprensiblemente por la labor, en realidad muy pocos taiwaneses lo están, apenas un 4 %, con un 30 % a favor de la independencia total y un 50 % favorable a mantener el estatuto actual, fruto de la «ambigüedad estratégica» pactada por Nixon y Mao tras la «diplomacia del ping-pong» que idearon Kissinger y Chu En Lai. Por ella los EE. UU. reconocían que hay una sola China, que solo ella tendrá un asiento en las Naciones Unidas y que a cambio se comprometía a no alterar el estatuto de Taiwán si no fuera con acuerdo de los taiwaneses. La superioridad militar norteamericana sigue siendo apabullante, pero no lo es tanto en el «extranjero próximo» del mar del Sur de China, donde Pekín invierte últimamente mucho para lograr la superioridad. Xi quiere pasar a la historia como el *reunificador* y tiene en mente la fecha tope de 2049 en que se celebra el centenario de la revolución de Mao, aunque los expertos norteamericanos creen que los chinos estarán preparados en tan solo cinco años (2026) para intentar usar la fuerza a pesar de que la insularidad de Taiwán, su orografía montañosa y sus veintitrés millones de habitantes aseguran una operación muy arriesgada militarmente y un desastre desde el punto de vista de las relaciones públicas de China y de su imagen internacional. Son frecuentes en Washington los comentarios que temen «errores de cálculo» (Michelle Flournoy), que auguran la «trampa de Tucídides» (Graham Allison) que se refiere a la decisión de Esparta de atacar preventivamente a Atenas antes de que se hiciera demasiado fuerte, o que novelan sobre un incidente en el mar del Sur de China que desencadena el conflicto (*2034,*

a novel of the next world war del almirante James Stavridis). La presión de China sobre la isla ha aumentado en los últimos tiempos con sobrevuelos frecuentes en la zona de identificación aérea de Taiwán y con la celebración de maniobras militares en la cercana provincia de Fuhan. Es un problema al que hay que dar la importancia que tiene porque un error es posible en ese ambiente caldeado y, como ha dicho el propio Biden, «peor que una guerra es una guerra que no se desea». El presidente norteamericano ha dejado muy claro también que su apoyo a Taiwán es «sólido como una roca» aunque sin llegar a comprometer su apoyo militar de forma inequívoca. Lo que pasa es que en lo ocurrido en Kabul los chinos pueden ver debilidad y escaso deseo de lucha por parte de Washington. Sería un error porque EE. UU. tal y como están las cosas no puede dejar caer a Taiwán sin causar un daño irreparable a su imagen como socio fiable y a sus relaciones con aliados del Indopacífico tan importantes como Japón, Australia, la India o Filipinas, entre otros. Probablemente sea Taiwán el punto más caliente del planeta en los próximos años.

Pero si hay algo que a Washington le quite más el sueño que su relación con China, es la posibilidad de que Moscú y Pekín se aproximen y le hagan «un Nixon» en recuerdo a lo que Nixon y Kissinger —juntamente con Mao y Chu En-Lai— le hicieron a Brezhnev en 1972 y que le dejó muy *descolocado*. Últimamente China y Rusia se están acercando, poco a poco, pero de forma innegable (gas, armas, comercio, etc.) y mientras escribo estas líneas están llevando a cabo maniobras navales conjuntas en el océano Pacífico. Es un acercamiento que se ve favorecido por los mutuos recelos frente a los EE. UU. pero que también tiene límites como las respectivas apetencias sobre Asia Central. A favor de los americanos juega también el carácter nacionalista de Putin, que difícilmente podrá aceptar ser el socio menor de esa eventual —pero en absoluto descartable— alianza.

En muy pocos años hemos pasado de la bipolaridad de la Guerra Fría a la hegemonía incontestada de los EE. UU., y hoy nos encaminamos a una bipolaridad imperfecta con dos polos mayores, Estados Unidos y China, que tendrán que contar con la Unión Europea cuando quieran tratar de temas económicos y comerciales en el mundo, o con Rusia si discuten cuestiones de desarme. Vamos así hacia un mundo en el que no faltarán las tensiones y que será ciertamente más incómodo hasta que el nuevo orden geopolítico se asiente y eso exigirá llegar a acuerdos sobre las normas que lo regulen porque sin ellas se impondría la lógica de

la fuerza que a muy pocos puede interesar. Y desde luego no a una potencia media como España. Para lograrlo es necesario que tanto Estados Unidos como China, como cabezas de fila, reconozcan que un sistema internacional dotado de principios, reglas, normas y estándares comunes da estabilidad, acaba beneficiando a todos y vale la pena negociarlo y pactarlo en un foro multilateral apropiado. Aunque no sea fácil, ese es el principal reto de nuestro tiempo e implica, ineluctablemente, el fin de un dominio occidental del mundo que ha durado 500 años.

En este mundo más digitalizado, tecnológico, globalizado, incierto y desigual, Estados Unidos seguirá siendo todavía durante muchos años el gran país que es, el líder mundial. Pero ahora saben que ya ni pueden hacerlo todo solos ni son ya «la luz encima de la colina» que anima a otros por el camino de la libertad, la democracia y el bienestar. Y eso es una mala noticia porque la alternativa al liderazgo americano es mucho peor. Y es la que propugnan los que ahora se alegran de lo ocurrido en Afganistán y lo consideran todo un síntoma de cambio de era geopolítica.

Capítulo segundo

Rusia no renuncia a su posición de gran potencia

José Pardo de Santayana

Este documento se finalizó en enero de 2022, antes de que se desencadenara la guerra, cumpliéndose los peores augurios. El contenido del documento ha sido, en parte superado por las circunstancias.

Resumen

Después del reencuentro ruso-occidental que propició el final de la Guerra Fría, la relación Este-Oeste está sufriendo un grave y peligroso deterioro. La potencial extensión de la OTAN hacia Ucrania y Bielorrusia es la manzana de la discordia.

Ninguna de las partes está dispuesta a ceder. Para el Kremlin es una línea roja irrenunciable, para las capitales occidentales una cuestión de principios no negociable.

Para liberarse de la presión de la Alianza, Moscú se ha asociado con Pekín y ha socavado el orden liberal internacional de inspiración occidental, donde considera que sus intereses geopolíticos no son atendidos.

Tras su éxito en la guerra de Siria, la Federación Rusa se ha posicionado por la vía de los hechos consumados como una potencia global cada vez más agresiva.

No obstante, resulta determinante mantener un mínimo cauce de diálogo con el Kremlin, tanto para equilibrar las relaciones con China, como para la paz y el desarrollo del espacio mediterráneo en sentido amplio. Lo contrario es todavía peor y podría

derivar en un enfrentamiento militar no deseado por ninguna de las partes.

Palabras clave

Federación Rusa, OTAN, EE. UU., UE, Ucrania, Bielorrusia, geopolítica, orden internacional, conflicto.

Russia does not give up its position of great power

This document was finalized in January 2022, before the outbreak of the war, fulfilling the worst omens. The content of the document has been, in part, overtaken by circumstances.

Abstract

After the Russian-Western re-encounter that the end of the Cold War made possible, the East-West relationship is suffering a serious and dangerous deterioration. The potential extension of NATO to Ukraine and Belarus is the bone of contention.

Neither side is prepared to give in. For the Kremlin it is an unwavering red line, for Western capitals it is about non-negotiable principles.

To break free from the pressure of the Alliance, Moscow has partnered with Beijing and undermined the Western-inspired international liberal order where it considers that its aspirations have no place.

Following its success in the Syrian war, the Russian Federation has positioned itself by the means of a fait accompli as an increasingly aggressive global power.

However, it is crucial to maintain a minimum channel of dialogue with the Kremlin, both for balancing relations with China and for the peace and the development of the wider Mediterranean area. The opposite is even worse and could lead to a military confrontation unwanted by either side.

Keywords

Russian Federation, NATO, U.S. EU, Ukraine, Belarus, geopolitics, international order, conflict.

Introducción

En marzo de 2014, el presidente Obama definió a la Federación Rusa como una potencia regional en declive. Con ello quería dar a entender que EE. UU. era la nación más poderosa del mundo, que la razón estaba de su lado y que, le gustara o no, Rusia tendría que acomodarse a las reglas de juego de un orden internacional presidido por ella misma.

Vladimir Putin quiso dejar claro que el papel que la Casa Blanca le otorgaba a Rusia en el concierto geopolítico global no se acomodaba a las aspiraciones del Kremlin. Moscú rompió las últimas amarras que le unían a las potencias occidentales y, en estrecha asociación con Pekín, se propuso dar un golpe de gracia al sistema internacional entonces vigente.

Desde aquel año y a un precio hasta el momento relativamente bajo —lo que Nicolás de Pedro ha caracterizado como una «estrategia *low cost*»— la potencia euroasiática ha utilizado la fuerza y la diplomacia energética con determinación y eficacia y ha conseguido su objetivo de posicionarse como una potencia global.

Se discute mucho sobre la condición de Rusia como tal gran potencia y se suele argumentar que tiene un PIB similar al de Italia, algo que no refleja su posición real en el panorama geopolítico mundial. También se ponen de relieve los importantes puntos débiles que lastran su futuro. No obstante, como defienden Michael Kofman y Andrea Kendall-Taylor en un interesante artículo de *Foreign Affairs,* Rusia, a pesar de sus contradicciones, es un poder persistente capaz de rehacerse de sus baches históricos y muestra unos parámetros que parecen permitirle mantener una posición relevante de poder para las próximas dos décadas[1].

El hecho es que la relación entre la Federación Rusa y las potencias occidentales se encuentra en su peor momento. El propósito de seguir ampliando la OTAN más allá de la línea alcanzada en 2004 terminó llevando a la ruptura entre las partes que se consumó tras la crisis de Ucrania de 2014.

El éxito en la guerra de Siria ha dado al Kremlin la palanca que buscaba para romper el percibido cerco occidental y proyectarse fuera del espacio postsoviético, principalmente por el Mediterráneo Oriental y el Norte del continente africano, lo que está acercando

[1] Kofman, M. y Kendall-Taylor, A. (Noviembre/diciembre 2021). The Myth of Russian Decadence. Why Moscow Will Be a Persistent Power. *Foreign Affairs*. Pp. 142-152.

la presencia rusa cada vez más a una región donde España tiene intereses y preocupaciones crecientes.

Por otra parte, las últimas crisis energéticas han vuelto a mostrar la incidencia que las políticas rusas pueden llegar a tener en asuntos sensibles para las sociedades europeas.

La Federación Rusa ha demostrado ser difícil como socio y peligrosa como enemigo. Los EE. UU. y sus aliados han minusvalorado el peso real de Rusia en el juego geopolítico global, ignorando que, así como «Rusia nunca es tan fuerte como parece cuando parece fuerte, tampoco es tan débil como parece cuando parece débil». Al pensar que el Kremlin no sería capaz de hacer resistencia a un orden internacional triunfante, la OTAN ha terminado siendo víctima de su propio éxito y con ello ha debilitado ese mismo sistema internacional.

Este capítulo pretende poner de relieve la relevancia de la Federación Rusa en el panorama de seguridad internacional y defiende que las relaciones de enfrentamiento creciente con Rusia son muy preocupantes desde el punto de vista español, que, aunque con el Kremlin se debe tratar desde una posición de fuerza (disuasión), se necesita mantener un mínimo cauce de diálogo y que la estrategia que se desarrolle en relación con Rusia será determinante tanto para equilibrar las relaciones con China, como para la paz y el desarrollo del espacio mediterráneo en sentido amplio.

Antecedentes

La Guerra Fría supuso una relación de confrontación Este-Oeste en todos los ámbitos. Parecía muy difícil poder superar esta profunda división mundial. Sin embargo, con la llegada de Mijail Gorbachov al poder en la Unión Soviética (URSS), poco a poco se empezó a vislumbrar un cambio que degeneraría en la profunda crisis del sistema soviético.

En los primeros años de Yeltsin, la OTAN y la nueva Rusia vivieron una luna de miel. ¿Por qué entonces, después de aquel reencuentro, la relación entre Washington y Moscú se ha deteriorado tanto? Según M. E. Sarotte, más allá de otras razones, «es difícil escapar al hecho de que la forma en que Washington expandió la OTAN se añadió a los obstáculos con los que tenía que lidiar la frágil e incipiente democracia rusa cuando más necesitada estaba de amigos»[2].

[2] Sarotte, M. E. (Noviembre/diciembre 2021). Containment Beyond the Cold War. How Washington Lost the Post-Soviet Peace. *Foreign Affairs*. P. 27.

En el Kremlin se piensa que las potencias occidentales actuaron de mala fe después de que Moscú diera todas las facilidades para clausurar la Guerra Fría. Parece ser que James Baker, secretario de Estado norteamericano, se excedió involuntariamente al ofrecer a Gorbachov un trato hipotético por el cual, si el Kremlin permitía la reunificación de Alemania, Washington acordaría «que la jurisdicción de la OTAN no cambiaría ni un centímetro hacia el este de su posición actual»[3]. Sea lo que fuere lo que realmente ocurrió, antes incluso de la disolución de la URSS en diciembre de 1991, ya se había desarrollado un proceso de franca distensión: la retirada de las tropas soviéticas de los países de la Europa del Este se había iniciado en 1989; la reunificación de Alemania se llevó a cabo en octubre de 1990; la disolución del Pacto de Varsovia se produjo en febrero de 1991 y el peliagudo asunto de las armas nucleares soviéticas quedó resuelto en 1994, quedando la Federación Rusa como única potencia nuclear heredera de la URSS.

Tan estrecha llegó a ser la relación entre los antiguos rivales que la dimensión militar perdió pronto protagonismo en los asuntos internacionales, sufriendo las Fuerzas Armadas (FAS) rusas un rápido deterioro. La prioridad de Boris Yeltsin y de la mayoría de la población rusa era dejar atrás la herencia comunista y construir una sociedad según el modelo occidental.

Sin embargo, el entendimiento con EE. UU. y sus aliados se fue transformando para Rusia en insatisfacción, desconfianza y resentimiento, de modo que, en 1996, la doctrina Primakov invirtió el alineamiento con Occidente, proponiendo los siguientes tres principios para la política exterior rusa[4]:

- Promover un mundo multipolar administrado por un concierto de grandes potencias que pudieran contrarrestar el poder unilateral de EE. UU.
- Insistir en la primacía rusa en el espacio postsoviético y liderar la integración de esa región.
- Oposición a la expansión de la OTAN.

A pesar de ello, las relaciones a más alto nivel se mantuvieron razonablemente cooperativas. No obstante, a la frustración

[3] Ibíd., p. 28.

[4] Rumer, E. (Junio de 2019). The Primakov (Not Gerasimov) Doctrine in Action. *Carnegie Endowment for international Peace*. P. 1. https://carnegieendowment.org/files/Rumer_PrimakovDoctrine_final1.pdf

estratégica se sumó el deterioro general que la Federación Rusa siguió sufriendo hasta el final del mandato de Yeltsin en 1999, cuando el PIB cayó a la mitad y el gobierno se vio abocado al impago de su deuda exterior.

Cuando Putin llegó al poder en el año 2000, lo hizo con la idea de revertir el desolado panorama nacional. En un plazo relativamente corto de tiempo se impuso militarmente en Chechenia, sometió a los oligarcas y, ayudado por la subida de los precios del petróleo, dio un gran impulso a la economía.

El nuevo presidente ruso intentó reconducir la relación con EE. UU. sobre la base de la colaboración y el respeto de los intereses recíprocos. Moscú aspiraba a recuperar el rango de gran potencia, manteniendo un equilibrio geopolítico entre Washington y Pekín. Así, en 2001, Putin prestó su apoyo a EE. UU. en la campaña de Afganistán y, en 2003, se mantuvo al margen durante la invasión norteamericana de Irak, lo que no impidió la expansión de la OTAN hasta la frontera de Rusia en 2004. Al mismo tiempo las «revoluciones de color», que las élites rusas consideraban instigadas por Occidente, amenazaban la estabilidad de las repúblicas vecinas.

El Kremlin se puso a la defensiva y pidió a los países de la OTAN garantías de que no iban a continuar su expansión hacia el Este. En Washington y las capitales europeas, a pesar del buen entendimiento con Moscú, se antepuso el derecho soberano de los Estados para incorporarse a la OTAN, haciendo oídos sordos a las sensibilidades rusas. Como afirma Thomas P. Ehrhard, EE. UU. se sentía vencedor y Rusia, como país débil, no solo debía sufrir lo que le correspondía, sino que además fue ignorada[5].

A partir de 2006, Putin empieza a desarrollar una estrategia, unas fuerzas y unos objetivos para la proyección de poder global[6] y, en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2007, expresó sin ambages su oposición a los EE. UU. y acusó a la OTAN de intentar rodear a Rusia.

La cumbre de Bucarest, en abril de 2008, supuso un serio encontronazo entre las partes. La petición de Ucrania y de Georgia

[5] Ehrhard, T. P. (30 de octubre de 2019). Treating the Pathologies of Victory: Hardening the Nation for Strategic Competition. *Heritage.org*. https://www.heritage.org/military-strength/topical-essays/treating-the-pathologies-victory-hardening-the-nation-strategic

[6] Blanc, S. (Abril de 2020). *Improvisation and Adaptability in the Russian Military*. Informe del CSIS. P. 5. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200430_Mankoff_Russian%20Military_web_v3_UPDATED%20FINAL.pdf

para ingresar en la OTAN recibió luz verde, aunque se aplazara la decisión. En las capitales occidentales se pensaba que Rusia no tenía capacidad para impedirlo y habría de conformarse con la decisión que tomasen unas naciones soberanas. Según Richard Haass fue un error haber ampliado tanto la OTAN hacia el Este sin estar preparada para ello, ignorando el consejo de Churchill «en la victoria magnanimidad»[7].

Así, en agosto de aquel año, el Kremlin respondió con la breve campaña militar de Georgia. Se impuso también un giro a Asia que reforzó la asociación estratégica que China y Rusia habían firmado en 1996 y que tenía como objetivos principales la promoción de un orden internacional multipolar y la oposición a la injerencia en asuntos internos.

Reforma militar rusa

La guerra de Georgia puso de relieve la profunda decadencia en que habían caído las FAS rusas. El nuevo contexto estratégico inducido por la expansión de la OTAN despertó al oso de su letargo y puso en marcha una eficaz reforma militar con una visión integral, liderazgo político firme y un esfuerzo proporcional y sostenido que ha significado un antes y un después del poder militar ruso.

El programa de reformas, inicialmente diseñado por el ministro de Defensa Serdyukov, tuvo como objetivo principal transformar el Ejército ruso, pasando de una fuerza de movilización con gran número de reservistas al estilo de la Guerra Fría a una fuerza militar más preparada, moderna, profesional y ágil, con un sistema de movilización rápido, sobre la base de brigadas autónomas y reforzadas, capaz de desplegar fuerzas expedicionarias y de responder a los conflictos y retos del siglo XXI. Por entonces, el principal teatro de empleo previsto era el propio territorio y el entorno cercano de las repúblicas exsoviéticas.

Entretanto, cuando Vladimir Putin volvió a la presidencia rusa en 2012, habían ocurrido unos acontecimientos que presentaban un panorama general más inestable, empeoraban su percepción de las relaciones estratégicas con Occidente y reorientaron la reforma militar para reforzar a Rusia frente a la OTAN. Por un lado, la Primavera Árabe y el apoyo de los países occidentales a

[7] Haass, R. (Noviembre/diciembre 2021). The Age of America First. *Foreign Affairs*. P. 87.

los procesos de cambio de régimen —particularmente en Libia—, con las derivadas de la amenaza al propio régimen ruso que acababa de sufrir las peores movilizaciones internas en su contra y del impacto en la propia población musulmana de Rusia afectada por los procesos de radicalización; por otro, la persistencia en algunos países de la Alianza del deseo de seguir extendiéndola hacia el Este.

El nuevo ministro de Defensa, Shoygu, restableció las estructuras de división y de cuerpo de ejército, recuperando la capacidad para desarrollar operaciones con un mayor volumen de fuerzas y un alto ritmo de batalla. Simultáneamente se potenció la preparación de la fuerza para combatir en toda la dimensión del espectro, desde una guerra local, el conflicto regional, hasta el intercambio nuclear masivo, poniendo gran énfasis en la estrategia híbrida en la que la Federación Rusa está demostrando gran habilidad y un modelo diferenciado. El desarrollo y la incorporación de nuevas tecnologías han ido de la mano de las nuevas ideas sobre la naturaleza de la guerra en el siglo XXI en un contexto de clara inferioridad convencional respecto a su gran rival occidental[8].

Cosmovisión estratégica rusa

La visión geopolítica, la cultura estratégica y el pensamiento militar de Rusia están profundamente influidos por la experiencia histórica y por la idea compartida por la élite gobernante del lugar legítimo que le corresponde a Rusia en el sistema internacional, inspirado en un hondo sentido de excepcionalismo nacional y sustentada por una arraigada creencia en la eficacia de las FAS como instrumento de poder nacional[9].

Rusia se interpreta a sí misma como una nación-imperio. El gran Estado moscovita ha ganado y perdido territorio pero, debido a su continuidad territorial, no ha conocido un proceso de descolonización. Esta circunstancia ha dado lugar a una compleja amalgama nacional que hace de Rusia una potencia muy singular donde la definición de la propia identidad adquiere un carácter central.

Las extensas fronteras de Rusia —difíciles de defender—, la amplitud de su territorio—sometido a poderosas fuerzas centrífugas—, la escasa población en la mayor parte de su extensión y

[8] Kofman, M., *op. cit.*
[9] Ibíd.

las múltiples invasiones sufridas en el pasado le han conferido un gran sentido de inseguridad.

Rusia ha estado históricamente sometida a ciclos de resurgimiento y declive, con grandes conmociones al precio de enorme sufrimiento para la población. Sin embargo, más allá de estos altibajos a modo de «montaña rusa», se puede ver que durante siglos Rusia ha sido y sigue siendo una gran potencia que permanece y muestra una asombrosa resiliencia, pero que sufre del vértigo de dichos altibajos del poder moscovita. Los momentos de apogeo han coincidido, además, con líderes fuertes y poco mesurados, los de caída con personalidades débiles. Es el caso reciente de Putin frente a Yeltsin o el de Stalin frente a Nicolás II en las guerras mundiales.

Una constante de la geopolítica rusa en los últimos siglos ha sido la dificultad para acceder desde su territorio a los mares abiertos y el empeño correspondiente para abrirse camino en dicho sentido, lo que ha convertido a Rusia en una potencia expansionista temida por sus vecinos.

No obstante, Rusia se ha caracterizado por ser una gran potencia relativamente débil y a menudo tecnológicamente atrasada en comparación con su rival occidental. De ahí que el punto de vista estratégico de Moscú siempre haya sido moldeado tanto por la percepción de vulnerabilidad y las amenazas extranjeras e internas, como por la ambición y el afán de reconocimiento[10].

Todo ello confiere a Rusia un carácter bronco y victimista. Putin, que fue testigo del colapso de la URSS por una crisis interna en un proceso de acercamiento a Occidente, estando el poder militar soviético intacto y que además había experimentado cómo el Kremlin era respetado por el temor que infundía, desconfía de los «cantos de sirena» occidentales y prioriza la cohesión interna y una posición internacional que proporcione libertad de acción a la Federación Rusa. En sintonía con Pekín, Moscú considera que el mundo debe ser regido por un concierto de grandes potencias y, si Washington no le cede algún espacio en la gobernanza global «por las buenas», está dispuesto a tomarlo «por las malas».

Una característica histórica de la potencia rusa, en la que Putin está demostrando gran maestría, es su capacidad para hacer concesiones y pactar con sus adversarios, manteniendo siempre a salvo los grandes objetivos estratégicos del largo plazo. Así,

10 Ibíd.

el Kremlin ha sido capaz de transformar una relación de intensa desconfianza hacia China en una entente estratégica eficaz y no ha tenido inconveniente en acercar posiciones con Ankara durante la guerra de Siria, después de que Turquía hubiera derribado un avión de caza ruso. Lo mismo se podría decir de Irán, todos ellos países que han sido víctimas del expansionismo ruso y que se pueden considerar sus principales rivales históricos.

Rusia rompe con Occidente y se abre paso

El año 2014 supuso un cambio irreversible en la relación entre Moscú y las capitales occidentales. La crisis en Ucrania abría la posibilidad de que dicho país se incorporara a la esfera de influencia de EE. UU. Esto alteraba los planes del Kremlin y relegaba a Rusia a la periferia, revirtiendo lo conseguido por Moscú desde la ascensión al trono de Pedro el Grande. La posibilidad de perder la base naval de Sebastopol en Crimea —la única abierta al Mediterráneo— en favor de la OTAN (figura 1) suponía una línea roja de naturaleza estratégica. Los intereses económicos, la industria de defensa ucraniana —casi una tercera parte de la heredada de la URSS— y el peligro de que otros vecinos de Rusia siguieran el ejemplo sumaron razones para asumir un riesgo calculado y pasar a la acción.

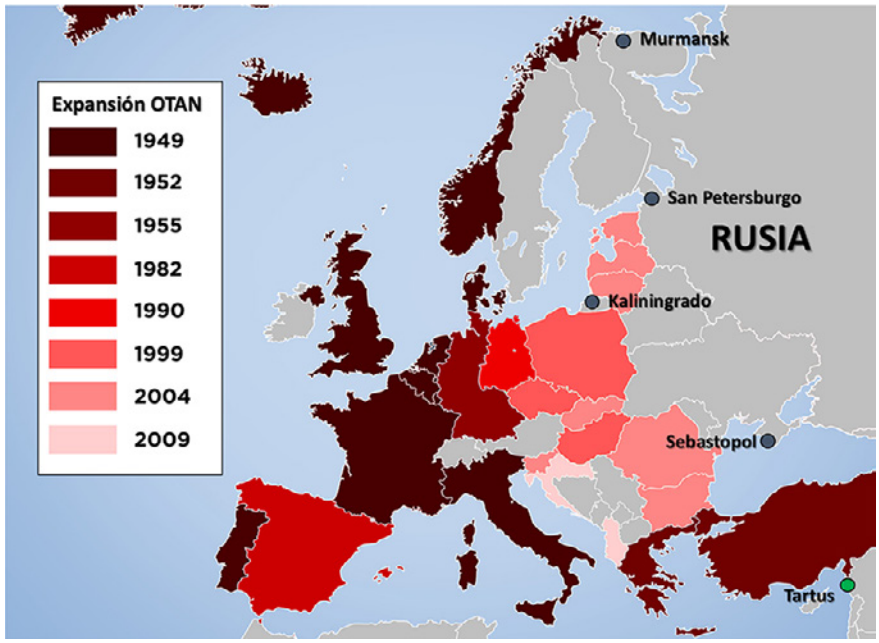


Figura 1. Expansión de la OTAN y principales bases navales rusas. Fuente: elaboración propia

En febrero, beneficiándose de la sorpresa, el Kremlin desplegó fuerzas militares en Crimea, a continuación, organizó un referéndum de adhesión a Rusia y empezó a maniobrar en Ucrania occidental para tomar el control de los territorios más prorrusos. En abril, estalló el conflicto armado de Dombás. La retórica del Kremlin pretende dejar claro que la reincorporación de Crimea en la Federación Rusa ya es irreversible y todo parece indicar que la única solución que el Kremlin aceptaría sería la neutralización de Ucrania.

Aquel mismo año de 2014, Rusia fue sometida a una dura prueba, al derrumbe de los precios del petróleo se sumaron las sanciones de EE. UU. y la UE. Se pensaba que la Federación Rusa no se recuperaría del golpe y tendría que someterse a las presiones de Washington; no fue así. En el ámbito económico-energético Moscú reaccionó asociando el cambio del rublo al precio del petróleo. Como la producción es en rublos y la comercialización en dólares, los ingresos por la exportación de dicho hidrocarburo alcanzaron cifras récord. Las sanciones produjeron la sustitución de importaciones por producción propia, lo que dinamizó ciertos sectores de la economía rusa, particularmente el agrícola —antes deficitario—, cuyas exportaciones ascienden ahora a más de 30.000 millones de dólares anuales. En el ámbito internacional, el Kremlin reorientó parte del comercio hacia China, actualmente su socio principal, cuyo comercio se espera supere los 200.000 millones de dólares en 2024, el doble de lo que era en 2013[11]. Moscú también superó las últimas reticencias en relación con China y ahondó aún más su asociación estratégica con Pekín, lo que está permitiendo a Xi Jinping retar a EE. UU. teniendo las espaldas bien cubiertas.

La prueba de fuego para Moscú se presentó a partir de 2015 en la guerra de Siria. Rusia intervino allí directamente para estabilizar un socio estratégico y evitar con ello que los EE. UU. y sus socios derrocaran al régimen de Bashar al-Asad y lo reemplazaran por un gobierno afín o dejaran atrás un estado colapsado, como había ocurrido en Libia[12]. Además, al retar a Washington fuera de su espacio de influencia inmediato, Moscú reclamaba su papel de potencia global y rompía el cerco que una potencial ampliación de la OTAN proyectaba sobre el bajo vientre ruso.

[11] Kofman, M. y Kendall-Taylor, A., *op. cit*., p. 145.
[12] Jones, S. G. (Mayo de 2020). Moscow's War in Syria. *CSIS*.

Moscú supo diseñar una estrategia militar viable a un coste asumible, combinando la potencia aérea y la maniobra terrestre para abrumar a un enemigo dividido, armonizando las operaciones con sus objetivos estratégicos. En lugar de desplegar un gran número de fuerzas terrestres rusas, como hizo la URSS en Afganistán en la década de 1980, se asoció con las fuerzas del ejército sirio, el Hizbulá libanés, y otras milicias y contratistas militares privados como los principales elementos de la maniobra terrestre. Las escasas tropas rusas sobre el terreno actuaban a modo de multiplicador de fuerzas que de paso adquirían experiencia de combate. Rusia utilizó además una campaña de castigo sistemático para aumentar los costes sobre la población civil y socavar el apoyo a la oposición.

El Kremlin orquestó igualmente una campaña diplomática que desplazó los esfuerzos negociadores de la ONU por los Acuerdos de Astana con Turquía e Irán y que dejó fuera a los EE. UU. y sus aliados. Por otra parte, Moscú ha demostrado gran habilidad para interactuar con todos los principales países —incluyendo Israel, Jordania, Arabia Saudita, Turquía, Líbano e Irán— y actores implicados.

Tras la acción militar y diplomática acudieron a Oriente Medio también las grandes empresas energéticas que reforzaron los vínculos de la Federación Rusa con los intereses regionales. Los acuerdos con Riad en el marco de la OPEP+, a partir de 2017, merecen ser destacados por su impacto en la gestión de los precios del petróleo, constituyendo conjuntamente un G2 de los mercados energéticos[13].

Además, gracias a la base aérea de Hmeimim y el puerto de Tartus, Rusia ha ganado capacidad de proyección de fuerza en Oriente Medio y el Mediterráneo Oriental. Una mención especial merece el auge de las empresas militares privadas, como el grupo Wagner. La gestión de sus operaciones está estrechamente entrelazada con la comunidad militar y de inteligencia rusa con un eficaz alineamiento de intereses. El gobierno ruso ha encontrado que estos actores son útiles como una forma de extender su influencia fuera de sus fronteras sin el coste económico, la visibilidad y el compromiso de las fuerzas militares estatales[14].

[13] Ladislaw, S. y Tsafos, N., *op. cit.*, p. 19.

[14] *Rácz, A. (*21 de septiembre de 2020). *Band of Brothers: The Wagner Group and the Russian State*. *CSIS Blog Post*. Disponible en: https://www.csis.org/blogs/post-soviet-post/band-brothers-wagner-group-and-russian-state

Una vez consolidada la posición del régimen sirio y concluidas las principales operaciones militares a finales de 2017, Moscú empezó a jugar en la liga de las grandes potencias y amplió su ambición geopolítica con un doble objetivo: demostrar que podía devolver los golpes —utilizando para ello la amplia gama de las estrategias híbridas— y proyectarse hacia la mitad norte de África y el océano Índico, disponiendo así de un anclaje amplio para defender su rango de potencia global.

Como consecuencia de ello el mar Negro y la base naval de Sebastopol, esenciales para asegurar el vector geopolítico que enlaza la Federación Rusa con Oriente Medio y el Mediterráneo, han incrementado su valor estratégico. El Kremlin se ha propuesto convertir dicho mar en una especie de lago ruso, en disputa con la OTAN, donde Rusia establezca las normas, lo que está dando lugar a tensiones e incidentes crecientes[15].

¿Se puede considerar a la Federación Rusa una gran potencia?

Ciertamente, la economía del país está estancada, con pocas fuentes de valor más allá de la extracción y exportación de recursos naturales, así como la venta de armamento. Todo el sistema está plagado de corrupción, está dominado por empresas estatales o controladas por un Estado ineficiente y las sanciones internacionales limitan el acceso al capital y la tecnología. Rusia lucha por desarrollar, retener y atraer talento —del que, no obstante, dispone en gran cantidad—; el Estado no financia suficientemente la investigación científica y la mala gestión burocrática obstaculiza la innovación tecnológica. Sin embargo, se tiende a exagerar el alcance y las consecuencias del declive ruso[16].

Aunque su poder relativo tiende a disminuir, la Federación Rusa es el Estado más extenso y con mayores recursos naturales del planeta, dispone de las segundas FAS del mundo —con un arsenal nuclear comparable al de EE. UU.—, es casi autónoma en la generación de sus propias capacidades militares y espaciales, es el segundo exportador global de armamento y el primero de recursos energéticos y tiene derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU.

[15] Sahuquillo, M. R. (29 de noviembre de 2021). La rivalidad entre Rusia y Occidente consolida la tensión en el mar Negro. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2021-11-29/la-rivalidad-entre-rusia-y-occidente-consolida-la-tension-en-el-mar-negro.html

[16] Kofman, M. y Kendall-Taylor, A., *op. cit.,* pp. 143-144.

Con gran probabilidad, en lugar de entrar en un declive precipitado, su potencial económico, demográfico y militar seguirá siendo sustancial. Los 1,6 billones de dólares de PIB por tipos de cambio del mercado se convierten en 4,4 billones si se considera la paridad del poder adquisitivo, lo que convierte a Rusia en la segunda economía de Europa y la sexta más grande del mundo (figura 2). Además, los indicadores macroeconómicos son lo suficientemente estables como para permitir que Moscú siga proyectando poder en el futuro.

Posición	País	PIB PPA (millones de USD)	%
	Mundo	144.477.269	
1	China	27.071.959	18,7 %
2	EE. UU.	22.939.580	15,9 %
	UE	21.533.320	
3	India	10.181.166	7 %
4	Japón	5.633.505	3,9 %
5	Alemania	4.843.389	3,4 %
6	Rusia	4.447.477	3,1 %

Figura 2. Listado de países según PIB PPA. Fuente: Fondo Monetario Internacional, oct. 2021

Después de la crisis de 2014-15, el gobierno ha controlado sus gastos y se ha adaptado a los precios más bajos del petróleo, creando superávits presupuestarios y una creciente reserva de guerra. Según estimaciones de agosto de 2021, el valor del Fondo Nacional de Riqueza de Rusia es de unos 185.000 millones de dólares y sus reservas de divisas se elevan a 615.000 millones de dólares. Aunque Rusia está por detrás de Estados Unidos en innovación tecnológica, todavía se encuentra entre los diez primeros a nivel mundial en gastos de investigación y desarrollo[17].

Dimensión energética

Rusia es el segundo mayor productor de recursos energéticos del mundo después Estados Unidos, con el 10 % de la producción. Exporta aproximadamente la mitad de su energía primaria, lo que proporciona el 16 % del comercio mundial de energía[18]. Para la Federación Rusa las exportaciones de energía representan el

[17] Ibíd., p. 145.
[18] BRICS. *Russia 2020 Energy Report*. BRICS Energy Research Cooperation Platform.

60 % de sus exportaciones totales, el 40 % de sus ingresos presupuestarios y el 25 % de su PIB[19].

El sector energético no puede escapar a las consideraciones geopolíticas. Moscú utiliza su posición de dominio energético para promover sus intereses, como ha sido el caso en pasados inviernos cuando en su pugna con Ucrania dejó desabastecidos a algunos países vecinos. Su presencia en Oriente Medio responde también al deseo de evitar que desde dicha región se dirija gas a Europa desplazando al que procede de Rusia.

La UE tiene el problema de una excesiva dependencia energética de su poderoso vecino del este. Rusia representa el 26 % de las importaciones de petróleo de la UE y el 40 % de las de gas[20]. Antes de la pandemia, EE. UU. y algunos socios europeos presionaban para que el gas natural licuado norteamericano sustituyera en parte al que llega por los gasoductos rusos y para detener la puesta en marcha de Nordstream II.

En la actualidad, con los precios del gas disparados al alza, se discute hasta qué punto Rusia es responsable de que estos sean tan altos. La Agencia Internacional de la Energía ha afirmado que Moscú podría enviar mayores cantidades de gas a Europa[21]. El gasoducto Nordstream II, finalizado pero pendiente de certificación, se ha convertido de nuevo en objeto de disputa. Asimismo, la participación de Moscú en la OPEP+ está siendo determinante para la asombrosa escalada de los precios del petróleo con un alto coste para la recuperación económica global.

No obstante, el mayor protagonismo geopolítico reside en el impacto que pueda llegar a tener la transición energética para limitar en el futuro la posición de Rusia como gran potencia. En la actualidad los hidrocarburos todavía representan un 80 % de la energía primaria y no está claro cuán cerca está realmente ese futuro energético liberado de la dependencia de dichos recursos energéticos. En cualquier caso, todavía pueden pasar dos décadas antes de un declinar notable de su demanda. Rusia produce energía a un precio tan bajo que es probable que otros países

[19] Alarcoó, N. (16 de junio de 2021). Borrell advierte del riesgo de una «espiral negativa» entre la UE y una Rusia impredecible. *El Confidencial*. Borrell advierte del riesgo de una "espiral negativa" entre la UE y una Rusia impredecible (elconfidencial.com).

[20] Ibíd.

[21] AIE. Statement on recent developments in natural gas and electricity markets. (21 de septiembre de 2021). Disponible en: https://www.iea.org/news/statement-on-recent-developments-in-natural-gas-and-electricity-markets

exportadores se vean más presionados y Moscú pueda sostener por más tiempo altas cotas de producción[22]. Hay quien afirma que, aunque a largo plazo, la transición a las energías limpias planteará al Kremlin riesgos importantes para sus finanzas e influencia, en el complicado camino que lleva hasta allí —con la concentración de la producción en unos pocos Estados y la volatilidad de precios que se deriva de menores inversiones—, la posición de Rusia frente a EE. UU. y Europa puede fortalecerse antes de debilitarse[23].

Rusia no se pliega a las presiones de EE. UU.

Desde el final de la Guerra Fría, los presidentes de los EE. UU. se habían comprometido a construir mejores relaciones con Rusia y cada uno ha visto cómo su visión se evaporaba. Estos se habían propuesto integrar a la Federación Rusa en la comunidad euroatlántica y convertirla en un socio para construir un orden liberal global. Cada uno dejó el cargo con unas relaciones peores de las que había encontrado y con una Rusia cada vez más distante. El presidente Donald Trump prometió establecer una estrecha asociación con Vladimir Putin y, sin embargo, tras la agresión de Rusia contra Ucrania en 2014, su administración endureció el enfoque de confrontación aún más que la de Obama[24].

Los planteamientos de ambas partes se mostraban incompatibles y se produjo lo que se puede describir como un diálogo estratégico de sordos entre un enfoque basado en los principios del orden liberal y otro en las razones de la lógica geopolítica. Washington se sentía capaz de imponer su punto de vista a Moscú —la historia parecía avanzar en esa dirección— y pretendía forzar a Rusia a aceptar el liderazgo norteamericano, lo que debía abrirle las puertas al progreso social y económico. Para Putin y sus colaboradores era un dilema donde convergían intereses estratégicos primordiales con asuntos que afectaban al propio ser nacional. Rusia debía aceptar un rango de nación subordinada y confiar su futuro a la buena voluntad y el acierto del gran hegemón.

Joe Biden ha sido el primer presidente norteamericano que ha marcado desde el principio de su mandato una línea de gran dis-

[22] Kofman, M. y Kendall-Taylor, A., *op. cit.*, p. 145.
[23] Bordoff, J. y O'sullivan, M. L. (Enero/febrero de 2022). Green Upheaval. The New Geopolitics of Energy. *Foreign Affairs*.
[24] Graham, T. (Noviembre/diciembre de 2019). Let Russia be Russia. The case for a More Pragmatic Approach to Moscow. *Foreign Affairs*. P. 134.

tanciamiento hacia el Kremlin, aunque su fijación con China, que amenaza con desplazar a EE. UU. de su posición de primacía en el sistema internacional, ha reducido la prioridad con que se contemplaba la agenda rusa hasta finales de 2021, antes del empeoramiento de la situación en Ucrania. No son pocas las voces que argumentan que «EE. UU. tendría que reequilibrar su relación con Rusia, le guste o no»[25].

Al no haber permitido Washington que la Federación Rusa encontrara un encaje en el sistema internacional sobre la base de un área de influencia inmediato, donde la OTAN se abstuviera de seguir extendiéndose, Moscú, en una eficaz entente con Pekín, socavó dicho orden internacional y extendió su proyección de poder a una escala regional mucho más amplia. La estrategia de la Casa Blanca en relación con el Kremlin ha conseguido pues lo contrario de lo que se proponía y hoy vivimos en un mundo multipolar competitivo y crecientemente tensionado con la Federación Rusa mucho más lejos de los planteamientos occidentales.

La falta de elasticidad estratégica ha propiciado que se haya cumplido el escenario que Kissinger consideraba más peligroso para los intereses de los EE. UU. y la estabilidad global. Las dos potencias revisionistas, que partían de una intensa rivalidad entre ellas, «han hecho de tripas corazón» y se han asociado estratégicamente para enrocarse en una posición geopolítica que impide que Washington les imponga su voluntad y sus valores, entendiendo estos últimos como otra forma más de poder. Rusia puede haber alcanzado con ello su techo como potencia, pero para China es un punto de partida desde el que pretende terminar superando a los EE. UU. en el olimpo global.

Todo esto se produce, además, en un momento histórico en que Occidente se encuentra fracturado y polarizado en el interior de sus sociedades, la Alianza Atlántica es cuestionada y los Estados occidentales están mostrando poca unidad de acción, habilidad y determinación en la gestión de los conflictos en los que se han implicado, se trate de Afganistán, Irak, Libia o Siria, sin hablar del Nagorno Karabaj, donde no han sido invitados.

El papel de la UE en la grave crisis de enero de 2022 (fecha de cierre de este documento) donde Washington y Moscú están

[25] The Longer Telegram: Toward A New American China Strategy. *Atlantic Council strategy papers*. (2021). The Scowcroft Center for Strategy and Security. https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/01/The-Longer-Telegram-Toward-A-New-American-China-Strategy.pdf

decidiendo la seguridad de Europa, sin que, de momento, Bruselas tenga el papel que le corresponde, debería servir para que la UE reflexionara sobre el protagonismo que Europa debería tener en su propia seguridad.

Rusia en Libia, Nagorno Karabaj y Kazajistán

Moscú, por el contrario, indistintamente de la mala opinión que se tenga sobre los métodos empleados, está mostrando una actitud camaleónica para perseguir sus intereses estratégicos y emplear la fuerza en los confusos escenarios del conflicto actual.

En Libia, las potencias occidentales, particularmente Francia e Italia —con serias diferencias entre ellas—, llevaban años intentando estabilizar el conflicto. Progresivamente Turquía y Rusia han ido ganando protagonismo en la contienda armada apoyando a las facciones opuestas, pero ayudándose mutuamente para convertirse en las principales potencias externas del conflicto. Así, por medio de la cooperación calculada, que ya habían puesto en práctica en Siria, han sido determinantes para la consecución del alto el fuego y el posterior proceso político[26], lo que ha reforzado significativamente el perfil geopolítico de ambos actores precisamente donde Europa ha fracasado.

En el caso del conflicto del Nagorno Karabaj, el Kremlin estaba disgustado con el presidente de Armenia, Nikol Pashinyán, que en 2018 había llegado al poder por medio de una «revolución de color» que en Moscú se considera instigada por Soros y que mantenía un claro discurso antirruso. Putin diseñó una estrategia que tenía por objetivo forzar a Armenia a volver a la tutela rusa y dio señales a Bakú de que, en el caso de una nueva acción militar, Ereván no contaría con el respaldo de Moscú.

Con la ayuda principalmente de Turquía, así como rusa e israelí, y contando con las nuevas posibilidades que se derivan del uso de drones, Azerbaiyán se preparó concienzudamente y, tras algunas operaciones de tanteo, pasó a la ofensiva a finales de septiembre de 2020. En algo menos de mes y medio las tropas azeríes alcanzaron la ciudad de Shusha y amenazaron tanto Stepanakert, capital del Nagorno Karabaj, como la ruta que por el estratégico corredor de Lachin enlaza dicho enclave con Armenia.

[26] Yildiz, G. (22 de marzo de 2021). Turkish-Russian Adversarial Collaboration in Syria, Libya, and Nagorno-Karabakh. *SWP Comment*. Disponible en: 2021C22_Turkish-Russian_Collaboration.pdf



Figura 3. Segunda guerra de Nagorno Karabaj. Fuente: elaboración propia

El gobierno armenio tuvo que pedir ayuda a Moscú, que impuso un alto el fuego, negoció las condiciones de paz y, en un plazo récord, desplegó una brigada para el mantenimiento de la paz. Armenia conservó el territorio de Nagorno Karabaj todavía en su poder (figura 3), además del acceso por el corredor de Lachin, pero tuvo que devolver todo lo ganado en la guerra anterior y permitir un enlace permanente desde Azerbaiyán a Najicheván. El Kremlin hizo que Armenia «aprendiera la lección» y, de paso, que otros territorios vecinos de Rusia también se hicieran una idea de lo que les espera si piensan que pueden echar un pulso a Moscú.

En la insurrección de Kazajistán (figura 4), ocurrida en el despuntar del año 2022, el Kremlin reaccionó inmediatamente. El presidente Tokayev pidió ayuda militar a la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva y Rusia envió tropas para estabilizar la situación. Dichas fuerzas se movilizaron a las pocas horas de la solicitud formal del líder kazajo, sugiriendo que la intervención se había planeado de antemano. En dos días, las autoridades kazajas restauraron el control del país y, pocos días después, las tropas cruzaron la frontera en sentido contrario[27].

[27] Seppo, N. (13 de enero de 2022). Crisis de Kazajstán, enero de 2022. *Great Power Relations*.

Moscú intervino por temor a una nueva «revolución de color» y por el doble interés de evitar que una potencia occidental pudiera aprovechar la ocasión para posicionarse en la región y para demostrar a Pekín que Rusia es una potencia fiable y evitar que la crisis dañara la asociación estratégica chino-rusa.

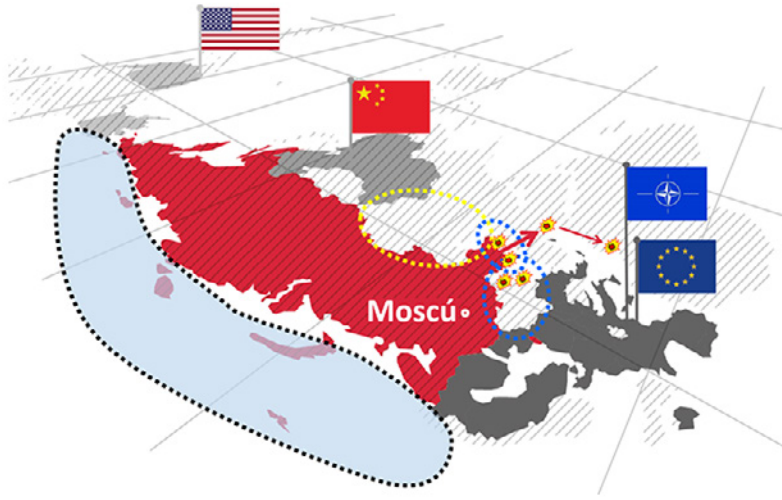


Figura 4. Perspectiva rusa del cerco geopolítico y de la reacción rusa. Fuente: elaboración propia

Nueva ambición estratégica rusa

Putin ha liderado a la Federación Rusa en una apuesta arriesgada que de momento le está saliendo bien y para la cual necesita mantener una actitud de perfiles crecientemente agresivos. Cada vez se estrechan más los márgenes para encontrar un espacio común sobre el que estabilizar la relación con Occidente. Se ha entrado pues, en un proceso de lógica clausewitziana por el cual la confrontación tiende a maximizarse y que requiere grandes dotes diplomáticas por ambas partes para evitar que un incidente no derive en un choque que ninguna de las partes desea. Josep Borrell adviertía del riesgo de una «espiral negativa» entre la UE y una Rusia impredecible[28].

La pugna geopolítica se focaliza precisamente donde el Kremlin ha situado su línea roja: Ucrania y Bielorrusia, países que de

[28] Alarcón, N., *op. cit.*

pasar a la esfera occidental dejarían a la Federación Rusa aislada de Europa (figura 4) y donde Moscú está dispuesto a asumir grandes riesgos.

La Federación Rusa está llevando a cabo una lenta pero constante acumulación de capacidades militares cerca de su frontera con Ucrania, lo hace en respuesta a la profundización de las relaciones estratégicas de la OTAN con Ucrania —el tiempo parece jugar en contra de los intereses del Kremlin—, así como evaluando inicialmente que la voluntad política es débil para acudir en ayuda de Ucrania en caso de crisis militar grave. A diferencia de la concentración de tropas rusas en la primavera de 2021, la acumulación militar a finales de 2021-principios de 2022 —cerca de 120.000 efectivos— no está ligada a un ejercicio militar y, por lo tanto, responde a la determinación del Kremlin de usar la fuerza antes que permitir que Ucrania refuerce su posición militar frente a Rusia[29]. Para el Kremlin el país vecino es una prioridad irrenunciable. Para la administración Biden, focalizada en China, Rusia está más baja en su agenda y Europa no es su principal preocupación. Ucrania representa pues un interés secundario en un teatro secundario[30]. Sin embargo, para impedir que Moscú perciba poca determinación por parte de Washington, la Casa Blanca está mostrando una actitud cada vez más firme con duras réplicas del Kremlin.

En la fecha en que se cierra este documento, el Kremlin y la Casa Blanca han abierto un diálogo estratégico de seguridad. El gobierno español se ha pronunciado a favor de dicho diálogo y apuesta por la disuasión si este falla. La situación sigue abierta a grandes incertidumbres, la clave reside en como estabilizar el asunto en cuestión porque EE. UU. tiene su prioridad claramente en China y no puede fijar su atención permanentemente en el este europeo. En Ucrania lo que Washington se juego es su liderazgo.

«Algunos expertos han descrito que para Moscú las conversaciones con los EE. UU., sobre la OTAN y Ucrania son como procedimientos de divorcio al final de un largo y cada vez más amargo matrimonio. Nadie debería haber esperado resultados concretos de la cumbre de Ginebra entre Rusia y los EE. UU. La cuestión es

[29] Jones, S. G. y Macander, M. (17 de noviembre de 2021). Moscow's Continuing Ukrainian Buildup. *CSIS Commentary*. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/moscows-continuing-ukrainian-buildup

[30] Kimmage, M. y Kofman M. (22 de noviembre de 2021). Russia Won't Let Ukraine Go Without Fight. Moscow Threatens War to Reverse Kyiv's Pro-Western Drift. *Foreign Affairs*.

que están hablando, pero ¿están hablando el mismo idioma? La puerta sigue abierta, pero aún no está claro si algo pasará por ella»[31].

El reciente suceso de presión migratoria en la frontera entre Polonia y Bielorrusia escenifica, además, junto con los múltiples incidentes de naturaleza cibernética, la interferencia en procesos electorales y las incursiones de vehículos militares en los espacios fronterizos, el escenario de confrontación en la zona gris que, sin llegar al conflicto militar, eleva la tensión entre Occidente y Rusia y exaspera los ánimos entre las partes.

Estrategia de seguridad nacional rusa

En su nueva Estrategia de seguridad nacional (ESN) de julio de 2021, el Kremlin contempla el mundo en pleno proceso de transformación y agitación con unas condiciones favorables, aunque peligrosas, para sus intereses geopolíticos. La hegemonía de Occidente, concluye, está en retirada, pero eso está llevando a más conflictos y más serios[32].

Después de haber recuperado recientemente el estatus de gran potencia y reformado y rearmado con éxito su ejército, los líderes rusos vuelven la vista a su propia casa para abordar las debilidades, desequilibrios y desigualdades evidentes de la situación interna del país, con especial prioridad en el clima espiritual y moral de la nación, considerando que en el mundo que emerge las principales líneas de batalla no solo —y ni siquiera en su mayoría— se trazan entre los países, sino dentro de ellos[33].

En lo que se puede definir como una actitud de «paciencia estratégica» (estrategia en el tiempo), el cálculo para Moscú es simple: resistir entre una y dos décadas —en las que los hidrocarburos todavía seguirán dominando los mercados energéticos globales—, gestionando la confrontación con los EE. UU. para evitar su escalada incontrolable y manteniendo a su vez la cohesión interna, hasta que la emergencia de China obligue a EE. UU. y a sus aliados a buscar algún tipo de *modus vivendi* con la Federación Rusa por la incapacidad para enfrentarse a dos rivales a la vez.

[31] Niemi, S. (19 de enero de 2022). Conversaciones europeas sobre seguridad, *post festum*. *Great Power Relations*.
[32] Trenin, D. (6 de julio de 2021). Russia's National Security Strategy: A Manifesto for a New Era. *Carnegie Moscow Center*. https://carnegie.ru/commentary/84893
[33] Ibíd.

De ese modo, Rusia se convertiría en un importante actor internacional independiente, aunque no una superpotencia como las otras dos, que busca mantener un equilibrio, aunque no equidistancia, en el contexto de la rivalidad chino-estadounidense.

Dicha estrategia descansa sobre dos hipótesis: que China terminará superando en poder a los EE. UU., al menos en el espacio Indopacífico —suficiente para alcanzar la primacía global, dado que el centro de gravedad mundial se desplaza hacia allí—, y que Rusia resistirá las presiones de Occidente sin caer en una crisis interna.

Respuesta occidental

Las líneas de acción que propugnan la necesidad de incrementar la presión sobre la Federación Rusa, desechando todo recurso a un diálogo estratégico que al menos detuviera la actual dinámica de enfrentamiento creciente y creara unos mecanismos de control de escalada, parten de la base de que al menos una de las dos hipótesis anteriores no se cumplirá. Ambas contrahipótesis son plausibles, pero las tendencias actuales no apuntan, de momento, en dicha dirección y, aunque se puede especular en un sentido y en el contrario, hay antecedentes recientes de fracasos occidentales por exceso de optimismo. Sin embargo, si las hipótesis del Kremlin se cumplen, se podría estar jugando a «la ruleta rusa».

La mayor complejidad en la relación con Rusia se deriva de la dinámica que está tomando la relación entre Washington y Pekín en una década en que viviremos peligrosamente[34], del hecho de que China parece un rival estratégico más poderoso y resiliente que lo fue la URSS[35] y que, por ello, EE. UU. dejará cada vez más el asunto ruso en manos europeas, siendo que, como reconoce Borrell, la UE se arriesga a un «encogimiento estratégico»[36].

En el seno de la OTAN hay tres sensibilidades a la hora de abordar los dilemas estratégicos que la asertividad rusa plantea: las potencias anglosajonas pretenden forzar a Moscú para que se

[34] Rudd, K. (Marzo-abril de 2021). Short of War. How to Keep U.S.-Chinese Confrontation From Ending in Calamity. *Foreign Affairs*.

[35] Mearsheimer, J. J. (Noviembre-diciembre de 2021). The Inevitable Rivalry. *Foreign Affairs*. P. 48.

[36] Borrell, J. (12 de noviembre de 2021). *Una brújula estratégica para Europa*. Project Syndicate.

someta a las premisas del orden liberal y acepte el liderazgo de Washington —algo que Putin ha demostrado no estar dispuesto a aceptar—; los países más cercanos a Rusia y los que han sido víctimas en el pasado del dominio de la gran potencia euroasiática reclaman una actitud de mayor hostilidad contra el Kremlin —algo perfectamente comprensible, aunque son ellos mismos los que están sufriendo las consecuencias de la inseguridad regional que se ha derivado del empeño de seguir expandiendo la OTAN—; los Estados más occidentales de la UE, especialmente los cuatro más poblados, aunque con distintos enfoques, son partidarios de gestionar la relación con Rusia manteniendo algún cauce de diálogo para evitar que la situación quede fuera de control.

La Federación Rusa en África

Uno de los principales vectores de la ESN rusa y el más relevante para España se proyecta en la actualidad hacia el continente africano. Además de extender su base geopolítica, su presencia allí proporciona a Moscú una serie de ventajas: económicamente, aspira a mantener bajas las inversiones pero altos los rendimientos y tiene como objetivo acceder a los recursos naturales (petróleo, gas, diamantes, etc.) al tiempo que impulsa las exportaciones de productos agrícolas (cereales), fertilizantes, armas —entre 2016 y 2020, África representó el 18 % de las exportaciones de armas rusas— y tecnologías nucleares, digitales y espaciales. Militarmente, Rusia se presenta como una fuerza antiyihadista que se esfuerza por establecer y profundizar los lazos de seguridad con los ejércitos africanos y asegurar el acceso a la infraestructura para garantizar el reabastecimiento y el mantenimiento de su armada. Diplomáticamente, Rusia busca votos en apoyo de sus posiciones en la ONU u otros gestos políticos que defiendan la postura diplomática de Moscú a nivel internacional[37].

En la República Centroafricana hay presencia tanto de instructores militares rusos como de empresa militares privadas. En Libia, como ya se ha comentado, estos mercenarios rusos han jugado un papel crucial en apoyo de Hafter. En 2021 Rusia ha firmado acuerdos de cooperación militar con Nigeria y Etiopía, las naciones más pobladas del continente. Recientemente, el gobierno de Mali, ante la reducción del compromiso militar francés, ha solicitado los

[37] Faleg, G. y Secrieru, S. (31 de marzo de 2020). Russia's Foray into Sub-Saharan Africa. *ISS Brief*. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/content/russias-forays-sub-saharan-africa

servicios de la empresa militar privada Wagner. Argelia, un país crucial para España y que está pasando por un momento muy delicado tanto internamente como en su relación con Marruecos, mantiene fuertes vínculos con la Federación Rusa.

Los previos éxitos militares de Rusia hacen la participación rusa atractiva para los gobiernos de la región. Si Rusia vuelve a ser capaz de ofrecer soluciones donde las intervenciones occidentales han fracasado, la influencia de la Federación Rusa tenderá a crecer. Antes o después Madrid tendrá que coordinar o cooperar con Moscú para abordar las cuestiones de seguridad africanas. Por otra parte, siempre existe el peligro que, si se llegara a un escenario de confrontación grave, desde los resortes de poder rusos se pudiera propiciar la desestabilización de algún país de la región para desviar la atención o debilitar la posición española como miembro de una alianza hostil a Rusia.

Implicaciones para España

A diferencia de otros países europeos, España ha contemplado a Rusia desde la posición tradicional de un Estado situado en un teatro estratégico distante con el que no ha tenido contenciosos históricos. Además, cuando España consolidó su posición en la OTAN, Rusia ya no era una amenaza.

Ahora, la definición de una posición estratégica en relación con la Federación Rusa pone al gobierno español en una situación compleja. La pertenencia a la OTAN y la UE, muchos de cuyos miembros son cada vez más beligerantes frente al Kremlin, está tensando la relación de Madrid con Moscú, aunque la línea diplomática oficial siga siendo la de intentar no destruir todos los puentes. En la *Estrategia de acción exterior 2021-2024* podemos leer: «España tiene interés en desarrollar una relación constructiva con Rusia, más estructurada y previsible, en el marco de la política acordada en la UE»[38].

Desde el punto de vista español resulta preocupante que la excesiva atención que se dedica al flanco este detraiga recursos y prioridades que deberían dedicarse al sur, una región cuyas tendencias demográficas combinadas con la inestabilidad creciente necesitarían una política de compromiso sostenido a largo plazo. Mientras que con la Federación Rusa se podría encontrar un marco

[38] Gobierno de España. (27 de abril de 2021). *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*.

para alcanzar acuerdos, aunque esta opción se está estrechando cada vez más, en el flanco sur todo esfuerzo estará sometido a una enorme volatilidad y a escasos avances con esfuerzos desproporcionados. Si, además, en dicha región la Federación Rusa ya está presente y es una de las potencias militares en alza, la necesidad de un diálogo estratégico se hace sentir con gran intensidad, aunque la desconfianza esté sembrando minas de todos los calibres.

Una Europa menguante —al menos mientras no dé el paso hacia una integración de contenido político real— y rodeada de amenazas complejas y crecientes necesita encontrar una válvula para reducir la presión. Sin embargo, aunque con Moscú se debe tratar desde una posición de fuerza y el artículo 5 de la OTAN es una garantía irrenunciable, a mayor presión concertada contra Rusia, mayores y más peligrosas serán probablemente también las réplicas de la potencia euroasiática que no parece tener la intención de claudicar y que se siente más cómoda en los umbríos entresijos de la zona gris y de los conflictos de nuestro tiempo. Por el momento, es necesario ver cómo evolucionan los acontecimientos antes de poder hacer un análisis más preciso. No se puede descartar que la situación se siga deteriorando. Seppo Niemi propone tres escenarios[39]:

1. se está preparando un acuerdo entre bastidores, con menor probabilidad;
2. no hay guerra caliente: no hay paz, la escalada incremental continuará, con gran probabilidad;
3. se avecina una guerra paneuropea/mundial, con probabilidad moderada.

Conclusiones

Contra todo pronóstico, la URSS sucumbió y de ello se derivó un periodo de relaciones constructivas entre la OTAN y Moscú. Para el Kremlin la cuestión militar perdió prioridad y sus FAS sufrieron un franco deterioro hasta que, en la Cumbre de Bucarest de 2008, las potencias occidentales decidieron dar luz verde a una posible incorporación de Ucrania y Georgia en la Alianza.

[39] Niemi, S. (24 de enero de 2022). Ukrainian Drama – Realism entails the solution. *Great Power Relations*.

En Washington se pensaba que, aunque el Kremlin lo rechazara, tampoco podía hacer nada para impedirlo y la dinámica de la historia estaba en contra de las pretensiones rusas.

Putin dio un primer golpe de mano, intervino militarmente en Georgia y dio un claro giro hacia China. Para resistir a las presiones de Occidente tenía que cubrir primero sus espaldas. Por otra parte, las deficiencias puestas de relieve en la campaña de Georgia hacían imperiosa una reforma militar en toda regla.

Gracias a ella, en palabras del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres (IISS), la Federación Rusa se ha convertido en un poder militar continental capaz con armas nucleares de alcance intercontinental[40].

La crisis del Euromaidán de 2014 ahogó las últimas esperanzas de entendimiento entre las partes. El Kremlin intervino en Crimea y la reincorporó a Rusia. El conflicto de Dombás fue otra de sus consecuencias.

Moscú se vio forzada a superar las últimas reticencias hacia Pekín y estrechó aún más su asociación estratégica con el gigante asiático. Entre ambos dieron la puntilla al orden internacional liderado por los EE. UU. entonces vigente, lo que ha dado lugar a un mundo multipolar, divergente y cada vez más tensionado.

Gracias a la intervención armada en la guerra de Siria, que se inició en 2015, la Federación Rusa ha roto el percibido cerco de la OTAN y se ha posicionado como potencia global. La estrategia de Washington ha producido pues el efecto contrario de lo que pretendía. Rusia no solo no acepta las reglas del juego, sino que ha aumentado su ambición geopolítica a una escala mucho mayor.

Ahora, con China amenazando con el *sorpasso* de EE. UU., la prioridad de Washington se dirige a Pekín, un rival que se presenta más resiliente y poderoso que la URSS. Hay razones para pensar que, antes o después, Moscú pueda conseguir su objetivo de jugar un papel de bisagra entre las dos superpotencias; el tiempo podría jugar a su favor.

No obstante, las crecientes tensiones en el este de Europa también podrían desencadenar un serio conflicto no deseado por las partes. En este caso el tiempo parece favorecer a Ucrania

[40] *Russia's Military Modernisation, An Assessment*. IISS strategic dossier. (Septiembre de 2020). P. 179.

frente a las pretensiones rusas, lo que podría inducir al Kremlin a precipitarse.

Por otra parte, a España, que tiene un firme compromiso con sus aliados, no le interesa que la focalización contra la Rusia de Putin impida abordar los retos que vienen del sur, donde la Federación Rusa ha llegado para quedarse.

El diálogo estratégico iniciado en enero de 2022 ofrece alguna esperanza de que la relación ruso-occidental se pueda reconducir, aunque no haya demasiadas razones para el optimismo. Para España sería importante que la UE no quede marginada en un asunto tan importante para la seguridad del continente.

Este documento se finalizó en enero de 2022, antes de que se desencadenara la guerra, cumpliéndose los peores augurios. El contenido del documento ha sido, en parte superado por las circunstancias.

Capítulo tercero

La dialéctica entre los cambios geopolíticos y la crisis económica estructural: el impacto de la pandemia COVID-19

Rafael Calduch Cervera

Resumen

El análisis de la situación geopolítica durante el último año requiere situarla en el marco del proceso de globalización y el impacto que está provocando el desarrollo de la pandemia COVID-19.

El proceso de globalización, tal y como se aborda en este estudio, se constituye como un proceso claramente diferente de la mundialización. Se desarrolla a partir de la conectividad comunicativa y social que ya tiene más de la mitad de la humanidad, gracias a la combinación de las telecomunicaciones y los dispositivos de telefonía móvil que permiten el acceso a la World Wide Web sin restricciones de tiempo y espacio.

A este proceso de larga duración se ha agregado el impacto de la pandemia que en 2021 se caracterizó por la etapa de vacunación masiva, junto con las oleadas adicionales de contagios debidas a nuevas variantes del virus SARS-CoV-2 y a un proceso de lenta recuperación económica de la recesión sufrida en 2020.

Por tanto, el análisis geopolítico realizado tiene necesariamente que conjugarse con el estudio del cambio estructural de una economía mundial que se está globalizando para dar un panorama estratégico general. En este panorama se combinan las

rivalidades estratégicas con relaciones de competición y cooperación comercial, financiera y tecnológica, en una realidad interdependiente, compleja e incierta.

Palabras clave

Globalización, COVID-19, cambio económico estructural, geopolítica global, rivalidad estratégica, competición económica, cooperación económica.

The dialectic between geopolitical changes and the structural economic crisis: the impact of the COVID-19 pandemic

Abstract

The analysis of the geopolitical situation, during the last year, requires placing it within the framework of the globalization process and the impact that development of the COVID-19 pandemic is causing.

The globalization process, as it is approached in this study, is constituted as a clearly different concept of what "mundialización" means in English or Spanish. It is developed from the communicative and social connectivity that more than half of Humanity already has, thanks to the combination of telecommunications and mobile phone devices that allow access to the World Wide Web without time and space restrictions.

To this long-term process has been added the impact of the pandemic, which in 2021 was characterized by the mass vaccination stage, along with additional waves of infections due to new variants of the SARS cov-2 virus and a process of slow economic recovery of the recession suffered in 2020.

Therefore, the geopolitical analysis carried out must necessarily be combined with the study of the structural change that a globalized economy is undergoing to give a general strategic panorama. In this panorama, strategic rivalries are combined with commercial, financial and technological reltionships of competition and cooperation, in an interdependent, complex and uncertain reality.

Keywords

Globalization, COVID-19, structural economic change, global geopolitics, strategic rivalry, economic competition, economic cooperation.

El impacto de la globalización en la geopolítica mundial

Si 2020 fue el año de la pandemia mundial desencadenada por el virus SARS-CoV-2, el año 2021 ha sido el año de una vacunación masiva, sin precedentes en la historia de la humanidad, junto con la incipiente recuperación de los estragos económicos provocados por la pandemia. En ambos casos, podemos apreciar claramente características propias de fenómenos que se desarrollan a escala global. Ello nos obliga a precisar el propio concepto de globalización para poder determinar con precisión qué sucesos forman parte de esta nueva realidad y qué otros tan solo son parte de un anterior proceso de mundialización.

La globalización: naturaleza y efectos

Todavía no ha concluido el debate entre quienes consideran la globalización como el estadio de desarrollo de la mundialización durante los dos últimos siglos y quienes la consideran un nuevo proceso histórico, surgido en las décadas de los 70 o los 80, como resultado de la fusión de un cambio estructural en el sistema capitalista y la irrupción de las nuevas tecnologías de la comunicación.

Sin embargo, en este estadio de desarrollo de la globalización, ya podemos constatar dos evidencias:

a) La globalización es un proceso diferente de la mundialización, aunque se extiende al conjunto de una sociedad que ya se hizo mundial hace más de un siglo.

   La diferencia entre la mundialización y la globalización es muy clara. Mientras la mundialización se realizó mediante un proceso de expansión colonial y de sucesivas transferencias de los avances políticos, económicos y culturales de unas sociedades a otras, la globalización surge vinculada a la emergencia de retos y problemas que son originariamente universales y que, por tanto, requieren también respuestas colectivas o soluciones que deben ser universales desde su origen. Esta nueva dimensión del ejercicio universal del poder, acorde con una nueva realidad de conectividad social comunicativa y transfronteriza, es la que corresponde a la gobernanza global.

b) Con independencia de cuando se iniciaron las primeras fases de la globalización, su tratamiento científico y su incorporación

> a la agenda política no se realiza hasta la década de los 90, tras el fin de la bipolaridad entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Analizando lo acaecido en este periodo, la globalización se puede definir como «el proceso caracterizado por el desarrollo de una acelerada y descentralizada interdependencia compleja a escala mundial, como resultado de la nueva comunicación social interactiva, generada por la combinación de internet y los sistemas de telecomunicaciones móviles, que impulsa la emergencia histórica de una sociedad virtual basada en el individualismo masivo»[1].

Los usuarios de las nuevas formas de conectividad humana debida a internet han pasado del 6 % de la población mundial en el año 2000 al 59 % en 2020[2]. Semejante revolución comunicativa, que podemos calificar de hiperconectividad, está afectando a la mentalidad y las relaciones humanas en todas sus dimensiones.

Por tanto, esta hiperconectividad trasnacional debida a la masificación del uso de la web, no es un efecto más de una globalización iniciada en décadas anteriores, sino que es el verdadero origen del proceso globalizador como un fenómeno completamente nuevo que está operando sobre la previa expansión mundial de las relaciones internacionales.

Ello, naturalmente, está teniendo unas consecuencias políticas directas y decisivas. Frente a la clásica distinción entre *hard power* y *soft power*, establecida por Nye a comienzos de la década de los 90[3], la dinámica de la globalización obliga a considerar una nueva categoría de ejercicio del poder que denominamos *poder difuso* o *borroso*[4].

Esta nueva forma de ejercicio del poder se caracteriza por ser transfronteriza, ejercida masivamente, de naturaleza funcional, constituida por una variable combinación de elementos de poder duro y blando y propagada a través de la sociedad virtual.

---

[1] Calduch, R. (Maio 2017). A pesoa como sujeito da vida internacional. *Actas III Congresso Internacional do OBSERVARE*, 17-19. P. 5. [Consulta: 16/11/2021]. Disponible en: http://observare.ual.pt/conference/images/congresso_2017/Acta_IIICongresso_RafaelCalduch_ES.pdf

[2] INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION. Statistics. [Consulta: 11/11/2021]. Disponible en: https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx

[3] Nye, J. S. (Autumn, 1990). Soft Power. *Foreign Policy*. N.º 80, pp. 153-171.
Ídem. Soft Power. The Means to Succes in World Politics*. Public Affairs*. (2004).

[4] La expresión se ha tomado por analogía con la teoría de la lógica borrosa o difusa (*Fuzzy Logic*). Para una aplicación de esta lógica borrosa al ámbito de las relaciones internacionales: Cioffi-Revilla, C. A. (February, 1981). Fuzzy Sets and Models in International Relations. *American Journal of Political Science*. Vol. 25, n.º 1, pp. 129-159.

Semejante expansión global del poder borroso está alterando la polaridad política dominada por las superpotencias o grandes potencias mundiales. Junto a las tradicionales relaciones de cooperación y conflictividad ejercidas por estas para controlar el orden internacional, ahora se ven obligadas a compartir su poder con actores no estatales de imprecisa composición, intereses discrepantes, diversidad de estrategias y ubicua localización, que son capaces de generar nuevas relaciones de rivalidad y/o competición, provocando así la emergencia de una nueva geopolítica mundial[5].

Entre los numerosos y decisivos cambios políticos que el uso de la web está imponiendo, cabe citar su incidencia directa en la seguridad de los países y los ciudadanos, abriendo un nuevo ámbito estratégico: el de la seguridad cibernética o ciberseguridad[6].

Sin duda la irrupción masiva del uso de internet también ha modificado las relaciones diplomáticas, tanto las tradicionales como las nuevas formas de diplomacia, al modificar las condiciones de representación y de negociación como consecuencia de una nueva forma de comunicación interactiva, instantánea, masiva y pública que se desarrolla principalmente en el ciberespacio.

Finalmente, el uso de las redes sociales también está afectando a las dialécticas de legitimación/deslegitimación social de las instituciones y políticas públicas, además de facilitar la movilización ciudadana y de condicionar, en algunos casos, los resultados de los procesos electorales.

En la economía, el impacto de internet ha potenciado la digitalización de los procesos de producción, comercio y consumo,

[5] En este artículo, los términos de «competición», «rivalidad» y «confrontación» hacen referencia a distintas categorías conceptuales. La competición es una relación asociativa en la que todos los actores intervienen con la finalidad de imponer sus objetivos o intereses a los competidores, pero respetando unas normas de conducta y unas instituciones previamente establecidas, que excluyen expresamente el recurso a la violencia.
Por su parte, la rivalidad es una relación conflictiva en la que cada participante tiene como objetivo prioritario el dominio sobre los adversarios, sin limitar sus conductas a normas o instituciones si con ello logra ventajas sobre sus adversarios. El único principio que se respeta en la rivalidad s la prohibición del recurso a la violencia.
Por último, la confrontación es la relación conflictiva en la que los actores tienen como objetivo prioritario la derrota y sometimiento político de los enemigos mediante el recurso a la violencia o la amenaza de la violencia.

[6] Orden PCI/487/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional. *BOE* n.º 103 de 30/4/2019.

además de transformar la configuración y el funcionamiento del mercado financiero, el mercado laboral, los sistemas logísticos y las cadenas de valor global[7].

El resultado ha sido la imbricación funcional de una nueva estructura económica digitalizada, con la estructura económica mundial que ya existía. Semejante vertebración, está provocando que la economía digital esté sustituyendo a la economía tradicional en algunos casos y en otros, en cambio, la esté potenciando al proyectarla a una escala transnacional y transcultural a través del *e-comercio*, el *marketing* en la web y las plataformas *online*[8].

La dimensión cultural es, sin duda, la que más directa y profundamente se ha visto afectada, pues no en vano el efecto internet es primariamente una nueva forma de conectividad comunicativa a escala universal. Gracias a ella se está desarrollando una nueva forma de sociedad, la *sociedad virtual*, basada en la conectividad comunicativa directa, instantánea, mundial, masiva y multidimensional entre las personas. Una sociedad que resulta diferente de aquellas organizadas históricamente a partir de su asentamiento sobre un territorio definido por sus fronteras, articuladas políticamente en el Estado y cohesionadas mediante el uso de una lengua y una religión comunes.

Como ya señaló Rosenau, esta nueva sociedad se está construyendo a partir de unas relaciones comunicativas que desencadenan contradictorias dinámicas transnacionales de agregación e integración política, económica y cultural, de una parte, pero también de fragmentación, tensión y radicalización de otra. Es lo que este autor ya denominó en 1997 *fragmegration* (*fragmentation and integration*)[9].

El alcance global de la pandemia COVID-19

Es en el marco de la globalización, tal y como la hemos descrito, y de la concurrencia de las distintas formas de poder ejercidas tanto en el espacio territorial como en el ciberespacio, donde

[7] Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T. (February, 2005). The Governance of Global Value Chains. *Review of International Political Economy*. Vol. 12, n.º 1, pp. 78-104.
[8] OECD. *OECD Digital Economy Outlook 2020*. [Consulta: 8/8/2021]. Disponible en: https://www.oecd.org/digital/oecd-digital-economy-outlook-2020-bb167041-en.htm
[9] Rosenau, J. N. (1997). Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World. *Cambridge University Press*. Pp. 99-117.

debemos situar el análisis de la irrupción de la pandemia de la COVID-19, su evolución y sus efectos.

Esta pandemia ha constituido un acontecimiento de naturaleza biológica que no solo ha provocado catastróficos efectos de morbilidad entre la población, sino que también ha alterado las relaciones humanas, especialmente las relaciones sociales de poder, de una forma imprevista, brusca, mundial y a una escala sin precedentes[10].

La respuesta internacional originariamente fue reactiva, estatal, improvisada y contradictoria. El cierre de fronteras y el confinamiento masivo de las poblaciones durante meses, si bien contribuyó a limitar la difusión de la pandemia, provocó un colapso de la economía mundial y un potente resurgimiento de los nacionalismos excluyentes, que provocó importantes discrepancias políticas interestatales.

Paralelamente, se apreció el decisivo oligopolio de las industrias de China o la India, respecto de las cadenas globales de suministros del equipamiento sanitario básico requerido para protegerse de la pandemia (mascarillas, equipos de protección individual, etc.) demostrando, con ello, la grave vulnerabilidad que poseen las economías occidentales más desarrolladas en este sector industrial.

Frente a las iniciales políticas reactivas de los países, la respuesta proactiva a la pandemia se produjo alrededor de la investigación, experimentación y producción de vacunas en el tiempo récord de unos pocos meses. Sin embargo, tan decisivo reto global se abordó por dos fuentes bien distintas y con estrategias claramente diferentes. En los países del área euroatlántica la iniciativa de la investigación provino de la alianza entre centros de investigación y laboratorios de las grandes multinacionales farmacéuticas. De esta asociación surgieron, inicialmente, cuatro vacunas cada una de ellas con sus características posológicas y su distinto grado de inmunización (Oxford/Astrazeneca, Janssen, Moderna, Pfizer-BioNtech).

En la generación de vacunas participaron también dos importantes potencias, Rusia y la R. P. de China, que asumieron el reto tecnológico de desarrollar sus propias vacunas (la rusa Sputnik V

[10] Según los datos oficiales publicados por la Organización Mundial de la Salud, hasta la fecha de la consulta se habían contabilizado 273.900.334 contagios reportados y 5.351.812 muertes. [Consulta: 20/12/2021]. Disponible en: https://covid19.who.int/

y las chinas Sinopharm; Convidecia y Coronavac) siguiendo una estrategia planificada y controlada por las autoridades estatales de ambos países.

De este modo, los programas de desarrollo de vacunas específicas contra el virus SARS-CoV-2 se utilizaron como parte de una competición científico-tecnológico-industrial a escala global. A través de esta competición se llevó a cabo la expansión y penetración en los sistemas sanitarios nacionales por los grandes consorcios químico-farmacéuticos occidentales, de una parte, y los gobiernos de dos grandes potencias a través de sus empresas estatales, de otra.

Finalmente, aunque la pandemia no ha concluido, podemos ya señalar el desarrollo de tres importantes consecuencias generales que han incidido directamente en la configuración geopolítica mundial:

1. una inmediata disrupción temporal de las relaciones sociales tanto a escala internacional, con el cierre de fronteras, como a nivel estatal e incluso local y familiar, debido a los confinamientos obligatorios y masivos;
2. una simultánea reducción de los flujos de producción y consumo de bienes y servicios, debido, por una parte, a las restricciones impuestas a las cadenas de producción y a los flujos mundiales de mercancías y personas, y por otra, a la brutal contracción de la demanda económica con las consiguientes e inevitables consecuencias de aumento del paro, la pobreza y la desigualdad social e internacional;
3. una concentración de poderes excepcionales en los gobiernos, en detrimento de los poderes legislativo y judicial, que ha alterado el funcionamiento interno de los regímenes políticos, especialmente en los sistemas democráticos, y está provocando un progresivo cuestionamiento de las legitimidades políticas de los Estados.

En resumen, el desarrollo de la pandemia COVID-19 está constituyendo una importante fuente de transformación de la gobernanza global y provocando una nueva crisis económica mundial asociada al desabastecimiento productivo, la incertidumbre sanitaria, las restricciones de la demanda, el aumento del desempleo y, últimamente, el repunte de la inflación. Un panorama general que permite prever para el nuevo año 2022 crecientes tensiones políticas internas e internacionales, una apreciable desaceleración de la recuperación económica y una continuidad de las contradictorias políticas sanitarias frente a la pandemia.

La crisis económica estructural y sus recurrentes manifestaciones coyunturales

Como se ha señalado, la pandemia no solo ha afectado a la salud pública a escala global, sino que también ha tenido consecuencias económicas y sociales catastróficas. El resultado ha sido el desencadenamiento de una crisis económica mundial, aunque con efectos variables según la vulnerabilidad económica de los países y también las estrategias de respuesta a los efectos de la pandemia.

No obstante, no basta con indicar la situación crítica de la economía internacional, hace falta especificar su naturaleza, evolución y efectos, para poder vislumbrar el escenario que se nos avecina.

Al igual que los efectos políticos de la Primera Guerra Mundial hicieron pasar desapercibidas las consecuencias económicas hasta el estallido de la Gran Depresión de 1929[11], la desintegración soviética y sus potenciales efectos militares, en 1991, ocultaron la crisis económica que se estaba produciendo en la propia Rusia, así como los cambios económicos estructurales que estaban emergiendo a escala mundial.

En efecto, durante la década posterior a estos sucesos, la economía internacional asistió a la paulatina pero irreversible desaparición general, salvo en Corea del Norte y Cuba, de las economías de propiedad estatal y planificación centralizada, que fueron sustituidas por economías capitalistas con un mayor o menor grado de intervención estatal. Semejantes cambios afectaron a las economías de dos de las principales potencias mundiales, Rusia y China.

No menos importante fue la progresiva implantación del euro como moneda internacional común a diecinueve países, incluidos Alemania y Francia, que muy pronto se convirtió en la segunda moneda de reserva mundial después del dólar[12]. Ello naturalmente supuso un cambio en los mercados financieros mundia-

[11] Únicamente el economista británico John Maynard Keynes predijo los efectos políticos que para la paz tendrían las onerosas condiciones económicas impuestas a Alemania.
Keynes, J. M. (2012). *Las consecuencias económicas de la paz.* Barcelona, RBA libros.

[12] Según los datos del Fondo Monetario Internacional en el segundo trimestre de 2021 del total de reservas de divisas asignadas el 59,2 % eran en dólares, el 20,5 % en euros, el 5,7 % en yenes, el 4,6 % en libras esterlinas y el 2,6 % en renmimbis. [Consulta: 22/12/2021]. Disponible en: https://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4

les al incorporar las reglas de la Unión Económica y Monetaria Europea y a su supervisor, el Banco Central Europeo, como partes esenciales del funcionamiento monetario internacional.

Un tercer factor de cambio estructural en la economía mundial fue la irrupción del proceso de globalización de la mano de la revolución en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). La nueva economía virtual, junto con la digitalización de la economía tradicional, ha provocado cambios irreversibles en el funcionamiento económico global. Un ejemplo de estos cambios lo constituye la irrupción de las *criptomonedas* o *criptodivisas* en el sistema monetario internacional[13].

Otro importante cambio ha sido la articulación de las cadenas de valor global[14]. En efecto, la hiperconectividad social creada por la globalización ha permitido que una parte, cada vez mayor, de la producción industrial pueda descomponerse en las fases intermedias del proceso productivo para realizarlas en diferentes países, integrándolas a través de un número cada vez mayor de redes comerciales transfronterizas que también incorporan una serie de servicios (márketing, atención posventa, etc.).

Esta forma de organización productiva a escala global se ha visto potenciada exponencialmente en las últimas décadas. Según los datos del *Global Value Chain Development Report 2021*, entre 1995 y 2020 las cadenas de valor global de naturaleza comercial pasaron del 35 % al 46 % del total mundial, mientras que las cadenas basadas en la producción ascendieron del 9,6 % al 14,2 %. No obstante, en los últimos años se ha asistido a una reducción del peso de las cadenas de valor global en el conjunto del comercio mundial, debido a un ligero aumento de la producción nacional como consecuencia de una reindustrialización en las economías más avanzadas[15].

Entre los diversos factores promotores del auge de las cadenas de valor global podemos destacar tres. En primer lugar, la implantación de la informática y la robótica en los procesos de producción

[13] Hay censadas 200 criptomonedas. En 2019 se estimaba en 153 millones los usuarios de bitcoin, la principal criptomoneda por valor de cotización y cuya unidad monetaria se valoraba, en abril de 2021, en 56.783 dólares USA. [Consulta: 23/12/2022]. Disponible en CoinMarketCap: *https://coinmarketcap.com/es/all/views/all/*

[14] EUROSTAT. Global Value Chains. [Consulta: 26/2/2021]. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/web/economic-globalisation/globalisation-in-business-statistics/global-value-chains

[15] ADB, UIBE, WTO, IDE-JETRO, CDRF. (November, 2021). *Global Value Chain Development Report 2021. Beyond Production*. Pp. 4-5.

industrial tradicional, que ha facilitado una estandarización tanto de los bienes y servicios intermedios como de los productos finales, lo que ha permitido su difusión transnacional entre proveedores de diferentes países y distintos grados de industrialización.

En segundo término, el desarrollo de la economía digital ha reducido, extraordinariamente, los costes y los tiempos de la organización productiva global. En la medida en que la comunicación y las operaciones de compraventa entre proveedores y consumidores, desde cualquier parte del mundo, así como las transacciones financieras asociadas a tales operaciones, se realizan en tiempo real y con costes operativos mínimos, la gestión del proceso de producción del conjunto de las cadenas de valor global se hace eficaz y eficiente.

Por último, el desarrollo de las capacidades del transporte marítimo y aéreo de las últimas décadas ha reducido los costes logísticos a escala global al tiempo que aumentaba sustancialmente la cuantía de los flujos comerciales internacionales. Ello ha reducido las cantidades de *stocks* y los tiempos de almacenamiento de los bienes intermedios, abaratando sustancialmente los costes logísticos y garantizando el abastecimiento continuo de la demanda global[16].

No obstante, para garantizar la plena eficacia de esta nueva forma de producción, es necesario que los flujos comerciales entre las distintas partes de una misma cadena global sean continuos y estables, ya que los retrasos o disfunciones productivas en algunas fases intermedias, provocarán restricciones de los bienes o servicios finales y, por tanto, un desabastecimiento, parcial o total, de los mercados internacionales que incidirá directamente en el crecimiento económico mundial.

Esta disfunción de las cadenas de valor global se ha producido a raíz de la pandemia COVID-19, como consecuencia de las medidas sanitarias adoptadas por los gobiernos. El recurrente cierre de fronteras o el confinamiento masivo de las poblaciones de los países no solo ha contribuido a la gran recesión de 2020 sino que está dificultando la recuperación económica en 2021[17].

[16] Una importante base de datos sobre la evolución temporal de las cadenas de valor global está disponible en: UIEB GVC Indicators. Se incluyen datos del periodo 1990-2019 con un máximo de 121 economías y 56 industrias. Incorpora tablas input-output entre países y mundiales. [Consulta: 26/12/2021]. Disponible en: http://rigvc.uibe.edu.cn/english/D_E/database_database/index.htm

[17] OECD. (3 June 2020). COVID-19 and Global Value Chains: Policy Options to Build More Resilient Production Networks.

Además de la nueva organización productiva de las cadenas de valor global, la reasignación mundial de las poblaciones y la mano de obra a través de los flujos migratorios, ya sean legales o ilegales, constituye otro de los poderosos procesos del cambio económico estructural, que está redefiniendo la distribución del poder económico tanto a escala nacional como global.

De acuerdo con los datos de la Organización Internacional de Migración, a mediados de 2019 se estimaba una población migrante mundial de 272 millones de personas, equivalente al 3,5 % de la población total. Los tres primeros países de origen de la migración fueron India (17,5 millones), México (11,8 millones) y China (10,7 millones). En cuanto a los países de destino, los de ingresos más altos recibieron un total de 111,2 millones de inmigrantes, seguidos por los países de renta media alta con 30,5 millones[18].

El impacto en los flujos financieros internacionales de las remesas de emigrantes tampoco fue despreciable, ya que se estimó en 689.000 millones de USD. Los tres principales países de destino de esas remesas fueron India, China y México con un total de 181.700 millones de USD. En cuanto a los tres principales países de origen de esas remesas de emigrantes fueron Estados Unidos, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudí, que totalizaron 148.500 millones de USD.

Junto con todos estos cambios estructurales de la economía mundial que se han producido durante las tres últimas décadas, debemos analizar también la sucesión de crisis económicas y financieras que durante ese mismo periodo han ido condicionando la evolución económica de diversos países y del propio sistema económico en su totalidad.

Según distintas fuentes, durante el periodo entre 1991, fin de la URSS y la bipolaridad, y 2021 podemos señalar cuatro grandes procesos de recesión económica (1990-91; 2001; 2007-2009; 2020-2021), junto con una cuantía de crisis financieras, nacionales e internacionales, que oscila entre 15 y 20, algunas de ellas asociadas a los propios procesos de recesión[19].

[18] International Organization for Migration. World Migration Report 2020. Geneva. 2019. [Consulta: 22/12/2021]. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf

[19] Según los datos del Dpto. del Tesoro de Estados Unidos la recisión de 1990-91 provocó una caída del 1,5 % del PIB del país. La recesión de 2001 una contracción del PIB del 0,3 % y la de 2007-2009 del 5,2 % del PIB. US Department of the Trea-

La última recesión se ha desencadenado como consecuencia de la pandemia COVID-19 y las medidas sanitarias públicas adoptadas durante las dos primeras oleadas. Los datos del Banco Mundial le atribuyen una reducción media del PIB mundial del 3,5 %, una caída del comercio mundial del 8,3 % y del precio del petróleo del 32,8 %. En cambio, según esa misma fuente, durante 2021 y como parte de la recuperación económica prevista el PIB mundial crecería el 5,6 %, el comercio tendría un aumento del 8,3 % y el precio del petróleo un incremento del 50,3 %[20].

Pero la transición también incluye dos importantes retos, cuya resolución condicionará, a medio y largo plazo, el futuro de una economía plenamente globalizada: a) la gestión sostenible del medioambiente y b) la disponibilidad de los recursos energéticos y materias primas requeridas para mantener el crecimiento económico futuro. Las soluciones que se den a ambos retos no solo tienen que ser factibles, tanto a corto como a largo plazo, sino que también deben ser compatibles entre sí y de un alcance global.

La problemática medioambiental constituye un ejemplo significativo de un reto global que no puede ser abordado adecuadamente con soluciones o respuestas estatales más o menos apoyadas por un cierto número de países. Además, constituye un reto mucho más complejo de gestionar y resolver que la mera agregación de soluciones parciales a sus distintos componentes. De la creciente desertificación al deterioro de la capa de ozono, pasando por el calentamiento global, la pérdida de biosfera, la concentración humana en las megalópolis o la contaminación marítima, constituyen categorías de un amplio elenco de cuestiones medioambientales que deben resolverse conjunta y simultáneamente dado su alto grado de interdependencia. Por este motivo, las campañas mediáticas y políticas que concentran su atención en

sury. The Financial Crisis Response in Charts. (April, 2012). [Consulta: 26/12/2021]. Disponible en: https://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/Documents/20120413_FinancialCrisisResponse.pdf

Otero-Iglesias, M. (26/2/2015). Financial Crisis and flushing toilets. *Blog Real Instituto Elcano*. [Consulta: 26/12/2021]. Disponible en: https://blog.realinstitutoelcano.org/en/financial-crises-flushing-toilets/

Caproasia.com. *List of Economic Crisis since 1900-2015.* (April 12, 2016). [Consulta: 26/12/2021]. Disponible en: https://www.caproasia.com/2016/04/12/economic-crisis-since-1900-2015/

[20] World Bank Group. Global Economic Prospects. (June, 2021). Pp. 4. [Consulta: 26/12/2021]. Disponible en:
https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35647/9781464816659.pdf

alguna de las categorías señaladas, ignorando o marginando al resto, lejos de facilitar la gestión del medioambiente, contribuyen a dificultarla al simplificar las medidas a adoptar y distorsionar las prioridades de la agenda de sostenibilidad medioambiental.

Sin duda, la adaptación de la economía tradicional a los requerimientos de la protección medioambiental le está imponiendo cambios legales, organizativos y funcionales que terminan generando costes económicos y sociales, no siempre asumidos por los países y las empresas transnacionales[21].

Estrechamente asociada a la problemática de la gestión medioambiental se encuentra el reto de garantizar el abastecimiento energético y de materias primas, necesario para mantener el crecimiento económico.

Respecto del abastecimiento energético, existen actualmente dos hechos claros. En primer lugar, que el desarrollo económico mundial está asociado a un crecimiento del consumo de energía. Entre 1973 y 2018 el suministro mundial de energía pasó de 6.098 Mtoe a 14.282 Mtoe. En segundo término, no existen dudas de que la combinación del carbón y las energías de origen fósil todavía tendrán un peso mayoritario en el mix energético de la próxima década. Ello a pesar de que en los países más comprometidos con la reducción de las emisiones de CO_2 y/o la dependencia energética del exterior, la tendencia es a reducir su utilización[22].

Un ejemplo lo constituye la Unión Europea, que ha adoptado el Pacto Verde Europeo[23] para aumentar el uso de la energía limpia

[21] Para conocer los avances y las limitaciones en el desarrollo normativo internacional sobre el cambio climático, basta comparar los textos del Protocolo de Kyoto, el Pacto de París y el reciente Pacto de Glasgow (2021). Naciones Unidas. *Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*. (11 de diciembre de 1997). [Consulta: 27/12/2021]. Disponible en: https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf
Naciones Unidas. *Acuerdo de París.* (12 de diciembre de 2015). [Consulta: 27/12/2021]. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf
United Nations. *Decision CP-26. Glasgow Climat Pact.* (November 13, 2021). [Consulta: 27/12/2021]. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf

[22] De acuerdo con los datos de la Agencia Internacional de Energía entre 1973 y 2018 la combinación del carbón, el petróleo y el gas natural se redujo desde el 94,1 % del total mundial al 78,8 %. International Energy Agency. Key World Energy Statistics 2020. (August, 2020). P. 7. [Consulta: 28/12/2021]. Disponible en: https://www.iea.org/reports/key-world-energy-statistics-2020

[23] Comisión Europea. (Bruselas 11/12/2019). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo.* COM (2019)640 final. [Consul-

y segura, incorporando como parte de él la estrategia europea para el hidrógeno con el fin de acelerar la descarbonización[24].

Además de la problemática energética, el desarrollo económico global está ya estrechamente vinculado al uso de las TIC que requieren un creciente abastecimiento de silicio y tierras raras, así como de materia primas. Ello está provocando una importante revisión de los intereses geoeconómicos de las grandes potencias a escala mundial[25].

China constituyó en 2020 el país con la mayor producción mundial de tierras raras (140.000 t) y las mayores reservas con 44 millones de t seguida de lejos, como productora, por Estados Unidos (38.000 t) y Burma (30.000 t), mientras que en reservas destacan Vietnam (22 millones t) y Brasil (21 millones t). En el caso del silicio, el principal productor mundial es China, que produjo 5,4 millones de t en 2020, seguida de Rusia con 540.000 t y Brasil con 340.000 t[26].

Estos datos acreditan que China goza de una posición dominante en el abastecimiento mundial de tierras raras y silicio, lo que le concede una nada despreciable capacidad de condicionar directamente el mercado mundial de semiconductores e indirectamente el resto de los sectores industriales que los utilizan en sus productos finales.

Se trata de un mercado que alcanzó en 2020 los 440.000 millones de dólares y que se distribuye en un 32,3 % para el sector de computadoras, un 31,2 % para el de comunicaciones, un 12 %

ta: 28/12/2021]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0640&from=ES

[24] Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo de 19 de mayo de 2021 sobre una estrategia europea para el hidrógeno (2020/2242(INI). [Consulta: 28/12/2021]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0241_ES.pdf

[25] Las denominadas «tierras raras» es un conjunto de elementos químicos como el escandio, el itrio y el grupo de los lantánidos, utilizados para la producción de diversos componentes informáticos. Por su parte el silicio, como semiconductor, es la base de producción de la fibra óptica y de los microchips.
Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos-ANEPE. (Diciembre, 2021). *Tierras raras. Una mirada desde la geopolítica al oro verde.* [Consulta: 28/12/2021]. Disponible en: https://anepe.cl/portfolio/tierras-raras-una-mirada-desde-la-geopolitica-al-oro-verde/

[26] US Geological Survey. Mineral Commodity Summaries. (January, 2021). [Consulta: 28/12/2021]. Disponible en: https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2021/mcs2021-rare-earths.pdf
Statista. *Ranking de los principales países productores de silicio a nivel mundial 2020*. [Consulta: 28/12/2021]. Disponible en: https://es.statista.com/estadisticas/600220/paises-lideres-en-la-produccion-de-silicio-a-nivel-mundial/

respectivamente para la industria y los bienes de consumo, un 11,4 % para la automoción y 1 % para usos gubernamentales[27].

El impacto de la pandemia COVID-19 en la cadena de valor global de los semiconductores ha provocado una importante reducción de la producción mundial que está, a su vez, impidiendo el abastecimiento regular de todos los sectores dependientes de estos bienes intermedios. El resultado ha sido una limitación de la capacidad de recuperación económica prevista inicialmente. Ello ha provocado que las principales potencias estén considerando estrategias de recuperación industrial de aquellos bienes intermedios que resultan estratégicos para sus países, con el objetivo de evitar futuras situaciones críticas por desabastecimientos.

De todo lo expuesto se desprende que, durante las tres últimas décadas, la economía mundial se ha visto sometida a un creciente proceso de globalización que está provocando cambios estructurales irreversibles.

La geopolítica de la globalización: dimensión estratégica y discrepancias económicas

El efecto desestabilizador de la pandemia COVID-19 ha puesto de manifiesto, de forma abrupta, la precariedad del orden político mundial constituido tras el fin de la bipolaridad nuclear. En tan solo unos meses, las principales agendas basadas en el multilateralismo se han visto arruinadas por el imperio del interés sanitario de cada Estado, interpretado con criterios del más puro realismo político y aplicado con los medios coercitivos, incluido el uso de las fuerzas armadas, para garantizar el confinamiento de la población y la impermeabilidad de las fronteras.

Simultáneamente, el proceso de cambio sistémico de la economía mundial, aunque alterado coyunturalmente por la pandemia, no se ha visto detenido en su desarrollo.

La dimensión estratégica mundial

En este emergente escenario del poder global, la hegemonía ejercida por las tradicionales potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial está cambiando profundamente y de forma acelerada.

[27] Semiconductor Industry Association. *Factbook 2021.* [Consulta: 28/12/2021]. Disponible en: https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2021/05/2021-SIA-Factbook-FINAL1.pdf

Desde la perspectiva geopolítica, la dimensión militar nuclear sigue siendo prioritaria ya que los arsenales nucleares estratégicos constituyen la principal amenaza inmediata a escala mundial. La actual bipolaridad entre Estados Unidos y la Federación de Rusia, con unos arsenales conjuntos que suman más de 8.000 cabezas nucleares, sigue acumulando una capacidad destructiva total muy superior a los limitados arsenales del resto de potencias nucleares.

La creciente rivalidad entre Rusia y las potencias euroatlánticas, desencadenada a raíz de las sucesivas ampliaciones de la OTAN y el despliegue del sistema antimisiles norteamericano, se ha agravado con las intervenciones militares de Rusia en Georgia y Crimea, y la guerra civil en Siria. Ello se ha materializado en una parálisis del proceso de desarme nuclear iniciado en la década los 80, al mismo tiempo que impulsaba una espiral de tensión diplomática y militar entre Washington y Moscú[28].

Sin embargo, el presidente Putin es consciente de las limitaciones de Rusia como potencia estratégica mundial y, cada vez más abiertamente, trata de reafirmar su posición utilizando una variable combinación del uso de su poder militar directo con una calculada presión diplomática acompañada de medidas indirectas o encubiertas de propaganda, desinformación y actividades de hostigamiento político y cibernético en los países del área euroatlántica, América Latina, Oriente Próximo, Cáucaso Sur y Asia Central[29].

Más allá de esta dinámica bipolar, la creciente tensión nuclear de los últimos años se había concentrado en los casos de Irán y Corea del Norte. El acceso de la Administración Biden a la Casa Blanca ha supuesto un cambio en la posición de Estados Unidos respecto de ambas crisis con relación a la presidencia de Trump.

En el caso de Corea del Norte, se ha adoptado una política de calculada presión diplomática y económica, acompañada de una

[28] Berls, R. E. (July 13, 2021). The Roots of Russian Conduct*. The Nuclear Threat Initative*. Special Report. [Consulta: 29/12/2021]. Disponible en: https://www.nti.org/analysis/articles/special-report-the-roots-of-russian-conduct-test/
Radin, A. y Reach, C. (2017). Russian Views of International Order*. RAND Corporation*. Santa Mónica. [Consulta: 29/12/2021]. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1826.html

[29] McDermott, R. (October 29, 2021). Russian Military Thought on the Changing Character of War: Harnessing Technology in the Information Age. *The Jamestown Foundation*. [Consulta: 29/12/2021]. Disponible en: https://jamestown.org/program/russian-military-thought-on-the-changing-character-of-war-harnessing-technology-in-the-information-age/

constante vigilancia de las iniciativas y pruebas militares del régimen de Kim Jong Un, pero dejando, al mismo tiempo, que las principales iniciativas diplomáticas y de control sobre el régimen de Phnom Penh se capitalicen por Pekín y Seúl.

En cuanto a la potencial amenaza del programa nuclear iraní, la contradictoria trayectoria de la Administración Biden sobre la reanudación del acuerdo ha terminado por decepcionar a los iraníes y se ha convertido, de hecho, en un obstáculo para su restauración. Washington parece haber transferido a Israel la iniciativa política para presionar, controlar y, llegado el caso, impedir el desarrollo completo del programa nuclear con fines militares por parte de Teherán[30].

Descendiendo al plano militar convencional, junto con la intervención de Estados Unidos y Rusia, el espectro de la polaridad se amplía con la participación de China, Reino Unido y Francia, como potencias con capacidad de proyección de fuerza a escala mundial junto con la intervención de Australia, Japón, India, Pakistán, Turquía, Israel, Arabia Saudí e Irán como potencias regionales.

Sin embargo, conviene tener bien presente dos importantes hechos diferenciales entre Estados Unidos y el resto de las potencias, para evitar graves errores de apreciación. En primer lugar, el presupuesto de defensa norteamericano en 2020 superó la suma de todos los presupuestos de defensa de las diez potencias siguientes, incluidas China, Rusia, la India, Reino Unido, Francia y Alemania[31]. En segundo término, Estados Unidos y sus empresas transnacionales poseen una capacidad de investigación, desarro-

[30] Ramberg, B. (December 8, 2021). Israel's nuclear option against Iran. *Project Syndicate.* [Consulta: 29/12/2021]. Disponible en: https://www.project-syndicate.org/onpoint/israels-nuclear-option-in-iran-by-bennett-ramberg-2021-12
Citrinowicz, D. (December 20, 2021). I once headed the Iran branch of Israel's military intelligence research. Here's why Israel can't take out Iran's nuclear program. *Atlantic Council*. [Consulta: 29/12/2021]. Disponible en: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/i-once-headed-the-iran-branch-of-israels-military-intelligence-research-heres-why-israel-cant-take-out-irans-nuclear-program/

[31] Véanse los datos del SIPRI Military Expenditure Database y el Military Balance del International Institute for Strategic Studies. SIPRI. Military expenditure by country, in constant (2019) in USD. [Consulta: 29/12/2021]. Disponible en: https://sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932020%20in%20constant%20%282019%29%20USD%20%28pdf%29.pdf
IISS. The Military Balance. Vol. 121, Issue 1 (2021). [Consulta: 29/12/2021]. Disponible en: https://www.tandfonline.com/toc/tmib20/121/1?nav=tocList#

llo e innovación superior a la de China y la Unión Europea juntas[32]. Por tanto, la rivalidad militar con Estados Unidos de cualquier potencia, sea mundial o regional, debe tomar en consideración la brutal superioridad de las capacidades norteamericanas[33].

Dicho esto, desde la presidencia de Obama, las sucesivas administraciones norteamericanas han modificado progresivamente los objetivos, prioridades y actuaciones de Washington respecto de su función de liderazgo como superpotencia mundial. Ello ha provocado un paulatino repliegue militar en el área euroatlántica, minando seriamente la eficacia y funcionalidad de la OTAN, Oriente Próximo-Medio y en la propia vecindad latinoamericana.

Cabe cuestionar seriamente si semejante cambio en la política exterior y de defensa de Estados Unidos, justificado con la nueva prioridad estratégica atribuida a la zona indopacífica, responde a una ponderación rigurosa de los actuales intereses nacionales norteamericanos[34].

En efecto, el vínculo transatlántico entre Estados Unidos y Europa constituye el centro de gravedad del comercio, las inversiones y el desarrollo tecnológico norteamericano[35]. A ello habría que

[32] En 2020 las 2.500 empresas con mayor inversión en I+D+i en todo el mundo, aportaron un total de 904.000 millones de USD. De ellas 775 eran norteamericanas con una inversión de 347.700 millones de USD, le seguía la Unión Europea con 421 compañías y una inversión de 188.900 millones de USD y en tercer lugar China con 536 empresas y 114.900 millones de USD.
European Commission. *Annual Performance-2500 Wolrd's Top R&D Investors*. [Consulta: 29/12/2021]. Disponible en: https://iri.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/contentype/scoreboard/2020-12/R%26D_2020_Annual_Performance_WEB_1.pdf

[33] La demostración más clara de dichas capacidades norteamericanas ha sido su intervención simultánea en dos conflictos armados, en Irak entre 2003 y 2011 y en Afganistán entre 2001 y 2021. La catastrófica retirada de Afganistán se ha debido a errores estratégicos, tras la decisión política de la retirada, y no a una falta de capacidades militares.

[34] Congressional Research Service. (December 21, 2021). *Renewed Great Power Competition: Implications for Defense—Issues for Congress* [Consulta: 30/12/2021]. Disponible en: https://sgp.fas.org/crs/natsec/R43838.pdf

[35] De acuerdo con los datos del, las inversiones directas de Estados Unidos en Europa en 2020 ascendieron a 3,6 billones de USD, mientras que las de Europa en Estados Unidos alcanzaron los 2,9 billones de USD. Por su parte las inversiones norteamericanas en Asia solo alcanzaron los 969.000 millones de USD y las de Asia en Estados Unidos 914.900 millones de USD.
El comercio de bienes entre Estados Unidos y la UE en 2020 alcanzó un total de 555.300 millones de € frente a los 560.100 millones de USD del comercio norteamericano con China.
Bureau of Economic Analysis del US Department of Commerce. *Direct Investment by Country and Industry 2020*. [Consulta: 29/12/2021]. Disponible en: https://www.bea.gov/data/intl-trade-investment/direct-investment-country-and-industry

agregar que la rivalidad militar con Rusia, como ya hemos señalado, sigue siendo estratégica para la seguridad nacional de Estados Unidos[36].

Por tanto, podemos razonablemente concluir que la nueva orientación de seguridad de Washington hacia la zona indopacífica y la centralidad atribuida a las relaciones de rivalidad con China responden más a los temores ante el escenario de un futuro orden mundial dominado por la potencia asiática que a la protección de sus intereses del presente anclados en Europa, con la que no se rivaliza[37].

Ello nos sitúa de plano en el análisis de las problemáticas relaciones entre China y Estados Unidos que, desde la Administración Trump, se han situado en el marco de la rivalidad, tanto militar como económica y tecnológica, rompiendo con la tendencia de competición de las administraciones precedentes[38].

Por parte de China, es poco discutible que su rearme militar, tanto convencional como nuclear, traduce la voluntad política de participar activamente como una potencia hegemónica a escala global. Tampoco se puede ignorar su despliegue militar para garantizarse el control del mar Meridional de China y su aspiración a medio o largo plazo de recuperar Taiwán.

Sin embargo, de todo lo anterior no se puede deducir, de forma automática, que Pekín tenga la intención de utilizar su creciente

US Census Bureau. *Foreign Trade. Top Trading Partners-December 2020*. [Consulta: 29/12/2021]. Disponible en: https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top2012yr.html#total

European Commission.Directorate General for Trade. *Top Trading Partners 2020*. [Consulta: 29/12/2021]. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf

[36] White House. (March, 2021). As we re-engage the international system, we will address the existential threat posed by nuclear weapons. *Interim National Security Strategic Guidance.* P. 13. [Consulta: 30/12/2021]. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/

[37] Cordesman, A. H. (August 3,2021). Chinese Strategy and Military Forces in 2021. [Consulta: 30/12/2021]. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/updated-report-chinese-strategy-and-military-forces-2021

Cordesman, A. H. (October 4, 2021). Chinese Military Dynamics and Evolving Strategy: Graphic Net Assessment. [Consulta: 30/12/2021]. Disponible en: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/211004_Cordesman_Dynamics_Strategy.pdf?4gsbeFbtr2PBK0M3F_YRQw6Z6uPyaTF7

[38] Lippert, B. y Perthes, V. (eds.) (April, 2020). Strategic Rivalry between United States and China. Causes, Trajectories and Implications for Europe. *SWP Research Paper.* 4, pp 1-53. [Consulta: 30/12/2021]. Disponible en: https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2020RP04_China_USA.pdf

capacidad militar como un instrumento de expansionismo internacional o de control político directo de terceros países, en los que ya ha penetrado económicamente a través de su conocida *Belt and Road Iniative*.

El principal temor de las autoridades chinas es que Estados Unidos lidere una coalición en el Pacífico que pueda imponerle un cerco marítimo y económico que dificulte su abastecimiento de energía y materias primas, de una parte, y su expansión comercial, de otra. Ambos son componentes imprescindibles para su desarrollo económico y su modernización interna, pilares del dominio del Partido Comunista y de la estabilidad política interna.

Por tanto, cabe considerar, como alternativa, que pretenda utilizar sus capacidades militares como un instrumento de disuasión y defensa de las que considera sus zonas de seguridad estratégica nacional, frente a una incontestable hegemonía militar norteamericana en el Pacífico, al mismo tiempo que busca consolidar su hegemonía regional como base de su proyección mundial[39]. Al fin y al cabo, esa es la política que han seguido los dirigentes chinos desde que Deng Xiaoping introdujera las reformas posmaoístas en 1982[40].

En cuanto al Reino Unido y Francia, su combinación de un limitado arsenal nuclear junto con unas capacidades de proyección de su fuerza militar convencional a escala mundial, los mantiene en la consideración de potencias estratégicas mundiales. Sus intervenciones en las guerras de Irak, Afganistán, Libia, Costa de Marfil, Sierra Leona, Mali, la guerra contra el Dáesh y la operación Atalanta contra la piratería, por citar algunas de ellas, constituyen ejemplos del empleo de sus respectivos poderes militares en distintas regiones del planeta.

No obstante, en la última década su proyección mundial como potencias estratégicas se ha visto mermada debido al impacto de la crisis financiera de 2008 en los presupuestos de defensa, la creciente polarización social y política que están sufriendo internamente y, en la actualidad, la prioridad concedida en la agenda política al control y gestión de la pandemia COVID-19 sobre otras cuestiones de seguridad nacional.

---

[39] *China's Military Strategy*. (May, 2015). [Consulta: 30/12/2021]. Disponible en: http://english.chinamil.com.cn/view/2021-06/23/content_10053010.htm

[40] Delage, F. (2013). *La República Popular China y la reconfiguración del orden asiático (1997-2005)* [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. Pp. 521. [Consulta: 30/12/2021]. Disponible en: https://eprints.ucm.es/24641/1/T35175.pdf

El Reino Unido, tras el Brexit, está intentando consolidar su posición mundial a través de una renovada alianza estratégica con Estados Unidos, como lo acaba de acreditar el AUKUS[41]. Por su parte el presidente Macron ha buscado reforzar la proyección militar de Francia liderando la política exterior y de seguridad común, especialmente en su dimensión industrial y tecnológica a través de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO en sus siglas en inglés).

No obstante, ambas iniciativas estratégicas no tienen un horizonte consolidado a medio plazo, habida cuenta de la incertidumbre que impera en varios factores decisivos para estas potencias. En primer término, como ya se ha señalado, no está claro el compromiso político y militar que Estados Unidos va a mantener en los próximos años con el área transatlántica, lo que puede afectar directamente a las aspiraciones de Londres de mantener un vínculo privilegiado con Washington.

En cuanto a la Unión Europea, dista mucho de constituir un actor estratégico mundial. Su capacidad demostrada en las operaciones de pacificación militares y cívico-militares que ha realizado hasta ahora, no alcanzan la voluntad política y los recursos militares y diplomáticos que corresponden a una potencia estratégica. Las importantes discrepancias políticas entre los Estados miembros y de algunos de ellos, como Polonia, Hungría o Rumanía, con las instituciones europeas, constituyen una dificultad difícil de superar para disponer de una fuerza europea de reacción rápida a corto plazo[42].

A ello habría que agregar el interrogante que se suscita con las elecciones presidenciales francesas de cuyo resultado, una vez conocidos los de Alemania, nos permitirán saber hasta qué punto el entendimiento franco-alemán, decisivo para la estabilidad de la propia UE, queda garantizado por otros cuatro años.

---

41 UK HM Government. (March, 2021). *Global Britain in a competitive age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy.* [Consulta: 29/12/2021]. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age-_the_Integrated_Review_of_Security__Defence__Development_and_Foreign_Policy.pdf

42 Le Gleut, R. y Conway-Mouret, H. (7 Juillet, 2021). Quelle boussole stratégique pour l'Union Européenne?. *Sénat.* Rapports d'information. [Consulta: 30/12/2021]. Disponible en: http://www.senat.fr/rap/r20-753-2/r20-753-23.html#fn21
EGMONT Institute. (10 November 2021). The Coordination Problem in European Defence Planning. [Consulta: 30/12/2021]. Disponible en: https://www.egmontinstitute.be/the-coordination-problem-in-european-defence-planning/

El resultado es que tanto el Reino Unido como Francia se encuentran en una encrucijada política nacional que condiciona, profundamente, su tradicional posición como potencias estratégicas mundiales. Todo ello está ocurriendo, precisamente, en el momento en que se está produciendo una transformación de la economía globalizada y una revolución tecnológica. La conclusión resulta clara. El futuro estratégico de ambas potencias no depende tanto de sus vínculos o iniciativas exteriores, como de la capacidad de recuperar una identidad nacional que está fragmentada. Sin ello, no se puede restaurar la cohesión política y social y la confianza en las instituciones estatales necesarias para seguir formando parte del liderazgo mundial.

Algunas discrepancias con la economía globalizada

Cuando contrastamos los cambios estructurales que se están produciendo en la economía globalizada con la configuración estratégica multipolar, inmediatamente surgen dos importantes discrepancias.

En primer lugar, las relaciones económicas se desarrollan en el espectro que existe entre la cooperación y la competición excluyendo, por tanto, la rivalidad y la confrontación. La causa de esta restricción estructural se encuentra en el decisivo e irreversible grado de interdependencia que se ha alcanzado entre los principales actores económicos globales, ya sean estados, organismos internacionales o empresas transnacionales.

Como ya señalamos en el apartado anterior, cualquier iniciativa económica unilateral de una potencia económica para arruinar o perjudicar gravemente a sus competidores económicos terminará afectando a su propia economía por dos vías. De forma directa, porque provocará medidas de represalia económica por el conjunto de las economías afectadas originariamente. De forma indirecta, porque al reducir la riqueza de aquellas economías competidoras con las que también se tienen relaciones comerciales y financieras, estas se verán también reducidas por la crisis desencadenada[43].

[43] La experiencia más reciente de este tipo de rivalidad económica la encontramos en la política comercial y financiera seguida por la Administración Trump respecto de China.
Arezina, S. (2019). US-China relations under Trump Administration. *China Quarterly of International Strategic Studies*. Vol. 5, n.º 3, pp. 289-315.

Un efecto de esta interdependencia económica es que la rivalidad estratégica dificulta el desarrollo de las relaciones comerciales y financieras, pero estas, a su vez, en la medida en que ya existen y vinculan a las potencias mundiales entre sí, dificultan la escalada desde la rivalidad a la confrontación militar, pues las partes en conflicto tienen que asumir una escalada de pérdidas económicas y sociales directas e inmediatas cuyas consecuencias políticas a medio plazo son difíciles de anticipar. Por este motivo, las potencias mundiales no se lanzarán a una confrontación entre ellas a menos que se violen o amenacen gravemente sus intereses estratégicos nacionales[44].

Una segunda discrepancia entre la dimensión estratégica y la económica es la que afecta a la composición de los actores dominantes en cada una ellas. En la actual realidad de una economía globalizada los casos de Rusia y la Unión Europea acreditan esa discrepancia.

En efecto, en el caso de Rusia, con un PIB en 2020 de 1,4 billones de USD equivalente al 57 % del PIB francés, el 7 % del norteamericano o el 10 % del chino, resulta poco discutible que Moscú carece de la capacidad de condicionar significativamente el funcionamiento de la economía global. Los importantes recursos energéticos y de materias primas, incluidas las tierras raras, que le permiten todavía mantener una posición relevante en los mercados internacionales de tales recursos, en cambio no le permiten competir a escala global con las grandes economías de Estados Unidos, China o la Unión Europea. Por otro lado, la excesiva dependencia rusa de las exportaciones energéticas para el mantenimiento de su desarrollo económico, junto con su concentración en el mercado europeo, constituyen debilidades estructurales que limitan ostensiblemente su capacidad de presión o amenaza estratégica, en confrontación con las potencias occidentales europeas.

El resultado es una proyección internacional de Rusia en la que se combinan la cooperación comercial y energética con los países de la Unión Europea, la rivalidad militar con Estados Unidos, incluida la disuasión nuclear, y la competición tecnológica con China, Estados Unidos y la Unión Europea.

[44] Tanious, M. E. (2019). The impact of economic interdependence on the probability of conflicto between states. The case of american-chinese relationship of Taiwan since 1995. *Review of Economics and Political Science*. Vol. 4, n.º 1, pp. 38-53.

En el caso de la Unión Europea, se trata de una organización supranacional con competencias exclusivas en agricultura, comercio y moneda única, junto con competencias compartidas con los Estados miembros en el resto de los sectores económicos. Teniendo en cuenta que es la segunda potencia comercial del mundo y que el euro es la segunda moneda de reserva, resulta evidente que la intervención y normativas de la UE inciden decisivamente en el conjunto de la economía globalizada.

Sin embargo, desde la perspectiva estratégica mundial la UE carece de la competencia institucional exclusiva y la disponibilidad permanente de capacidades militares convencionales y nucleares para que pueda alterar el juego de intereses estratégicos que existe entre las grandes potencias mundiales[45].

Conclusiones

Todo estudio estratégico mundial debe tomar como referencia la globalización como un nuevo proceso histórico de largo alcance que, a diferencia de la mundialización, se ha desarrollado a partir de la hiperconectividad comunicativa y social generada por el acceso de más de la mitad de la población mundial al uso de la World Wide Web.

En este marco general, la evolución estratégica durante 2021 todavía estuvo estrechamente vinculada al impacto de la pandemia COVID-19, de una parte, así como al proceso de reestructuración económica que desde el final de la bipolaridad se viene progresivamente consolidando.

En cuanto a la pandemia, la etapa de respuesta proactiva mediante el desarrollo de un programa de vacunación masiva a escala mundial ha facilitado el inicio de un lento proceso de prevención sanitaria y de recuperación económica de la grave recesión de 2020.

En el ámbito geopolítico se ha mantenido la rivalidad estratégica nuclear entre Estados Unidos y Rusia como la principal y más inmediata amenaza global a pesar de la atención mediática

[45] Cordesman, A. H. y Hwang, G. (September 20, 2021). Strengthening European Deterrence and Defense: NATO, Not European Defense Autonomy, Is the Answer. *CSIS Working Draft*. [Consulta: 26/12/2021]. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/strengthening-european-deterrence-and-defense-nato-not-european-defense-autonomy-answer

concedida a la crisis climática debido a la Conferencia Mundial celebrada en Glasgow.

Sin embargo, el presidente Putin es consciente de las limitaciones rusas, incapaz de competir a medio plazo con el poder económico y tecnológico norteamericano además de su decisiva dependencia del mercado energético europeo. Por ese motivo, junto a la rivalidad nuclear seguirá explotando la diplomacia con la presión militar convencional y las actuaciones propagandísticas y cibernéticas.

En cuanto a las relaciones entre Estados Unidos y China, la rivalidad militar regional en el mar Meridional de China y Taiwán se mantendrá al mismo tiempo que la interdependencia comercial y financiera entre ambas potencias, les impedirá escalar las acciones militares y les mantendrá en una abierta competición económica mundial.

Por último, aunque el Reino Unido y Francia siguen siendo potencias estratégicas mundiales, el declive militar de los últimos años y su escaso peso económico y tecnológico difícilmente podrán ser compensados por Londres con su nueva alianza con Washington, ni tampoco por parte de París tratando de liderar la PESC, dado que la Unión Europea está muy lejos de ser una potencia estratégica global.

Capítulo cuarto

La conjura contra Europa

Begoña Quesada

Resumen

Europa se enfrenta a un año de consolidación sobre las tendencias globales que la pandemia ha provocado. El desarrollo de la pandemia plegará las alas de cualquier cambio drástico. Cada vez más la prosperidad y seguridad de Europa dependen de ella misma, soberana y/o autónoma, en un contexto geopolítico híbrido en el que el pensamiento estratégico, tan difícil de coordinar con un sistema en continua lucha electoral, es cada vez más importante.

Europa intentará, especialmente tras los cambios en los gobiernos francés, alemán e italiano, retomar de forma defensiva sus políticas de integración y profundizar en su regulación. El resto del mundo no se lo pondrá fácil, con un Estados Unidos menos dispuesto a extender la mano, una China más distante y una Rusia que eleva la tensión a las puertas y con la que se necesitarán compromisos.

Los principales retos de fondo en Europa serán el clima y defender su democracia. La polarización política, los efectos para combatir el terrorismo y los coletazos de la COVID-19 dificultarán esta crucial labor.

Europa necesita adaptarse al nuevo complejo mundo híbrido, en una combinación de murallas y pactos o terminará desapareciendo, como todas las comunidades que no han logrado adaptarse a un entorno cambiante.

Pero Europa siempre ha sido más una carrera de obstáculos que los cien metros lisos o la maratón. Quizás sea el agente global más preparado para la gestión flexible y metamórfica que los nuevos tiempos pospandemia necesitan.

Palabras clave

Democracia, clima, migración, elecciones, integración, pandemia, COVID-19, inflación, China, Rusia, Ucrania, Bielorrusia, demografía, energía, verde, libertad de prensa, digitalización, Alemania.

The conspiracy against Europe

Abstract

Europe faces the consolidation of the global trends that the pandemic has laid at its doorstep. The unfolding pandemic will temper down any drastic change. Europe is increasingly assuming that its prosperity and security depend on itself, be it either a sovereign Europe or an autonomous one. A hybrid geopolitical context, in which strategic thinking is getting harder to coordinate with a continuous electoral agenda, would make it all more interesting.

In this direction, Europe will work to deepen its integration policies, including its regulation, but all sparkled with tensions and shifts because of changes in the French, German and Italian governments. The rest of the world will not make it any easier, with a United States less willing to reach out, a more distant China and a Russia that brings conflict at the gates, but with which compromises will be needed.

The main underlying challenges in Europe will be climate and democracy. Political polarization, the effects of combating terrorism and the aftermath of COVID-19 will make this crucial task difficult.

Europe needs to adapt to the new complex hybrid world, intertwining walls and pacts, or it will end up washed out, like all communities which failed to adapt to a changing environment.

But Europe has always been more of a steeplechase than a hundred-meter run or a marathon. It is perhaps the global player best prepared for the flexible and metamorphic management that the new post-pandemic times require.

Keywords

Democracy, Climate, Migration, Elections, Integration, Pandemic, COVID-19, Inflation, China, Russia, Ukraine, Belarus, Demographics, Energy, Green, Press freedom, Digitalization, Germany.

Introducción

En 2004 el gran Philip Roth publicó *La conjura contra América*, donde plantea unos Estados Unidos en los que el héroe de la aviación y político aislacionista Charles Lindbergh gana las elecciones a Franklin Roosevelt en 1940. En esta novela de «¿qué habría pasado si...?» Estados Unidos descarta luchar contra los nazis y negocia un acuerdo de entendimiento con Adolf Hitler. Comienza el terror para todas las familias judías, incluida la del propio Roth. Todo aquello que para el lector representó Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial (los derechos humanos, la libertad, el valor del individuo...) se va desmoronando a medida que avanza la trama y «la tierra de los sueños» se nazifica.

Dado que toda proyección sobre el futuro tiene un carácter de ficción y es un ejercicio de riesgo, me he atrevido a tomar esta fantástica novela como percha creativa para proyectar qué puede pasar en Europa en 2022. Esta visionaria obra de Roth (el lema de Lindbergh es «America First») alerta sobre todo aquello que no debemos dar por sentado, lo cual es mucho en Europa.

Europa se enfrenta a cinco grandes retos en 2022, cuando el coronavirus pasará a ser endémico. Tres están en la base de su placa tectónica: economía (pospandemia), migración (politización) y digitalización (retraso). Dos erupcionan con fuerza: la crisis de la democracia, de gravedad inmediata, y el cambio climático, de trascendencia irremediable.

En 2022 nos sumergimos en una nueva ola de elecciones (Portugal celebra anticipadas en enero; habrá dos rondas de presidenciales en Francia en abril; Italia necesita un nuevo presidente a partir de febrero, quizá un nuevo primer ministro si el actual Mario Dragui se decide a dar el salto; Austria celebra presidenciales en otoño; Suecia, generales en septiembre..., sin olvidar que los estadounidenses eligen de nuevo a todos su miembros de la Cámara de Representantes y a un tercio de sus senadores y que el Partido Comunista Chino tiene en la agenda congreso) con los populistas a las puertas. Se llama a las urnas a ciudadanos que aspiran sobre todo a un cambio en la forma de funcionar la política. El 56 % de la población es la mediana de esta aspiración entre las diecisiete economías más avanzadas. En Italia, España, Grecia, Francia y Bélgica este porcentaje asciende al 66 %, según el Pew Research Center[1].

[1] Wike, R. y Fetterolf, J. Citizens in Advanced Economies Want Significant Changes to Their Political Systems. *Pew Research Center*.

El resultado de estas elecciones, sobre todo las francesas, donde Emmanuel Macron podría ser el primer presidente galo en ser reelegido en 20 años, marcará importantes decisiones europeas sobre estímulos de financiación, marcando divisiones por encima de las actuales fisuras de valores entre Este y Oeste.

Por otra parte, el optimismo sobre el futuro de la UE ha alcanzado su nivel más alto desde 2009 y la confianza en la UE se mantiene en máximos de 2008, según el Eurobarómetro estándar publicado a finales de 2021[2]. Los europeos están preocupados sobre todo por la situación económica, y después por el cambio climático y la inmigración. El funcionamiento de las instituciones europeas no se pone en cuestión. Casi el 66 % deposita, por ejemplo, su confianza en la UE para tomar decisiones futuras respecto a la pandemia. La dureza del Brexit también ha disminuido las voces populistas antieuropeas. Europa parece ser el depósito de la confianza cuando los vientos son fríos para los gobiernos nacionales.

Sin embargo, aunque con un crédito y una estabilidad valiosos y que son la envidia de la mayoría de los gobiernos nacionales, Europa se enfrenta en 2022 a una serie de retos que en su mayoría solo puede gestionar, no resolver, y que dejan cerrado bajo llave cualquier intento de ampliación hasta que se digiera bien la última. Examinémoslos.

Economía

> *En* The plot against America*, la familia de Philip (Roth) vive una situación económica marcada por la supervivencia del día a día y la solidaridad de la comunidad. A medida que la pobreza entra por la puerta, las diferencias políticas se cuelan por la ventana. En medio de esta crisis, lo que se resquebraja es la estructura psicológica de Philip: la certeza de su identidad como estadounidense.*

Europa siempre y ante todo ha sido una unión de mercado, a lo que ha seguido en mayor o menor medida todo lo demás. Cuando la economía falla, a Europa le duele la cabeza.

Las mayores restricciones encaminadas a la contención de nuevas variantes del virus causante de la COVID-19 podrían ralentizar la ansiada recuperación económica. El sector servicios verá en 2022 su crecimiento frenado por esta nueva tanda de restricciones. El

[2] Comisión Europea. (Septiembre de 2021). *Eurobarómetro estándar*.

PIB global crecerá en 2021 por debajo del cinco por ciento inicialmente calculado por el FMI. Si bien las perspectivas más optimistas confiaban en que Estados Unidos moviese el mismo número de pasajeros en sus líneas aéreas que en diciembre de 2019 antes de mediados de 2022[3], a medida que una nueva ola de casos COVID-19 avanzaba por Europa a finales de año, reaparecían temores de que la recuperación se resquebrajase. El *New York Times* citaba como ejemplo que los negocios minoristas austriacos registraron en noviembre 2021 unos ingresos 25 % menores a los de 2019, antes de un nuevo confinamiento en diciembre[4]. La ralentización de la economía china, que tampoco parece terminar de levantar cabeza a finales de 2021, disminuirá su apetito por las exportaciones de otros países, desde el hierro a la soja.

La primera batalla del año llegará con las reuniones sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que incluso antes de la COVID-19 resultaban encendidas. Si bien los límites de este pacto (déficit, deuda) se relajaron para la pandemia, la idea es que vuelvan a su sitio en 2023, aunque la situación económica del bloque europeo sea muy distinta, especialmente pos-COVID-19, a la de los años noventa en las que se fijaron. También se verá ya en el horizonte la estela que dejan los estímulos COVID-19 del Banco Central al alejarse. Aunque es improbable que el pacto se reforme por la dificultad de aprobar los cambios, lo más probable es que se encuentren formas de sortearlo, especialmente en cuanto a políticas verdes. La sintonización de estas variables marcará la línea de recuperación económica.

En 2022 también continuarán las fuerzas de aparente desglobalización, como la reestructuración de las cadenas de suministro, relocalización de la producción. Coincidiendo con la marcha de la experimentada Merkel, Europa verá un aumento de la influencia francesa en este sentido, con una política industrial más estatal.

La dependencia de la UE de recursos críticos va en aumento[5]. Europa importa actualmente el 78 % de su litio de Chile y casi el 100 % de tierras raras de China (más sobre esto en el apartado de China). La tendencia en tecnología e ingeniería anuncia que Europa necesitará aún más. Según la Comisión Europea, la necesidad de litio de la UE se multiplicará por 18 para 2030.

[3] The experts best bets. *The Economist*. (10 de noviembre de 2021).
[4] The economic toll of Europe's pandemic surge. *The New York Times*. (24 de noviembre de 2021).
[5] 2021 Friedensgutachten. BICC, HSFK, IFSH, INEF.

También por esta dependencia, Europa experimentará nuevamente intentos de coerción económica por parte de otras potencias, ante las cuales necesita estar dispuesta a utilizar restricciones comerciales y de inversión, controles de exportaciones o de inversión, o incluso desinversión en sectores estratégicos, siempre como instrumento de último recurso, con el objetivo de provocar el diálogo y la negociación. En 2022 veremos nuevas reflexiones sobre cómo hacer a Europa más fuerte y resistente ante el chantaje económico exterior dentro de la nueva globalización, en la que se combina la acción del Estado, la geopolítica y la economía.

Europa necesita «actualizar sus apps» para adaptarse a esta forma de geoeconomía, como lo han hecho Rusia, China e incluso Turquía, con sus sanciones contra empresas europeas, adquiriendo la capacidad de usar herramientas híbridas[6]. Esta «coerción económica informal» es difícil de etiquetar como ataque, pero resulta igualmente efectiva. En 2022 se producirán más tensiones geoeconómicas similares a las tarifas chinas contra los coches alemanes en respuesta a las reticencias de Berlín sobre licencias 5G para Huawei. Estas tensiones siempre tienen una segunda derivada, que es la división europea interna porque atacan asimétricamente. Por eso son especialmente dañinas.

Sobre este paisaje, las relaciones con Estados Unidos, siempre que allí haya un socio fiable, son fundamentales. Con Estados Unidos se puede combatir esta coerción económica híbrida desde los mismos valores. Es en interés de Europa establecer y/o mantener un clima de confianza mutua con Washington a lo largo de 2022 que permita crear un frente común para afrontar estas tensiones geopolíticas.

A propósito, he escrito establecer, no restablecer. Este clima de confianza pasa también porque Europa acepte que Estados Unidos no puede tener el mismo papel de padre protector que en décadas precedentes y que Washington acepte que Europa vela ante todo por sus propios intereses. 2021 ha dejado al descubierto varios puntos vulnerables europeos y ha quedado claro que tanto China como Rusia, y Estados Unidos en otra escala, están dispuestos a explotarlos, por lo que es probable que haya tensiones puntuales con los tres. Sin ir más lejos, por el acceso

[6] Hackenbroich, J. y Zerka, P. (23 de junio de 2021). Measured response: How to design a European instrument against economic coercion. *European Council on Foreign Relations*.

a recursos naturales especialmente relacionados con las nuevas tecnologías y las energías limpias, como el cobalto, esencial para muchas estrategias verdes. También por el acceso a la propia tecnología, que es cada vez más una medida de poder, menos compartida y más protegida.

El principal riesgo de esta forma de hacer política económica es que las estrecheces derivadas desincentiven el apoyo hacia decisiones contra el cambio climático o la lucha contra la próxima pandemia, que por necesidad tienen que ser internacionales.

Inflación

Una inflación fuera de control parece improbable dadas las políticas de supervisión de los bancos centrales, aunque no todo el mundo las tiene todas consigo. Las inyecciones de dinero pos-COVID-19 en la economía, las interrupciones en las cadenas de suministro y en el mercado laboral, la desviación de los presupuestos de los consumidores desde servicios (comer fuera, viajar, hoteles) a bienes, así como el aumento en los precios de la energía, apuntan en la dirección contraria. Europa es vulnerable a todas ellas.

En los últimos meses de 2021 se ha producido un aumento en los niveles de *stock* relacionado con la reubicación de la producción y restructuración de las cadenas de suministro tras la pandemia. Es lo que *The Economist* ha denominado como el cambio de la economía *Just in Time* a la *Just in Case*. Esto ha producido costes de búsqueda de proveedores y priorización de cercanía versus coste[7], reforzando el aumento de los precios. La pandemia también ha producido costes relacionados con la supervisión de códigos de conducta respecto a derechos laborales y medioambientales, como los aranceles por emisiones de CO_2 integrados en las importaciones.

Pese a la supuesta unidad que esta pandemia debía de haber creado, la eficiencia económica no ha ganado puestos en política comercial, sino que ha caído aún más por debajo de otro tipo de objetivos, desde política laboral a medio ambiente o sanciones contra enemigos geopolíticos. Después de varios años de crecientes tensiones comerciales, el flujo de inversiones transfronterizas por parte de las empresas ha caído en más de un cincuenta

[7] Fanjul, E. (16 de septiembre 2021). Las fuerzas que impulsan la desglobalización. *Real Instituto Elcano*.

por ciento con respecto a las cifras del PIB mundial desde 2015[8]. Este nacionalismo creciente, sumado a la recuperación pos-COVID-19 de la demanda por delante de la oferta y la dependencia de las importaciones, ha llevado a una economía de la escasez en el tercer trimestre de 2021 y a la inflación.

El control de esta inflación resulta por razones históricas crítico para Alemania, que necesitará en 2022 clarificar decisiones asumidas por el gobierno anterior, al que echará la culpa, y defender por qué el fondo de recuperación económica, del que es un contribuidor neto (66.000 millones de euros versus 26.000 millones) aprobado en el Bundestag en marzo de 2021 con relativa facilidad, es esencial para la economía nacional. Esta posición defensiva influirá en posiciones alemanas en Bruselas.

Aunque estos fondos siguen siendo populares entre la élite política y económica alemana, y en línea con la dureza de la cuarta ola pandémica en Alemania, en 2022 se empujará desde Berlín hacia políticas europeas consecuentes y restrictivas y se producirán fisuras internas que afectarán a las relaciones entre dos gobiernos con necesidad de afianzarse: el francés y el propio alemán.

Quizás por su relativa inmunidad a los cambios políticos, es de esperar que los bancos centrales mantengan la estabilidad del sistema financiero y que las nuevas vacunas y tratamientos contra la COVID-19 disminuyan la posibilidad de disrupciones que refuercen esta inflación, más allá de las mencionadas, a lo largo de 2022.

China

Es solo desde 2019 que Europa, la región más atractiva del mundo para la inversión exterior directa (IED), evalúa de forma coordinada los riesgos derivados de este tipo de operación económica. Esto resulta especialmente relevante en el caso de la inversión china, que sigue alcanzando cifras remarcables en torno a los 30.000 millones de euros pese a estar por debajo de su récord de 35.000 millones en 2016.

Lo que más llama la atención son otros altos porcentajes estables: una proporción de inversión estatal china del 68 % (versus 35 % en 2016) y una dedicación al transporte del 51 % (versus 20 %)

[8] *The Economist.* (9 de octubre de 2021). P. 11.

con un enfoque mayoritario en puertos estratégicos[9]. Según este mismo informe, que ya tiene tres años, China controlaría 14 puertos europeos o el 10 % de la capacidad de comercio marítimo europeo. El ambiente político internacional con respecto a las inversiones chinas está cambiando desde hace unos años, como demuestran las decisiones europeas más recientes respecto a su IED[10], y 2021 ha acelerado esta tendencia, por lo que Europa considerará en 2022 la inversión china tanto oportunidad como amenaza.

Europa intentará que la inversión china no se instrumentalice para abrir flancos entre los europeos y prestará mayor atención a las inversiones en empresas clave, como las tecnológicas o las farmacéuticas, siendo más laxa la supervisión en otro tipo de empresas, como las del sector servicios.

En una de sus escasas entrevistas, el jefe del MI6 Richard Moore dijo en diciembre que «adaptarse a un mundo influenciado por China es la principal prioridad» de su agencia. Remarcó que la principal preocupación es en ciencia y tecnología porque China está expandiendo una red de control autoritario por todo el planeta a través de la exportación de la tecnología por la que se canaliza la vigilancia[11].

Tras un año en el que la importancia del comercio marítimo ha quedado patente con la aparición de cuellos de botella que han tensionado el mercado europeo, es de esperar un incremento en el intercambio de información y coordinación de los países europeos en cuanto a IED, bajo la vigilancia de la Comisión Europea. Europa se volverá más estratégica en cuando a su IED, particularmente la IED china, exigiendo reciprocidad en cuanto a sus inversiones en el exterior.

Tras los sucesos en Afganistán, también es de esperar una reevaluación de las consecuencias de la nueva Ruta de la Seda (BRI). La salida de las tropas occidentales de Afganistán refuerza el papel de China en la zona como alternativa al estrecho de Malaca, por el que pasaban hasta ahora un cuarto de las mercancías mundiales. Es conocida la buena relación de los chinos con los talibanes a través de Paquistán, donde se han refugiado todo este tiempo. La BRI es una iniciativa que cambia la dinámica de los conflictos

[9] Fabry, E. y D'andria, J. M. (11 de febrero de 2019). Les défis du contrôle des investissements chinois en Europe. *Jacques Delors Institute*.

[10] Onís Romero-Requejo, A. de. (2019). Inversión extranjera directa de China en Europa 2001-2018: ¿oportunidad o amenaza? *ICADE.*

[11] Spycraft: Open book. *The Economist*. (4 de diciembre de 2021).

en los países que atraviesa, como Paquistán o Myanmar, y este es un impacto que ha adquirido carácter de urgencia en 2021[12]. Una nueva Ruta de la Seda más fiable y transparente requerirá capacidad de negociación por parte de Europa, con el foco en una participación constructiva para una mejor implementación de lo que es ya una realidad.

La respuesta europea a la BRI, la iniciativa Global Gateway, tendrá sentido en la medida en la que esté coordinada con el G7 y su plan *Build Back Better World*. La presidenta de la Comisión, Ursula Van der Leyen, reconoció en anuncio de *Global Gateway* en septiembre que «no tiene sentido que Europa construya una carretera perfecta entre una mina de cobre de propiedad china y un puerto de propiedad china... Queremos crear uniones y no dependencias». Estas palabras se sumaban a la votación del parlamento europeo en mayo, ratificando la necesidad de una mayor supervisión sobre las inversiones chinas y la publicación de una estrategia europea para el Indopacífico y a los ejercicios de submarinos nucleares franceses en el mar de la China Meridional. Europa intentará demostrar el éxito de su GG a corto plazo, intentando negar la narrativa china de que los días de la supremacía occidental son algo del pasado[13], pero para ello tendrá que superar la ola de escepticismo desatada cuando presentó en detalle la GG en diciembre y apoyar sus declaraciones con planes de inversión, a poder ser no «recocinados».

China seguirá reforzando su autosuficiencia como respuesta a un entorno exterior más hostil en un proceso de «desacoplamiento de su economía», lo que provocará una tendencia contractiva sobre sus importaciones y la reducción consecuente sobre el comercio mundial[14].

Un sector que se verá especialmente impactado es el de las energías limpias, al tener China un control sobre los minerales necesarios para la construcción de baterías eléctricas similar al que la OPEC tiene sobre el petróleo. Por ejemplo, en los últimos cinco años China ha tomado las riendas de la producción mundial de cobalto, tras adquirir las principales minas de este material en la República Democrática del Congo. Estas adquisiciones tienen repercusiones directas sobre el desarrollo de la industria del

[12] Abb, P. y Swaine, R. (Enero de 2021). Road to peace or bone of contention? The impact of BRI on conflict states. Peace *Institute Research Frankfurt*.

[13] Sacks, D. (21 de septiembre de 2021). Europe's Global Gateway Plans To Counter China, But Questions Remain. *Council on Foreign Relations*.

[14] Schmucker, C. (8 de junio de 2021). The new geo-economic environment and the EU's capacity to act. *DGAP*.

automóvil eléctrico. A medida que Estados Unidos se fue retirando de estas zonas de producción en África, diplomática y financieramente, se dejó el terreno libre para la entrada de capital chino. Quince de las diecinueve minas de cobalto en Congo están en manos chinas[15].

La relación de Europa, y más especialmente de Alemania como potencia económica, con China definirá también la relación europea con Estados Unidos. Berlín ve a China como competidor, pero también como socio potencial[16]. Es posible que el nuevo gobierno alemán endurezca su posición respecto a China por la presencia de Los Verdes, que durante su campaña política han insistido en la necesidad de unir comercio con sostenibilidad y derechos humanos.

Clima

> *La obra de Roth muestra cómo la alta política y la vida íntima están entretejidas. Incluso la identidad de la persona es inseparable de las corrientes de la historia.* The Plot Against America *describe, al igual que el sello de Estados Unidos con la esvástica que decora la cubierta, cómo puede suceder. Muchos se rebelarían, se organizarían y resistirían, pero esa resistencia podría, sin embargo, no ser suficiente o llegar tarde.*

El cambio climático es el principal reto estratégico de la Unión Europea[17], siendo otros de los más citados las migraciones y los peligros para la salud, que están relacionados. El último informe de Chatham House[18] advierte que para el año 2040 algunos de los cambios en el clima serán irreversibles, que 3.900 millones de personas experimentarán fuertes olas de calor superiores en doce veces a la media histórica y que ya en esta década las horas laborales perdidas por exceso de calor superarán a las horas perdidas por la COVID-19. En veinte años estas consecuencias irán más allá de la capacidad de adaptación de los países.

15 China's victory in the contest for clean energy. *The New York Times*. (22 de noviembre de 2021).
16 Schmucker, C. y Mildner, Dr. S.-A. (22 de septiembre de 2021). Die Mitte. Berlin between Washington and Beijing. *DGAP*.
17 Ortega, A. (19 de octubre de 2021). Costes del no multilateralismo. *Real Instituto Elcano*.
18 Climate Change risk assessment 2021. *Chatham House*. (14 septiembre 2021).

El riesgo de que se produzcan pérdidas sincronizadas en varias cosechas clave para la alimentación mundial aumenta un 50 % en la década de 2040[19]. La interconexión de los cambios en la climatología, que inducirán alteraciones en los ecosistemas y el aumento de pestes y enfermedades, con las olas de calor y las sequías, con sus consecuentes fallos en la cadena de cosechas y migraciones, producirá una combinación circular y explosiva cuyas consecuencias los ciudadanos, sobre todo los más jóvenes que intentan visualizar su futuro, perciben como inmediatas.

Lo que parece caro hoy encubre beneficios a medio plazo y, sobre todo, impactos irremediables a largo plazo. Por ejemplo, mantener el calentamiento por debajo de 1,5 grados centígrados equivale a unos quince años de emisiones industriales al ritmo actual si aceptamos solo un cincuenta por ciento de probabilidad de que esto se consiga. Avances tecnológicos probables, como la posibilidad de retirar de la atmósfera el CO_2 ya emitido de forma significativa o devolver al espacio parte de las emisiones solares, contribuirían a reducir o mantener las temperaturas, pero también tendrían un impacto en la producción de alimentos, en la biodiversidad o en la calidad y disponibilidad de agua. Los europeos parecen darse cuenta de que todos estos escenarios pasan cerca de su casa: incendios desbocados, inundaciones históricas, olas de calor extremo o refugiados climáticos ocupan más titulares en las informaciones.

Europa, por este apoyo social, por su situación económica y su capacidad de investigación, tiene una oportunidad de liderar esta revolución a través de políticas concretas, con mecanismos de aplicación e incentivación de nuevas energías.

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (AR6) afirmó en agosto que el mundo no se aproxima al cambio climático, lo está sufriendo ya. La Convención sobre el Cambio Climático, la COP por sus siglas en inglés, se celebró meses después, en noviembre de 2021, tras un verano de nuevas temperaturas récord y desastres naturales relacionados con el clima. Después de haber conseguido un mandato (Berlín 1995), un protocolo (Kyoto 1997), un plan de acción (Bali 2007) y un acuerdo (París 2015) parecía que este iba a ser el año en el que por fin sí, dada la urgencia, se tomaría acción. Sin embargo, los acuerdos fueron considerados livianos por los menos críticos y traición por los activistas más vociferantes.

19 Ibíd.

Una fisura interna en el debate europeo será el uso de la energía nuclear, que separa a Francia, que acaba de anunciar nuevos reactores y cubre el 70 % de su consumo de energía de esta forma, de Alemania, que quiere abandonar completamente este tipo de energía en 2022. El motor económico europeo, que emite gran parte de las emisiones europeas de CO_2 y produce el cuarenta y cuatro por ciento de su electricidad (también la que alimenta los coches eléctricos) a base de energías fósiles, es consciente de este brete y será interesante observar al primer gobierno alemán de la historia integrado por Los Verdes defenderse en este escenario.

El programa presentado por el nuevo gobierno alemán, en el que se compromete a descabalgarse del carbón en el 2030 y a conseguir un ochenta por ciento de su energía con fuentes eólicas o solares, así como a ser un emisor neto cero de gases invernadero para 2050, sienta un estándar global y pondrá presión en el resto de los nuevos gobiernos europeos.

Europa debe acordar si la nuclear es verde, abierta a todo tipo de subvenciones europeas que las energías ecológicas recibirán a corto plazo. De los 27 países de la UE, solo 13 producen energía nuclear. Mientras Francia y Alemania no aúnen posturas, va a ser difícil que Europa decida si la energía nuclear es una herencia de otra era y altamente contaminante (por sus residuos) o una energía verde (porque casi no produce CO_2), apta para recibir subvenciones de la transición energética.

Hay una realidad inexorable en una economía fósil: la limitación del progreso humano, tanto vertical (progreso rápido de unos pocos) como horizontal (progreso lento de muchos), basado en el consumo de combustibles fósiles. La literatura de anticipación, que hasta ahora se centraba sobre todo en el espacio, con amenazas que llegaban a través de las innovaciones tecnológicas y desde otras galaxias, se centra cada vez más en este planeta, presentándonos distopías que tienen que ver con el agotamiento de recursos, la devastación y la catástrofe natural. Y la narrativa es importante en todo orden de cosas. Una humanidad de ocho mil millones de personas viviendo la mayoría de ellas, si no todas, por encima del nivel de pobreza no será posible en una economía alimentada por petróleo, carbón y gas.

Europa contribuye con solo el 8 % de la emisión global de CO_2[20], por lo que involucrar a otros países es crucial. El hecho de que,

[20] *Future of Europe. Special Eurobarometer 500. First Results.* (Noviembre de 2020).

como problema global que es, las decisiones se tengan que tomar por consenso hace que el ritmo siempre lo marca el más lento. Todos dependemos de la misma cuerda hasta que haya un planeta B y esa cuerda es tan débil como el más débil de sus cordales.

Las medidas europeas deben ser transparentes, equitativas (que no uniformes) y coherentes. Casi todos los países europeos están de acuerdo en que se debe de hacer algo. La gran diferencia está en cuánto se deja a los mecanismos del mercado y cuánto a la regulación. En Alemania, por ejemplo, donde se pagan los precios por la electricidad más caros de Europa, se teme que un nuevo gobierno más decidido en materia climática ate las manos de las empresas con la cinta roja de la burocracia justificándose por la lucha contra el cambio climático. El consenso sobre la práctica es difícil, pero contribuye siempre a una mayor integración europea.

De puertas para afuera, aunque sea en solitario o en un grupo minoritario, Europa intentará seguir adelante con sus medidas, propias o copiadas de otros, como las exenciones fiscales relacionadas con la captura de CO_2 de Estados Unidos, hasta que el resto del mundo se sume porque tiene el apoyo social para hacerlo. Eludir esta responsabilidad solo podría llevarnos a una «dictadura verde»: una forma de vida más respetuosa con el medio ambiente es inevitable.

No será a bajo coste. La transición europea desde el carbón y el petróleo a otras fuentes de energía alterará la relación de Europa con sus vecinos y aumentará la interdependencia europea sobre ciertas tecnologías[21]. Pero este es un cambio que es mejor gestionar de forma activa, aspirando al consenso, al liderazgo global y a la acción del *soft power*.

El debate verde debería ser un debate europeo. Esto reforzaría la dimensión externa de su pacto verde (*Green Deal*) y mostraría su compromiso con, por ejemplo, los países del sur, como una alternativa genuina a China y su BRI en una nueva «diplomacia verde», para lo cual Europa tiene «el perfil, la gravitas y la experiencia necesaria"[22] siempre que se mantenga alerta de las hipocresías y contradicciones en forma de inversiones. Su peso comercial debería favorecer el cambio de otros países, asegurándose que estos no bailan al ritmo de China. Se esperan gestos en esta dirección a lo largo de 2022 y la nueva ministra alemana

21 Ibíd.
22 Ibíd.

de Exteriores Baerbock (Verdes) ya ha señalado el camino en sus primeras reuniones con sus homólogos europeos.

Al frente de esta diplomacia, Europa podría beneficiarse de la transición poscarbón a través del comercio global y guiar la transición de otros, por ejemplo, de Turquía (viento y sol) o Rusia y el hidrógeno.

Transición energética

Europa es un sitio de intercambio. La red de comercio global, cada vez más compleja, continúa creciendo, pese a la pandemia. Alrededor de un cuarto de los productos fabricados se comercian de forma internacional y un treinta por ciento de su valor se genera a partir de materiales importados. Esta interconexión mundial es fundamental para la política climática. Gran parte de las emisiones de CO_2 de la UE está relacionada con sus importaciones.

La Unión Europea, que aún hoy produce el 71 % de su energía con carbón, gas y petróleo, aspira a ser clima neutral en 2050. Pero esta «neutralidad», que como objetivo parece tan claro y suave, tiene sus pinchos. Europa debe garantizar que la transición energética no tiene un impacto económico radical en determinados grupos de la sociedad. Tasar las emisiones de CO_2 de edificios y transporte por carretera, como se propone en el paquete de medidas que acompaña la agenda Fitfor55 aprobada este año, tiene poca influencia sobre los hábitos de consumo más frecuentes y menos aún sobre la descarbonización, mientras que castiga a las familias europeas y disminuye el apego de los ciudadanos por estas políticas. No se pueden financiar las energías limpias solo tasando las sucias mientras no haya sustitución equiparable.

La transición debe también crear suficientes políticas de amortiguación para que la variabilidad de los precios energéticos no sea extrema, como por ejemplo con los permisos de producción de CO_2, que han hecho que la tonelada de CO_2 haya variado entre cinco euros y sesenta euros en los últimos cinco años[23]. Dado el impacto social de la factura energética es importante que estos esquemas de transición energética tengan en cuenta la aceptación social y la justicia en el reparto de las consecuencias.

Como cualquier otra decisión europea, que quizás llegue en 2022, será más parecida a una manta de *patchwork* que a un tablero de

[23] Climate Change risk assessment 2021. *Chatham House*. (14 de septiembre de 2021).

ajedrez y habrá negociaciones por encima de la mesa, también por debajo y detrás de la puerta. La decisión es sobre todo política, dado el nivel de financiación que implica. No hay que olvidar que, a medida que el mercado energético europeo se integre, los países que usen energías más limpias también se beneficiarán de que a corto plazo otros las usen menos verdes para impedir disrupciones y crear amortiguaciones que faciliten la transición, y de nuevo se pone aquí en valor la diferenciación dentro de Europa. El resultado será un consenso que dejará a todos con cierto grado de insatisfacción, pero con un mínimo plan común.

La inversión en nuevas formas de energía ha sido más lenta que la caída en la inversión en combustibles fósiles, creando una grieta que contribuyó a los altos precios energéticos que vimos a finales de año. La tecnología y la cooperación deben tratar no solo de reducir las emisiones, sino también de absorberlas y contrarrestarlas hasta que haya fuentes alternativas.

Muchas de estas tecnologías solo se desarrollarán en cooperación con socios estratégicos como EE. UU., Canadá, Japón o Corea del Sur, por lo que es crucial que a lo largo de 2022 Europa intente sumar a estos países a su diplomacia verde, por ejemplo, a través de una Alianza Global del Hidrógeno, en la que la relación con Rusia debe atender a una «involucración selectiva» que será delicada de gestionar, con campos donde el avance será más fácil, como la cooperación científica sobre bosques o el Ártico o el apoyo de expertos en el desarrollo de una legislación medioambiental.

Migración

> *Las familias en torno a la de Roth van sintiendo cómo aumenta la temperatura política a su alrededor. Cada una en su grado de ebullición, dependiendo de su capacidad de subsistencia, abandona el país. Pero el padre de Roth confía en la resistencia de las instituciones estadounidenses. Cuando cambia de opinión, es demasiado tarde y Estados Unidos ha cerrado la frontera.*

Bielorrusia organizó a finales de 2021 el traslado de miles de personas desde campos de refugiados de Irak y Turquía hacia su frontera con la UE en Polonia para vengarse de Europa por sus sanciones[24]. Polonia reaccionó movilizando al ejército hacia la

[24] Sierakowski, S. (1 de septiembre de 2021). Europe's new refugee crisis. *DGAP*.

frontera caliente más reciente, en la que políticos usan a personas para empujar sus causas. Es probable que en 2022 aumenten estos actos híbridos, incluida la geopolítica migratoria, como forma de ataque y respuesta entre la UE y sus países vecinos.

El mundo de 1999, en el que Europa extendió en Tampere (Finlandia) las bases de su política de asilo, parece de otra era. Un mundo en el que las personas tenían «el derecho absoluto a buscar asilo». La práctica de 2021, con una Europa que rige y construye fronteras para contrarrestar y protegerse contra los flujos migratorios irregulares, demuestra que esto ya no es así. No lo fue cuando casi dos millones de sirios entraron en Europa en 2015-2016 y un millón se quedaron en Alemania, que no consiguió convencer a la mayoría de sus socios de un reparto más equitativo.

No hay un espacio europeo en el que los migrantes puedan buscar asilo, sino que hay una transferencia de esa responsabilidad a países individuales que luego deben intentar resolver los problemas derivados de forma coordinada con sus socios.

Esta tendencia de endurecimiento de la política de asilo continuará en 2022 en la medida en la que desde los flancos de Europa se usen los flujos de personas para consecuencias políticas y los extremos políticos internos utilicen la migración para encender el populismo. Este tipo de gobernantes necesita un enemigo en casa, a menudo relacionándolo con la supervivencia de una raza de hombres superiores y mito indoeuropeos, que realce su vínculo con las masas y justifique su control.

En 2022 la protección del espacio primará una vez más sobre la protección de las personas[25]. El reparto de refugiados dentro de las fronteras europeas seguirá siendo un tema de conflicto que permeará todas las políticas migratorias.

Esta tendencia contrasta con la necesidad de mano de obra joven en un continente envejecido. La COVID-19 ha ralentizado la migración laboral, flexibilizando además las reglas para los extranjeros ya regulados, muchos de los cuales se convirtieron en «nómadas digitales», lo que ha puesto presión sobre la demanda de mano de obra preparada. Los expertos demográficos del continente trabajan ya con planes para «la economía plateada» en los que se

[25] Parkes, R. y Kirch, A.-L. (2 de julio de 2021). Global migration in 2030: time to take Africa seriously. *DGAP*.

alarga la vida laboral y de consumo de la población y se intenta restar tremendismo a este envejecimiento.

Hace cien años, cuando Europa aún disfrutaba de cierta ventaja en su predominio mundial, su demografía representaba el 20 % de la población mundial. En 2030, será de menos del nueve por ciento. En cifras brutas, Europa es el destino más atractivo para los migrantes globales, atrayendo a casi un tercio de ellos porque encuentran trabajo. La UE podría experimentar un aumento de entre 21 y 44 % en inmigración en la próxima década, en gran parte irregular[26].

España tiene su propia frontera caliente con África. Solo el 18 % de la migración africana está en Europa. La mayoría (70 %) se mueve dentro del continente africano. En la década hasta 2020 el número de subsaharianos que viven fuera pasó de 20 millones a 28 millones[27], pero el continente tiene un porcentaje de población viviendo fuera de su lugar de origen menor que la media del mundo (2 % comparado a un 3,5 % por ciento). Toda migración empieza con una cartera llena y, a medida que el continente prospere, los expertos creen que más gente migrará hasta que los ingresos medios alcancen los diez mil dólares anuales (actualmente están en los 3.800 dólares).

Según el Banco Mundial en las próximas décadas millones de africanos migrarán debido al cambio climático. Muchos de los puntos calientes donde el cambio climático será más duro están próximos a una frontera.

El sesenta por ciento de los países más vulnerables al cambio climático ya están afectados por conflictos armados[28] y la crisis climática exacerba exponencialmente estos conflictos. El Comité Internacional de la Cruz Roja prevé que 200 millones de personas necesitarán asistencia humanitaria en 2050, en parte debido la crisis climática. Esto ocurrirá en gran parte en la puerta de Europa, que al mismo tiempo sufrirá más frecuentes e intensos desastres naturales en su territorio, como inundaciones u olas extremas de calor. Es improbable que las cifras migratorias en la frontera europea bajen de forma significativa.

Europa debe estar preparada para gestionar la migración de forma multipolar. Necesita mano de obra externa, competir con

26 2021 Friedensgutachten, *op. cit.*
27 Migration in Africa. Briefing. *The Economist*. (30 de octubre de 2021). P. 25.
28 2021 Friedensgutachten, *op. cit.*

otros mercados laborales y enfrentarse a una migración circular en la que muchos países, especialmente después de la crisis financiera de 2008, se han convertido a la vez en países de destino, origen y tránsito de migración[29].

Democracia

> *Roth revisita su infancia en Nueva Jersey con amor meticuloso y muestra cómo, incluso la vida de un niño que tiene la suerte de criarse en paz y libertad, cuelga de forma invisible pero inevitable de la política. El niño Roth vive en primera persona la discriminación y los insultos antisemitas en una excursión familiar a Washington D. C. Le lejana política de la capital acaba en la puerta de tu casa.*

Locke ya dejó claro que la finalidad de que la gente se agrupe en Estados o comunidades es salvaguardar sus bienes. Si este principio no se cumple, la población empezará a cuestionarse a sus gobernantes y sus formas de gobierno.

El Instituto para la Paz de Estocolmo considera 2020 un año estable dentro de la tormenta porque durante la pasada década se ha producido «un marcado deterioro de la estabilidad y seguridad global»[30].

2021 no ha roto esa tendencia y 2022 no la romperá. La pandemia de hecho agitará la política, haciéndola más turbulenta por la frustración y sufrimiento que acarrea tanto la pandemia como las medidas de prevención y contención, lo que se reflejará en las elecciones. Algunos gobernantes caerán, otros intentarán agarrarse al poder a menudo agitando el miedo y buscando un enemigo común exterior (inmigrantes, Rusia, China) o interior (judíos, izquierdistas, conservadores, liberales, musulmanes, Bruselas).

El gasto militar se mantendrá o aumentará ligeramente, el control de las armas nucleares continuará deteriorándose, empezando por la imposibilidad de devolver a Irán a la misma mesa de negociación de 2015, y el número de conflictos armados se mantendrá o aumentará ligeramente en un entorno geopolítico tóxico y en transición. En definitiva, 2022 no será un buen año para la democracia global.

---

29 Parkes, R. y Kirch, A.-L., *op. cit.*

30 Yearbook 2021. *SIPRI*. (Enero de 2021).

La pandemia, con su impacto negativo en la producción económica de todos menos una veintena de países[31] y su efecto multiplicador de la pobreza y brecha económica, contribuirá a agudizar «la geografía del descontento» y el deterioro democrático en muchos países, también en 2022 y más allá. Las acusaciones y disputas sobre el origen del virus causante y sobre la posibilidad de haberlo evitado, o de abortar pandemias futuras, son un síntoma de un clima político internacional enrarecido que persistirá en 2022. A medida que el sistema se osifique por la falta de oportunidades y movilidad económicas, es posible que aumente el descontento y, por consiguiente, el voto populista, siguiendo las teorías del economista Philip McCann[32].

La pandemia también ha alterado la capacidad de gestión de los gobernantes en cuanto a su política exterior. Por una parte, ha aumentado la caja de herramientas de lo que se considera política exterior y ahora se habla de diplomacia de vacunas y diplomacia verde, pero estas políticas tienen un impacto directo en el debate doméstico, calentando el impacto de la opinión pública sobre las decisiones de política exterior[33], que deja de ser completamente «exterior». En paralelo, aumenta la opinión de los partidos en los extremos sobre cuestiones de política exterior que hasta hace poco les eran ajenas. Los días en los que los gobiernos eran capaces de ignorar la opinión pública para alinearse ciegamente con un bando son cosa del pasado y aquí entra en juego las guerras de la información y las narrativas de internet. El debate democrático se vuelve más complejo.

Estos nuevos retos segarán la hierba bajo los pies de muchas instituciones internacionales, que seguirán activas, pero necesitarán mayor protección y capacidad de negociación para implementar sus decisiones.

El nuevo multilateralismo, como señala Ortega[34], es forzosamente diferente al que vivimos en el pasado. Tiene distintos niveles (desde la sociedad civil a los gobiernos, pasando por las ONG, los sindicatos, las empresas...) y es inevitablemente global. Lo ideal es que fuese además inclusivo y eficaz para cuidar «los bienes

31 Ibíd.

32 Mccann, P. (2020). Perceptions of regional inequality and the geography of discontent: insights from the UK. *Regional Studies*. Vol., 54:2, pp. 256-267.

33 Zerka, P. Why should anyone care? Foreign policy and public opinion. *European Council on Foreign Relations*.

34 Ortega, A., *op. cit.*

públicos globales», recuperando los términos del secretario general de la ONU en la Asamblea de septiembre.

Todos los gobiernos europeos se enfrentan a la sangría entre liberales y antiliberales, o a la consolidación de regímenes antiliberales o de autoritarismo blando en alguna parte de su territorio o en una frontera cercana, con agendas basadas en la identidad, una visión estrecha de las minorías, la pureza ideológica, la negación del contrario y la marginación del crítico. Son sociedades donde la información que se recibe depende del partido en el que se milite y no al revés, donde viven individuos inmunes a los cambios de información o a la constatación de la realidad.

En este contexto, la Unión Europea, una institución acostumbrada a la negociación y a la complejidad, puede ser un muro vivo contra los movimientos antidemocráticos y las involuciones. En Bruselas, sin la presión directa del ojo mediático, con una geometría variable que relativiza la presión del voto, sin lealtades de grupo porque es una galaxia más atomizada, las instituciones europeas pueden trabajar más a largo plazo y de forma menos *cainita* o politizada. En su «proyecto para conseguir la paz perpetua en Europa» en 1713, el abad de Saint-Pierre ya hablaba de unión europea para alcanzar esa paz.

En 2022 se podrían consolidar algunos proyectos de integración diferenciada, de forma que algunos países avancen más rápido en su integración ante la necesidad de actuar sin esperar al deseado consenso. Esta integración diferenciada, en parte consecuencia de la parte bien gestionada del Brexit, podría considerarse, no un resultado inevitable, sino una estrategia deseada, pragmática y complementaria al voto por mayoría cualificada para avanzar más rápido en temas que urgen, como el cambio climático[35]. El marco de referencia serían los cuatro puntos cardinales de la Unión Europea en cuanto a su libertad de movimientos (mercancías, personas, dinero) y primacía de la ley y la democracia.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa terminará en primavera, a tiempo para las elecciones francesas, y se conocerán las conclusiones y las propuestas de los ciudadanos participantes. Es posible que el Parlamento Europeo aumente la presión para conseguir que el presidente de la Comisión Europea responda de su cargo ante los ciudadanos europeos y el parlamento, y no ante el

[35] Meissner, V. y Tekin, F. (Septiembre de 2021). Differentiated Integration as a Conscious Policy Choice: The Way Forward. *Policy Paper.* EUIDEA.

Consejo Europeo, intentando reforzar la democracia deliberativa con la participativa[36]. Sin embargo, es improbable que, a lo largo del 2022, un año tan electoral, veamos ningún resultado práctico notable de la misma. Esto no resta valor a este ejercicio democrático sin precedentes, que contrapone a los gobiernos nacionales a su propio escepticismo respecto a la participación ciudadana directa en la toma de decisiones europeas.

Frentes exteriores

El frente más caliente es lo que Mira Milosovic denomina «la tierra media»[37] entre Rusia y Europa, territorio que Vladimir Putin sigue considerando propio. Ucrania y Bielorrusia son dos ejemplos de esta tierra media. En unas declaraciones que parecían extraídas de una hemeroteca, Putin pidió a la OTAN en diciembre recibir garantías legales de que nunca intentaría expandirse hacia el este.

Con un segundo gaseoducto a través del norte, Nord Stream 2, a Rusia le saldría gratis castigar a Ucrania (primer gaseoducto) porque no perdería suministro hacia Europa. La ministra de Exteriores de Alemania, país con el que enlaza la tubería rusa, declaró a poco de estrenarse en el cargo en diciembre que «ahora mismo este gaseoducto no puede recibir la luz verde para ponerse en marcha»[38].

A finales de año, el presidente ruso movilizó cien mil soldados y equipo pesado a su frontera ucraniana, en una apuesta para sacar a la superficie el verdadero apoyo de los aliados hacia este país. Los expertos no esperaban un ataque abierto, como cuando invadió Crimea en 2014, sino micro intervenciones híbridas que mantengan la tensión con la OTAN[39].

Bielorrusia, con su política migratoria, ha causado un frente común entre Lituania, Letonia y Polonia, al que se suman por crisis similares

[36] Plottka, J. (2021). Making the Conference on the Future of Europe a Success. *Friedrich Ebert Stiftung*.

[37] Milosevich, Mira. (Septiembre/octubre de 2021). La influencia rusa en la tierra media. *Claves de la razón práctica*.

[38] Baerbock: Nord Stream 2 kann so nicht genehmigt werden. *Handelsblatt.* (12 de diciembre de 2021). https://www.handelsblatt.com/politik/international/gaspipeline-baerbock-nord-stream-2-kann-so-nicht-genehmigt-werden-/27887250.html?ticket=ST-130460-JcGfY6Ym5VLYee2J2G4d-cas01.example.org.

[39] Ruprecht Polenz, experto en Europa del Este, en entrevista con Barenberg, Jaspar en Deutschland Funk. (2 diciembre 2021).

anteriores Hungría, Austria, Grecia y Eslovaquia, para intentar que la Comisión Europea financie fronteras de muros y alambradas. En los últimos treinta años se han levantado barreras físicas en las fronteras europeas, casi todas financiadas por gobiernos. Bruselas argumenta que los muros se escalan o se esquivan, no impiden la migración y la inversión está mejor en otro sitio. Si aumenta la llegada de emigrantes con la recesión de la COVID-19 y la nueva crisis afgana, y no surge un liderazgo político europeo como el de Angela Merkel capaz de pagar el precio político de acoger cantidades importantes de refugiados, en 2022 la Comisión cambiará de parecer y financiará estas barreras, cuyo coste *político* es mucho menor que el de una política expansiva de asilo.

Además, ciertos países balcánicos y de Europa del Este se están separando de Europa en opinión pública, al mismo tiempo que Rusia y China aumentan su influencia sobre estas regiones. Esto no solo puede poner en peligro los avances en democracia y derechos humanos de estos países, sino que además puede desestabilizar a toda la región. Europa debería invertir en comunicación estratégica y en una cooperación creíble para contrarrestar la acción de agentes iliberales en esta zona, que facilitan el deterioro de los valores democráticos en estos países, y en especial la corrupción, los abusos de poder y los ataques contra la prensa libre.

Este es el frente que más le interesa a Alemania, que intentará mantener el foco europeo en los Balcanes occidentales (Albania, Bosnia Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Serbia, Macedonia del Norte) y la frontera este.

Pero en Europa las fronteras son líquidas y Alemania, u otros países del centro y norte de Europa, harían mal en olvidar África, que en 2021 ha visto un número alarmante de golpes de Estado: República Centroafricana, Chad, Guinea, Madagascar, Mali. Es el mismo ritmo que en las primeras décadas de independencia, cuando la media eran cuatro golpes al año. Europa debe estar alerta ante el refuerzo del yihadismo y a la influencia de nuevos actores (China) más allá de las potencias tradicionales, para los que ni siquiera la apariencia de un respeto a los valores democráticos, mucho menos su auténtica honorabilidad, aparece en la lista de prioridades. Pese a los costes que esto plantee, Europa debería seguir manteniendo sus líneas rojas o enfrentarse a una completa desnaturalización de sus relaciones con estos países.

La relación con el Reino Unido seguirá marcada por enfrentamientos más o menos puntuales que pondrán de relieve la necesidad

de un nuevo mecanismo de entendimiento en el que resolver las disputas que hasta ahora se desenredaban en el seno de la Unión Europea, desde unas cuotas pesqueras o la composición de salchichas congeladas a la frontera con Irlanda del Norte, las muertes de indocumentados en el canal de la Mancha, la doble imposición o los pagos cruzados a la seguridad social. Este año seguirá siendo de confrontación y reacción a problemas, en vez de acción o prevención. La campaña electoral francesa, con la necesidad de apelar a los votantes de los extremos hacia el centro, no servirá para atemperar ni el problema migratorio entre Calais y Dover, ni la desconfianza en cuanto a acuerdos armamentísticos.

El acceso de Turquía a la Unión Europea seguirá congelado hasta que se digieran ampliaciones anteriores. Los únicos avances posibles serían a través de una integración diferenciada (visados, aduanas, políticas con terceros países). Con Turquía se produce desde hace mucho tiempo el viejo adagio de Alemania del Este: ellos pretenden negociar y nosotros pretendemos reformar. El presidente turco Erdogan reina sobre las redes de tráfico de personas y la UE no quiere levantar la voz contra sus violaciones de los derechos humanos. Si lo hace, Erdogan la ignora. Los dos están de acuerdo en que lo mejor es no hacer nada, la UE no avanza en un proceso en el que no cree y que sería altamente impopular, y Turquía no se aventura en una serie de reformas que limitarían el control del gobierno sobre otras instituciones y sobre la economía. Quizás esto podría cambiar de cara a las elecciones previstas para 2023, a medida que la oposición, especialmente la liderada por Kemal Kilicdaroglu, intente ganar votos apelando al sentimiento antirrefugiados. A mediados de 2021 Kilicdaroglu dijo que enviaría a todos los sirios a su país si él alcanzaba el poder[40].

Política exterior

En sus primeros viajes a China como canciller, Merkel tenía que viajar con dos aviones para llevar a todos los empresarios que querían formar parte de la delegación y estaban interesados en hacer negocios con China. En 2021 fueron varias las empresas alemanas que anunciaron una desinversión en China.

En 2019 la Federación de Empresas Alemanas (BDI) publicó un documento en el que calificaba a China como un «competidor sistémico» y urgía cambios en la política económica hacia el gigante

[40] *The Economist*. (28 agosto 2021). P. 21.

asiático. «Percibimos a China como un socio, un rival y un competidor» dijo en 2021 Jens Spahn, entonces ministro de Salud y estrella ascendente de los conservadores alemanes, advirtiendo a continuación contra una relación de dependencia. Esta creciente desconfianza hacia China en Alemania transpira en las relaciones europeas.

Coincidiendo con el relevo alemán en 2021 y francés en 2022 al timón, está por ver donde cae la pelota del liderazgo europeo dentro de la nueva lógica de la política exterior europea, marcada por una guerra fría 2.0 (China *vs* EE. UU.) con consecuencias de mayor volatilidad. La falta de coherencia y el escepticismo de los Estados miembros hacia el valor añadido de Bruselas en política exterior dificultan la necesaria unidad para tener una voz única en política exterior y adoptar su papel equilibrador en este nuevo campo de juego internacional.

El ministro francés de Finanzas declaró durante las reuniones anuales del Fondo Monetario Internacional en Washington que la cooperación de Francia con Estados Unidos en la reforma del sistema fiscal internacional no esconde la realidad de que existen profundas diferencias en cuanto a China[41]. «Los Estados Unidos quieren enfrentarse a China. La Unión Europea quiere involucrar a China», declaró Bruno Le Maire, un cercano aliado al presidente Emmanuel Macron, durante la entrevista. La prioridad estratégica de Europa es, según Le Maire, independencia para poder defender sus propios puntos de vista en cuanto a cambio climático, intereses económicos o el acceso a tecnologías claves. El ministro francés aseguró que, aunque Estados Unidos sigue siendo el principal aliado en cuestión de valores como la libertad, el respeto a la ley o el modelo económico, Europa debe independizarse de Estados Unidos y ser capaz de defender sus propios intereses estratégicos.

Cuando el recién estrenado canciller alemán Olaf Scholz viajó a París como su primer destino en el extranjero, la soberanía europea era el tema de fondo de toda la agenda con el presidente Macron, como señaló el *New York Times* en su resumen de la reunión[42]. «Queremos reforzar Europa, trabajar juntos por la

[41] Clear Differences Remain Between France and U. S., French Minister Says. *The New York Times*. (12 de octubre de 2021).

[42] «European Sovereignty» on the Menu as Macron and Scholz Meet for Lunch. *The New York Times*. (10 de diciembre de 2021). https://www.nytimes.com/2021/12/10/world/europe/macron-scholz-france-germany-meeting.html

soberanía europea» fueron las primeras palabras del heredero de Merkel en los Campos Elíseos.

Aunque la grandiosidad de los planes de Macron (ejército europeo, redes digitales europeas) chirría con el pragmatismo e indefinición de Scholz (que Europa tenga «capacidad de actuar», «federación futura de Estados europeos»), la música de fondo es la misma y nunca ha estado tan acompasada desde el final de la Guerra Fría. «Los alemanes no quieren una autonomía estratégica si eso significa independencia de los Estados Unidos», dijo Cathryn Clüver, directora del *German Council for Foreign Relations*, al *New York Times*[43]. Es por eso por lo que Francia habla de «autonomía estratégica» europea y no le importa echar arena en los ojos de la OTAN, mientras que Alemania, que siente vértigo si se aleja mucho de Estados Unidos por razones históricas recientes, prefiere usar «soberanía estratégica». Alemania también es partidaria de agilizar las decisiones europeas en política exterior por mayoría cualificada, mientras que Francia, que tiene el ejército más potente de la UE tras la salida del Reino Unido, teme encontrarse involucrada en situaciones difíciles no aprobadas por los franceses. Además, Francia tiene un asiento permanente en la ONU que no usa como europeo, sino con el radar de los intereses nacionales.

Sin embargo, en un marco más general, ambos países están convencidos y unidos en la defensa del sistema multilateral basado en la ley y en la defensa de valores occidentales y esta unión es aún mayor tras la administración Trump, la salida apresurada de las tropas norteamericanas de Afganistán ya con Biden, los problemas con la venta militar nuclear a Australia y los recelos frente a China.

A China le encajan estas declaraciones del ministro francés de Exteriores, como le complacen todas las declaraciones francesas a favor de la autonomía europea en cuestiones de defensa porque todas ellas tiran piedras contra esa red global estadounidense.

La política exterior económica de la UE, con la involucración de Bruselas en el control de las inversiones extranjeras, el papel internacional del euro como reserva y la construcción de la defensa europea en materias de competencia, seguirá siendo la punta de lanza del papel internacional de Europa.

43 Ibíd.

Respecto a Rusia, se mantiene vigente la frase atribuida a Catalina la Grande: «La única manera de proteger mis fronteras es expandiéndolas», lo que mantendrá la tensión con Europa. El caso de Alexei Nalvany, que entró en prisión en 2021 tras regresar a Rusia después de recuperarse de un envenenamiento, marcó para muchos la diferencia entre la Rusia autócrata y la Rusia tirana, que ataca casi sin disimulo los dos bastiones principales que le quedan de la democracia heredada de los años noventa: las elecciones y la prensa libre/internet. En 2022 Rusia seguirá utilizando sus conflictos durmientes para mezclar el poder blando y duro en el intento de que su periferia occidental siga ligada a Rusia y no a Bruselas o, lo que es peor, a través de la OTAN, a Washington. Puntos como Ucrania, Georgia (Abjasia y Osetia), Nagorno-Karabakh o Bielorrusia seguirán calientes.

Los expertos difieren sobre cuál podría ser el punto más bajo de estas relaciones (la invasión de Crimea por Rusia en 2014, el asalto cibernético ruso a los ordenadores de gobierno alemán en 2015, el asesinato de un disidente checheno en Berlín por los servicios secretos rusos en 2019 o el tratamiento del disidente ruso Alexei Navalny en 2020 en un hospital berlinés tras ser envenenado), pero todos ellos están de acuerdo en que están en un valle. «Rusia es un Estado posimperial y revisionista, que identifica seguridad nacional con expansión» y defensa de los que llama «compatriotas en el extranjero»[44].

En las relaciones con Rusia será clave la relación del nuevo gobierno de Alemania con este país. Quizás la zanahoria prime más que el palo, dada la ideología del mismo. Según Stefan Meister, del DGAP, «las relaciones ruso-alemanas se encuentran en su momento más bajo desde el final de la Guerra Fría y se deteriorarán aún más en el futuro»[45]. Esto podría ser especialmente así con Los Verdes, que se oponen al gaseoducto báltico Nord Stream 2, dentro del gobierno alemán y ocupan, como hemos explicado antes, la cartera de Asuntos Exteriores, aunque sus socios socialistas de coalición han defendido hasta ahora que el gaseoducto refuerza la seguridad energética europea.

A más largo plazo, es posible que las minas que la propia Rusia está sembrando en su camino (clientelismo y corrupción total de su sistema político, imposibilidad de crecimiento económico sin acomodarse a Occidente, crecimiento demográfico a la baja,

[44] Milosevich, M., *op. cit.*
[45] *The Economist*. (21 de agosto de 2021). P. 18.

crisis medioambiental) debiliten su capacidad de acción, pero en el corto plazo estos mismos desafíos podrían hacer que enseñe más los colmillos. Europa debería comenzar a preparar la era pos-Putin porque el sistema no le sobrevivirá[46]. La confianza en Putin entre sus ciudadanos ha caído del 60 al 30 % en los últimos cinco años, especialmente entre los jóvenes. Esto se explica no solo por el uso mayoritario que hacen de internet para obtener información, sino también porque son los que desprecian más la corrupción porque roba sus perspectivas de futuro y admiran más a Europa y a Estados Unidos.

Defensa

A medida que Estados Unidos ha retrocedido como «globocop» o policía global, se han abierto fisuras por las que otras potencias de menor tamaño muestran una actitud más agresiva, bien sea en primera persona o como instrumento de otras más grandes. Es parte de la actual, más compleja e híbrida geopolítica. Algunas de estas potencias medias están a las puertas de Europa.

El año quedó marcado por el acuerdo sobre submarinos nucleares entre Estados Unidos, Reino Unido y Australia (AUKUS), que supuso la cancelación de una compra pre-acordada de submarinos nucleares franceses en septiembre. El rival a batir es el mismo (China), pero se deshace la idea de una fuerza europea o la ya batida confianza con Estados Unidos y se refuerza el Brexit. Pekín se frotó las manos cuando Francia acusó al Reino Unido de aceptar una relación de vasallaje con Estados Unidos porque esto refuerza sus prejuicios realistas (el poder es el auténtico motor de las relaciones internacionales) y su narrativa de Washington como hegemón a la búsqueda de vasallajes.

Semanas después de AUKUS, Grecia y Francia firmaron un pacto de defensa mutua[47], comprometiéndose a defenderse mutuamente en caso de un ataque, lo que se sobrepone con el artículo 5 de la OTAN (según el país «lo considere necesario») y el artículo 42:7 del Tratado de Lisboa de la UE. Este tratado tiene además antecesores en el acuerdo francoalemán de Aquisgrán en 2019 y en el francobritáncio de Lancaster House en 2010. Lo cierto es que al final se puede dar la situación de que submarinos alemanes

[46] Manacled in Moscow. *The Economist*. (13 de noviembre de 2021).
[47] *The Economist*. (2 de octubre de 2021). P. 22.

vendidos a Turquía acaben controlando fragatas francesas vendidas a Grecia[48].

Ambos acuerdos reflejan la falta de estrategia europea en materia de defensa y que la política de defensa militar, hoy más que nunca, está interrelacionada con la política comercial[49]. Estas carencias estarán en el centro de la mesa en la reunión europea sobre Defensa encabezada por Francia en el primer semestre, con la Comisión de Van der Leyen como dispuesta anfitriona.

Para Alemania, la salida de Estados Unidos de Afganistán, su primer despliegue fuera de Europa desde 1945 y el más amplio desde la Segunda Guerra Mundial con unas 150.000 tropas pasando por Afganistán, ha reforzado la idea de la necesidad de una política de defensa más cercana a casa. El presupuesto de Defensa alemán creció más de un cincuenta por ciento desde 2014, aunque sigue por debajo del dos por ciento/país al que aspira la OTAN. No se espera que la nueva coalición de gobierno aumente este presupuesto.

De hecho, el nuevo gobierno tricolor alemán anunció en noviembre que en 2022 asistirá como observador a la primera reunión del Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares, aunque mantiene su política de permitir el estacionamiento de misiles estadounidenses en su territorio, así como el de aviones que puedan desplazarlos.

Los franceses decidieron salir de Afganistán antes que los americanos, empezando en mayo. Francia no suele pensárselo dos veces a la hora de seguir su propio camino frente a los americanos desde la crisis del canal de Suez en 1956, cuando aprendieron que uno nunca puede fiarse del todo de Washington. En París esto también se lee como la confirmación de que Europa tendrá que hacer más por sí misma en cuestiones de defensa, lo que Francia repetirá cuando asuma la presidencia rotatoria del Consejo Europeo en 2022.

El problema es acotar qué significa «territorio de juego», «soberanía europea» o «autonomía estratégica». La gran brecha está entre los que consideran a Estados Unidos un amigo intermitente (Alemania, Francia en menor medida) y los que ven en ese país el único muro de contención frente a Rusia (básicamente todos

[48] Ibíd. P. 23.

[49] After Aghanistan Germans rethink their country's foreign policy. *The Economist*. (11 de septiembre de 2021).

los del patio de atrás soviético). En Europa la distancia entre el mapa y la cartera es grande, entre la capacidad de análisis y alcance intelectual, y la capacidad de actuación y alcance físico. Acotar estas definiciones y formas de ponerlas en práctica, posiblemente a través de coaliciones voluntarias (grupos de acción de los que formen parte países que así lo desean) será una de las tareas más controvertidas de 2022.

El éxito en el campo de batalla depende a menudo de la inteligencia táctica: cuánto sabe un soldado sobre su enemigo y su entorno. Este tipo de inteligencia está a punto de cambiar gracias a la realidad aumentada (RA) por la que todo tipo de información gráfica se superpone sobre la realidad que la persona contempla a través de su visor. Se abre por supuesto el dilema de que los mandos, desde su puesto alejado del frente, recibirán la misma información que el soldado en primera línea sin estar allí, pudiendo entonces lanzar órdenes que contradigan los instintos del actor en sí, como si fueran meras marionetas. Se acortan las cadenas de mando y se reduce la autonomía sobre el campo de batalla, a veces tan necesaria para luchar de una forma eficiente.

Estados Unidos está trabajando con Microsoft en un tipo de visor que mostraría todo tipo de información coordinada con la realidad que rodea al portador, en un trato anunciado en marzo de 2021 por valor de 21.900 millones de dólares y que abarca diez años. Este instrumento, que el ejército de Estados Unidos ha denominado IVAS por el acrónimo en inglés de sistema de aumento visual integrado, integra un GPS, varias cámaras internas (que siguen al ojo) y externas y en principio estará en uso en 2022[50]. Marcel Baltzer, del Instituto Fraunhofer, que participa en un proyecto de RA para el ejército alemán, reconoció en *The Economist*[51] que incluso los cuerpos militares europeos más avanzados (británico, alemán, holandés, noruego) necesitarán al menos una década para desarrollar este tipo de visor.

Frentes interiores

Entramos en el siglo XXI creyendo que las párvulas democracias de Europa del Este a finales de los noventa y principios de este siglo se cobijaban en la casa europea contra las borrascas de

[50] Saballa, J. (19 de octubre de 2021). Field of view issue delays US next-gen vision goggle deployment.
[51] *The Economist*. (25 de septiembre de 2021). P. 64.

autocracia, corrupción y «excesos del Estado» que caracterizaban a la Unión Soviética. Los sucesivos enfrentamientos entre algunos de estos gobiernos y Bruselas a lo largo del último año, quizás siendo el más llamativo la rebeldía del gobierno polaco, parecen indicar un movimiento distinto: estos países, enquistados en su forma de actuar pre-UE, han importado esas tormentas al territorio UE.

Polonia renovó su tribunal superior con jueces afines al gobierno y en 2021 utilizó la decisión de esta corte para justificar su falta de aplicación de las decisiones europeas dentro de sus fronteras porque «son contrarias a la Constitución polaca y esta debe prevalecer». Hungría se ha burlado de las críticas europeas contra su forma de respetar el juego político, la libertad de prensa o el derecho de las minorías. Los líderes de estos países, como los de la República Checa y Bulgaria, niegan haber hecho nada mal, intentando agarrarse al sillón pese a acusaciones de corrupción, malversación o abusos de poder.

A lo largo del 2022, la UE tiene que distribuir los cientos de miles de millones de euros destinados a ayudar a los Estados miembros a ponerse de pie después del golpe del coronavirus. Pero si la Comisión considera que estos fondos no se utilizarán de acuerdo con los principios democráticos o acordes a los valores europeos, hará bien en aguantar con los puños apretados las críticas.

El año que empieza puede marcar un antes y un después en cómo Europa gestiona su dinero, tanto en forma de palo como en forma de zanahoria, para conseguir un cambio democrático en casa. Aunque ningún gesto ocurrirá sin coste, el de acomodar la distribución del dinero al respeto a los valores democráticos será menor a largo plazo que el de acomodar los valores a la distribución del dinero.

Libertad de prensa

Entre los problemas internos que afrontará Europa a lo largo de 2022 destaca con fuerza el de la libertad de prensa por las profundas ramificaciones que tiene. «No nos preocupa que el pueblo crea que tiene algún derecho a derrocarnos, nos preocupa tan solo que se sienta tentado a utilizarlo», escribió Goethe. La fuerza está del lado de los gobernados y los gobernantes de cualquier tipo solo cuentan con la opinión, sobre la que fundan su gobierno y justifican la ordenación social.

La libertad de prensa forma parte de la «constitución del conocimiento»[52] que Jonathan Rauch, de la Brookings Institution, define como una gran red descentralizada y despersonalizada de comprobación de los hechos, que incluye códigos deontológicos y acuerdos colegiados de las profesiones y oficios, incluidas reglas no escritas. En periodismo estas reglas podrían ser preferir el *on the record* al *off the record*, buscar múltiples fuentes que confirmen una información, proteger esas fuentes si lo desean o cuestionar las declaraciones de los poderosos para contrastarlas con datos. El funcionamiento de los medios sociales, el sabotaje de ciertos políticos hacia los medios tradicionales y el *infotainment* reman en contra de esta constitución del conocimiento.

Los datos son alarmantes. La libertad de prensa ha disminuido de forma alarmante en países de Europa Central y del Este[53], en muchos de los cuales la democracia aún se está consolidando. La lucha contra la pandemia ha incluido en algunos países intentos de controlar la narrativa sobre la enfermedad, atenazando a los medios de comunicación. Dentro de la UE es alarmante el deterioro en Hungría y Polonia, según el mismo estudio. En Hungría, el presidente Orban ostenta desde marzo de 2020 poderes de emergencia y se ha criminalizado la difusión de información considerada falsa. El gobierno polaco ha abierto numerosas denuncias contra periodistas a lo largo del último año, ha reforzado las subvenciones a los medios estatales y ha anunciado nuevos impuestos contra la publicidad en medios.

Estos sucesos ocurren en un contexto global negativo para la libertad de prensa. Según Freedom House[54], la democracia decayó en 2021 por decimosexto año consecutivo y solo una de cada cinco personas viven en países democráticos.

Estas tendencias no se revertirán en 2022, por lo que es importante que en Europa se proteja una pluralidad y una calidad de medios de comunicación que permitan a los ciudadanos acudir a fuentes de información fiables cuando lo necesiten. Esto formará su opinión y su voto.

---

52 Rauch, J. (Junio 2021). The constitution of knowledge. *Brookings Institution Press*.

53 Speier, M. (21 de abril de 2021). COVID-19 and the Threat to Press Freedom in Central and Eastern Europe. *CFR.*

54 Democracy under siege. *Freedom House*. (Diciembre de 2021). https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege

> *El niño Roth está orgulloso sobre todo de su colección de sellos. Tiene especial cariño a los sellos de 1934 sobre los Parques Nacionales. Un día sufre una pesadilla. «Fue cuando miré a la página opuesta del álbum para ver qué había pasado con mi colección de 1934 de diez de los Parques Nacionales que me caí de la cama y me desperté en el suelo, esta vez gritando. […] Encima de cada uno, […] en todo lo que en Estados Unidos era más azul, más verde y más blanco y debíamos conservar para siempre en estas prístinas reservas estaba impresa una esvástica negra».*

Europa necesita avanzar hacia su autonomía digital, no con carácter aislacionista, sino para mantener el ritmo y ser capaz de defender su parte entre aliados. Cuando otros frentes más tácticos (pandemia, inflación) retrocedan, volverán los intentos de definir una autonomía digital europea. Es posible que, dado el carácter electoral de 2022 para Francia, Alemania aproveche para acercar esta ascua a su sardina, con una reticencia histórica hacia el dirigismo militar y de defensa. La desconfianza que existe aún con la Administración norteamericana tras el gobierno Trump aumentará la idea de cohesión entre los europeos en este sentido.

Las empresas europeas suponen menos del 4 % de la capitalización de mercado en las 70 empresas digitales más grandes del mundo, mientras que las de Estados Unidos y China representan el 73 y el 18 %, respectivamente[55]. Ninguno de los ocho mayores proveedores de servicios en la nube es europeo, frente al 71 % de EE. UU. Es hora de que Europa ataje el coste real que esto tiene.

Hace diez años las empresas europeas recogían menos de una décima parte del capital riesgo invertido globalmente a pesar de que un cuarto del PIB mundial era europeo. En 2021 este porcentaje casi se ha duplicado hasta el 18 %, reforzando el valor de muchas *start ups* europeas, en su mayoría tecnológicas. Europa tiene ahora más «ciudades unicornio» que ningún otro continente con un total de 65 localizaciones con *start ups* en manos privadas por un valor superior a los mil millones de dólares[56].

55 2021 Friedensgutachten, *op. cit.*

56 Renaissance. *The Economist*. (27 de noviembre de 2021). P. 59.

Pese a señales como esta y que fondos como Sequoia, uno de los primeros inversores en Google, Apel o Whatsapp, vaya a abrir su primera oficina europea en Londres, Europa tiene importantes retos por delante. El principal no es ya un problema solo tecnológico, ni siquiera económico, como los alemanes y su industria automovilística saben bien. A Europa le falta cultura empresarial tecnológica, que facilite la entrada de dinero en este sector, y le sobra burocracia. En 2021, Tesla pasó a valer en bolsa más que VW, Mercedes o Audi. El acceso y el control de plataformas, datos, la nube, algoritmos, inteligencia artificial (IA), tecnología cuántica e infraestructuras de internet son ya elementos centrales del poder democrático y la defensa. La industria del automóvil, los electrodomésticos, la industria química y farmacéutica, la ingeniería, todos ellos en el núcleo de la economía europea, se basan cada vez más en el *software* y los datos. Toda empresa grande es hoy una empresa tecnológica y entra en dependencia, en gran medida, de proveedores estadounidenses y chinos.

Los cables que transportan internet son hoy tan importantes como los oleoductos o los gaseoductos, vulnerables a tensiones geopolíticas. Hasta un 97 % del tráfico de internet y unos 10 billones de dólares de transacciones financieras al día pasan por cables submarinos, que suman en total 1,2 millones de kilómetros[57]. Quién tira estos cables y por dónde y quién los vigila es parte de la soberanía digital, no por más físico, menos real que el control sobre la nube. La UE se enfrentará en 2022 a la necesidad una vez más de defender a su industria de las telecomunicaciones en la construcción y protección de infraestructura pertinente frente a gobiernos autoritarios.

Europa intentará definir en 2022 objetivos, consorcios y reglas comunes a través de recomendaciones a los Estados miembros. Ganará atención la promesa de la «década digital» de Ursula von der Leyen, con sus 672.500 millones de euros para la construcción y la resiliencia digital. Habrá movimientos industriales importantes en el sector de la infraestructura 5G, semiconductores, procesadores cuánticos, datos y nubes, IA, baterías e hidrógeno bajo la corona de «soberanía digital». Es importante que Europa participe con una sola voz en esta formación del esquema digital mundial, que será el próximo orden mundial, evitando la discriminación algorítmica.

[57] Colombo, M. y Solfrini. (4 de mayo de 2021). Network effects: Europe's digital sovereignty in the Mediterranean. *European Council on Foreign Relations*.

Tres grandes retos en la formación de esta posición serán la ética de la tecnología, especialmente en cuanto a IA, las sanciones cuando se produce autoritarismo tecnológico, por ejemplo, en cuanto a la exclusión del mercado, y el incumplimiento de la fiscalidad digital (multas, control de exportaciones).

La UE puede impactar la formación de un espacio tecnológico democrático dado el tamaño de su PIB, limitando, por ejemplo, el acceso a determinada tecnología estratégica por parte de países autoritarios. Los países de la OCDE representan alrededor del 50 % del PIB mundial y la UE más EE. UU., un 42 % del PIB mundial y un 41 % del comercio mundial[58].

Es importante que Europa defienda sus legados de responsabilidad social y transparencia, especialmente para evitar que tanto los gobiernos como la esfera empresarial digital sean vulnerables a flujos ilícitos de dinero, que no dejan de estar relacionados con los extremos políticos, el crimen organizado y los regímenes autoritarios cuyos mordiscos son las heridas por las cuales Europa después se desangra.

En vanguardia estará la emergente inteligencia de fuentes abiertas (OSINT, por sus siglas en inglés). Son técnicas y herramientas que recopilan la información que está ahí afuera, mayoritariamente libre en internet, y la procesan, aplicando análisis para darle coherencia o extraer particulares conclusiones útiles con un objetivo determinado, como puede ser documentar un genocidio, probar la caza ilegal o determinar la trayectoria de un misil contra un avión. La naturaleza descentralizada de OSINT desmenuza el poder tradicional (gobiernos, ejércitos, agencias de inteligencia, grandes empresas) y pone una vez más en peligro la privacidad del individuo, que se queda desprotegido.

Las criptomonedas, como todas las innovaciones disruptivas tecnológicas, serán también objeto de tensión en 2022 por la pérdida de control de los bancos centrales y el cuestionamiento del orden financiero. Este frente se convertirá en una batalla entre los criptodisruptores, las firmas tecnológicas más conservadoras y el sistema tradicional de los bancos centrales y el Estado nación.

[58] Barker, T. (6 septiembre de 2021). Geopolitische diplomatie und die europäische digitalstrategie. *DGAP*.

Pandemia

Philip conoce las apretadas costuras que la Depresión del 29 dejó en la fina clase media. La casa la comparte su familia con una tía y un primo adoptado. Pero cuando pensaban que la situación era difícil, llegó Lindbergh para empeorarla.

Los europeos se mostraban satisfechos con la gestión de la pandemia después del verano, antes de la última ola, y consideraban prioridad el desarrollo de una política común de salud y la investigación para hacer frente a la próxima crisis sanitaria. Solo el ocho por ciento se planteaba restringir los movimientos internos como consecuencia de la pandemia[59]. La mayoría de los encuestados afirmaron que convivir con el virus y las medidas para frenarlo les ha hecho repensar sus actitudes hacia la Unión de una forma positiva, aunque desean que haya una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones.

La victoria científica relativa sobre el SARS-CoV-2 es hasta cierto punto un éxito de Europa. Al igual que las exposiciones universales del s. XIX ponen de relieve el valor del intercambio de mercancías por encima de su valor de uso, como reflexiona el filósofo Walter Benjamin[60], en la Europa pos-COVID-19 se pone de relieve el valor del intercambio europeo por encima de lo que se intercambia. En este caso, el conocimiento científico.

Nuevos medicamentos y vacunas están en camino. El mundo rico no necesita realmente preocuparse ahora por la gravedad del virus, sino por sus consecuencias sociales y económicas.

Esto no es así en los países pobres y si no se avanza en la campaña de vacunación global, aunque sea por mero egoísmo para evitar que surjan variantes, es probable que se frene el despegue de la economía internacional, incluido el europeo.

Dos mil millones de dosis ya están en los brazos de la humanidad y sin embargo hay una gran diferencia entre ricos y pobres en cuanto al acceso a la vacuna, incluso si «este virus no será derrotado en un mundo dividido», según el director general de la Organización Mundial de la Salud, Tedros Ghebreyesus.

El coronavirus de 2019 deja una serie de desigualdades nuevas y antiguas aumentadas, además del cuestionamiento de cuán

59 Future of Europe, *op. cit.*

60 Benjamin, W. (2014). *Textos Esenciales*. Ediciones Lea.

preparados estamos para la siguiente. «Una de las principales lecciones de la pandemia actual es la importancia de paliar las desigualdades sociales y económicas asociadas con resultados pobres de salud; este tipo de medidas no solo mejorará el nivel de salud, sino que además aumentará la resistencia ante futuras pandemias»[61]. El gran Benjamin reflexiona de nuevo: Napoleón no se dio cuenta de la naturaleza del Estado como instrumento de poder para la burguesía, ni los arquitectos del siglo XIX del valor del hierro, el primer material nuevo de construcción desde los romanos, como revolución del transporte que cambiaría Europa (el tren).

Se esperan escasos avances en 2022 en cuanto compromisos transnacionales para combatir la pandemia de forma global, por ejemplo, en cuanto a derechos de propiedad intelectual, transferencia de *know-how* y, sobre todo, acceso a las vacunas. Aunque insuficiente, el programa COVAX, (*Covid-19 Vaccines Global Access*), cuya creación se debe sobre todo a la UE, ha colocado a Europa como principal donante de vacunas[62] y es la base para un futuro tratado contra pandemias, mencionado en la Declaración de Roma de la Cumbre de Salud Global de mayo y defendido por el Consejo Europeo.

La pandemia también reforzó la cohesión y cooperación europea con el fondo de recuperación pos-COVID-19 por valor de 750.000 millones de euros, incluidos 39.000 millones de euros en ayudas, o lo que es lo mismo, la transferencia de efectivo hacia los países más pobres. Considerado un éxito para Francia, España e Italia, es posible que algunos puntos entren en cuestionamiento en 2022 por gobiernos como el alemán, como se ha mencionado anteriormente.

El otro gigante europeo, Francia, no estará en disposición de hacer una defensa encendida durante unos meses de enfrentamientos internos y heridas abiertas mientras la derecha (Emmanuel Macron; Valérie Pécresse) y los socialistas/verdes/izquierda (Anne Hidalgo, Yannick Jadot) se pelean entre sí y contra los *trolls* de la extrema derecha (Marine Le Pen y, sobre todo, Eric Zemmour) por unas elecciones que tendrán resultados abiertos hasta el final y apretados.

[61] Rahman-Shepherd, A. Solidarity in response to COVID19. *Chatham House*. Julio de 2021.

[62] Marchais, I. (Mayo de 20). Covax: Europe put to the test of global vaccine solidarity. *Jacques Delors Institute.*

El ejecutivo de Angela Merkel permitió este fondo, más que apoyarlo. Algunos creen que fue una señal de flexibilidad frente a la rigidez de una deuda oficial del 60 % máximo y un déficit presupuestario del tres por ciento del PIB, cuando la media europea de deuda está en la zona euro en un 100 %. Otros lo interpretan como un contacto con la realidad: economías que han sufrido una crisis financiera, una crisis del euro, una pandemia y varios golpes medioambientales en la misma década. No pueden enfrentarse a parámetros de hace treinta años.

En 2022 es posible que el compromiso llegue a través, no de saltarse las reglas, pero sí de rodearlas con compromisos financieros puntuales para completar estos fondos de recuperación COVID-19. Por ejemplo, un pacto fiscal que permita a los gobiernos gastar más en medidas concretas. Dicen los negociadores alemanes más aviados de Bruselas que una buena hoja *excel* puede hacer más por el poder estratégico de Europa que decenas de reuniones diplomáticas, pero los líderes europeos no se pueden permitir que el futuro del continente (o del planeta) se esconda tras una coma porcentual.

Bonus track: Alemania

Alemania hace una vez más honor a su imagen como país del transporte y estrena el año con un gobierno de coalición *semáforo*, aunando socialistas, liberales y verdes.

Los votantes alemanes, cada vez más promiscuos, han forzado catorce tipos de coaliciones diferentes en los dieciséis *Länder*, pero los cuatro principales partidos controlan el 85 % de los escaños, frente a un 78 % en 2017. Pese a este novedoso gobierno, en Alemania el centro al menos se mantiene, esta vez un poco más hacia la izquierda que hace cuatro años. Los Verdes, aunque nuevos en el gobierno central, son parte de una docena de coaliciones de gobierno en Alemania y ya no son considerados el «partido de las prohibiciones», como en los años noventa.

Es posible que el nuevo gobierno, lastrado por un parlamento XXL —con el mayor número de escaños de la historia debido al peculiar sistema proporcional alemán— y bisoño en varios aspectos (primer tripartito desde los años cincuenta; primer gobierno verde), no sea capaz de tomar decisiones ni ágiles, ni difíciles. Existe el riesgo de parálisis, con acuerdos de gobierno tan detallados que restrinjan la necesaria flexibilidad en un contexto cambiante e incoherencia en la toma de decisiones. Alemania es

buena en la preparación, segura y constructiva, pero no eficiente en la disrupción y la adaptación, dos cualidades que serán necesarias en la situación pospandémica. Esto se dejará ver en las decisiones que se tomen durante la presidencia alemana del G7 que comienza en enero.

Dos tercios de los alemanes declaran que se sienten bien respecto a su situación económica, lo que choca con muchos analistas a la hora de valorar su *Zukunftfähigkeit* o capacidad de enfrentarse al futuro.

El ejecutivo del socialista Olaf Scholz ha anunciado que cumplirá los objetivos de energías renovables (salirse del carbón en 2030, en favor de la solar y la eólica), mantendrá los impuestos, elevará el salario mínimo de casi diez a doce euros por hora, facilitará las vías legales de migración, reformará los arcaicos canales de naturalización para conseguir la nacionalidad alemana, reducirá la edad de votación a los dieciséis y, lo que es más trascendental para el resto de Europa, que respetará el freno al déficit recogido en la constitución alemana y que limita los excesos a un 0,35 % del PIB. Con los liberales dentro del gobierno y su determinación a mantener esta limitación y no subir impuestos, y con una «deuda COVID-19» de 400.000 millones de euros, lo más probable es que haya recortes.

El gasto extraordinario llegará, pero será a través de una batería de medidas para evitar estos límites, como la expansión del banco estatal de desarrollo, la extensión de los pagos de la deuda, la ingeniería financiera para el recálculo del déficit o fondos de inversión específicos y paralelos a los presupuestos para, por ejemplo, digitalizar Alemania, que tiene una de las peores tasas de penetración de internet, o la subvención del coche eléctrico.

El programa de gobierno, con casi doscientas páginas y anunciado a finales de 2021, incluye otros puntos que acapararán titulares en el año que empieza una vez se conviertan en ley, como la legalización de la marihuana o la mejora de los derechos de la comunidad homosexual y trans.

Con la marcha de Angela Merkel, la CDU abandona el poder tras cuatro gobiernos, siendo Merkel la persona que más tiempo ha estado al timón junto con su padrino político, Helmut Kohl. La CDU ha estado en el poder 52 de los 72 años de la actual forma de gobierno y hasta los últimos comicios con un porcentaje de voto superior al treinta por ciento, cayendo al veinticuatro en las pasadas elecciones (el peor resultado por tanto desde la Segunda Guerra Mundial).

El fracaso de Armin Laschet como líder del grupo provocará una profunda renovación y cambio generacional (y de género) en la cúpula, que empezará con unas elecciones primaverales en su región de origen, Renania del Norte-Westfalia, el *Land* más poblado de los 16. Otros tres Estados también dejarán entrever los primeros veredictos sobre la nueva coalición en sus respectivas elecciones regionales en 2022.

La sombra de Merkel será alargada. Es el/la líder mundial más valorada según una encuesta Pew de 2020. Sus cuatro gobiernos siempre han sido de coalición (tres con el SPD y uno con el FDP). Tiene su propia Barbie y existe una hoja Pantene *Merkel* con su colección de chaquetas de cada color. Ha hecho frente a grandes crisis como la quiebra financiera de 2008, las consecuentes sacudidas del euro, la invasión rusa de Crimea y el enfrentamiento a Rusia, la llegada masiva de refugiados a Europa en 2015 por la guerra siria (su famoso «esto lo podemos hacer»), el auge de la extrema derecha con Pegida y finalmente, la pandemia. Forbes la ha nombrado la mujer más poderosa del mundo durante diez años. Se la llegó a comparar a Hitler y Bismarck durante la crisis del euro, pero se va entre elogios por parte del resto de los gobernantes europeos. Ha sido uno de los pocos rostros constantes, el único de mayoría democrática y el único de mujer, que ha presidido reuniones de la UE, del G7 y del G20 y durante «su reloj», Europa se ha vuelto menos francesa, definitivamente menos anglófona, y más alemana. Alemania ha ganado capacidad de persuasión hasta convertirse en lo que el *New York Times* ha calificado como el país indispensable.

Además de en su forma, hay quien se fija en lo oscura que será esta sombra. Merkel deja atrás un partido descabezado (hay quien la acusa de no preparar el relevo, otros agradecen que no haya querido seguir influyendo a través de un delfín) y muchos problemas difíciles, que después de su largo mandato han quedado sin resolver. La portada de la revista *The Economist* del 25 de septiembre, coincidiendo con las elecciones generales y el final de su cancillería, presenta a un águila agotada, apoyada contra la sombra de lo que había sido.

A Merkel se la conoce en casa por su desmovilización asimétrica, despolitizando los conflictos, cubriéndolos de ceniza y evitando así que los votantes de la oposición se movilicen. Esto se interpreta también como «una gestión de la complacencia», especialmente si se basa, como en el caso de Merkel, en un sondeo continuo de la opinión de las bases y desde las mismas filas de su partido se la ha criticado por falta de estrategia y de visión.

Quizás la auténtica herencia de Merkel no quede en Alemania, sino en Europa. Deja al frente de una cada vez más fuerte Comisión Europea a su ex ministra de defensa, Ursula von der Leyen, quien a diferencia de anteriores presidentes de la comisión como José Manuel Barroso o Jean-Claude Junker, mira al Consejo Europeo a los ojos y no desde una posición acomplejada de actor secundario. Bruselas estuvo en la ruta del primer viaje de la nueva ministra de Exteriores, quien inmediatamente cambió el fondo de su perfil de Twitter para mostrar una foto suya con el jefe de la diplomacia europea, Josep Borrell.

Hay quien la ha descrito como «un campo magnético andante» por su capacidad para absorber información e influir en todo lo que pasa a su alrededor de forma silenciosa[63]. Frente a una política de un aguante tenaz y paciente en las negociaciones, con una devoción por las relaciones personales estables y trabajadas y de reacciones previsibles, llega Scholz, un hombre de perfil ejecutivo, más arriesgado, jugador de equipo, creativo y de reacciones rápidas, según los que trabajaron con él en prensa durante la campaña electoral. Le llevará unos meses apartarse del legado que deja la que hasta hace unos meses era su jefa y labrar su propio camino.

La CDU ha ido perdiendo popularidad, no solo por el habitual desgaste político de 16 años en el poder y el deseo de Merkel de no repetir, sino también de forma directa por la gestión de la pandemia, a medida que se daban a conocer diversos escándalos relacionados con políticos conservadores enriqueciéndose con las medidas anti-COVID-19 (mascarillas, tests) y otros países europeos, incluida España, tomaban la delantera en la campaña de vacunación.

A pesar del cambio de color en el gobierno, Alemania continuará prefiriendo ser bisagra a ser puerta, ser puente a ser pilar. Seguirá como el «hegemón reacio». Son pocos los que en Berlín sostienen otra postura: Alemania no quiere tener un papel más líder en la UE porque Alemania es de por sí un delicado equilibrio de dieciséis Estados, no sería posible, a ojos de los alemanes, sin romper la vajilla[64].

De cara a su política exterior más allá de Europa, donde seguirá primando la prudencia estratégica y, con Scholz, aún más el

[63] Stelzenmüller, C. (Abril de 2021). The Singular Chancellor. *Foreign Affairs*.
[64] *The Economist*. (2 de octubre de 2021). P. 25.

pragmatismo, Los Verdes sacarán alguna pluma de halcón a este gobierno respecto a Rusia y China, pero la política exterior de los tres partidos se sobrepone y no marcará la diferencia con la desarrollada hasta ahora. Todos están de acuerdo en la necesidad de recalibrar sus relaciones con China y de hecho ya ha quedado explícito el apoyo a la participación de Taiwán en organismos internacionales, como lo estaba también en los últimos años el equipo Merkel.

Alemania va a necesitar además reformar su muy complejo sistema fiscal (dicen que el que más libros ocupa de toda Europa), coordinarlo con las necesidades fiscales de la Unión Europea y avanzar en la profunda transformación que la política monetaria mundial está experimentando. Algunas de estas decisiones requerirán cambios constitucionales en Alemania, lo que supondrá fuertes debates en 2022.

Conclusiones

Cuando nos sentemos a ver la final del Mundial de Catar en diciembre 2022, tendremos la respuesta a muchos de estos interrogantes, pero no a los más importantes, porque son estratégicos. Europa sabe que su prosperidad y su seguridad dependen cada vez más de ella en un contexto geopolítico híbrido en el que el pensamiento estratégico, tan difícil de coordinar con un sistema en continua lucha electoral, es cada vez más importante.

Europa intentará, especialmente dados los cambios en los gobiernos francés y alemán, retomar de forma defensiva sus políticas de integración de espalda al mundo exterior y profundizar su regulación. No debería desdeñar, sin embargo, la globalización como un error a corregir ni defender un «regreso de la historia» que sería imposible. Quizás el giro más previsible sean los aspavientos francés y alemán dada la falta de rodaje de sus respectivos gobiernos.

En el debe, Europa tiene la defensa de su autonomía estratégica y trabajar su papel como componente de equilibrio entre otras potencias. Este puede ser el papel que Von der Leyen encarne dando cuerpo a sus palabras de «una Europa más fuerte en el mundo» cuando llegó al cargo en 2019.

Un ejemplo de esta coordinación puede ser el acuerdo de la OCDE en 2021 sobre fiscalidad de grandes tecnológicas para pasar a la acción y ejercer un multilateralismo eficaz, resolviendo problemas y no dilatándolos en el tiempo.

En el haber, sus antecedentes y el enorme «coste de oportunidad». Hasta donde este ejercicio de análisis alcanza a ver, toda política internacional será peor si no tiene un componente europeo. Europa se ha enfrentado a una serie de retos en lo que va de siglo que han puesto en tela de juicio su supervivencia en varias ocasiones, desde el terrorismo del 11S/11M al Brexit, y en todas ellas se ha reinventado y salido fortalecida por una cicatriz más. La gestión de la pandemia frente a la de la crisis del euro es prueba de ello. Esta gestión flexible y metamórfica de las nuevas y más complejas crisis otorga a Europa un papel único frente a otros territorios, que genera recelos fuera y dentro, despertando a veces sueños de un pasado nacional glorioso solo repetible en la mente de los demagogos.

Europa debe poner en valor su peso económico, por ejemplo, para gestionar los potenciales conflictos en Europa del Este y el Cáucaso sur que se presenten en 2022 y que deberían resolverse de forma creativa y buscando compromisos, que necesariamente involucrarán a Rusia.

La misma necesidad de difícil equilibrio debe prevalecer en las relaciones con China, que se mantendrán tensas, especialmente en cuanto a la defensa de los derechos humanos. Ninguna política exterior europea es actualmente más frágil, ni tiene más influencia sobre la estabilidad global.

La gestión de la pandemia es probable que se mantenga de forma solidaria dentro del continente, en función de los mimbres tejidos hasta ahora, lo que quizá tenga alguna consecuencia a la hora de trabajar en otros planos, como el de la migración y el cambio climático, a medio plazo.

El principal reto de fondo en Europa es defender su democracia. La polarización política, los efectos para combatir el terrorismo y los coletazos de la COVID-19 dificultarán esta crucial labor, que pasa por parlamentos fuertes donde el debate siga unas reglas que permitan su supervivencia. La población se enfrenta a un falso dilema entre bienestar y democracia, en el que a menudo la democracia sale perdiendo. El éxito de los partidos de extrema izquierda o derecha se basa en saber ofrecer solidaridad a unas masas inseguras, empobrecidas y desorientadas. En qué medida Europa se da cuenta de este peligro se demostrará en sus decisiones.

Europa necesita adaptarse al nuevo complejo mundo híbrido, en una combinación de murallas y pactos o terminará desapare-

ciendo, como todas las comunidades que no han logrado adaptarse a un entorno cambiante. Pero debe determinar su auténtico progreso, tomando lo correcto por válido y no lo correcto por lo nuevo, como idea que solo legítima lo que está al final de una escala temporal.

Muchos de los ataques a la democracia son *microataques* y ocurren en nuestros bolsillos. Europa necesita acelerar su digitalización de forma segura, reforzando sus defensas contra los ciberataques y estando en la mesa en la que se toman las decisiones sobre este mundo digital.

Los principales retos aquí analizados son trasversales. Casi todos los importantes lo son. Las soluciones deberían serlo también. Europa debe dejar de pensar de forma estanca.

Voy a terminar nuevamente con el alemán Walter Benjamin, quien murió cargado de mala suerte en Girona en su huida de los nazis a través de España. Este filósofo advierte sobre los peligros de una consideración lineal y simplista de la historia. El fascismo, señaló el judío Benjamin, no es fruto de la aberración y la excepcionalidad, un lapsus en el progreso humano, sino que es la consecuencia lógica de la evolución, de su momento y sus circunstancias. Cada cambio no tiene por qué ser una mejora, cada etapa un progreso. Hay bifurcaciones en las que se tiene que elegir y se puede tomar el camino que no conduce al beneficio para la mayor parte de la población, sino al de la minoría que tiene la capacidad para convencer o imponer. Tener la razón de la historia de parte de uno no garantiza la victoria.

Capítulo quinto

La India, potencia global en ciernes y clave del Indopacífico

Nicolás de Pedro

Resumen

En un contexto de creciente rivalidad entre China y EE. UU., la India, una nación todavía en proceso de concepción y definición de su gran estrategia y con la aspiración de llegar a ser una gran potencia, será decisiva en la forja de un nuevo equilibrio de fuerzas en Asia en un sentido amplio.

Su difícil relación con Pakistán lastra significativamente el horizonte estratégico de la India.

El primer ministro Narendra Modí ha dado al país vocación internacional y una renovada ambición. Sin renunciar a la autonomía estratégica, está por ver que camino elegirá Nueva Delhi para convertirse en un país clave, como desarrollará su relación con China y hasta dónde llega su compromiso con los EE. UU.

Palabras clave

India, China, EE. UU., Pakistán, Asia, océano Índico, estrategia, geopolítica global.

India, a budding global power and key to the Indo-Pacific

Abstract

In a context of growing rivalry between China and the US. India, a nation still in the process of designing and defining its great strategy and aspiring to become a great power, will be decisive in forging a new balance of forces in Asia in a broad sense.

His difficult relationship with Pakistan significantly hampers India's strategic horizon.

Prime Minister Narendra Modí has given the country an international vocation and renewed ambition. Without renouncing strategic autonomy, it remains to be seen which path New Delhi will choose to become a key country, how it will develop its relationship with China and how far its commitment to the US reaches.

Keywords

India, China, U.S., Pakistan, Asia, Indian Ocean, strategy, global geopolitics.

Introducción

La India está llamada a jugar un papel central en la geopolítica global de este siglo y muestra una creciente ambición internacional. Sin embargo, Nueva Delhi está aún en pleno proceso de concepción y definición de una gran estrategia y de su papel en el entorno de competición entre grandes potencias que se está configurando. De ahí su caracterización como potencia global en ciernes[1]. Lo que parece seguro en el contexto de la creciente rivalidad entre China y EE. UU. es que la India será decisiva en la forja de un nuevo equilibrio de fuerzas en Asia en un sentido amplio. La consolidación del Indopacífico como concepto y realidad geopolítica, reemplazando el enfoque de Asia-Pacífico, depende, en gran medida, de la posición que acabe adoptando Nueva Delhi y de la evolución de su vínculo con Washington. Y la India —con lazos aún sólidos con Rusia y vocación de una mayor presencia en Europa y Oriente Medio— también puede acabar jugando un papel relevante en el espacio eurasiático.

Desde mayo de 2014, bajo el enérgico liderazgo del primer ministro, Narendra Modi, la política exterior india está recibiendo un fuerte impulso. El objetivo explícito declarado es aupar a la India a la condición de potencia destacada (*leading power*) y no ser un mero poder equilibrador (*balancing power*). Es decir, «convertir la India de un simple actor importante en el orden global a uno con voluntad y capacidad para definir las prioridades del sistema internacional […] guiada por la ambición de estar entre quienes fijan las reglas (*rule-maker*) y no entre quienes deben conformarse con acatarlas (*rule-taker*)»[2]. El impulso y vocación internacional son característicos del Gobierno de Modi, pero su agenda mantiene evidentes continuidades con la de anteriores gabinetes y con la reformulación general de la política exterior india iniciada en los años noventa en la que se redescubre un vecindario ampliado y se inicia un acercamiento con EE. UU. Con la revitalización del Quad —diálogo de seguridad cuadrilateral con Australia, EE. UU. y Japón, además de la India—, Nueva Delhi apunta a un alineamiento cada vez más estrecho con Washington

[1] Ayres, A. (Noviembre/Diciembre, 2017). Will India Start Acting Like a Global Power? New Delhi's New Role. *Foreign Affairs.* https://www.foreignaffairs.com/articles/india/2017-10-16/will-india-start-acting-global-power

[2] Pant, H. V. (July 2019). Introduction. En: Pant, H. V. y Taneja, K. (eds.). *Looking Back, Looking Ahead: Foreign Policy in Transition Under Modi.* ORF Special Report. 93, p. 5. https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2019/07/ORF_SpecialReport_93_ForeignPolicy-Modi_NEW25July.pdf

en su estrategia frente a Pekín. Sin embargo, dados los debates y visiones confrontadas —incluyendo la obsesión india por su «autonomía estratégica»—, así como las complejidades del pensamiento estratégico indio y de su sistema político, queda por ver si esta apuesta se consolida y, posteriormente, se mantiene con futuros gobiernos.

En cuestiones de política exterior existen dos grandes consensos en Nueva Delhi: el primero, que la India debe ser un actor clave y protagonista del siglo XXI y el segundo, que el ascenso de China representa un desafío estratégico profundo. No obstante, no existe consenso sobre cómo alcanzar lo primero, ni sobre cómo abordar lo segundo. Pero todos los asuntos de la agenda, incluyendo las prioridades de seguridad o estratégicas —Pakistán, EE. UU. y Rusia— gravitan en torno a esas dos cuestiones. Este capítulo ofrece una panorámica de la política exterior de la India, partiendo de un repaso somero de su identidad, parámetros básicos y principales debates y dilemas. Se incluyen, además, tres apartados específicos dedicados a Pakistán, China y EE. UU., el triángulo estratégico que define la acción exterior de Nueva Delhi y su visión del Indopacífico y, en menor medida, de Eurasia. En todos los apartados se ha optado por la síntesis, con vistas a facilitar la comprensión de aspectos fundamentales, frente a la sobreabundancia de nombres y de fechas. Todo ello con el objetivo de contribuir a una mejor comprensión de la India como actor estratégico entre la audiencia hispanohablante.

Esencia y parámetros básicos de la política exterior de la India

Todos los países son únicos y singulares, pero algunos lo son un poco más que otros. La India representa un espacio civilizatorio propio y distintivo con una continuidad que puede trazarse hasta la cultura védica de mediados del segundo milenio a. C. Esto, junto con la interpretación india de su geografía e historia, son los elementos que moldean su cultura estratégica. Así, mirando desde Nueva Delhi a través de estos filtros, la India concibe un espacio cerrado al norte por la cordillera del Himalaya y su prolongación al oeste por el Hindú Kush, al este por la jungla birmana y al sur por el océano Índico. Un espacio frecuentemente fragmentado políticamente y extraordinariamente diverso desde el punto de vista étnico y lingüístico, pero al que el hinduismo y, en particular, el sistema de castas ha dotado de un sustrato cultural compartido.

Ese espacio conformado hoy día por Bangladés, Bután, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka es, junto con Afganistán, el que la India concibe como su región y vecinos inmediatos. Un espacio densamente poblado con más de 1.700 millones de personas, pero pobremente integrado y donde el comercio intrarregional apenas alcanza el 5 %, con pocos vuelos entre las capitales y pobres o nulas conexiones terrestres y ferroviarias. Esto es un reflejo de las difíciles relaciones políticas, particularmente entre la India y Pakistán, pero no solo. Desde los años 70, el término comúnmente aceptado para referirse a esta región en ámbitos diplomáticos es el de Asia del Sur en detrimento de subcontinente indio toda vez que la primacía de Nueva Delhi es contestada por otros vecinos. Irónicamente, India es, a su vez, un término repudiado por el nacionalismo hindú, ya que lo considera una invención foránea —Índika es un término de origen griego—. El nacionalismo hindú utiliza el nombre de Bharat para referirse a la India y la expresión Akhand Bharat, que significa «India no dividida», para aludir a una entidad que en su versión maximalista incluiría también al Tíbet y Myanmar, yendo más allá, incluso, de lo que había sido el imperio Maurya de los siglos IV al II a. C.

Hasta la llegada de los británicos por vía marítima, la India había sido invadida históricamente desde el noroeste por sucesivas oleadas de pueblos provenientes de Persia y Asia Central que cruzaban el paso de Jáiber para llegar a las fértiles llanuras del Punjab. La hegemonía incontestada del Imperio británico en el océano Índico, unida a la problemática relación con Pakistán desde la independencia de ambos en agosto de 1947, condujeron a que la India centrara su atención en sus fronteras terrestres y privilegiara el desarrollo de su Ejército de tierra en detrimento de su Armada. Este enfoque se mantendrá hasta bien entrada la década de los años 90 cuando la India reformule su política exterior. A grandes rasgos, en los 70 años transcurridos desde el acceso a la independencia, la política exterior de la India puede dividirse en dos grandes periodos: el primero, desde 1947 a 1991 y el segundo, desde entonces hasta hoy día. Es posible que, dado el impulso y dinamismo introducido por Narendra Modi y la configuración de un entorno caracterizado por la competición entre grandes potencias, pueda hablarse de un nuevo periodo a partir de 2017, pero aún no disponemos de la suficiente perspectiva.

El primer periodo de 1947 a 1991 está indisolublemente ligado a la figura de Jawaharlal Nehru y su dinastía (Indira Gandhi y Rajiv Gandhi). Nehru, arquitecto del sistema político indio, primer

ministro desde la independencia y hasta su muerte en 1964, fue simultáneamente ministro de asuntos exteriores durante los primeros diecisiete años. Su impronta es tan fuerte que se habla de sistema o modelo nehruviano[3]. Un modelo con tres ejes: democracia parlamentaria, economía fuertemente estatalizada y no alineamiento en política exterior. Esto último en el marco de la Guerra Fría y cuyo poso, pese a la transformación de la realidad internacional, perdura en el pensamiento indio. En política exterior Nehru combinaba un enfoque idealista con aspectos más pragmáticos. Así, por ejemplo, el no alineamiento tenía sentido estratégico en la medida que, sin la presencia de grandes potencias extrarregionales, la India era el actor dominante en Asia del Sur y le permitía obtener asistencia económica y tecnológica de ambos bloques. Sin embargo, también tenía un componente moral e, incluso, moralizante en el marco de la descolonización, donde la India juega un papel proactivo, pero evitando cualquier confrontación. De ahí que otra de las características de la política exterior india de este periodo sea la denominada «contención» o «prudencia» estratégica (*strategic restraint*). La guerra con China en 1962 fue el golpe más duro para la política exterior nehruviana y su aspiración de que el Movimiento de Países No Alineados jugara un papel prominente. Su hija Indira, como resultado de la tercera guerra indo-pakistaní (ver más adelante), acercaría a la India al bloque soviético, aun manteniéndose formalmente no alineada.

En la década de los años 90, sucesivas grietas conducen a un cuestionamiento completo del modelo nehruviano y se ponen las bases de la India emergente de hoy día, tanto en clave económica como estratégica. Esto incluye una mayor vocación de liderazgo en el vecindario, así como la reformulación de un vecindario ampliado o extendido que va de la costa oriental de África al sudeste asiático pasando por el golfo Pérsico y Asia Central. Eso incluye, además, mover el foco casi exclusivamente terrestre de las Fuerzas Armadas indias hacia el mar y de ahí la voluntad y planes para dotarse de una armada oceánica (*blue water*). Asimismo, durante esta década se ponen las bases para una relación cada vez más estrecha con EE. UU. y para una India con mayor vocación y ambición internacional. La nuclearización de la India desde 1998 es un paso más en su vocación de formar

[3] *Vid.* Pedro, N. de. (2016). El sistema político de la India: democracia inesperada y resiliente. En: Sodupe, K. y Río, B. del (coords.). *India como potencia emergente*. UPV. Pp. 215-252.

parte del grupo selecto de grandes potencias del sistema internacional. Shashi Tharoor resume ese consenso y ambición cuando afirma convencido que «ciertamente, Nueva Delhi estará entre esa media docena de capitales desde las que se dirigirá el mundo del siglo XXI»[4].

De esta manera, en estas últimas tres décadas los debates en Nueva Delhi sobre asuntos estratégicos giran de forma recurrente en torno a cuestiones como las siguientes: ¿cómo abordar el vecindario inmediato (singularmente, cómo resolver el asunto pakistaní)?, ¿qué papel debe jugar la India en el escenario global?, ¿se debe abandonar la prudencia estratégica y ser más proactiva?, ¿debe la India utilizar sus Fuerzas Armadas para proyectar su poder?, ¿se debe apostar por el alineamiento estratégico con EE. UU. o por el multialineamiento? ¿Cómo lidiar con una China con vocación hegemónica en Asia?, ¿debe ser el Indopacífico el eje que articule la política exterior de la India?

Pakistán ¿un problema intratable e irresoluble?

Pakistán sigue siendo el principal quebradero de cabeza para la política exterior india. Pese al evidente deseo de Nueva Delhi de concentrarse en su ascenso en el tablero global, el persistente conflicto con Islamabad sigue consumiendo atención y grandes esfuerzos. En los setenta años transcurridos desde la partición e independencia de ambos del Imperio británico en agosto de 1947, la India y Pakistán han librado cuatro guerras y han estado al borde en otras tantas ocasiones. Pakistán, aunque ha sido derrotado en todas ellas, ha sido siempre la parte que las ha iniciado. La actitud de la India, salvo contadas excepciones, ha sido defensiva y reactiva. También es importante destacar que las ocasiones en las que ha habido tensión prebélica, normalmente ha sido precedida por ataques pakistaníes en territorio indio, frecuentemente por medio de acciones terroristas. La tensión indo-pakistaní gravita, en apariencia, en torno a la cuestión de la disputada región de Cachemira, pero se trata de un conflicto mucho más complejo y profundo que una disputa territorial. La nuclearización de ambos desde mayo de 1998 no ha conducido a una relación ni más estable ni más predecible. Todo apunta a que se mantendrá como un asunto intratable de improbable

[4] Tharoor, S. (2012). *Pax Indica. India and the World in the 21st Century.* Penguin/ Allen Lane. P. 22.

resolución y que, previsiblemente, seguirá lastrando la proyección internacional de la India.

Pakistán suele argüir que afronta una amenaza existencial por parte de una India con aspiraciones hegemónicas y potencialmente revisionista con respecto a la partición de 1947. Sin embargo, el apoyo de Islamabad, particularmente de su servicio de inteligencia militar —el célebre Inter-Services Intelligence (ISI)— a toda una constelación de grupos terroristas de inspiración salafista yihadista desde finales de los años 70 ha ido restando apoyos diplomáticos al país. En particular, de EE. UU., que sufrió durante su despliegue en Afganistán las dificultades de que el grueso de su logística dependiera de su acceso al territorio pakistaní, mientras Islamabad mantenía su apoyo encubierto a los talibán. Pakistán cuenta, empero, con el respaldo permanente de China, una relación forjada desde la década de los años 60 y que se ha convertido en el asidero estratégico de Islamabad[5]. Este vínculo, unido a la presencia creciente de China en la región surasiática, incluida su proyección hacia el Índico, es una de las principales fuentes de preocupación e irritación en Nueva Delhi.

La rivalidad con la India responde también a cuestiones ideológicas y relacionadas con el sistema político pakistaní. Así, aunque Pakistán fue concebido más como una patria para los musulmanes de Asia del Sur que como un Estado islámico, afronta tensiones identitarias desde su mismo nacimiento por esta razón. Se toma el factor religioso como el elemento aglutinante de grupos étnicos diversos —no siempre bien avenidos— para crear una identidad nacional nueva construida frente a la de la India[6]. La confrontación con la India es, pues, un elemento implícito en el discurso nacional. De igual forma que millones de musulmanes —aproximadamente un tercio del total en el momento de la partición— optaran por permanecer en la India representaba, entonces y ahora, un potencial desafío ideológico para Islamabad. Si eso era posible, cabía preguntarse por la necesidad real de la partición. Y más teniendo en cuenta que la idea de Pakistán como entidad estatal independiente es tardía —no se plantea hasta finales de la década de los años 30— y responde al impulso de la élite dirigente de la Liga Musulmana, encabezada por Muhammad Ali Jinnah, no a una demanda popular. Los líderes de la indepen-

[5] *Vid.* Small, A. (2015). *The China-Pakistan Axis. Asia´s New Geopolitics.* Random House India.

[6] Jaffrelot, C. (2002). Nationalism without a Nation. Pakistan Searching for its Identity. En: Jaffrelot, C. (ed.). *Pakistan. Nationalism without a nation?* Zed Books. Pp. 7-48.

dencia india, salvo Gandhi, acabaron aceptando la partición por puro pragmatismo, pero rechazando la premisa ideológica de que hindúes y musulmanes no podían convivir en un mismo país. No en vano, el secularismo —entendido como una defensa de la neutralidad del Estado ante la pluralidad y la diversidad— era uno de los pilares de la India democrática ideada por Nehru. Así, desde la óptica de la identidad nacional de Pakistán hay un elemento subyacente de rivalidad con la India de difícil superación.

Además, como resultado de la política británica de privilegiar el reclutamiento, en la terminología de la época, entre las «razas marciales», esto es, musulmanes y sijs, para su ejército colonial, Pakistán heredó unas Fuerzas Armadas y una oficialidad desproporcionadas[7]. Esto se ha traducido en un dominio efectivo sobre la vida política y económica del país hasta el presente. En cuanto a esto último, la investigadora pakistaní Ayesa Siddiqa publicó en 2007 un libro, desde entonces ampliamente citado, en el que diseccionaba lo que denomina el «Milbus» (*military business involvment*), la captura de grandes activos económicos por parte de los oficiales de alto rango[8]. Se crea así un contexto en el que el Ejército tiene un incentivo para mantener la tensión con la India ya que la supuesta amenaza existencial legitima su posición dominante en la vida política y económica de Pakistán. De esta manera, puede que el Ejército pakistaní no quiera la guerra, pero tampoco necesariamente la paz. Es decir, no está interesado desde el punto de vista estratégico en alcanzar un acuerdo definitivo con la India[9]. Y este es un punto de vista crecientemente extendido no solo en la India o entre observadores extranjeros, sino también entre sectores civiles pakistaníes deseosos de superar el conflicto y concentrar las energías en el desarrollo y modernización del país. Así, Husain Haqqani, reputado autor y diplomático pakistaní, indica que, si bien la responsabilidad «descansa en ambos lados de la frontera (y ocasionalmente en terceros actores), [la relación] se ha enmarañado especialmente por la obsesión casi patológica de Pakistán con la India»[10]. Lo que el

[7] *Vid.* Jaffrelot, C. (March/April, 2011). The Indian-Pakistani Divide: Why India Is Democratic and Pakistan Is Not. *Foreign Affairs.* Pp. 140-145. https://www.jstor.org/stable/25800464?refreqid=excelsior%3A022a0829528f57a8fb6bb5bce6d1ce4c

[8] Siddiqa, A. (2007). *Military Inc.: Inside Pakistan's Military Economy*. Pluto Press.

[9] *Vid.* Almeida, C. (July, 2010). The Peace Chimera: India and Pakistan. *Atlantic Council*. https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-peace-chimera-india-and-pakistan/

[10] Haqqani, H. (2016). *India vs Pakistan. Why can't we just be friends?* Juggernaut Books. P. 7.

investigador francés, Jean-Luc Racine, denomina el «síndrome India» de Pakistán[11].

Este síndrome se manifiesta desde la misma partición. Así, la primera guerra indo-pakistaní estalla apenas dos meses después de conseguir la independencia, cuando, a finales de octubre de 1947, el ejército pakistaní lanza a miles de voluntarios pastunes para capturar la región de Cachemira, cuyo marajá, tras muchos titubeos, había optado por la incorporación de su principado a la India. Alrededor de tres cuartas partes de los entonces cuatro millones de habitantes de esta región, eran de fe musulmana, razón por la cual Pakistán consideraba que debía formar parte de su naciente Estado. La India, por el contrario, rechazaba este planteamiento y respondió al ataque pakistaní. A grandes rasgos, el contexto territorial cachemir actual queda fijado como resultado de esta guerra. La zona septentrional, regiones de Gilgit-Baltistán, quedan bajo control pakistaní y la zona meridional, Jammu y el valle de Cachemira, con su capital, Srinagar, y el Ladakh bajo dominio indio. Además, existe una franja denominada *Azad Kashmir* (Cachemira libre), teóricamente independiente, pero bajo control efectivo de Pakistán.

Esa división no sufrirá cambios significativos en las décadas subsiguientes, salvo como resultado de la guerra entre la India y China en 1962 que se saldará con una derrota sin paliativos de Nueva Delhi y con la captura de parte del territorio de Aksai China, incorporado por Pekín desde entonces. Esta guerra impulsa el acercamiento estratégico sino-pakistaní —formalizado en el acuerdo bilateral de 1963 por el que Islamabad cedía otra parte de territorio cachemir— y es, en parte, antesala de la segunda guerra indo-pakistaní de agosto-septiembre de 1965. Una guerra de elección motivada por la percepción pakistaní de disponer de una ventana de oportunidad frente a una India debilitada por su derrota de 1962 frente a China. Los combates se localizaron en la línea de alto el fuego en Cachemira y se extendieron posteriormente por la zona fronteriza del Punjab. De nuevo, la India respondió eficazmente al ataque inicial pakistaní. Esta segunda guerra no produjo cambios territoriales permanentes ni cambios significativos en los parámetros de la rivalidad indo-pakistaní[12].

[11] Racine, J.-L. (2002). Pakistan and the 'India Syndrome': Between Kashmir and the Nuclear Predicament. En: Jaffrelot, C. (ed.). *Pakistan. Nationalism without a nation?* Zed Books. Pp. 195-227.

[12] *Vid.* Singh, J. (2013). *India at Risk. Mistakes, Misconceptions and Misadventures of Security Policy.* Rainlight/Rupa. Pp. 72-99.

A diferencia de las dos precedentes, la tercera guerra entre ambos no se desarrolla en Cachemira, sino en el, por entonces, Pakistán Oriental, hoy día Bangladés. La crisis se inicia por razones puramente internas pakistaníes, cuando la élite dirigente de Islamabad —fundamentalmente de cultura punjabi, urdu y sindi— se niega a reconocer el triunfo de un candidato bengalí en las elecciones generales de 1970. Y frente a la tesitura de tener que cederle el poder, opta por lanzar una campaña de represión masiva que genera una ola de violencia tan brutal que provoca un éxodo de alrededor de 10 millones de refugiados hacia el territorio de Bengala Occidental en la India. Ante esta situación, la India concluye que el coste de no intervenir es mayor que el de hacerlo y así lo hace durante trece días de diciembre de 1971[13]. Esta guerra tiene un mayor impacto estratégico que las precedentes y sus consecuencias, al igual que las de la guerra sino-india de 1962, resuenan aún en las percepciones actuales.

En clave puramente indo-pakistaní por los acuerdos de paz de julio de 1972 se acuerda renombrar la línea de alto el fuego en Cachemira a su denominación actual como Línea de Control (*line of control, LOC*). Esto es relevante porque refleja la voluntad india por lograr una resolución duradera o incluso definitiva del asunto. De hecho, la primera ministra india, Indira Gandhi, «habría aceptado la LOC como frontera internacional de Cachemira, si Pakistán hubiera accedido a ello»[14]. De igual forma, pese a perder la mitad de su población con la proclamación de la independencia de Bangladés y a la brutalidad desplegada contra la población bangladesí —lo que el gobierno de Dhaka denomina genocidio por los cientos de miles de personas asesinadas— Pakistán mantendría su discurso oficial como patria de los musulmanes de Asia del Sur y su reclamación sobre Cachemira en virtud de la teoría de las «dos naciones» (hindúes frente a musulmanes).

En clave regional e internacional, el acercamiento sino-pakistaní y el papel de Islamabad como facilitador de la relación entre Pekín y Washington, unido al evidente respaldo de EE. UU. a Pakistán durante el conflicto —lo que incluyó el despliegue en la bahía de Bengala frente a Kolkata de un grupo de combate naval, liderado por el portaaviones USS Entreprise— lleva a Nueva Delhi a reforzar su vínculo con la Unión Soviética[15]. Así, aun manteniendo

[13] *Vid.* Sengupta, N. (2011). *Land of Two Rivers. A history of Bengal*. Penguin Books. Pp. 537-572.

[14] Wolpert, S. (2010). *India and Pakistan. Continued Conflict or Cooperation?* University of California Press. P. 47.

[15] *Vid.* Khasru, B. Z. (2010). *Myths and Facts. Bangladesh Liberation War.* Rupa Co.

formalmente su carácter de no alineado, Nueva Delhi firma en agosto en 1971 un tratado de paz, amistad y cooperación con la URSS que sitúa a la India mucho más próxima a la órbita soviética. Además, el temor a EE. UU. y China impulsa el programa nuclear indio y conduce a su primer ensayo en mayo de 1974 en Pokhran, en el estado de Rayastán. Por su parte, Pakistán, espoleado por su tercera derrota ante la India, toma ya en enero de 1972 la decisión —secreta por aquel entonces— de desarrollar armas nucleares[16]. Programa que se acelera tras el ensayo indio del 74. A este periodo corresponde la famosa declaración del líder pakistaní, Zulfikar Ali Bhutto, de que antes «comerían hierba» que reducir el presupuesto de su programa atómico.

El programa nuclear de ambos también muestra los diferentes enfoques de la India y Pakistán. Así, el de la India se ha desarrollado exclusivamente con medios propios y con vistas a alcanzar un estatus de gran potencia que permitiera una relación más equilibrada con China y EE. UU., mientras que el de Pakistán se desarrolla con uranio importado de Libia, tecnología de misiles compartida por China y Corea del Norte, y conocimiento técnico robado a los Países Bajos. Pero, aún más preocupante, los científicos nucleares pakistaníes actúan inspirados por sentimientos islamistas y profundamente antiindios. Y no solo el célebre «padre» de la bomba pakistaní, Abdul Qadeer Khan, sino otros como Samar Mubaeakmand, quien se ha jactado en público de que Pakistán tiene la capacidad de «borrar a la India del mapa en pocos segundos»[17]. En mayo de 1998, con apenas una semana de diferencia, ambos Estados llevan a cabo una serie de ensayos que los convierten a todos los efectos en potencias nucleares. Pero mientras la India, pese a su rechazo explícito del Tratado de No Proliferación (TNP), adoptaría una posición responsable y acorde con los términos que establece el TNP, Pakistán y sus científicos jugarían un papel mucho más inquietante para la comunidad internacional en materia de proliferación nuclear.

La nuclearización de la India y Pakistán altera profundamente el contexto geopolítico de Asia del Sur, pero, como se ha indicado, no se traduce en un cambio significativo en la dinámica bilateral. La tensión, escaramuzas y ataques terroristas pakistaníes en suelo indio se han mantenido e incluso agravado desde entonces. De hecho, la utilización del terrorismo con fines estratégicos ha sido frecuente.

[16] Haqqani, H. (2005). *Pakistan. Between Mosque and Military*. Penguin/Viking. P. 119.
[17] Haqqani, H. (2016). *India vs Pakistan. Why can't we just be friends?* Juggernaut Books. Pp. 76-79.

Desde 1977, con la llegada al poder del general Zia ul-Haq y, dos años después, con el inicio de la yihad afgana, grupos islamistas y organizaciones terroristas han tenido una presencia cada vez mayor en la política interior y exterior de Pakistán. La invasión soviética de Afganistán sitúa a Pakistán en la primera línea del frente de la Guerra Fría y eso ayuda tanto a la supervivencia política de Zia como a que no se prestara excesiva atención a la senda de radicalización que introdujo su régimen. La India no tardaría en sufrir las consecuencias de esta deriva. Así, coincidiendo con la retirada de las tropas soviéticas del teatro afgano en febrero de 1989, lo que había empezado como una suerte de *intifada* cachemir mutó rápidamente en una insurgencia terrorista con la infiltración en territorio indio de militantes pakistaníes de Lashkar-e-Toyba (LeT, ejército de los rectos o virtuosos), Hizb-ul-Mujahideen (HM, partido de los guerreros sagrados) o Jaish-e-Mohammed (JeM, el ejército de Mahoma). Las estimaciones varían, pero solo de 1990 a 1995 la cifra de víctimas mortales oscila de las 13.000 que reconoce la India oficialmente a las 50.000 de otras fuentes.

En estas últimas tres décadas, en lo que es un patrón recurrente, se han producido ataques terroristas o convencionales contra la India con el objetivo de truncar cualquier posibilidad de normalización de la relación bilateral. Así, ante el deshielo lanzado en febrero de 1999 por el primer ministro indio, Atal Bihari Vajpayee, y su homólogo pakistaní, Nawaz Sharif, con el primero cruzando a territorio pakistaní a través del famoso puesto fronterizo de Wagah en Punjab, el jefe de las Fuerzas Armadas pakistaníes, general Pervez Musharraf, decidió lanzar en mayo un ataque contra posiciones indias en el distrito de Kargil próximo a la LOC en Cachemira. La cuarta guerra indo-pakistaní se desarrolló de mayo a julio de 1999 y la presión de la administración Clinton fue clave para acordar un alto el fuego. La India y Pakistán se enfrentaban militarmente a los pocos meses de convertirse en potencias nucleares, así que ya no se trataba solo de un conflicto convencional localizado entre dos vecinos, sino que podía escalar a algo mucho más grave de forma rápida e imprevista. Años después, Musharraf, ya en calidad de presidente, también sufriría esta dinámica en sus propias carnes. Seis bombas en el metro de Mumbai en julio de 2006 que ocasionaron 209 muertos y más de 650 heridos truncaron lo que Musharraf, un año antes en Nueva Delhi, había calificado como un «proceso de paz irreversible»[18].

[18] Peace process «irreversible», say India and Pakistan. *China Daily*. (18 abril 2005). https://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-04/18/content_435226.htm

Esta práctica de utilizar el terrorismo con fines estratégicos ha incluido ataques audaces como los intentos de asalto por comandos suicidas de la Asamblea Legislativa de Srinagar el 1 de octubre de 2001 y de la Lok Sabha, cámara baja, en Nueva Delhi el 13 de diciembre de 2001. Estos ataques provocaron una movilización general en la India que posicionó sus fuerzas en la frontera con Pakistán, lo que sirvió a su vez de excusa al ejército pakistaní para recolocar sus fuerzas desde la frontera afgana, adonde se habían desplazado con el fin de sellar los pasos de montaña. La operación inicial de las fuerzas especiales de EE. UU. en Afganistán contra los talibanes y Al Qaeda —incluida la posible captura de Osama Bin Laden— fracasaron al quedar descubierta la frontera con las áreas tribales de Pakistán. De esta manera, estos atentados, particularmente el de Nueva Delhi, tuvieron un impacto profundo y duradero. Cabe preguntarse si EE. UU. habría permanecido en Afganistán de haber capturado a Bin Laden en 2001-2002. La India y Pakistán permanecieron al borde de la guerra hasta junio de 2002 cuando Nueva Delhi aceptó desmovilizar su ejército por presión del secretario de Estado norteamericano, Colin Powell.

La llegada al poder en septiembre de 2008 de Asif Ali Zardari, viudo de Benazir Bhuto —asesinada el 27 de diciembre de 2007— fue precedida por el atentado contra la embajada de la India en Kabul el 7 de julio de 2008 que mató a 58 personas e hirió a 141. Y apenas dos meses después, el 26 de noviembre de 2008 se produjo uno de los ataques más graves cuando diez terroristas de LeT llegados de Pakistán asediaron la ciudad de Mumbai durante tres largos días en los que provocaron cerca de 200 víctimas mortales. La interceptación en tiempo real de las comunicaciones de los terroristas con sus controladores en Karachi, junto con la confesión del único militante capturado con vida, permitieron demostrar sólidamente la responsabilidad del *establishment* pakistaní. Este atentado desbarató por completo la intención declarada de Zardari de avanzar en el diálogo con la India y dañó la ya de por sí deteriorada imagen de Pakistán. Así, la entonces secretaria de Estado, Condolezza Rice, declaró que «concentrar sus energías en una amenaza india que no existe es un error colosal. Pakistán tiene que tomar una decisión estratégica, que la asociación con terroristas tiene que acabar»[19].

[19] Haqqani, H. (2016). *India vs Pakistan. Why can't we just be friends?* Juggernaut Books. P. 134.

Así, los militares pakistaníes se han valido o bien de grupos terroristas o bien han provocado tensiones o enfrentamientos militares para descarrilar todos los intentos de normalización con la India. Lo que refuerza la hipótesis apuntada en cuanto al desinterés estratégico del Ejército por alcanzar una paz duradera y estable con la India. Por eso, tal y como apunta la profesora Christine Fair, no cabe equiparar a uno y otro. Y es más, «caracterizar a la India y Pakistán como igualmente responsables no es solo empíricamente incorrecto, sino que contribuye a la raíz del problema: el comportamiento de Pakistán […] La India ha actuado con notable contención pese a las décadas de provocación pakistaní […] Las únicas partes que se benefician de esa visión de la disputa indo-pakistaní son el Ejército pakistaní y sus *proxies* terroristas»[20]. Y ciertamente, como apunta el exconsejero de Seguridad Nacional indio, Shivshankar Menon, es significativo que «Lashkar-e-Toyba, a diferencia de otros grupos terroristas, nunca ha atacado objetivos pakistaníes»[21].

El intento del gobierno de Narendra Modi de relanzar las conversaciones con Pakistán ha recibido, como los precedentes, una respuesta en forma de ataques terroristas transfronterizos. Ninguna novedad en este sentido. Sin embargo, el 29 de septiembre de 2016, diez días después de un ataque terrorista contra la base india de Uri, en Cachemira, el ejército indio condujo, por vez primera, una acción de represalia contra un campamento terrorista situado más allá de la Línea de Control. Lo que Nueva Delhi calificó de «exitosa intervención quirúrgica» causó estupefacción en Islamabad quien, por vez primera en décadas, pareció no llevar la iniciativa en esta disputa. En la India, generó entusiasmo en muchos sectores hastiados de la tradicional prudencia estratégica de Nueva Delhi frente al terrorismo pakistaní[22]. Sin embargo, esta política entraña serios riesgos y no ha tenido continuidad. Así que el marco bilateral entre la India y Pakistán permanece inalterado y la variable clave a tener en cuenta desde la óptica india es la relación con China.

[20] Fair, C. C. (June 2015). False Equivalency in the Indo-Pakistan Dispute. *War on the Rocks.* https://warontherocks.com/2015/06/false-equivalency-in-the-indo-pakistan-dispute/

[21] Menon, S. (2016). *Choices. Inside the Making of India's Foreign Policy.* Brookings. P. 61.

[22] *Vid.* Gokhale, N. A. (2017). *Securing India the Modi Way. Pathankot, Surgical Strikes and More.* Bloomsbury. Pp. 23-93.

China: el gran desafío estratégico

Si Pakistán permanece como el gran dolor de cabeza, China es la gran preocupación estratégica para la India. Y ambas convergen dado el sólido vínculo entre Pekín e Islamabad, definido tradicionalmente por la diplomacia china como «más alto que los Himalayas y más profundo que el océano» y, hace pocos años, por el entonces primer ministro pakistaní, Nawaz Shariff, como «más dulce que la miel». Asimismo, la creciente proyección china hacia el vecindario, incluyendo el Indopacífico, unida a una política cada vez más asertiva por parte de Pekín, inquieta en Nueva Delhi y es el principal combustible del acercamiento a Washington y la mayor disposición india hacia el Quad y la idea del Indopacífico en los últimos años. Sin embargo, aunque a la India le satisface la contención sobre Pekín, no quiere ser —por temor a pagar un precio muy alto— ni el primero ni el más destacado en esa línea del frente que se está configurando. De igual forma, la tradicional apuesta en Nueva Delhi por su «autonomía estratégica» y la preferencia por un entorno multipolar siguen muy presentes y explican la prudencia y, en ocasiones, aparentes ambigüedades en la política exterior india, incluyendo, por ejemplo, sus vínculos con Rusia o Irán o la escasa disposición de Nueva Delhi por enarbolar la bandera de la defensa de la democracia más allá de sus fronteras.

China y la India son los grandes países y protagonistas del denominado siglo asiático, pero tienen poco o nada en común y, en términos históricos, no se han percibido mutuamente como vecinos hasta hace bien poco. Así, aunque ambos países hunden sus raíces civilizatorias varios milenios atrás, no es hasta la independencia de la India en agosto de 1947 y el establecimiento de la República Popular China en octubre de 1949 cuando empiezan a tener una relación más intensa y relevante para ambas partes. Durante los primeros años, Nehru impulsó una política de acercamiento entusiasta hacia Pekín que se mostraba, inicialmente, más cauta. El entusiasmo de Nehru se reflejaba en el lema *Hindi-Chini Bhai-Bhai* (indios y chinos son hermanos). Uno de los asuntos de fondo para la cautela de Pekín era su rechazo al trazado fronterizo en Tíbet heredado del Raj Británico, la denominada línea McMahon calificada por China como vestigio ilegal del colonialismo. No obstante, hay un primer periodo de acercamiento que incluye la visita de Nehru a Pekín en 1954 donde, según las crónicas de la época, un millón de ciudadanos chinos se echaron a las calles para recibirle. El primer ministro chino, Zhou Enlai, devolvió la visita ese mismo

año. Y ambos líderes diseñaron, junto a otros como Tito, Nasser o Sukarno, el denominado Movimiento de los No Alineados, establecido formalmente en Belgrado en 1961. Su espíritu, condensado en la idea de la coexistencia pacífica, entró rápidamente en quiebra, precisamente, por la guerra sino-india de 1962 y la posterior detonación nuclear china de 1964.

La anexión china del Tíbet en 1950 supone que por vez primera en la historia haya presencia militar china en la frontera con la India y el levantamiento tibetano de 1959 actúa de preámbulo del enfrentamiento de 1962. La India acoge al Dalai Lama y el gobierno tibetano en el exilio desde aquel levantamiento y a unos cien mil tibetanos. Nueva Delhi permite su instalación en Dharamsala, en las faldas del Himalaya indio, aunque no actividades políticas que cuestionen abiertamente la integridad territorial china, que la India no cuestiona. La guerra sino-india se desarrolla entre octubre y noviembre de 1962 y se salda con una humillante derrota para Nueva Delhi. La India se vio arrollada por el ejército chino, hasta tal punto que —ante el temor de que China pudiera intentar un asalto a la capital— Nehru pidió la intervención y asistencia del presidente de EE. UU., J. F. Kennedy. China ocupa desde entonces una porción de lo que en aquel momento era parte de la Cachemira india. Si bien, se retiraron de amplias zonas fronterizas que habían ocupado durante su ofensiva. El recuerdo traumático de esta guerra sigue muy presente en el pensamiento estratégico indio. También por ser uno de los motivos que impulsan el acercamiento entre Islamabad y Pekín. Así, durante las guerras indo-pakistaníes de 1965 y 1971, analizadas en el apartado anterior, China no solo suministró equipamiento militar a Islamabad, sino que amenazó con abrirle otro frente a la India en Sikkim o Arunachal Pradesh, lo que Pekín denomina y reclama como Tíbet meridional. Además, el acercamiento sinoestadounidense se articula, inicialmente, a través de Pakistán, lo que, a su vez, motiva el acercamiento indo-ruso (tras los enfrentamientos armados sino-soviéticos de 1969) y la firma del Tratado de 1971 ya referido. Se configura así, una alianza entre Pakistán, China y EE. UU., por un lado, y entre la India y la Unión Soviética, por otro, introduciendo de lleno a Asia del Sur en la dinámica de la Guerra Fría.

La relación bilateral sino-india inicia un deshielo en la segunda mitad de los años ochenta con la visita del primer ministro indio, Rajiv Gandhi —hijo de Indira y nieto de Nehru— a Pekín en noviembre de 1988 para reunirse con Deng Xiaoping. El primer ministro

chino, Li Peng, devuelve la visita en 1991, con lo que treinta años después, China y la India intercambian de nuevo encuentros al nivel de jefes de gobierno. El interés de ambas partes conduce a la firma del conocido como Acuerdo de Paz Fronteriza y Tranquilidad de septiembre de 1993. Este acuerdo no resuelve la disputa fronteriza, sino que se construye sobre la voluntad de las partes de encontrar un *modus vivendi* y sobre la distinción conceptual entre línea (*boundary*) y zona fronteriza (*border*). El primero sería «la línea acordada por los dos Estados y normalmente delineada en mapas y demarcada sobre el terreno por ambas partes. Una frontera, en cambio, es una zona entre dos Estados, naciones o civilizaciones y que es, frecuentemente también, un área donde los pueblos, las naciones y las culturas se entremezclan y están en contacto»[23]. Este acuerdo tiene su continuación en el Acuerdo de Creación de Medidas de Confianza Militar de 1996. Cabe apuntar que, ese mismo año, China firma un acuerdo similar con Rusia, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán que es el germen de la futura Organización de Cooperación de Shanghái, a la que la India se adherirá como miembro pleno en 2017. Sin embargo, a diferencia del acuerdo suscrito con la India, Pekín sí resuelve definitivamente la cuestión fronteriza con los Estados sucesores de la URSS y también con Myanmar, cuya frontera bilateral era también la de la línea McMahon británica, lo que demuestra que China tiene un acercamiento flexible al asunto. En cualquier caso, hasta hace bien poco, el acuerdo de 1993 era percibido con razonable satisfacción en Nueva Delhi porque, pese a todo, esa había sido «la frontera más pacífica en los últimos treinta años, sin incidentes armados o terrorismo transfronterizo»[24].

Este clima cooperativo se traduce en el auge del comercio bilateral y en un acercamiento cada vez más fluido. Tanto que, durante años, se debatió profusamente la idea de *Chindia* —esto es, el conjunto de China e India «poniendo especial énfasis en el carácter mutuamente complementario de sus economías y en el acercamiento y la convergencia en su política exterior y sus intereses estratégicos»[25]. El clímax se alcanza, quizás, durante un encuentro bilateral de primeros ministros en 2005 en el que Manmohan Singh indicó que «juntas, la India y China pueden moldear el

[23] Menon, S. (2016). *Choices. Inside the Making of India's Foreign Policy.* Brookings. P. 8.
[24] Menon, S. (2016). *Choices. Inside the Making of India's Foreign Policy.* Brookings. P. 22.
[25] Bustelo, P. (2010). *Chindia. Asia a la Conquista del siglo XXI.* Tecnos/Real Instituto Elcano. P. 15.

mundo». Sin embargo, la relación se ha ido deteriorando progresivamente desde entonces y, de nuevo, ha gravitado sobre la cuestión fronteriza. Así, por ejemplo, desde 2010, a los ciudadanos indios de Cachemira, China les pone el visado y el sello correspondiente en una hoja separada del pasaporte indicando, implícitamente, que no reconoce de la soberanía india sobre ese territorio[26]. A eso se añade la construcción china de infraestructuras en la Cachemira administrada por Pakistán —y que, según algunas fuentes, podría incluir el despliegue permanente de tropas chinas. La desconfianza estratégica india se alimenta de la «sospecha de que China desea usar al problemático vecino [de la India] para contener sus aspiraciones regionales y no digamos globales»[27].

Además, la creciente proyección de Pekín hacia el conjunto del vecindario indio, también en el Indopacífico en lo que se conoce como «collar de perlas», esto es una serie de puertos de construcción o utilización china, potencialmente también de posible uso militar o de obtención de inteligencia. Hay varios en el vecindario inmediato de la India: Hambantota en Sri Lanka; Chittagong y Mongla en Bangladés; y Gwadar, en Pakistán. Este último forma parte de lo que se conoce como el Corredor Económico China-Pakistán (CPEC en sus siglas en inglés) y que inquieta particularmente a Nueva Delhi. El CPEC, con un presupuesto estimado de 46.000 millones de dólares, aspira a conectar Gwadar, un puerto de aguas profundas en el mar Arábigo, con la zona meridional de Xinjiang en China para transportar tanto gas o petróleo por tubería como mercaderías. Pekín insiste en el carácter puramente comercial de este proyecto y otros bajo el paraguas de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI en sus siglas en inglés), pero la India recela de su impacto estratégico. Desde la óptica de Nueva Delhi el BRI «cierra» potencialmente el acceso de la India al espacio eurasiático y no ofrece un entorno equilibrado, sino netamente favorable a China y sus compañías estatales. Por estas razones, la India apostó durante años por desarrollar el puerto iraní de Chabahar, a menos de 100 kilómetros del de Gwadar, como posible vía de acceso terrestre a Afganistán y Asia Central. El menor músculo financiero indio no ha permitido, por ahora, un desarrollo significativo de este proyecto. Asimismo, en

[26] Tharoor, S. (2012). *Pax Indica. India and the World in the 21st Century.* Penguin/ Allen Lane. P. 140.

[27] Tharoor, S. (2012). *Pax Indica. India and the World in the 21st Century.* Penguin/ Allen Lane. P. 146.

noviembre de 2020, la India rechazó explícitamente adherirse al marco del BRI.

Todo ello, pese a que la intención inicial de Narendra Modi al llegar al poder en mayo de 2014 era articular una relación bilateral amistosa y cooperativa, dando primacía a los aspectos económicos. Modi ya había visitado China en varias ocasiones como ministro en jefe (*Chief Minister*) de Gujarat y mostrado su admiración por el modelo de desarrollo chino en cuestión, sobre todo, de infraestructuras. Su intención era aumentar el comercio —corrigiendo el fuerte desequilibrio a favor del lado chino— y atraer inversiones de Pekín en el marco del programa *Make in India* lanzado por su gobierno. Las visitas del presidente Xi Jiping a India (septiembre de 2014) y la posterior de Modi a China (mayo de 2015) estuvieron plagadas de gestos simbólicos y de acuerdos en este sentido. Sin embargo, la permanente cobertura diplomática otorgada por China a Pakistán en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, así como el inicio de un nuevo ciclo de tensiones y escaramuzas fronterizas recurrentes desde el verano de 2017, han terminado de enfriar la relación e incentivar el deseo de Nueva Delhi por reforzar su vínculo con EE. UU. y sus aliados en el Indopacífico. En claro contraste con la declaración entusiasta de Singh diez años antes, durante su rueda de prensa conjunta con el primer ministro chino, Li Keqiang, en mayo de 2015 en Pekín, Modi indicó que «ambos debemos ser sensibles a los intereses del otro». Una clara advertencia de la irritación de Nueva Delhi con Pekín.

EE. UU.: ¿aliado natural y apertura al Indopacífico?

Una clara consecuencia de esta irritación ha sido el reforzamiento de los vínculos con Washington, aunque el replanteamiento de la relación con EE. UU. se había iniciado ya en los años 90. Es, de hecho, uno de los cambios más notables con respecto a décadas precedentes. Antes del distanciamiento provocado por el acercamiento sinoestadounidense y el respaldo a Pakistán durante la guerra de liberación de Bangladés en 1971 y pese a la apuesta de Nehru por el no alineamiento, este había buscado una suerte de relación especial con EE. UU. La India estaba interesada en acceder a tecnología, ayuda económica, cooperación académica, etc. pero sin demasiado éxito dado el contexto de Guerra Fría y el mantenimiento indio de una economía cerrada. La caída de la Unión Soviética en 1991, la quiebra de las finanzas públicas indias ese mismo año y la configu-

ración de un nuevo entorno estratégico global, impulsan a Nueva Delhi a una difícil adaptación.

Más difícil aún si tenemos en cuenta que el tema central en la agenda bilateral entre la India y EE. UU. durante la década de los años 90 es el de la nuclearización de la India. En 1989, ante el escaso interés despertado por su propuesta por eliminar las armas nucleares en Asia del Sur —es decir, detener el programa pakistaní y el posible despliegue de armas nucleares chinas—, Rajiv Gandhi insta a reactivar el programa nuclear indio que había quedado en estado de latencia desde el ensayo de 1974[28]. La anunciada extensión a partir de 1995 del Tratado de No Proliferación (TNP), del que la India no era signataria y calificaba de «apartheid nuclear», junto con la adopción del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares en 1996, aceleran los preparativos indios, pese a las advertencias de graves consecuencias por parte de EE. UU. El ensayo indio de mayo de 1998, a las dos semanas de la llegada al poder de Atal Bihari Vajapayee del BJP, genera una ola de fervor patriótico en la India y tensa la relación con Washington.

Como era previsible, EE. UU. impone rápidamente sanciones a la India. Pero, irónicamente, la nuclearización será el vector que propiciará el diálogo que culminará en pocos años en un acercamiento estratégico sin precedentes. El deshielo comienza con la visita de una semana del presidente Clinton en marzo de 2000, pero es con la administración de George Bush hijo cuando se produce la verdadera transformación. Durante su mandato, el lugar de la India en el pensamiento estratégico estadounidense cambiará drásticamente. La India será percibida desde Washington, cada vez más, como el mejor contrapeso a China en Asia y un aliado natural de EE. UU. Irá tomando cuerpo la narrativa del acercamiento entre la democracia «más antigua y la más poblada». Se producirá lo que se conoce como «desenguionamiento» (*de-hyphenation*), o lo que es lo mismo, la India ya no iría siempre seguida de Pakistán tras un guion, sino que sería un actor con entidad propia en la conversación estratégica estadounidense. Pakistán, por el contrario, y para lamento de Islamabad, quedaría progresivamente subsumida bajo el acrónimo Af-Pak.

En marzo de 2005 la entonces secretaria de Estado, Condolezza Rice, anuncia la insólita e histórica decisión de EE. UU. de

[28] Cohen, S. P. y Dasgupta, S. (2010). *Arming without aiming. India's Military Modernization.* Penguin/Viking. P. 100.

ayudar a la India a «convertirse en una gran potencia». Para ello se pondría en marcha un amplio diálogo estratégico que incluiría potenciar las capacidades militares indias en áreas sensibles como misiles y tecnologías punta. El plan de EE. UU. incluía la aceptación y normalización del programa nuclear civil de la India. Así que lejos de convertirla en un paria, la nuclearización había elevado el peso estratégico de la India no solo a ojos de China, sino también de los de EE. UU. Eso explica por qué «Washington empleó un extraordinario capital político para asegurar tanto el consentimiento del Congreso para enmendar la ley doméstica de EE. UU. como el acuerdo dentro del Grupo de Suministradores Nucleares (GSN) para permitir el comercio nuclear global de la India»[29]. El 18 de julio de 2005, durante su visita a Washington, el primer ministro indio, Manmohan Singh y el presidente Bush presentan una declaración conjunta que ponía fin oficialmente a tres décadas de moratoria en el comercio nuclear[30]. Los críticos en EE. UU. argüían que el acuerdo con la India dañaría los esfuerzos en materia de no proliferación. Pero, lo cierto es que la India se ha convertido también de facto en un actor que contribuye a la robustez del TNP sin ser miembro formalmente.

Pese a este extraordinario impulso, la relación bilateral no avanzó tan deprisa como se esperaba e, incluso, pareció estancarse durante la administración Obama. Por un lado, por razones de política doméstica, ya que, durante su segundo gobierno, Manmohan Singh era reacio a ir mucho más allá por temor a perder el apoyo de algunos miembros de su coalición parlamentaria. Por otro lado, aunque el presidente Obama ofreció, por ejemplo, apoyo a la aspiración de Nueva Delhi de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad durante su discurso de noviembre de 2010 a una sesión del parlamento indio, el menor énfasis puesto en la contención de China por su Administración atemperó el interés por Nueva Delhi. A todo ello se sumaba la frustración norteamericana con la lentitud para adoptar reformas en Nueva Delhi y las dificultades para avanzar en la asociación estratégica con la India. Un ejemplo bien conocido y simbólico fue la decisión india de no considerar ni al F18 ni al F16 entre los finalistas para un gran contrato de adquisición de más de 100 cazabombarderos. Al final, se asistió a un duelo euro-

[29] Tellis, A. J. (2015). US-India Relations. The Struggle for an Enduring Partnership. En: Malone, D. M., Mohan, R. C. y Raghavan, S. *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*. Oxford University Press. P. 489.

[30] Joint Statement by President George W. Bush and Prime Minister Manmohan Singh of India. (18 julio 2005). https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-2005-07-25/pdf/WCPD-2005-07-25-Pg1182.pdf

peo entre el Rafale y el Eurofighter, agudizando la incomprensión e irritación de muchos en Washington ante lo que percibían como falta de reciprocidad india con la generosidad estadounidense.

La llegada al poder de Narendra Modi en mayo de 2014 supone un nuevo estímulo a la relación bilateral. Durante su viaje a Nueva York para asistir a la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de ese mismo año, Modi se reunió con Obama en la Casa Blanca. En aquel momento no resultaba evidente que tuviera que ser así. Modi había estado sujeto durante años a la prohibición de visado para EE. UU. como resultado de la violencia comunal que sacudió Gujarat en 2002 y eran muchas las voces desde el nacionalismo hindú que le pedían que hiciera pagar ahora a los estadounidenses por aquello. Sin embargo, Modi no desaprovechó la oportunidad. Otro aspecto destacable de este viaje, y que sería una constante a partir de entonces, fue el encuentro organizado con la diáspora india en un Madison Square Garden de Nueva York lleno a rebosar. El gobierno de Modi ha puesto mucho empeño en incorporar a las diásporas indias en el diseño de su acción exterior. Sin duda, un gran activo para el país y en lugares muy diversos. En EE. UU. se estima en unos tres millones y son el grupo étnico con mayor renta media per cápita, con representantes importantes en el ámbito político, empresarial y diplomático de EE. UU.

La llegada de Donald Trump generó dudas en cuanto al mantenimiento del conocido como «altruismo estratégico» de EE. UU. con relación a la India. Los resultados de su Administración presentan claroscuros. Por un lado, su enfoque transaccional de las relaciones internacionales tiene menos impacto del esperado, aunque a finales de 2018 Trump calificó a la India de «rey del arancel». Pero eso quedaba compensado por la evidente química personal entre Modi y Trump. Sus encuentros bilaterales fueron acompañados de sendos actos multitudinarios. En el primero, en septiembre de 2019 congregando a 50.000 personas en Houston, muchos de ellos de la diáspora indo-americana, mostrando también su relevancia desde el ángulo electoral. En su discurso, Modi se mostró halagador hasta la adulación con Trump. Un hombre «cálido, amigable, accesible, energético, lleno de ingenio y un verdadero amigo de la India», según las palabras del mandatario indio[31]. En el segundo, en febrero de 2020, Modi, de nuevo, recurrió a las masas para seducir a Trump y congregó a unas

[31] «Howdy, Modi!»: Trump hails Indian PM at «historic" Texas rally». *BBC World.* (23 septiembre de 2019). https://www.bbc.com/news/world-us-canada-49788492

100.000 personas en Gujarat que vitorearon entusiastas al dirigente norteamericano.

El énfasis de Trump en China y su apuesta por el Indopacífico como concepto y principal teatro de esta competición estratégica también apuntaban a un estrechamiento de la relación bilateral. En febrero de 2015, aún con Obama en la Casa Blanca, la India y EE. UU. habían firmado un documento de visión estratégica compartida para la región de Asia-Pacífico y el océano Índico. Cabe destacar que se hable de región en singular, pero aún de dos espacios, Asia-Pacífico, por un lado, y el océano Índico, por el otro[32]. Asimismo, que la India, asumía como propio el objetivo de «asegurar la libertad de navegación y de sobrevuelo a través de la región, especialmente en el mar del Sur de China». Durante la Administración Trump, el Departamento de Estado adopta en noviembre de 2019 el documento *A free and open Indo-Pacific. Advancing a shared visión*[33] y el Departamento de Defensa su *Indo-Pacific Strategy Report*[34] en junio de ese mismo año. La India ocupa un lugar muy destacado en ambos documentos. En el del Departamento de Estado se dice explícitamente que una «asociación [*partnership*] fuerte es vital para la visión del Indopacífico de EE. UU.». Mientras que el de Defensa apuesta por operacionalizar el acuerdo de junio de 2016 por el que la India adquiere la categoría de «gran socio en Defensa» (*major Defense partner*), un estatus único que busca elevar la asociación al nivel de la que EE. UU. mantiene con sus aliados más próximos.

Pese a todo ello, la relación no termina de avanzar como se esperaba y, en parte, no por las razones que cabría esperar. Así, el cuestionamiento de la OTAN y el compromiso con sus aliados más próximos genera dudas en Nueva Delhi. Si Washington podía ignorar sus compromisos con aliados de larga duración, qué debía

[32] *U. S.-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region*. The White House. (25 enero 2015). https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/25/us-india-joint-strategic-vision-asia-pacific-and-indian-ocean-region#:~:text=As%20the%20leaders%20of%20the,on%20a%20Joint%20Strategic%20Vision

[33] *A Free and Open Indo-Pacific. Advancing a shared vision*. US Department of State. (4 noviembre 2019). https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf

[34] *Indo-Pacific Strategy Report. Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*. US Department of Defense. (1 junio 2019). https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF

esperar la India caso de producirse una gran crisis con China. Lo mismo cabe apuntar con respecto a las iniciativas del presidente norteamericano con relación a Corea del Norte sin consultar con Corea del Sur o Japón. Así las cosas, en junio de 2018, durante un discurso, Modi relanza la idea de la «autonomía estratégica», una forma de apostar por la relación con EE. UU., pero sin confrontar a Rusia o China. En opinión de Robert Blackwill y Ashley Tellis —dos de las personas que más han contribuido desde dentro y desde fuera de la Administración al refuerzo del vínculo indo-estadounidense[35]— que Modi rescatara esta idea reflejaba «la crisis de confianza de la India en la América de Trump como socio de seguridad»[36].

La India, no obstante, ha seguido apostando por el Indopacífico, pero manteniendo la ambigüedad con respecto a la contención explícita de China y sin cerrar las puertas a la relación con países como Rusia o Irán, enfrentados a su vez con Washington. La creciente adopción del Indopacífico como marco conceptual de la política exterior india es otra de las grandes transformaciones, cuyo origen también se encuentra en la década de los noventa. Supone pasar de décadas de enfoque exclusivamente terrestre en relación con sus problemáticos vecinos inmediatos a uno marítimo y ampliado.

En 1997, el entonces primer ministro Inder Kumar Gujral, se refiere por primera vez al «vecindario extendido». Inicialmente para referirse a los países ribereños del golfo de Bengala y su conexión con el sudeste asiático. Esta visión se irá ampliando para incluir también el área del golfo Pérsico, la costa Este de África y Asia Central. Es decir, conceptualizar y abordar un área donde se localizan los principales suministradores de energía (el Golfo, África y Asia Central), los mayores socios comerciales y financieros (el Golfo y la ASEAN), y los desafíos y amenazas más graves (Pakistán y China). Esta nueva visión irá consolidándose con la Doctrina Marítima India de 2004 o la Estrategia Militar Marítima de la India de 2007. Estos documentos reflejan la aspiración

[35] Robert Blackwill fue embajador de EE. UU. en la India de 2001 a 2003 y Ashley J. Tellis, su asesor y también del subsecretario de Estado. Los dos cuentan con una dilatada trayectoria en el ámbito de los *think tank* de Washington y ambos jugaron un papel clave en la reformulación de la perspectiva sobre la India en EE. UU. y el acuerdo nuclear civil de 2005.

[36] Blackwill, R. D. y Tellis, A. J. (Septiembre/octubre 2019). New Delhi Remains Washington's Best Hope in Asia. *Foreign Affairs.* https://www.foreignaffairs.com/articles/india/2019-08-12/india-dividend

de Nueva Delhi de pasar de control costero a disponer de una marina oceánica capaz de proyectarse por todo el Índico[37].

Esta vocación incluye también el impulso y la participación en foros multilaterales como el Indian Ocean Rim Association (IORA) creada en marzo de 1997 bajo el liderazgo de la Sudáfrica de Nelson Mandela y con la India también como miembro fundador. La asociación tiene fines muy diversos, pero fundamentalmente de fomento de relaciones comerciales y económicas. En la actualidad cuenta con veintidós miembros, diez socios para el diálogo y una secretaria permanente en las islas Mauricio[38]. De igual forma, la India impulsa la Iniciativa para la Cooperación Económica y Técnica Multisectorial en el golfo de Bengala (BIMSTEC en sus siglas inglés) en la que participan Bangladés, Bután, la India, Myanmar, Nepal, Sri Lanka y Tailandia y cuyo secretariado está en Dhaka. La BIMSTEC, establecida también en 1997, trata de dejar a un lado los asuntos geopolíticos y centrar sus esfuerzos en mejorar la conectividad y el desarrollo económico regional. Ambos foros perdieron impulso al poco de su creación y se han revitalizado en los últimos años, coincidiendo con el mayor interés de la India y otros miembros. En los asuntos índicos, Modi también trata de sacar partido de las diásporas indias, en los países de la costa del Este de África, particularmente en Kenia y Tanzania, y también en el sudeste asiático, con énfasis en Malasia y Singapur.

Además, cabe mencionar el desarrollo de una base aérea en la isla Nicobar que, junto con las Andamán, permiten a la India controlar la salida occidental del estratégico estrecho de Malaca y, aspirar, a dominar el golfo de Bengala como sucedía en tiempos británicos. Asimismo, Nueva Delhi ha alcanzado acuerdos de vigilancia y patrulla de sus aguas con las islas Seychelles e Isla Mauricio y de uso y acceso a la gran base naval que tiene Francia en Reunión y multiplica las opciones de proyección india en la zona oeste

[37] *Vid.* Vilchés Alarcón, A. A. (28 septiembre 2019). Armada india. La potencia desconocida. *Revista Ejércitos.* https://www.revistaejercitos.com/2018/09/28/armada-india/

[38] Los veintidós miembros son: Australia, Bangladés, islas Comores, Emiratos Árabes Unidos, la India, Indonesia, Irán, Kenia, Madagascar, Malasia, islas Maldivas, isla Mauricio, Mozambique, Omán, islas Seychelles, Singapur, Somalia, Sudáfrica, Sri Lanka, Tanzania, Tailandia y Yemen. Las dos ausencias más notables y ambas por razones políticas son las de Pakistán y Myanmar. Los socios para el diálogo son: Alemania, China, Corea del Sur, Egipto, Estados Unidos, Francia, Italia, Jápón, Turquía y el Reino Unido. La Asociación cuenta con dos agencias especializadas: el Centro Regional para la Ciencia y la Transferencia de Tecnología, con base en Teherán; y la Unidad de Apoyo a la Pesca, con sede en Mascate. Asimismo, hay dos observatorios bajo el paraguas de la IORA: el Grupo de Investigación del Océano Índico y la Asociación de la Ciencia Marina del Océano Índico.

del Índico, donde además está construyendo toda una infraestructura de radares. Todo ello buen reflejo de la ambición india en el Índico. En su obra seminal de 2003 *Crossing the Rubicon*, C. Raja Mohan, analista indio de referencia, recuperaba una cita de 1909 de Lord Curzon —virrey y gobernador general de la India de 1899 a 1905 entre otros altos cargos en su carrera— que decía así: «en el oeste, la India debe ejercer una influencia predominante sobre el destino de Persia y Afganistán; en el norte, puede vetar a cualquier rival en el Tíbet; en el nordeste puede ejercer una gran presión sobre China; y es uno de los garantes de la existencia autónoma de Siam [Tailandia]. En alta mar domina las rutas a Australia y a los mares de China»[39]. De hecho, su carácter epónimo refuerza la percepción india de su derecho «natural» a dominar un océano que lleva su nombre. Y de ahí la irritación en Nueva Delhi cuando algún autor o diplomático chino lo cuestiona repitiendo el aparente trabalenguas en inglés de que el *Indian Ocean is not an Indian Ocean* (el océano Índico no es un océano indio).

El Quad o Diálogo Cuadrilateral (*quadrilateral* en inglés y de ahí la apócope de Quad) es la iniciativa más ambiciosa en la que participa la India. Tuvo una primera y efímera etapa en 2006-2007 y en 2017 se relanzó con mucho mayor ímpetu y se ha acelerado en los últimos meses. El Quad tiene su antecedente en el denominado Tsunami Core Group en 2004-05 establecido por funcionarios de EE. UU., Japón, Australia y la India para coordinar su respuesta ante el tsunami que asoló el océano Índico en diciembre de 2004. El primer ministro japonés, Shinzo Abe, fue el claro impulsor del foro y el primero en referirse públicamente al Indopacífico como concepto estratégico por la «confluencia de ambos océanos». Nueva Delhi y Tokio habían firmado en 2006 una declaración conjunta que, sin usar el término, apuntaba en esa línea. Sin embargo, Nueva Delhi se mantuvo cauta durante esta primera etapa. El entonces primer ministro, Manmohan Singh, necesitaba el apoyo de los comunistas para sostener su coalición de Gobierno, quienes ya eran hostiles al acuerdo nuclear civil con EE. UU., así que Singh no quería abrir más frentes internos. Asimismo, Nueva Delhi albergaba la expectativa —frustrada hasta hoy día— de que China no bloqueara su acceso al Grupo de Suministradores Nucleares (GSN), así que no quería irritar a Pekín. Pero, sobre todo, había serias dudas con la posición de Australia

[39] Mohan, R. C. (2004). *Crossing the Rubicon. The Shaping of India's Foreign Policy.* Palgrave MacMillan. Pp. 204-205.

en aquel momento. En noviembre de 2007, Kevin Rudd, crítico con el Quad, se convierte en primer ministro de Australia y en febrero de 2008, su ministro de exteriores, durante una rueda de prensa conjunta con su homólogo chino, anuncia que Canberra no continuaría su participación en este foro.

La relación de la India con Australia y de esta con China es un buen reflejo de cómo ha evolucionado el entorno estratégico del Indopacífico en las últimas tres décadas. Por un lado, el gobierno australiano calificó los ensayos nucleares indios de mayo de 1998 de «acto intolerable» y «grotesco símbolo de estatus» e impuso sanciones y ruptura de cooperación bilateral en todos los ámbitos excepto el humanitario. Sin embargo, dos años después —en la estela de la normalización con EE. UU.—, el entonces primer ministro, John Howard, visitó Nueva Delhi. Por otro lado, el progresivo deterioro a partir de 2014 de la relación con una China cada vez más agresiva —agudizado durante la pandemia de la COVID-19— ha conducido a que Australia deje de considerar a Pekín como un socio y lo perciba ahora como su principal amenaza. Una derivada evidente de esto es que Nueva Delhi «ha emergido como una prioridad bipartita en la política exterior de Australia [..] la visión predominante es que la India es un aliado geopolítico natural»[40]. En junio de 2020, Australia y la India firmaron un acuerdo de asociación estratégica integral.

De forma similar, la India es desde hace más de una década, un consenso bipartito en Washington[41], y este enfoque no solo se ha mantenido, sino que se ha reforzado durante el actual Gobierno de Joe Biden. Así, en marzo de 2021 se produjo un encuentro de los ministros de asuntos exteriores del Quad, en el que se publicó, por vez primera, una declaración conjunta: «Unidos por una visión compartida por un Indopacífico libre y abierto»[42]. Es decir, una velada alusión a China que es el principal vector aglutinante de los miembros del Quad. Y en septiembre de ese

[40] Wesley, M. Modi operandi: why India is vital to our regional strategy. *The Australian.* (12 noviembre 2021). https://www.theaustralian.com.au/inquirer/modi-operandi-why-india-is-vital-to-our-regional-strategy/news-story/cbce79121ea80b3843ec7c028683baae

[41] *Vid.* Joint Study Group Report. (Septiembre 2011). The United States and India A Shared Strategic Future. *Council on Foreign Relations* & *Aspen Institute India.* https://cdn.cfr.org/sites/default/files/pdf/2011/08/USIndia_jointstudygroup_IIGG.pdf

[42] Quad Leaders' Joint Statement: «The Spirit of the Quad». *The White House*. (12 marzo 2021).
https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/

mismo 2021, los líderes del Quad —Joe Biden, Narendra Modi, Scott Morrison y, entonces, Yoshihide Suga— se reúnen en la Casa Blanca señalando claramente la voluntad de los cuatro por reforzar su cooperación en este marco.

Pese a las altas expectativas y el indudable interés de Nueva Delhi por fortalecer este vínculo, conviene tener en cuenta algunos aspectos. En primer lugar, que la India mantendrá una calculada ambigüedad, buscará equilibrios con otros actores (Rusia, Irán, Francia) tanto tiempo como sea posible y evitará que el Quad se presente explícitamente como una suerte de coalición anti-China y no digamos de «OTAN asiática». Así, en la conferencia anual de asuntos estratégicos, Diálogo Raisina, celebrada en enero de 2019, el secretario de Asuntos Exteriores, Vijay Gokhale, indicó que «la India ha abandona su no alineamiento del pasado. La India es hoy un Estado alineado, pero —aclaró— en función de los temas»[43]. Un año antes en Singapur, el primer ministro, Modi, había defendido un «océano Índico libre, abierto e inclusivo», esto último introduce un matiz, pequeño, pero relevante, en la medida que para Nueva Delhi deja abierta la puerta a otros actores. Al contrario de lo que, quizás, cabría esperar la estrategia aprobada por la administración Trump sí que incluye una mención a un Indopacífico «inclusivo», aunque en referencia a Nepal, Sri Lanka, Bangladés y Maldivas[44]. Mientras que el documento del gobierno Biden no incluye el término ni una vez, aunque sí aparece en la declaración conjunta de marzo de 2021 cuando alude a la vocación por conseguir una región que sea «libre, abierta, inclusiva, saludable, anclada en valores democráticos y libre de coerciones».

La India tampoco se siente particularmente cómoda con la idea de una «alianza de democracias» por más que se haya sumado al denominado D10 (Democracy 10). Este foro —aún en fase de configuración y, en parte, una versión remozada del D10 Strategic Forum impulsado por el Departamento de Estado y lanzado por el Atlantic Council en 2014— reúne a los miembros del G7 (Alemania, Canadá, EE. UU., Francia, Italia, Japón y el Reino Unido) más la

[43] India has moved on from its non-aligned status. India is today an aligned state -but based on issues. (July 2019). En: Pant, H. V. y Taneja, K. (eds.). *Looking Back, Looking Ahead: Foreign Policy in Transition Under Modi*. ORF Special Report 93. P. 4. https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2019/07/ORF_SpecialReport_93_ForeignPolicy-Modi_NEW25July.pdf

[44] A Free and Open Indo-Pacific. Advancing a shared vision. *US Department of State*. (4 noviembre 2019). P. 12. https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf

India, Australia, Nueva Zelanda y Corea del Sur. Sin embargo, en Nueva Delhi —y pese a ser una democracia vibrante— pesa más su identidad poscolonial o de Sur Global y su concepción rígida de la soberanía que algunos califican como de «sovereignty hawk»[45]. Asimismo, la concepción india del Índico es amplia y va de la costa este de África hasta el oeste y el sur del Pacífico, e incluye algunas porciones de Oriente Medio y en ocasiones la costa del extremo oriente ruso. Frente a la visión de EE. UU., Australia y Japón que el Índico acaba en la India. Así, por ejemplo, el Mando de EE. UU. para el Indopacífico (el US Indo-Pacific Command o INDOPACOM) abarca hasta la costa occidental india, mientras que otras secciones del océano quedan cubiertas por el Mando Central (CENTCOM) y el Mando para África (AFRICOM). Mapas y concepciones diferentes suelen generar percepciones y políticas distintas.

Por último, conviene no perder nunca de vista lo enraizado y transversal de la apuesta india por su autonomía estratégica. Así, por ejemplo, Teresita C. Schaffer y Howard B. Schaffer indican que «la India aspira a ocupar su lugar entre aquellos que dirigen el mundo […] no busca conquistar nuevos territorios sino evitar que otros limiten la autonomía estratégica de la India o su primacía regional»[46]. De esta manera, con relación a la apuesta actual de la India por el Quad, antes el BRICS o su insistencia en acceder a la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), el analista indio de referencia, C. Raja Mohan, indica que el Quad es «parte de la respuesta de la India al desafío extraordinario que representa China. Los BRICS eran parte de la estrategia de la India en el momento unipolar que surgió tras el final de la Guerra Fría. El actual entusiasmo de Delhi por el Quad tiene que ver con limitar los peligros de un Asia unipolar dominada por China»[47]. En esta línea cabe interpretar la ambivalente respuesta de la India al asunto del AUKUS, el acuerdo trilateral de defensa entre Australia, EE. UU. y el Reino Unido, o los guiños constantes de Nueva Delhi hacia Rusia.

Aunque Rusia ha reiterado muchas veces su oposición al Quad y al concepto del Indopacífico como instrumentos de conten-

[45] Schaffer, T. C. y Schaffer, H. B. (2016). *India at the Global High Table. The Quest for Regional Primacy and Strategic Autonomy.* HarperCollins. P. 62.

[46] Schaffer, T. C. y Schaffer, H. B. (2016). *India at the Global High Table. The Quest for Regional Primacy and Strategic Autonomy.* HarperCollins. P. 81.

[47] Mohan, R. C. The Quad's importance to India's strategic autonomy. *The Indian Express.* (16 marzo 2021). https://indianexpress.com/article/opinion/columns/quad-summit-india-china-relations-brics-nations-7229861/

ción de China, la India no ha cejado en su empeño. Así, por ejemplo, durante su visita a Rusia en julio de 2021, el ministro indio de exteriores, S. Jaishankar, insistió en la esperanza de Nueva Delhi de una presencia y participación más activa de Rusia en el Indopacífico. Para conseguirlo la India apuesta por la apertura de una ruta marítima Chennai-Vladivostok en línea con los esfuerzos del giro a Asia de Moscú después de su ruptura con Occidente tras Crimea. Desde la perspectiva de Nueva Delhi, la separación de Rusia de Europa y EE. UU. no es buena porque, entiende, que echa a Moscú en los brazos de China. De ahí su insistencia por incorporar a Rusia lo más posible en su planteamiento para el Indopacífico. Y eso explica también el alineamiento tácito de Nueva Delhi con Moscú con relación a la invasión rusa de Ucrania.

El AUKUS, por su parte, ha generado reacciones encontradas entre la comunidad de expertos de Nueva Delhi. El pacto declara su intención explícita de disuadir a China y eso resulta útil para Nueva Delhi porque amplía sus opciones y capacidad negociadora frente a Pekín. Además, abre una ventana de oportunidad para una colaboración estratégica más estrecha con Francia al que Nueva Delhi consideraba ya un socio clave en el Indopacífico. La reacción oficial india al anuncio del AUKUS siguió también esa línea de calculada ambigüedad apuntada. Así, el secretario de Asuntos Exteriores, Vardhan Singh, indicó que el pacto «no era relevante para el Quad, ni tendría ningún impacto en su funcionamiento». De hecho, ayuda en la agenda del Quad en la medida que le permite mantener una agenda de cooperación amplia y reduce la presión para que adopte un tono explícitamente anti-China. Sin embargo, y como ha sucedido otras veces en los últimos años, la impresión de que Francia, que no deja de ser un miembro de la OTAN, ha sido ninguneada, ha reforzado las voces de quienes expresan dudas en Nueva Delhi sobre la confiabilidad en EE. UU. como socio de seguridad. Lo que a su vez refuerza la convicción india de la idoneidad de diversificar su cooperación en materia de seguridad y defensa y ahí es donde Rusia juega un papel clave. De igual forma, entre los estrategas indios «existe el temor a que el pacto conduzca a una acumulación de submarinos de ataque nuclear en la zona oriental del océano Índico, erosionando la preeminencia regional de la India»[48].

[48] Singh, A. India is not a bystander in the AUKUS saga. *ORF*. 25 septiembre 2021. https://www.orfonline.org/research/india-is-not-a-bystander-in-the-aukus-saga/

Por todo ello, la relación bilateral entre la India y EE. UU. seguirá atrapada en lo que Ashley Tellis denomina «constreñimientos estructurales» y que son: diferentes percepciones sobre el entorno estratégico (*wordlviews*), prioridades nacionales no siempre coincidentes y asimetrías de poder entre uno y otro[49]. A ello cabe añadir el exceso de expectativas en esta relación bilateral en uno y otro lado, lo que genera frustraciones y malentendidos frecuentes. Así, Blackwill y Tellis, sugieren que Washington debe evaluar el éxito de la relación «no por lo que la India hace por EE. UU., sino por lo que la India hace por sí misma»[50]. Es decir, seguir apostando por un «altruismo estratégico» con la perspectiva de alcanzar lo que Condolezza Rice definió como «un equilibrio de poder en Asia que favorezca la libertad». El tiempo dirá si ha sido así.

[49] Tellis, A. J. (2015). US-India Relations. The Struggle for an Enduring Partnership. En: Malone, D. M., Mohan, R. C. y Raghavan, S. *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*. Oxford University Press. P. 490.

[50] Blackwill, R. D. y Tellis, A. J. (Septiembre/octubre 2019). New Delhi Remains Washington's Best Hope in Asia. *Foreign Affairs.* https://www.foreignaffairs.com/articles/india/2019-08-12/india-dividend

Capítulo sexto

Indonesia y su ascenso en el Indopacífico. Análisis de su creciente importancia geopolítica

Javier Gil

Resumen

Indonesia, un país que combina grandes retos y potencialidades, se encuentra en la encrucijada de la creciente rivalidad entre la República Popular China y Estados Unidos que está marcando a fuego el devenir de la geopolítica global. El modo en que resuelva sus crónicos problemas económicos, políticos y de seguridad determinará su rol geopolítico en el Sureste Asiático y en el nuevo entorno del Indopacífico. Además, para explotar sus magníficas potencialidades debe aumentar la confianza en sí misma, sobre todo las centradas en sus coordenadas geográficas, que la sitúan como el rompeolas de múltiples caminos entre los océanos Índico y Pacífico y entre Asia y Australasia.

Palabras clave

Geopolítica, Indopacífico, Sureste Asiático, China, EE. UU., rivalidad entre grandes potencias.

Indonesia and its rise in the Indo-Pacific. Analysis of its growing geopolitical importance

Abstract

Indonesia, a country that combines great challenges and potentialities, is at the crossroads of the growing rivalry between the People's Republic of China and the United States that is marking the evolution of global geopolitics. How it resolves its chronic economic, political and security problems will determine its geopolitical role in Southeast Asia and the new Indo-Pacific environment. Moreover, in order to exploit its magnificent potential, it must increase its self-confidence, especially those centered on its geographical coordinates, which position it as the breakwater of multiple roads between the Indian and Pacific Oceans and between Asia and Australasia.

Keywords

Geopolitics, Indo-Pacific, Southeast Asia, China, U.S. rivalry between major powers.

Introducción

La creciente rivalidad entre la República Popular China y Estados Unidos, que autores como Kaplan han denominado una nueva guerra fría[1], está marcando a fuego el devenir de la geopolítica global. Panorama geoestratégico que está cambiando, debido, sobre todo, al ascenso chino, fortalecido al calor de su mayor potencia económica y sus claros deseos de tener un cada vez mayor rol protagonista en los asuntos mundiales, tanto en el ámbito del Indopacífico como a nivel global. Ascenso que, como explica Brzezinski, ha contribuido sin duda a la dispersión del poder mundial[2].

Esta competición está teniendo un impacto especialmente intenso y determinante en la región del Indopacífico que está llamada a ser la protagonista indiscutible de este presente siglo XXI. Si bien, y como apunta Michael R. Auslain[3], la región del Indopacífico no está ausente de serios riesgos que podrían hacer descarrilar este siglo dorado asiático.

El protagonismo del Indopacífico está fundamentado, al albergar en su seno a países tan importantes y con unas potencialidades tan colosales como India, Indonesia, Australia, Japón y la propia República Popular de China. En sus dos vastos océanos, el Índico y el Pacífico, se está produciendo una intensa competición entre diversos actores, principalmente China y los Estados Unidos, en los vectores militar, económico y político.

La batalla actual en el Indopacífico es tan importante y crucial que determinará si el presente siglo XXI enfilará el más que posible camino bipolar[4] con una competición constante entre Estados Unidos y la República Popular China, o bien, se dirigirá hacia una arquitectura multipolar con varios centros de poder.

---

1 Kaplan, R. D. A New Cold War Has Begun. *Foreign Policy*. [Consulta: 31 de enero de 2022]. https://foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun/

2 Brzezinski, Z. *Strategic vision. America and the Crisis of Global Power.* New York, Basic Books. P. 16.

3 Michael R. Auslin en su libro *The end of the Asian Century. War, stagnation, and the risks to the world`s most dynamic región*, argumenta que la región está amenazada por cinco grandes riesgos, que podrían provocar, lo que el mismo ha denominado «el fin del siglo asiático». Estos riesgos son: económicos, políticos, demográficos, de seguridad y de falta de unidad regional. Para ver su análisis, recomiendo la lectura del libro: Michael R. A. (201). *The end of Asian century. War, stagnation, and the risks to the world`s most dynamic region.* New Haven: Yale University Press.

4 Colin S. G. (2012). *War, Peace and International relations*. London, Routledge. P. 340.

Es en este contexto de fricción sino-americana, donde Indonesia está tratando de definir y articular un nuevo rol regional e internacional. Situación incómoda, pero nada novedosa en la historia de la región y de la propia Indonesia, que siempre ha sido disputada por los líderes geopolíticos mundiales. La lucha de las potencias europeas por el control del Sureste Asiático en los siglos XVII, XVIII y XIX, junto al brutal impacto de la Guerra Fría en la región, es una buena prueba de ello.

En el caso indonesio, no solo la tensión entre Estados Unidos y la República Popular China está afectando a sus planteamientos estratégicos, sino que su propia posición geográfica central, enclavada entre los océanos Pacífico e Índico, su creciente importancia económica presente y futura, su carácter democrático, albergando la mayor población musulmana del mundo, la meten de lleno, quizás a su pesar, en la competición entre ambos colosos. Cuando los intereses primordiales del país son tanto el desarrollo económico doméstico y la estabilidad política, junto a una búsqueda de un entorno regional estable.

Dichas características le otorgan diversas alternativas y posibilidades variadas a la hora de definir y ejercer su rol y defensa de sus intereses tanto a nivel regional, dentro del ámbito ASEAN principalmente, y en extensión, dentro del Indopacífico.

La defensa cerrada que ejerce Indonesia del multilateralismo, personificado, entre otros, en la importancia que otorga a la Asociación de Naciones del Sureste Asiático, ASEAN, y sus deseos de mantener una política exterior activa e independiente, marcarán sin duda hacia dónde se dirige el ascenso indonesio, que, sin duda, se está produciendo ya, y sobre todo se dilucidará, si se consolida como el tercer gran gigante asiático, tras las populosas India y la República Popular China, o bien, sigue siendo una potencia media con grandes posibilidades pero que naufragó en sus ambiciones. Si bien está claro que Indonesia se encuentra en una posición ascendente en su entorno regional, lo cierto es también, como muy bien sitúa el Asia Power Index[5], que sigue siendo una potencia media, en la posición novena dentro de un ranking de veintiséis países, muy alejada de los países líderes en la región como Estados Unidos y China, e incluso a gran distancia de países como Japón o India.

[5] El Asia Power Index está desarrollado por el Lowy Institute de Australia. Dicho índice analiza tanto los recursos como la capacidad de influencia de diversos Estados asiáticos. Para obtener más información ver: https://power.lowyinstitute.org/

Para dilucidar el presente y sobre todo el futuro geopolítico de Indonesia, este capítulo analiza cinco grandes variables que ejemplifican, a ojos del autor, los principales vectores geopolíticos que definen el país de las 17.000 islas. Estos son sus coordenadas geográficas, su potencia económica, la apuesta política por el multilateralismo y la democracia, su composición e identidad poblacional diversa y su pertenencia a la organización por excelencia de la región, ASEAN. De su buen manejo y maximización de sus fortalezas, dependerá en buena medida el rol que Indonesia desempeñará en un entorno geopolítico turbulento y cambiante como el del Indopacífico y, sobre todo, determinará cual es el valor geopolítico de Indonesia.

El actual orden global se está modificando por el impulso chino y su rechazo al marco occidental[6]. Por ello, el Indopacífico está inmerso en un proceso de profunda trasformación y, en consecuencia, el Sureste Asiático, como región de unión entre ambos océanos, se encuentra también en un proceso de cambio y metamorfosis total e intenso.

Navegando entre conceptos: geopolítica, superpotencia, gran potencia y potencia regional

El presente documento tiene como objetivo delimitar el presente y futuro rol geopolítico de Indonesia, tanto a nivel estrictamente regional, esto es, en el ámbito del Sureste Asiático, como, y, sobre todo, dentro del nuevo escenario que se está rediseñando de nuevo en el entorno del Indopacífico.

Para ello, y de una manera muy breve y concisa, se definirán una serie de conceptos clave en este texto, como son geopolítica, en algunas de sus acepciones, y las definiciones de superpotencia, gran potencia y potencia regional.

Por geopolítica, este autor asumirá tres definiciones para desarrollar su trabajo. En primer lugar, la definición de geopolítica de Rudolf Kjellen[7], quien definió la geopolítica como aquella disciplina que analizaba la condición de los Estados en base al

[6] Pardo de Santayana, José. (Diciembre de 2021). *El desenganche China-EE. UU. y el año de Asia*. IEEE, 54/2021. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA54_2021_JOSPAR_Desenganche.pdf

[7] Dodds, K. (2014). *Geopolitics. A very short introduction*. Oxford, Oxford University Press. Pp. 20-21.

impacto del territorio y los recursos que se encontraban en esa área geográfica.

En segundo lugar, y para aumentar el alcance del concepto geopolítica, Cohen establece que la geopolítica analiza la relación del poder político internacional en relación con la disposición geográfica. Junto a Cohen, y para Grygiel, la geopolítica es el factor humano dentro de la geografía. En otras palabras, que la propia geopolítica es producto de una interpretación en su sentido político realizado por la comprensión, imaginación y decisión humana[8].

Es decir, el autor, analizará el valor geopolítico de Indonesia, no solo teniendo en cuenta sus condiciones físicas, sino también como Indonesia desea proyectarse.

Por otro lado, es esencial definir y diferenciar con claridad tres términos vitales que se utilizarán de manera recurrente a lo largo de este documento, como son: superpotencia, gran potencia y potencia regional. Basándonos en Barry Buzan y Ole Waever[9], y asumiendo sus definiciones, por superpotencia, delimitamos a aquellos países que tienen unas capacidades militares y políticas masivas con alcance global y que son actores principales en los procesos de seguridad. Asimismo, las superpotencias disfrutan de unas economías potentes. Junto a ello, las superpotencias deben verse a sí mismas y ser vistas como tales por el resto de los actores internacionales. Y, por último, las superpotencias deben ser fuente de los valores que modelan el orden internacional, en otras palabras, deben ser los responsables tanto de la arquitectura de poder global como de las ideas y valores que la sustentan.

Respecto a las grandes potencias, Buzan y Waever afirman que estas no poseen capacidades masivas en las áreas económica, política o en el ámbito militar, y que tampoco juegan un papel determinante a nivel global. Pero, sí, son claros candidatos para ascender y mejorar sus capacidades, y convertirse, por tanto, en superpotencias.

Por último, Buzan y Waever definen a las potencias regionales como aquellas naciones que poseen amplias capacidades en lo

[8] Colin, S. G. (2012). *War, Peace and International relations*. London, Routledge. P. 309.

[9] Buzan, B. y Waever, O. (2003). *Regions and Powers. The structure of International security*. Cambridge, Cambridge University Press. Pp. 34-37.
En el libro, los autores utilizan los términos ingleses de Superpower, Great Power y Regional Power. He realizado la traducción al español para su mejor comprensión.

militar, político y económico, pero solo en su ámbito regional, es decir, sin capacidades globales, si bien, dichos países, pueden llegar a convertirse en superpotencias.

De los sueños de grandeza de Sukarno a la invisibilidad de Suharto

Indonesia es un país muy joven, que nació al albor de la Segunda Guerra Mundial, cuando el Japón imperial, tras el lanzamiento de dos bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki, se rindió incondicionalmente a las Fuerzas Aliadas desplegadas en el Pacífico el 15 de agosto de 1945. La derrota japonesa puso fin a su imperio colonial en Asia y ello provocó que Indonesia, país que llevaba ocupado por Japón desde 1942, iniciara el largo camino hacia su ansiada libertad. No solo dejando atrás, a la corta, pero vital en clave histórica, presencia japonesa, sino también, a la larga ocupación colonial holandesa.

Si bien la derrota nipona puso fin a la presencia japonesa en Indonesia, provocó también que el antiguo poder colonial, Holanda, intentará retomar el control de su joya colonial, iniciándose lo que se ha denominado en Indonesia como guerra de independencia. Conflicto bélico que comenzó justo tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y que finalizó en 1949, con el reconocimiento por parte de Holanda de la soberanía total de Indonesia, y dando comienzo al periodo independiente indonesio, que tanto costó conquistar.

Por lo tanto, como primera variable a resaltar, y este aspecto es clave, la vasta región que ocupa Indonesia en la actualidad, con sus ingentes recursos materiales y humanos, y su óptima posición geográfica, como punto de unión entre los océanos Pacífico e Índico y entre el Sur de Asia y el Lejano Oriente, siempre ha sido un objeto de deseo por parte de las potencias de la época**.** Ello explica el interés holandés en mantener su imperio en Indonesia y la importancia que Japón otorgó a Indonesia, sobre todo por sus recursos energéticos, en su campaña militar en el Pacífico. Pero podemos incluso retrotraernos a épocas anteriores, ya que árabes, portugueses, españoles[10], indios o chinos entendieron el valor de Indonesia como valiosa fuente de materias primas

[10] Una valiosa muestra sobre los primeros viajes y contactos de españoles y portugueses con las denominadas como *islas de las especias*, puede encontrase en: Bañas Llanos, M. B. (2000). *Las islas de las especias (Fuentes etnohistóricas sobre las Islas Molucas) s. XIV-XX.* Cáceres, Universidad de Extremadura.

y centro logístico de comunicación. Por lo que el interés en la actualidad, tanto de Estados Unidos como China, pero de la India y, en última instancia, de la propia Rusia[11] por acercarse a esta región y ejercer su influencia es natural y recurrente.

La segunda variable que es necesario anotar es la larga huella del pasado colonial en el país y el esfuerzo que tuvieron que realizar por alcanzar la libertad e independencia. Legado que ha marcado a fuego a todas las élites políticas del país desde el comienzo de la república, y que hoy se manifiesta en un profundo nacionalismo, simbolizado en la desconfianza hacia las potencias dominantes pasadas y presentes, y un celo extremo en la defensa ante cualquier intromisión en sus asuntos domésticos, pero también en su entorno regional, especialmente, si se hace referencia a los poderes hegemónicos[12]. Soberanía e integridad territorial son dos elementos clave a proteger[13] y ambas constituyen los principios básicos que guían los intereses de las élites gobernantes del país. Este aspecto es clave para entender el debate existente en Indonesia en la actualidad sobre cuál debería ser su posición en la dinámica de competición entre Estados Unidos y la República Popular China y al mismo tiempo garantizar la defensa de sus principios básicos.

La independencia real de Indonesia en 1949 fue recibida con gran júbilo y expectación por parte de la sociedad indonesia. Sin embargo, los primeros años de la joven república fueron extremadamente tumultuosos, tanto a nivel interno como en el ámbito exterior y pusieron en peligro la consolidación del nuevo Estado. A nivel doméstico, el primer líder del país, Sukarno, tuvo que enfrentarse a varias rebeliones armadas locales. La primera y más longeva en el tiempo fue la de Darul Islam, que luchaba por la instauración de un Estado Islámico en el país, y que, si bien se inició en 1949, solo pudo ser sofocada en 1962, tras la muerte del que fuera gran líder del primer gran movimiento yihadista en la historia de Indonesia, Sekarmadji Maridjan Kartosuwirjo. Posteriormente, entre 1957 y 1961, brotaron por Indonesia varias rebeliones contra el gobierno central y que fueron apoyadas por la administración de Eisenhower en su lucha contra la expansión

[11] Zachary, A. The Bear Is Back? Russia's Return to Southeast Asia. https://thediplomat.com/2021/06/the-bear-is-back-russias-return-to-southeast-asia/

[12] Indonesia Unprepared as Great Powers Clash in Indo-Pacific
Jakarta is Asia's greatest geopolitical prize. But its foreign-policy reflexes are long outdated.
By Laksmana, E. A. https://foreignpolicy.com/2021/08/26/indonesia-china-us-geopolitics/

[13] Weatherbee, D. E. (2013). *Indonesia in ASEAN. Vision and reality*. Singapur, ISEAS. P. 14.

del comunismo[14], que, en opinión del mandatario americano, se estaba acercando peligrosamente a Indonesia. Estas rebeliones fueron las de Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia/ PRRI[15] en la isla de Sumatra y la de Piagam Perjuangan Semesta, Permesta[16] en las islas Célebes. El objetivo de ambas era, por un lado, aumentar su poder político y económico[17] ante lo que entendían una dominación por parte de Java y sus élites, junto al rechazo a la manera de gobernar el país de Sukarno, simbolizada en la introducción de la «democracia guiada» en 1957 como nueva forma de gobernar, que no era otra cosa que el establecimiento de un régimen autoritario en el país.

Por ello, y como tercera variable clave, es necesario señalar la dificultad de administrar y gobernar un país tan complejo, diverso y fragmentado en lo geográfico, religioso y étnico como Indonesia. De hecho, a nivel doméstico, los primeros veinte años de la República indonesia, es decir, el periodo de gobierno de Sukarno, estuvieron plagados de importantes tensiones territoriales, ideológicas y religiosas, que, por otro lado, reflejaban las dificultades de manejar un país tan diverso y extenso y todo ello aderezado con nuevos gobernantes con escasa experiencia en los manejos gubernamentales y administrativos de un país. Tensión que sigue presente, simbolizada, sobre todo, en el terrorismo yihadista que sigue activo y es una de las grandes lacras en materia de seguridad del país, y en la insurgencia separatista en Papúa. Desde la incorporación de dicha provincia de manera oficial a la República de Indonesia en 1969[18], la inestabilidad en el flanco más oriental del país ha sido una constante en la región. Todo ello sin olvidar a otros grupos que rechazan la Pancasila[19].

A nivel exterior, y bajo el liderazgo de Sukarno, siguiendo los principios de Bebas dan Aktif[20] en política exterior, Indonesia

[14] Robinson, G. B. (2018). *The killing season. A history of the indonesian massacres, 1965-66*. Princeton, Princeton University Press. P. 94.

[15] La traducción al español sería: Gobierno revolucionario de la República de Indonesia.

[16] La traducción al español sería: Carta de la lucha universal.

[17] Robinson, G. B. (2018). *The killing season. A history of the indonesian massacres, 1965-66*. Princeton, Princeton University Press. P. 38.

[18] Singh, B. (September 12, 2019). Why is West Papua in Constant Turmoil? The Indonesian territory has struggled for independence for more than 50 years. The Diplomat. https://thediplomat.com/2019/09/why-is-west-papua-in-constant-turmoil/

[19] Indonesia seeks stronger defence posture, geopolitical leverage. *The Star.* (Thursday, 28 Jan 2021). https://www.thestar.com.my/aseanplus/aseanplus-news/2021/01/28/indonesia-seeks-stronger-defence-posture-geopolitical-leverage

[20] Por libre se entiende que los objetivos de la política exterior deben diseñarse de una manera libre sin influencias externas, y respecto a activa, se refiere a que de una manera activa hay que buscar su consecución.

jugó un papel de vital importancia en los primeros años de la Guerra Fría. Ya que fue en la ciudad javanesa de Bandung, y bajo el liderazgo de Sukarno, donde en 1955 se llevó a cabo la histórica Conferencia de Bandung, de cuyo debate emanarían las ideas que hicieron ver la luz al Movimiento de los No Alineados, que trataba de conformar su propia vía política y económica ante la lucha ideológica de la Unión Soviética y los Estados Unidos.

Junto al movimiento de los No Alineados, Indonesia se presentó como un luchador infatigable contra el imperialismo y a favor de los procesos de descolonización abiertos en todo el mundo tras el fin de la Segunda Guerra mundial. Se negó a reconocer al Estado de Israel fundado en 1948, país con el que sigue sin establecer relaciones diplomáticas hasta el presente[21]. Dentro del ámbito regional, Indonesia inició la denominada como Konfrontasi[22] en 1962, esto es, una confrontación militar contra la Federación de Malasia, al rechazar frontalmente Indonesia, que los actuales Estados de Malasia de Sabah y Sarawak, que en 1962 eran colonia británica, se fusionasen con Malasia, que ya era independiente desde 1957. Sukarno inició así una campaña militar nunca declarada como guerra, contra Malasia, al catalogarla de ser un simple objeto colonial al servicio del imperialismo británico y americano, y que al mismo tiempo pretendía bloquear a Indonesia en la isla de Borneo. La llegada al poder de Suharto puso fin a las ambiciones territoriales indonesias y firmó la paz con Malasia en 1966[23].

Otro de los hitos históricos de Sukarno en política exterior que finalmente sí vio la luz, fue lo que se ha denominado la Declaración de Djuanda[24]. Djuanda Kartawidjaja era primer ministro en 1957 y fue el encargado de anunciar el 13 de diciembre de 1957 que Indonesia pasaría a dominar bajo su soberanía todas las aguas que se encontraban dentro del gran archipiélago indonesio. No solo con el objetivo de aumentar su territorio y así solidificar el

[21] Para una lectura sobre la posición de Indonesia sobre palestina, ver: *The palestinian issue.* Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia https://kemlu.go.id/portal/en/read/23/halaman_list_lainnya/the-palestinian-issue

[22] Strangio, S. (2020). *In the dragon`s shadow. Southeast Asia in the Chinese Century.* New Haven, Yale University Press. P. 227.

[23] National Museum Australia**.** Indonesian Confrontation National Museum Australia**.** https://www.nma.gov.au/defining-moments/resources/indonesian-confrontation

[24] Toda la información sobre como Indonesia logra convertirse en un Estado archipelágico, puede encontrarse en: Butcher, J. y Elson, R. How did Indonesia become an archipelagic state? *The Strategist.* https://www.aspistrategist.org.au/indonesia-became-archipelagic-state/

nuevo Estado, sino también para luchar mejor contra los tráficos ilícitos[25] que surcaban sus aguas y mejorar sus capacidades defensivas en medio de la tensión internacional en la que Indonesia se encontraba respecto a sus *enemigos*. Curiosamente, hasta entonces, Indonesia era una simple combinación de islas, separadas por mares que no pertenecían a ningún país. Dicha declaración, que se convertiría en ley por medio de la Ley N.º 4 de 1960, tendría un recibimiento muy crítico por parte de la comunidad internacional, especialmente de Estados Unidos. Dicha apuesta fue finalmente aceptada en 1982 con la puesta en marcha de la Convención del Derecho del Mar, que reconoció a los Estados archipelágicos y, por tanto, su soberanía sobre las denominadas aguas archipelágicas. Curiosamente, como se verá a continuación, esta apuesta internacional de gran calado fue la única que Suharto recogió y siguió defendiendo con gran intensidad a nivel regional e internacional, constituyéndose, en opinión del autor, en el primer gran éxito en política exterior de Indonesia con repercusión global.

A la par de su lucha contra Malasia y en su opinión contra el imperialismo occidental, Sukarno aumentó su apuesta en el área internacional, llegando incluso a intentar crear un, alternativo, nuevo orden mundial, por medio de lo que Sukarno denominó New Emerging Forces (NEFOS). Incluso llegó a organizar unos juegos olímpicos alternativos en 1963 para esas nuevas fuerzas emergentes que se oponían, principalmente, al liderazgo de los Estados Unidos en particular y de Occidente en general[26].

Dentro de este gran objetivo de Sukarno, esto es, de establecer una nueva distribución del poder mundial, su último envite internacional fue la creación, el 7 de enero de 1965, de la Conferance of the New Emerging Forces, CONEFO, como organización mundial alternativa a la Organización de las Naciones Unidas, de la que Indonesia previamente había suspendido su participación, al haber aceptado a Malasia como miembro no permanente del Consejo de Seguridad. Tal colosal intento tuvo un muy escaso recorrido, porque Suharto la disolvió al llegar al poder y, al mismo tiempo, volvió al seno de las Naciones Unidas.

[25] Evan, A. L. (June 2011). The enduring strategic trinity: explaining Indonesia's geopolitical Architecture. *Journal of the Indian Ocean Region.* Vol. 7, n.º 1, p. 99.

[26] Trotier, F. (2017). The Legacy of the Games of the New Emerging Forces and Indonesia's Relationship with the International Olympic Committee. *The International Journal of the History of Sport.* DOI: 10.1080/09523367.2017.1281801.

Toda la apuesta política nacional e internacional con objetivos grandiosos de Sukarno terminó abruptamente en octubre de 1965, tras una fallida intentona golpista por varios coroneles del Ejército indonesio vinculados al Partido Comunista de Indonesia. El fracaso del golpe de Estado gracias a la intervención de Suharto hizo que, desde entonces, el general en la sombra asumiera el poder de una manera gradual. Se iniciaría un giro drástico en el camino que, a partir de entonces y hasta su caída en 1998, recorrería Indonesia en el área económica y en los ámbitos tanto de la política exterior como la doméstica, posicionándose como un bastión contra el Comunismo, apostando por un realineamiento de Indonesia con los países occidentales, representados, sobre todo, por Estados Unidos y Japón, y dejando a un lado cualquier intento de liderazgo regional e internacional comparable a los llevados a cabo por Sukarno con sus intentos de crear un orden mundial alternativo.

A nivel doméstico y en el área económica, Suharto realizó una clara apuesta por facilitar y promocionar la inversión extranjera como método de explotar las ingentes riquezas minerales del país y así desarrollarlo. A nivel político, Suharto ejecutó el que ha sido uno de los dos grandes genocidios acometidos en el Sureste Asiático, asesinando a alrededor de 1.000.000 de miembros de Partido Comunista de Indonesia, buscando lo que él denominaba estabilidad política y desarrollo económico.

La amenaza comunista no solo jugó un papel determinante en Indonesia, sino que en otros países del Sureste Asiático también se observó al comunismo como una ideología a combatir. Es por ello, entre otras razones, que la ASEAN se fundó en 1967 con el impulso de Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia.

En su lucha contra el comunismo, Indonesia, ante la perspectiva de que la nueva Timor Oriental, emergida del fin del periodo colonial portugués en 1975, se constituyera como un ente comunista dirigida por el Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente[27], FRETILIN, cercano a China, decidió invadir y ocupar Timor Oriental en 1975 hasta 1999[28]. Ocupación, que costó la vida a miles de ciudadanos de Timor Oriental[29].

[27] La traducción al español sería: Frente Revolucionario de Timor Oriental Independiente.

[28] Kilcullen, D. (2009). *The accidental guerrilla. Fighting small wars in the midst of a big one*. London, Hursr&Company. P. 208.

[29] Recomiendo leer los resultados de la exhaustiva investigación sobre la violencia ejercida por Indonesia en la ocupación de Timor Oriental del informe Chega. Se puede encontrar aquí: http://chegareport.org/Chega%20All%20Volumes.pdf

Por ello, como cuarta variable a destacar, emerge el auge y caída de Indonesia en clave de liderazgo regional e internacional. La llegada al poder de Suharto puso punto final a una Indonesia que deseaba configurarse como, no solo, líder regional, sino como uno de los líderes globales de los países no alineados. De hecho, algunos autores denominan el periodo de Suharto en política exterior como un periodo de invisibilidad, debido al escaso interés que mostró Indonesia en la toma de decisiones de temas regionales y globales.

El largo periodo de gobierno de Suharto finalizó abruptamente en 1998 en medio de una grave crisis económica que devastó la economía del país y forzó a Suharto a dimitir y asumir, de manera interina, Habibie el cargo de presidente hasta la celebración de nuevas elecciones, que se llevarían a cabo el 1999, las primeras elecciones libres desde 1955.

Por ello en la actual etapa está por determinar si Indonesia ¿desea volver a tener un rol y liderazgo protagonista como el que ostentó la Indonesia de Sukarno? si ¿persigue erigirse como el tercer gigante asiático? y, en consecuencia, tener un mayor rol y también una mayor responsabilidad en la región o bien ¿desea seguir con un perfil bajo en política exterior al cobijo de la ASEAN?

Así, en 1999, con la celebración de las primeras elecciones legislativas totalmente libres Indonesia se convirtió en la tercera mayor democracia del mundo tras India y los Estados Unidos, y en la primera dentro del mundo musulmán. Desde entonces, en opinión del autor, ha recorrido con éxito un camino por la senda de la democracia que llega hasta el presente, todo ello, influido por un entorno regional y global extremadamente cambiante y dinámico.

Será en este nuevo entorno estratégico y en este nuevo periodo democrático donde se procederán a analizar las cinco variables geopolíticas claves del país que son: geografía, política, económica, religiosa y ASEAN para determinar cuál es el valor y la importancia geopolítica presente y futura de Indonesia.

Indonesia como eje geopolítico en el Indopacífico

La primera de las grandes variables que explican el valor geopolítico de Indonesia es su posición geográfica, que otorga a Indonesia diversos vectores estratégicos que le podrían ayudar a aumentar de manera potencial[30] su poder en las áreas política,

[30] Evan A. L. (June 2011). The enduring strategic trinity: explaining Indonesia's geopolitical Architecture. *Journal of the Indian Ocean Region*. Vol. 7, n.º 1, p. 95.

económica y militar si son sabiamente explotadas. Así, Indonesia disfruta de una posición geográfica clave para entender su valor estratégico regional e internacional, que le convierten en el verdadero país del Indopacífico, al conectar ambos océanos y situarse, a ojos de la propia Indonesia, en el centro del triángulo compuesto por India, Australia y Japón[31]. Esta posición de centralidad en la región, junto a su liderazgo económico y poblacional con 273 millones de personas[32], le otorga el liderazgo natural, que no de facto, dentro del Sureste Asiático.

El archipiélago de Indonesia con sus más de 17.000 islas ocupa a nivel terrestre 1,8 millones de km^2 y 5,8 millones de km^2 de área marítima, siendo el mayor Estado archipelágico del mundo. Área marítima que se reparte de la siguiente manera: 0,3 millones de km^2 de aguas territoriales, 2,8 millones de km^2 de aguas archipelágicas y 2,7 millonez de km^2 de zona economía exclusiva[33].

Indonesia se expande desde la provincia de Aceh, en la isla de Sumatra, que se constituye como el flanco más occidental del país, hasta la frontera con Papúa Nueva Guinea por el flanco oriental, siendo la distancia entre ambos puntos de más de 4.700 km. Respecto a la parte norte del país, la isla de Kalimantan[34], se constituye como el vértice superior del triángulo, que aglutina, junto a Sumatra y Java, a la vasta mayoría de la población del país.

Indonesia presenta fronteras terrestres con Malasia, Timor Oriental y Papúa Nueva Guinea, y comparte frontera marítima con diez países: los países anteriormente citados, así como la India, Tailandia, Australia, Singapur, Filipinas, Vietnam y Palau. Por tanto, Indonesia está conectada con el Australasia, Asia del Sur y el Sureste Asiático peninsular e insular.

Si bien Indonesia posee más de diecisiete mil islas, solo alrededor de dos mil están habitadas. Las más importantes son las islas de Sumatra, Java, Kalimantan, los archipiélagos de las Célebes y las Molucas, Papúa y una serie de pequeñas islas que continúan la

[31] Scott, D. (First Published August 1, 2019). Indonesia Grapples with the Indo-Pacific: Outreach, Strategic Discourse, and Diplomacy. Research Article. 199. https://doi.org/10.1177/1868103419860669

[32] Dato obtenido en: https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=ID

[33] Oegroseno, A. H. Indonesia's Maritime Boundaries. En: Cribb, R. y Ford, M. https://www.cambridge.org/core/books/abs/indonesia-beyond-the-waters-edge/indonesias-maritime-boundaries/C950A6EAE31A6E58B0B61F94BC60FD8B

[34] En Indonesia, la isla de Kalimantan se refiere a la isla de Borneo. Isla, dividida entre tres países: Brunei, los estados malayos de Sabah y Sarawak e Indonesia.

estela de Java, como son las islas de Bali, Lombok y Flores. Por último, Indonesia contiene en su seno una diversidad extrema en lo lingüístico, étnico, religioso, económico y geográfico.

Esta orografía salpicada de islas ha producido un país muy fragmentado, dificultando el gobernarlo y el protegerlo, pero también complicando la comunicación entre sus distintas partes, siendo la comunicación y logística entre islas un aspecto clave en Indonesia. Junto a la diversidad geográfica, el reparto de las riquezas naturales también está muy dividido, encontrándose los recursos de petróleo principalmente en la isla de Sumatra, y los minerales en las islas más orientales del país, como muestran los yacimientos del oro en Papúa.

El archipiélago de Indonesia, también denominado Nusantara, es, ante todo, un cruce de múltiples caminos. De hecho, la denominación de Nusantara quiere decir, traducido del javanés, *situado entre islas*[35] y, como la palabra expresa, Indonesia se encuentra entre dos grandes continentes: por un lado, una parte de Asia, personificada por el Sureste Asiático peninsular y por otra Australasia. Por ello, el archipiélago de Indonesia es un punto de conexión intercontinental, aspecto minusvalorado pero que goza de una gran importancia.

Junto a esta valiosa y fundamental conexión, el archipiélago de Indonesia se establece como un perfecto cruce de caminos entre el océano Índico y el Pacífico. Por lo tanto, Indonesia se constituye como la principal vía de navegación entre los dos grandes océanos llamados a jugar un papel decisivo en el siglo XXI.

Es importante señalar que Indonesia goza de continuidad marítima tanto por el Índico como el Pacífico y el mar del Sur de China, aspecto que le convierte en el principal actor marítimo de la región.

Vinculado a ello, Indonesia es también la cabeza de puente que da entrada y salida por el flanco occidental al mar del Sur de China. Por lo que su posición es clave como vía de tránsito en uno de los mares más recorridos y convulsos del mundo. Mar que se ha convertido en una de las principales áreas en disputa en el entorno asiático, debido a las pretensiones chinas de dominar

[35] VOI. Indonesian Geopolitics With Archipelago Insights: Definition, Function, And Objectives.
https://voi.id/en/news/39823/indonesian-geopolitics-with-archipelago-insights-definition-function-and-objectives#:~:text=The%20Purpose%20of%20Archipelagic%20Insight,cooperative%20relations%20and%20mutual%20respect

todo lo que se encuentra bajo su famosa línea de 9 puntos. El mar de Sur de China no solo es clave por el conflicto latente entre China y el resto de los países involucrados como Vietnam, Malasia, Filipinas, Taiwán e Indonesia, sino, sobre todo, porque por sus aguas circula buena parte del comercio mundial, constituyéndose en una de las principales arterias económicas del mundo.

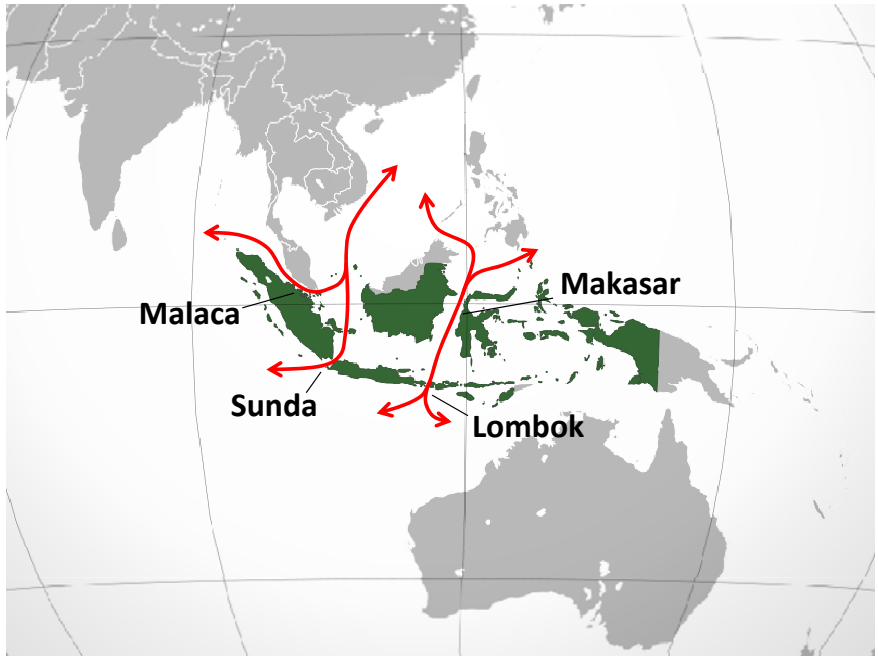
La segunda variable geográfica por destacar y vinculada a su carácter marítimo es que en su seno se encuentran cuatro estrechos claves para la navegación, tanto de barcos comerciales como militares, así como de submarinos, como prueba el hecho de que Indonesia esté detectando en los últimos años drones submarinos chinos en sus aguas, con el objetivo, más plausible, de recopilar datos para la correcta navegación de su flota de submarinos. Dentro de estos estrechos, destacan los de Malaca, Makasar, Sunda y Lombok. Los últimos conectan directamente ambos océanos.

Respecto a Malaca, este estrecho, representa a la perfección el termómetro de la economía mundial. Por sus aguas navegan diariamente los grandes barcos portacontenedores que comunican las grandes economías del Lejano Oriente como Japón, la República Popular de China y Corea del Sur con el resto del mundo. Por esas aguas circulan enormes cantidades de recursos energéticos como gas natural licuado o petróleo e ingentes cantidades de recursos minerales que alimentan las industrias desarrolladas del Este de Asia. El estrecho de Malaca se constituye así como uno de los principales puntos críticos para el correcto flujo del comercio mundial y, de hecho, se puede argumentar que, junto a los estrechos de Ormuz y los canales de Panamá y Suez, es el más importante del mundo. Sin embargo, la piratería, el crimen organizado, los recurrentes accidentes y el embotellamiento continuo constituyen uno de los principales retos a los que se debe enfrentar Indonesia, junto al resto de países parte del estrecho de Malaca, para mantener su buen funcionamiento y seguir siendo una de las principales arterias económicas del mundo.

Respecto a los otros dos estrechos, Sunda y Lombok, el primero se sitúa como la frontera natural marítima de la isla de Java con Sumatra y el estrecho de Lombok se conforma como la linde marítima entre las islas de Bali y Lombok. Ambos estrechos son cruciales vías de paso entre el mar de Java, que es clave para Indonesia, y el océano Índico. Junto a ello, ambos estrechos, son la principal vía alternativa o complementaria a Malaca, en caso de embotellamiento para facilitar la conexión entre los océanos

Pacífico e Índico, si bien suponen un mayor recorrido. El estrecho de Lombok goza incluso de una importancia superior al de Sunda, ya que es parte esencial de la autopista marítima que comunica las economías del Este de Asia y el resto del mundo a través del Índico, siguiendo la estela del estrecho de Makasar, que conformaría el cuarto y último gran estrecho bajo el control de Indonesia.

Principales estrechos en el archipiélago de Indonesia



Fuente: elaboración propia

Estos cuatro estrechos hacen de Indonesia un país determinante no solo para garantizar un correcto flujo comercial entre las economías del Asia del Este y el resto del mundo, sino también como vía de acceso a Australia desde el Lejano Oriente a través de los estrechos de Makasar y Lombok.

En tercer lugar, Indonesia es una nación marítima por excelencia y por *derecho*. Por eso, Indonesia ha jugado un papel clave en el desarrollo de la legislación internacional marítima. Prueba de ello es su declaración de Estado archipelágico en 1957 que tuvo una gran repercusión al exigir la soberanía sobre la totalidad de

las aguas que componían el archipiélago. Como se mostró con anterioridad, el reconocimiento por parte de UNCLOS en 1982 de los Estados archipelágicos supuso una victoria sin parangón para Indonesia.

Por último, junto a la posición geográfica, Indonesia, como referente principal del Sureste Asiático, presenta otra característica clave para entender su importancia geopolítica. En toda su extensión terrestre y marítima, ejerce también de cruce de caminos entre diversos polos tecnológicos, económicos, etnoculturales y, como explican Rabasa y Chalk, también bastiones militares, que hacen de Indonesia el rompeolas donde pueden observarse estas dinámicas. Así y a nivel militar, las líneas marítimas de Indonesia son testigos del tránsito, por ejemplo, de tropas estadounidenses entre sus bases del golfo Pérsico y el Lejano Oriente[36]. De hecho, en Indonesia, y a nivel religioso, tanto el hinduismo como el budismo, provenientes de la actual India, han dejado una huella muy importante en el país. Por el lado económico, Indonesia, como fuente principal de materias primas y recursos naturales y energéticos, siempre ha gozado de una posición privilegiada, tanto para obtener facilidades para la exportación de sus productos, como, y, sobre todo, por la importancia que las economías más potentes de la región otorgan a sus recursos y a sus líneas marítimas como las verdaderas autopistas comerciales. Si bien, Indonesia todavía no es un polo tecnológico en sí, debido a su falta de inversión en I+D+I, aspecto que lastra su apuesta por poseer un mayor poder regional y global, sí que está atrayendo importantes inversiones de alto valor añadido tecnológico.

Por todo ello, cabe concluir que la posición central de Indonesia en el Indopacífico como importante cruce de caminos terrestres y marítimos provoca que el rol y sobre todo la estabilidad de Indonesia juegue un papel fundamental en todo el entramado de Asia y que, asimismo, Indonesia disponga del potencial para convertirse en una superpotencia, al menos, marítima. A pesar de esta potencialidad manifiesta, la falta de iniciativa política ha hecho descarrilar algunos de los intentos más llamativos a la hora de mejorar y potenciar el rol marítimo de Indonesia. Entre ellos, destaca el fracasado proyecto del presidente Joko Widodo de hacer de Indonesia una potencia marítima clara del Indopacífico

[36] Rabasa, A. y Chalk, P. Indonesia's Transformation and the Stability of Southeast Asia. *Rand Corporation*. [Consulta:16 de febrero de 2022]. https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1344.html

anunciado en su primer año de gobierno y que ha quedado en un deseo pasajero.

Fuerzas y vulnerabilidades en el ascenso económico indonesio

Indonesia, a nivel económico, presenta un futuro brillante, como indican multitud de estudios, que sitúan a Indonesia como la cuarta economía global en el año 2050, tras los gigantes chino, indio y americano. Un apunte interesante es que Indonesia es ya, a nivel global, el país donde el mercado de comercio electrónico está creciendo más rápido. Y, de hecho, en el futuro más cercano se convertirá en la gran economía digital del entorno ASEAN.

Si bien, existen ciertos problemas que deben resolverse para mantener y proteger el crecimiento económico en el país. Algunos de estos problemas son: la muy baja inversión en I+D, que no supera el 0,1 %[37], las dificultades de Indonesia para su inmersión en la actual revolución 4.0, vinculado a su escasa inversión en *ciencia,* la escasa protección medioambiental, que lastra sus exportaciones, la todavía corrupción imperante en buena parte del estamento público del país, que lastra la eficacia de las instituciones públicas, o el actual sistema sanitario, con grandes carencias y sin capacidad tecnológica para producir la vacuna contra la COVID-19, como sí han hecho China e India. De hecho, la pandemia de la COVID-19 ha desnudado sin piedad las debilidades en el ámbito sanitario del país y en la propia estructura burocrática del Estado.

Indonesia, desde la grave crisis económica del año 1998, que se extendió hasta el año 2000, ha mantenido un sólido crecimiento económico, solo atenuado por la crisis financiera global de 2008. Los números son claros. Indonesia ha multiplicado por tres su producto nacional bruto desde 1998, convirtiéndose en la séptima más grande del mundo en $ PPP, dejando atrás a naciones tan importantes como Reino Unido o Brasil. De hecho, su contribución a la riqueza mundial se encuentra en un aumento constante. En la actualidad, la economía indonesia representa un 2,5 % de la riqueza global superando a países como Reino Unido o Francia[38].

[37] UNESCO. R&D spending by country. http://uis.unesco.org/apps/visualisations/research-and-development-spending/

[38] Statista.*The20countrieswiththelargestproportionoftheglobalgrossdomesticproduct(GDP) based on Purchasing Power Parity (PPP) in 2020.* https://www.statista.com/statistics/270183/countries-with-the-largest-proportion-of-global-gross-domestic-product-gdp/

Debido a que Indonesia está gozando de un crecimiento económico sostenido en las dos últimas décadas, el país ha ido mejorando en buena parte de los indicadores económicos claves a la hora de reflejar el avance del país. Indonesia ha reducido los niveles de pobreza drásticamente, ha elevado la renta per cápita hasta los doce mil $ PPP el año 2021 y en un indicador tan clave como el GINI, Indonesia ha mejorado sustancialmente. A nivel regional y dentro de ASEAN, la economía indonesia no solo es la mayor, sino que representa alrededor de un 30 % del total de esta. Siendo uno de los motores económicos regionales y uno de los mercados potenciales[39] con más atractivo por sus fortalezas internas. Aspecto que le ha situado como única nación del Sureste Asiático que es miembro del G 20, junto a los otros colosos económicos asiáticos como India, República de Corea, República Popular China, Japón y Australia. Todos los indicadores señalan que seguirá disfrutando del liderazgo económico en la región del Sureste Asiático.

Sin embargo, a pesar de estas buenas cifras, Indonesia sigue sufriendo crónicos problemas estructurales que están ralentizando el crecimiento económico del país y que se sintetizan en tres áreas. La primera de ellas, la institucional, donde Indonesia sigue viéndose afectada por altos índices de corrupción, que no han podido ser atajados, y que siguen dañando el correcto funcionamiento del Estado indonesio a todos los niveles.

A nivel logístico, Indonesia todavía tiene un gran margen de mejora a la hora de incrementar su competencia logística, como prueba la puntuación del Índice de Manejo Logístico. Debido a su concepción archipelágica, Indonesia presenta retos colosales en el área de las infraestructuras, ya que tiene el dilema de mover entre islas no solo personas y mercancías, sino también energía y datos. Como muestra de sus problemas, recogemos su baja puntuación en el índice de manejo logístico[40] desarrollado por el Banco Mundial, que sitúa a Indonesia en el puesto 51, con una puntación de 3,08 sobre 5, por detrás de países de su entorno como Malasia y Tailandia. El futuro económico de Indonesia pasa,

[39] Moudgil, S. (17 july 2017). Re-converging India-indonesia 'strategic tridents': economics, security and geopolitics. [Consulta: 31 de enero de 2022]. https://maritimeindia.org/re-converging-india-indonesia-strategic-tridents-economics-security-and-geopolitics/

[40] El nombre oficial del indicador es The Logistics Performance Index, lo he traducido al español para su mejor comprensión. El índice analiza las capacidades logísticas de un país analizando varias variables entre las que destacan sus infraestructuras, la gestión de aduanas, su competencia logística, etc. Para más información, recomiendo ver: https://lpi.worldbank.org/international/aggregated-ranking

así, por mejorar la vasta red de carreteras, puertos, aeropuertos, centros de transmisión de datos y electricidad, etc. En este aspecto, las posibilidades que ofrece a Indonesia el proyecto *One Belt One Road* de China es determinante en la forma en la que se gestionen las relaciones bilaterales entre ambos países en el futuro más cercano. De hecho, la posibilidad de que China sea el gran financiador de la obra pública que necesita Indonesia representa un gran dilema para la actual élite política. Podría producirse una relación de dependencia que limitaría la acción exterior de Indonesia en asuntos claves para el país, como la defensa de las aguas territoriales del archipiélago de las Natuna, de las que una parte reclama China al estar encuadrada en su línea de nueve puntos.

Por último, la falta de seguridad jurídica, vinculada a un cierto nacionalismo económico, ponen en entredicho la arquitectura jurídica del país a la hora de atraer inversión extrajera, sobre todo, centrada en sus industrias extractivas y energéticas.

Uno de los grandes debates y, al mismo tiempo, dilemas que existen en el debate político-económico en Indonesia, está centrado en cómo explotar y gestionar los recursos naturales del país. Si bien la herida colonial con los dos países colonizadores de Indonesia, como Holanda y Japón, está cerrada y suturada, el largo periodo colonial que sufrió Indonesia, más de tres siglos, ha marcado a fuego el discurso económico de la élite política del país. Así como Sukarno ejecutó una política claramente proteccionista a la hora de desarrollar la industria de los recursos naturales del país, Suharto tomó una dirección opuesta, sabedor de que Indonesia carecía tanto de la tecnología como del capital necesarios para dicha explotación. Es por ello por lo que, bajo Suharto, Indonesia se abrió al capital internacional, principalmente americano y japonés en un principio, y desde los 90 también chino, para desarrollar sus ingentes recursos naturales.

El periodo democrático iniciado en 1999 con las primeras elecciones legislativas totalmente libres dio también inicio a otro debate sobre cómo desarrollar dichos recursos naturales. El actual gobierno de Joko Widodo, que permanecerá en el poder hasta 2023, ha sido acusado desde su llegada al poder en 2014 de vender el país a China, y por ello desde la campaña electoral de las elecciones presidenciales de 2019, donde fue acusado de ser prochino, Joko Widodo, ha vuelto a mover el péndulo, ligeramente, y ha girado hacia unas políticas más proteccionistas en el área económica, sobre todo a nivel de narrativa. Todo ello ha

producido que se hayan generado dudas en el inversor internacional sobre la seguridad jurídica en el país, lo que ha dañado la credibilidad económica del país.

Junto a ello, la creciente dependencia de China tanto para las exportaciones como para la gran cantidad de inversión realizada por el gigante chino en Indonesia, suscita asimismo un gran debate en el país sobre cuál debe ser la posición de Indonesia, caso de tomarla, en la competición entre Estados Unidos, tradicional socio en el ámbito de la defensa, y la República Popular China, nuevo socio económico de creciente influencia en la economía indonesia, sobre todo, como se ha citado, en sus infraestructuras.

El rol energético de Indonesia: productor y distribuidor de recursos energéticos

Indonesia es un país bendecido por su abundancia de recursos naturales y ahí radica una de sus fortalezas. Entre ellos destacan los históricos depósitos de petróleo de Java, Sumatra y Kalimantan que fueron buscados con ahínco por Japón durante la Segunda Guerra Mundial. De hecho, un aspecto poco conocido de Indonesia es que fue miembro de la Organización de los países exportadores de petróleo, OPEP, desde 1962 a 2008, año en el que, debido a su fuerte crecimiento económico y por lo tanto de la demanda de petróleo, el país se convirtió en un importador neto de petróleo y abandonó dicha organización[41].

Estos recursos petrolíferos le han permitido ser menos dependiente de las fluctuaciones del precio del barril de crudo y, al mismo tiempo, reducir considerablemente la factura energética originada por el petróleo, si bien sus importaciones no han hecho sino aumentar.

Indonesia es uno de los grandes exportadores de gas natural a nivel mundial y el séptimo de gas natural licuado[42], uno de los tres países líderes en el mercado de gas en Asia junto a Australia, Malasia y Myanmar, y uno de los tres grandes mercados del gas junto al nor-

[41] Como nota curiosa, Indonesia volvió a unirse a la OPEP en enero de 2016 para suspender su membresía pocos meses después. Ver: https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/25.htm

[42] U.S. Energy Information Administration, Country Analysis Executive Summary: Indonesia. https://www.eia.gov/international/content/analysis/countries_long/Indonesia/indonesia.pdf

teamericano y al europeo[43]. Los principales importadores asiáticos son Japón, Corea del Sur y la República Popular de China.

Si petróleo y, sobre todo gas, son activos claves para Indonesia, existe un tercero, que dentro del mix energético del país y de otros países de Asia, como China e India, es clave: el carbón.

Mientras en Europa nos encontramos en un claro proceso de descarbonización, el panorama en el Indopacífico es netamente diferente y, de hecho, el carbón es uno de los componentes principales en el mix energético de muchos países que no disponen de alternativas energéticas claras. Aquí el caso de India es el paradigmático, pero otros como el de China o Pakistán son importantes. De hecho, en el año 2020, Indonesia se situó como el tercer gran productor de carbón del mundo[44], tras China e India, con 551.000 toneladas. Un dato significativo es que Indonesia, antes de 1999, ni siquiera aparecía en el top 10 de países productores, pero poco a poco ha ido desarrollando esta industria. De hecho, al calor de su creciente producción de carbón, fue aumentando su capacidad exportadora[45], hasta convertirse hoy en día en la primera potencia exportadora de carbón del mundo por peso con 405 mt, con dos países claves en su mercado como India y China.

Por último, Indonesia es el mayor productor a nivel mundial de biodiesel[46], siendo esta otra de las fortalezas de las que dispone Indonesia, que ha tratado de maximizar desde los inicios de la industria del biodiesel en Indonesia.

A nivel energético, Indonesia es también un área clave para la distribución y el tránsito de productos energéticos, ya que por sus aguas circulan la gran mayoría de los recursos energéticos consumidos por las grandes economías desarrolladas del este de Asia como Japón, la República de Corea y la República Popular de China. Por ello, se puede inferir que el rol energético de Indonesia no solo se explica por los recursos que produce y exporta, sino también por su posición geográfica, que le convierte en la principal autopista energética por vía marítima del mundo. Es

[43] Furfari, S. (2012). *Política y geopolítica de la energía. Un análisis de las tensiones internacionales en el siglo XXI*. Fundación de la energía de la Comunidad de Madrid. París. P. 196.

[44] Enerdata, Coal and lignite production. [Consulta: 8 de febrero de 2022]. https://yearbook.enerdata.net/coal-lignite/coal-production-data.html

[45] IEA. Exports. [Consulta: 8 de febrero de 2022]. https://www.iea.org/reports/coal-information-overview/exports

[46] Antara News. Indonesia is world's largest biodiesel producer: Hartarto. https://en.antaranews.com/news/173370/indonesia-is-worlds-largest-biodiesel-producer-hartarto

por ello que, una Indonesia estable es imprescindible para garantizar la seguridad energética, entre otros, de los colosos asiáticos.

Junto a los recursos energéticos del petróleo, gas natural, carbón y biodiesel, Indonesia a lo largo de su geografía está asimismo bendecida por importantes depósitos de minerales claves a nivel industrial. Dentro de ellos, destacan, sobre todo, níquel, cobre, bauxita, oro y estaño.

Respecto a la bauxita[47], Indonesia en la década pasada se situó como el quinto productor a nivel mundial y tercero asiático tras Australia y China, con una producción en 2020 de 23.000.000 de toneladas. En cuanto al níquel, Indonesia en el año 2020 fue el líder mundial con una producción de 760.000 toneladas[48], controlando el 30,4 % de la producción mundial. Respecto al estaño, Indonesia posee, ya que es una empresa estatal, la segunda productora de estaño del mundo, PT Timah[49]. Por último, existen otros recursos mineros de gran valor como el oro, cuya producción esta simbolizada en la mina de Grasberg localizada en la isla de Papúa, la mayor del mundo a cielo abierto. En el año 2020, Indonesia fue el décimo país del mundo y segundo asiático en el ranking[50] de productores, con 100,9 millones de toneladas, lejos, eso sí, de los puestos de cabeza ocupados por China con 368,3 toneladas, Rusia 331,1 toneladas y Australia 327,8 toneladas.

Por último, no podemos finalizar el análisis de los recursos naturales y minerales del país sin comentar, si bien brevemente, la potente industria maderera y pesquera del país. Indonesia es el mayor exportador de maderas tropicales del mundo, siendo esta una de las industrias más florecientes del país. Junto a la madera, Indonesia posee una muy potente agricultura y ganadería, que la convierte en uno de los principales productores de productos alimentarios de la región. A nivel de recursos marinos, Indonesia, debido a sus amplias posesiones marítimas, es el segundo mayor productor de recursos marinos del mundo.

47 Statista. Major countries in worldwide bauxite mine production from 2010 to 2020. https://www.statista.com/statistics/264964/production-of-bauxite/#:~:text=Bauxite%20is%20a%20type%20of%20aluminum%20ore%20and,Bauxite%20can%20also%20be%20used%20as%20an%20abrasive.

48 Nickel facts. [Consulta: 8 de febrero de 2022]. https://www.nrcan.gc.ca/our-natural-resources/minerals-mining/minerals-metals-facts/nickel-facts/20519

49 TIM. Tin for the Future. [Consulta: 8 de febrero de 2022]. https://www.international-tin.org/wp-content/uploads/2018/08/Tin-for-the-Future-Introduction-to-the-tin-market-and-the-International-Tin-Association.pdf

50 Paramásinformaciónver:https://www.gold.org/goldhub/data/historical-mine-production

Indonesia y su apuesta por el multilateralismo y la democracia

Dentro de la variable política, Indonesia presenta unas características determinantes a la hora de analizar su importancia geopolítica tanto a nivel regional, centrado en su entorno del Indopacífico, como, y, si bien de una manera más tangencial, dentro del mundo musulmán.

Indonesia es la tercera democracia en términos numéricos a nivel mundial tras India y los Estados Unidos, y la mayor democracia dentro del mundo musulmán. Estos dos aspectos son claves para poner en valor el importante proceso democratizador[51] que tuvo su inicio en 1999 y que ya, pasadas más de dos décadas, se ha consolidado plenamente, a pesar de algunos factores negativos como son la corrupción crónica, el débil imperio de la ley, el deficiente funcionamiento de ciertas instituciones públicas[52] o el aumento de la intolerancia religiosa[53].

Dentro del entorno asiático, la democracia indonesia ha superado las primeras dificultades que tuvo, convirtiéndose en uno de los polos en defensa de la democracia, como sistema de gobierno en una región donde las democracias son pocas y donde, en la última década, los índices de calidad democrática y de libertades han descendido dramáticamente[54].

En segundo lugar, Indonesia se presenta a sí misma también como un ejemplo dentro del mundo musulmán de que la democracia, el desarrollo económico y las libertades políticas son compatibles. Este aspecto no es menor, porque en la práctica totalidad de los países musulmanes, o con amplias concentraciones de ciudadanos musulmanes no son democracias.

La imagen de Indonesia como baluarte de la democracia a nivel mundial y específicamente dentro del mundo musulmán ha sido recurrentemente proyectada por los distintos gobiernos indonesios desde 1999. Nunca se ha optado por la imposición como medida de aceptación de la democracia, respetando el principio

51 Suryadinata, L. (2002). *Elections and politics in Indonesia.* Singapur, ISEAS.

52 Global Policy Journal. (4 September 2018). Will Indonesia Emerge as Asia's Third Giant? - A conversation with GGF 2030 fellow Liana Lim Hinch. https://www.globalpolicyjournal.com/blog/04/09/2018/will-indonesia-emerge-asias-third-giant-conversation-ggf-2030-fellow-liana-lim

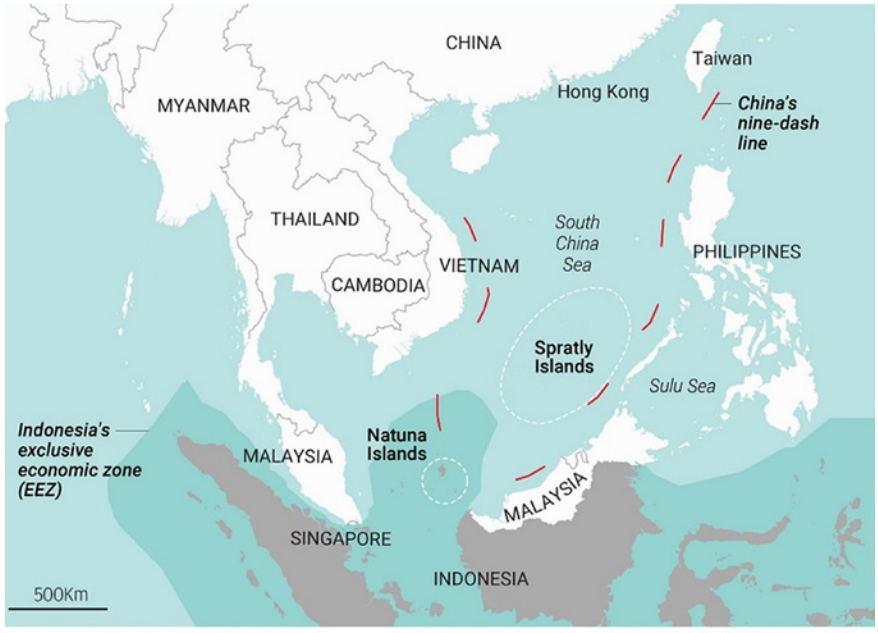
53 Hadiz, V. R. (2016). *Islamic populism in Indonesia and the Middle East*. Cambridge, Cambridge University Press. P. 14.

54 Ver informe: https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege/countries-and-regions

de no interferencia[55]. El aspecto democrático de Indonesia constituye, así, uno de los principales activos políticos del país. De hecho, le ha permitido escalar su pedigrí a nivel mundial y situarse dentro de las grandes potencias que defienden los principios de libertad y mirar de tú a tú a otros países democráticos[56].

En tercer término, Indonesia defiende a ultranza el multilateralismo y la negociación como herramientas de solución de los problemas regionales y globales, y para introducir cambios en la realidad internacional, más cercanos a sus intereses. Este aspecto es clave para situar a Indonesia ante la perspectiva de algunas de las situaciones de tensión que se están dando a nivel regional en el Indopacífico, vinculadas sobre todo a los deseos chinos de apropiarse de la práctica totalidad del mar del Sur de China.

Línea de los 9 puntos china



Fuente: https://www.scmp.com/week-asia/explained/article/3163035/indonesias-land-and-maritime-border-disputes-malaysia

55 Piccone, T. y Yusman, B. Indonesian Foreign Policy: 'A Million Friends and Zero Enemies'. https://www.brookings.edu/articles/indonesian-foreign-policy-a-million-friends-and-zero-enemies/

56 Weatherbee, D. E. (2013). *Indonesia in ASEAN. Vision and reality*. Singapur, ISEAS. P. 21.

En el caso concreto de Indonesia, China, reclama como suya una porción marítima que se encuentra dentro de su zona económica exclusiva, generada por las islas Natuna, bajo soberanía de Indonesia. Ante el unilateralismo y el revisionismo chino, Indonesia siempre ha defendido la solución de la disputa en base a la Convención del Mar de Naciones Unidas[57], que es favorable a los intereses indonesios. Esta defensa del multilateralismo, refrendada a través de su pertenencia a ASEAN, supone un punto clave en su relación con China y en la creciente rivalidad de Estados Unidos y la República Popular China en el Indopacífico.

La defensa del multilateralismo como herramienta de solución a los problemas regionales y globales[58] están directamente conectados en el caso de Indonesia con la defensa del Orden Mundial actual. Su defensa está abierta a cambios, pero desde Indonesia, no se atacan los principios y valores sobre los que se asientan en la actualidad los pilares del presente Orden Mundial. Todo cambio debe ser pactado y acordado.

Indonesia, dentro de su defensa cerrada del multilateralismo, siempre ha perseguido cambios en las estructuras de poder regional que le fueran negativos, reducir en la medida de lo posible la presencia de grandes potencias en su región y que sus objetivos sean escuchados[59].

UNCLOS e Indonesia

Indonesia, como país marítimo por excelencia, es un firme defensor de UNCLOS. Como se expuso al comienzo del documento, fue en el año 1957 cuando Indonesia se declaró Estado archipielágico, originando un terremoto geopolítico que significó un antes y un después para Indonesia y para toda la región del Indopacífico.

UNCLOS, que se refiere a la Convención para el Derecho del Mar de Naciones Unidas, establece, entre otros aspectos claves, que las doce primeras millas marítimas se constituyen como mar territorial y las doscientas primeras millas se corresponden con la

[57] I Made Andi Arsana. Understanding China around Natuna and how Indonesia should respond. *The Jakarta Post*. https://www.thejakartapost.com/opinion/2021/12/20/understanding-china-around-natuna-and-how-indonesia-should-respond.html

[58] Septiari, D. Indonesia calls for strengthened multilateral institutions as UN turns 75. *The Jakarta Post.* https://www.thejakartapost.com/news/2020/09/23/indonesia-calls-for-strengthened-multilateral-institutions-as-un-turns-75.html

[59] Weatherbee, D. E. (2013). *Indonesia in ASEAN. Vision and reality*. Singapur, ISEAS. Pp. 16-17.

zona económica exclusiva. Para Indonesia, UNCLOS es clave para garantizar la soberanía marítima, jurídica y económica del país. Por ello, para defender sus islas situadas en los ámbitos más remotos del país como el archipiélago de Natuna, la protección otorgada por UNCLOS es clave ante la debilidad de sus capacidades militares. Por ello, UNCLOS, es clave frente a los intentos chinos de hacerse con el control de áreas que bajo el paraguas jurídico de UNCLOS pertenecen a Indonesia.

En segundo lugar, la defensa de UNCLOS es una apuesta clara y decidida del país por la gestión de la realidad internacional por medio del derecho internacional y choca frontalmente contra las pretensiones chinas en el Indopacífico. De hecho, en diversos encuentros bilaterales entre Indonesia y Japón, ambos países han defendido la necesidad de articular un orden marítimo[60] basado en normas, señalando claramente a China y sus pretensiones expansionistas marítimas, como apunta Sam Roggeveen[61], Indonesia no permitirá que China sea la potencia marítima en el entorno del Sureste Asiático. Por ello, una Indonesia fuerte y estable que pueda contrarrestar las maniobras chinas es crucial para mantener el equilibrio en el entorno marítimo del Indopacífico.

En tercer lugar, esta apuesta por el multilateralismo podría esconder una clara debilidad, centrada en sus débiles capacidades militares. De hecho, es en el área de las capacidades de defensa donde Indonesia posee un mayor lastre a su proyección regional y global y, por tanto, a la adquisición de mayores cotas de poder. Sus Fuerzas Armadas[62] cuentan con alrededor de 400.000 efectivos activos, situándose detrás de la primera potencia militar del Sureste Asiático en números activos, esto es, Vietnam, y muy lejos de China e India, con 2 y 1,4 millones respectivamente.

Pero no solo el número es inferior a algunos de sus vecinos más importantes, las capacidades materiales son débiles. Indonesia no posee ningún portaviones, ni tampoco destructores, y de los

[60] Suoneto, N. and Evander, A. Assessing Prabowo Subianto's Defense Diplomacy Nearly two years on from his surprise appointment, how do the efforts of the Indonesian Defense Minister hold up? *The Diplomat*. https://thediplomat.com/2021/06/assessing-prabowo-subiantos-defense-diplomacy/

[61] Roggeveen, S. Indonesia makes a big defence statement. *Lowi Institute*. https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/indonesia-makes-a-big-defence-statement

[62] Toda la información obtenida sobre sus Fuerzas Armadas proviene de https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=indonesia

cinco submarinos que poseía, uno de ellos, el Nanggala II[63], desapareció frente a las costas de Bali el 21 de abril de 2021 tras más de cuarenta años de servicio. Si en el ámbito naval la situación es deficiente, las fuerzas aéreas y terrestres están más equilibradas. Puede sorprender que un país marítimo por excelencia tenga unas fuerzas navales tan escasas, pero la respuesta radica en que Indonesia siempre ha considerado que los problemas de seguridad eran de carácter interno. Se explica por las diversas insurgencias que han brotado por el país desde 1945. Ello ha provocado que una vez que China ha decidido hacerse con el control de parte de la zona económica exclusiva de las islas Natuna, Indonesia se ha haya encontrado con escasos recursos materiales para confrontarles. Y ahí radica que Indonesia haya decidido acelerar el programa de modernización de sus Fuerzas Armadas, como muestra la compra de aviones F 15 a Estados Unidos y 42 Rafale a Francia en febrero de 2022[64].

Esta profunda debilidad lastra profundamente a Indonesia en su ascenso como poder regional, ya que, como argumenta Laksmana, Indonesia todavía no ha podido dotar de seguridad a todo su archipiélago y así ofrecer un fuerte armazón desde el que proyectar poder[65]. De hecho, el vasto archipiélago indonesio es pasto fácil para barcos pesqueros de terceros países, sobre todo del Sureste Asiático, que navegan por sus aguas beneficiándose de los extensos recursos marinos del país[66]. Asimismo, en su deseo de contribuir a la estabilidad y al orden mundial, es un país que ha ido aumentado significativamente su aportación tanto de fuerzas militares como policiales a misiones de pacificación[67] de la Naciones Unidas. El dato es esclarecedor. En noviembre de 2021 Indonesia, con 2.808 tropas, fue el séptimo país a nivel global en número de tropas aportadas. En 2010 aportó 1.795, en el año 2000 había aportado 49 y en el año 1990, únicamente 5. Las misiones de UNIFIL en el Líbano y MONUSCO en la República

[63] Lambang Pristiandaru, D. KRI Nanggala-402 Masih Dicari, Ini Sejarah Upaya Penyelamatan Kapal Selam. *Kompas*. [Consulta: 8 de febrero de 2022]. https://www.kompas.com/global/read/2021/04/24/100716470/kri-nanggala-402-masih-dicari-ini-sejarah-upaya-penyelamatan-kapal-selam

[64] D'urso, S. Indonesia Buys 42 Rafale Fighter Jets And F-15IDs Might Join Them Soon. *Military Aviation*. https://theaviationist.com/2022/02/13/indonesia-buys-42-rafales/

[65] Laksmana, E. A. (June 2011). The enduring strategic trinity: explaining Indonesia's geopolitical Architecture. *Journal of the Indian Ocean Region*. Vol. 7, n.º 1, p. 98.

[66] Heriyanto. Illegal Fishing Costs Indonesia 3 Billion Dollars A Year. https://www.reportingasean.net/illegal-fishing-costs-indonesia-3-billion-dollars-a-year/

[67] UN peacekeeping. Datos recogidos de: Troop and Police Contributors https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors

democrática del Congo son las que se llevan el protagonismo con el grueso de la participación indonesia. Así, Indonesia ha ido paulatinamente aumentando su rol en las misiones de pacificación con el objetivo de labrarse una imagen de país responsable con la estabilidad internacional. Siguiendo este objetivo estableció en octubre de 2018 su propia agenda de cooperación internacional, la Indonesia AID[68] con el objetivo de mejorar la situación en países en desarrollo y, al mismo tiempo, empezar a desarrollar una nueva palanca de poder blando.

Por último, uno de los aspectos más desconocidos de Indonesia en el ámbito exterior ha sido el de intentar personarse como mediador en conflictos dentro del mundo musulmán. El caso más conocido es Afganistán. Los esfuerzos indonesios por intentar iniciar un proceso de diálogo datan del año 2017, cuando el propio presidente de Afganistán, Ashraf Ghani[69], pidió a Indonesia su colaboración con la paz en el país. La respuesta no se hizo esperar y en año 2018, Indonesia se presentó como mediador en el conflicto y organizó con el Consejo de Ulemas Indonesios unas conversaciones trilaterales, denominadas como «Islam as Rahmatan lil Alamin: Peace and Stability in Afghanistan»[70] en la ciudad javanesa de Bogor entre clérigos indonesios, afganos y pakistaníes. Curiosamente, el mundo talibán también estaba invitado a estas conversaciones, pero rechazó la invitación[71]. Los resultados de dicho encuentro fueron infructuosos.

¿Unidos en la diversidad?

Indonesia es un país extremadamente diverso tanto en lo geográfico, con una fragmentación en miles de islas, como en lo

[68] Peresmian Lembaga Dana Kerja Sama Pembangunan Internasional oleh Pemerintah Indonesia.
(Friday, 18/October/2019). https://kemlu.go.id/portal/id/read/695/view/peresmian-indonesia-aid

[69] Arab News. Indonesia to host Taliban at Afghan peace talks. https://www.arabnews.com/node/1637956/world

[70] Anya, A. and Sapiie, M. A. (Fri, May 11, 2018). *The Jakarta Post.* West Java, Bogor. This article was published in thejakartapost.com with the title: President Jokowi opens trilateral ulema meeting at Bogor Palace. Click to read: https://www.thejakartapost.com/news/2018/05/11/president-jokowi-opens-trilateral-ulema-meeting-at-bogorpalace.html
Download The Jakarta Post app for easier and faster news access:
Android: http://bit.ly/tjp-android
iOS: http://bit.ly/tjp-ios.

[71] Umar, A. R. M. Indonesia's "Islamic diplomacy" seeks to broker an Afghan peace. https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/indonesia-s-islamic-diplomacy-seeks-broker-afghan-peace

humano, donde ciudadanos de diferente credo religioso, étnico, lingüístico y cultural conviven, no siempre sin conflictos. Y este es un aspecto clave a destacar, la honda preocupación que los distintos gobiernos de Indonesia han manifestado respecto tanto a la unidad nacional en clave territorial como a las diversas tensiones generadas dentro del país entre los distintos grupos religiosos, étnicos, junto a la propia tensión centro-periferia por la distribución de los recursos, que ya originó dos insurgencias en la década de los 50. Así, si bien el lema oficial del país es *Unidos en diversidad*, esta diversidad extrema no debe esconder las dificultades que el Estado indonesio en su conjunto ha tenido para gestionar esa diversidad desde 1945 hasta el presente.

Hecho que ha condicionado algunos de los movimientos en política exterior de Indonesia, como es el caso de Kosovo, cuya independencia todavía no ha reconocido[72]. Más si cabe, cuando Indonesia se ha visto afectada por movimientos separatistas en el pasado como los de Aceh y Molucas, y en el presente, en la provincia de Papúa. Sin olvidar que Timor Oriental vio la luz como país independiente en 1999 tras rechazar la oferta de más autonomía de Indonesia, haciendo real la pesadilla separatista que para la élite indonesia siempre ha existido en el país.

En Indonesia podemos encontrar más de 750 diferentes grupos étnicos[73], entre los que sobresalen por encima del resto, los grupos javanés y sundanés. Es decir, nos encontramos con un país con una diversidad étnica extrema, pero con un par de grupos étnicos dominantes. Modelo que sigue el patrón de buena parte del Sureste Asiático. La convivencia entre los diferentes grupos étnicos en Indonesia ha sido pacífica, pero de manera esporádica se han producido explosiones de violencia interétnicas en el país motivadas en términos generales bien por recursos, bien por la sensación de la pérdida de estos en beneficio de terceros grupos. El caso del generalizado resentimiento en Indonesia contra la minoría china[74] en el país, que se dedica principalmente al comercio, y que fue el chivo expiatorio de la crisis económica del 98 es un buen ejemplo de ello. Junto a la minoría china, un paradigmático ejemplo de conflicto interétnico fue el ocurrido entre el

[72] Menlu. Issue of Kosovo. https://kemlu.go.id/portal/en/read/99/halaman_list_lainnya/issue-of-kosovo

[73] Ver: Ethnic People Groups of Indonesia | Joshua Project

[74] Jones, S. Causes of Conflict in Indonesia. *Asia Society*. https://asiasociety.org/causes-conflict-indonesia

grupo étnico de los dayakes contra los inmigrantes de la isla de Madura en Kalimantan occidental en el bienio 1996/1997[75].

A nivel lingüístico, Indonesia es un país con una lengua oficial, el bahasa indonesio, pero donde las lenguas locales y regionales juegan un papel primordial en el día a día de sus ciudadanos. Curiosamente, las lenguas y su uso no han generado conflictividad, siguiendo la amplia mayoría de los ciudadanos del país un bilingüismo natural, en el que manejan tanto el bahasa Indonesia como lengua nacional junto a su lengua regional, caso de existir. Es el caso de las lenguas javanesa, sundanesa o acehní.

A nivel religioso, la presencia del islam es abrumadora, con más del 80 % de la población de confesión musulmana suní, que reside principalmente en las islas más occidentales del país, Sumatra y Java. Cabe señalar aquí que la presencia del chiismo es extremadamente minoritaria y perseguida por grupos radicales. Junto al islam, existen diversas bolsas de población cristiana[76], tanto católica como protestante y de confesión budista e hinduista. El hinduismo es la religión mayoritaria en la paradisíaca isla de Bali. Esta diversidad religiosa[77] que, a lo largo del tiempo, ha estado acompañada de una gran tolerancia religiosa potenció las posibilidades de que Indonesia se constituyera como democracia.

Indonesia refleja en su interior la diversidad de religiones a nivel global. El país de las diecisiete mil islas se constituye como el primer país por número de musulmanes, alcanzando la cifra de 230 millones. De hecho, en Indonesia, se encuentran más musulmanes que en todos los países del norte de África juntos. Este liderazgo numérico, sin embargo, no le ha otorgado ninguna preponderancia a nivel global dentro de la comunidad musulmana internacional. Históricamente, desde los países arabo-musulmanes, sobre todo desde Arabia Saudita, el islam indonesio ha sido percibido como periférico y contaminado por otras creencias religiosas o bien por tradiciones locales como el animismo, con profunda raigambre en Indonesia y en todo el Sureste Asiático.

[75] Recomiendo leer la tesis de Koenig, Anika sobre dicho conflicto. The cultural face of conflict : Dayak-Madurese violence in 1996/97 in West Kalimantan, Indonesia. https://openresearch-repository.anu.edu.au/handle/1885/156076

[76] Una narración fascinante de la llegada y expansión del cristianismo en Indonesia se encuentra en: Aritonang, J. S. y Steenbrink, K. (eds.). *A history of Christianity in Indonesia*. (2008). Leiden, Brill.

[77] Hadiz, V. R. (2016). *Islamic populism in Indonesia and the Middle East*. Cambridge, Cambridge University Press. P. 16.

Tal vez por ello ni los países de Oriente Medio ni Occidente ven en Indonesia un país líder del mundo musulmán.

Curiosamente, aunque Al Qaeda en un primer momento y Dáesh posteriormente han tenido un papel clave en el desarrollo del yihadismo contemporáneo en Indonesia, el propio Bin Laden apenas citó en sus discursos y mensajes a Indonesia como país clave, a pesar de su liderazgo en número[78].

Por otro lado, este liderazgo del islam no se ha traducido en el establecimiento de Indonesia como un Estado islámico que seguiría el modelo de otros países musulmanes. De hecho, uno de los grandes debates previos a la independencia del país fue cómo debería ser la arquitectura jurídica del Estado, bien un Estado islámico, bien un Estado secular. Finalmente, se optó por una vía intermedia, no convirtiendo a Indonesia en un Estado islámico, pero declarando a cinco religiones como oficiales en el país e introduciendo dentro del preámbulo de la constitución un elemento de religiosidad, como «the Republic of Indonesia which shall be built into a sovereign state based on a belief in the One and Only God»[79].

Como país plural en lo religioso, todavía no ha jugado la carta de líder en defensa de la democracia y el pluralismo religioso tanto a nivel global y como a nivel estrictamente religioso dentro del mundo musulmán. De hecho, Indonesia ha sido muy tímida y únicamente ha intentado, y ha fracasado, jugar un papel de mediador en conflictos abiertos y sangrientos que se han dado en varios países musulmanes. Buen ejemplo de ello, son sus intentos de mediación en Irak o Afganistán. Todos ellos, como ya hemos explicado anteriormente, infructuosos.

Una de las posibles razones por las que Indonesia no ha querido y, quizás, no ha podido jugar un papel mayor en defensa de la democracia y las libertades políticas a nivel global han sido los endémicos problemas domésticos vinculados al extremismo religioso que perviven en el país y que se manifiestan en una creciente ola de intolerancia del islamismo radical contra diversos grupos minoritarios personificados en la comunidad chiita,

[78] Esta ausencia de Indonesia como país de referencia en la lucha de la yihad global puede observarse en Lawrence, B. (2005). *Messages to the world. The statements of Osama Bin laden*. London, Verso.

[79] Constitute Project. Indonesia's Constitution of 1945. Reinstated in 1959, with Amendments through 2002. [Consulta: 10 de enero de 2022]. https://www.constituteproject.org/constitution/Indonesia_2002.pdf?lang=en

la comunidad Ahmadi y los grupos cristianos y protestantes por todo el país. Al mismo tiempo, hay que señalar los terribles episodios de conflictos sectarios entre cristianos y musulmanes que se dieron en Indonesia a principios del periodo democrático en las islas Molucas[80] y las Célebes y que provocaron varios miles de muertos.

Esta ola de intolerancia y legado sectario se ha desarrollado sobre todo durante el periodo democrático, mostrando una de las profundas debilidades de la transición a la democracia en Indonesia. El caso más paradigmático quizás sea la campaña contra el que fuera gobernador de Yakarta[81] Ahok en 2016, donde miles de islamistas en las calles de Yakarta le acusaron de blasfemia por utilizar versos del Corán en un mitin político. Ahok, que pertenecía a la minoría china y era protestante, sufrió una fuerte presión, que le hizo perder la reelección y posteriormente fue juzgado y condenado por blasfemia a dos años de prisión. Su encarcelamiento es una muestra de la creciente ola de intolerancia que sufre el país, uno de los grandes problemas que tiene. Todo esto nos lleva a preguntarnos: ¿cómo mantener la paz entre la diversidad de sus gentes?

A estos hechos acontecidos durante el periodo democrático hay que añadir que Indonesia ya sufrió en el pasado las consecuencias de una poderosa insurgencia yihadista representada por Darul Islam, que buscaba la instauración de un Estado islámico y que ha sido una potente fuente de inspiración[82] para futuros grupos terroristas. Desde el inicio del periodo democrático hasta el presente, tanto Al Qaeda como el Estado Islámico, representados a través de sus filiales en el país, han acometido importantes atentados con el objetivo de instaurar en Indonesia un Estado islámico y ganar el debate perdido en 1945 frente al grupo nacionalista. De hecho, Indonesia, debido a sus propias debilidades, representadas en unas muy porosas fronteras, sobre todo las marítimas, y a ese pequeño, pero persistente foco radical, siempre ha estado conectada a los dos principales movimientos yihadistas globales que han surgido hasta el presente: Al Qaeda y Dáesh[83].

---

80 Crisis group. Indonesia: Overcoming Murder and Chaos in Maluku. https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/indonesia/indonesia-overcoming-murder-and-chaos-maluku

81 Alcalde, usando la terminología española.

82 Ramakrishna, K. (2009). *Radical Pathways. Understanding muslin radicalization in Indonesia*. Westport, Praeger Security International. P. 69.

83 Ramakrishna, K. y Tan, S. S. (2003). After Bali. *The threat of Terrorism in Southeast Asia.* Singapur, World Scientific y Institute of defence and Strategic Studies. Pp. 135-136.

Por ello, cabe concluir que Indonesia presenta ante sí grandes oportunidades para defender valores como la democracia, el liberalismo político y la diversidad, pero los propios problemas internos, que son recurrentes, lastran tal posibilidad.

Indonesia y su rol en ASEAN

La Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), la gran organización regional del Indopacífico, fue fundada en 1967 por iniciativa de cinco países: Indonesia, Tailandia, Filipinas, Malasia y Singapur. Todos ellos con el firme objetivo de convertir dicha organización en una coraza contra el comunismo, ideología que contaba con amplios apoyos en diversos sectores de la población del Sureste Asiático y que protagonizaba diversas insurgencias.

Cinco décadas después, el entorno regional y global se ha visto modificado dramáticamente. La Guerra Fría finalizó hace más de tres décadas, la época de grandes conflictos regionales como la guerra de Vietnam y el genocidio de Camboya y, sobre todo, se ha producido un importante movimiento en la correlación de fuerzas en la distribución del poder regional.

China e India se han lanzado a la lucha por convertirse en superpotencias y dominadoras de sus respectivos entornos regionales. ASEAN se ha convertido en una organización regional clave en el Sureste Asiático y en el Indopacífico y ha pasado de luchar contra la expansión del comunismo a la búsqueda para la región de una mayor prosperidad económica y estabilidad política. En el caso de Indonesia, nuestro objeto de análisis posee un protagonismo en la región y en ASEAN no equiparable con el pasado más cercano. ASEAN e Indonesia han visto cómo su entorno regional más cercano se ha visto modificado dramáticamente. Como se ha citado, uno de los aspectos más notables de ASEAN es que ha conseguido, tras una larga trayectoria en el tiempo, convertirse en una institución regional determinante en la arquitectura, no solo del Sureste Asiático, sino del Indopacífico[84] con múltiples iniciativas con el objetivo de encauzar su relación con países claves de la región[85] como China, India o Japón a través de diversas y

[84] Strangio, S. (2020). *In the dragon`s shadow. Southeast Asia in the Chinese Century*. New Haven, Yale University Press. P. 35.

[85] Southeast Asia's Role in Geopolitics.
Brian Harding. https://sppga.ubc.ca/wp-content/uploads/sites/5/2017/10/8-Brian-Harding.pdf

exitosas iniciativas como el Asia Regional Forum (ARF) o el East Asia Summit (EAS), entre otros.

Por el contrario, la consolidación de ASEAN y su mayor rol regional no debe esconder algunos de sus más sonoros fracasos, que se pueden resumir, entre otros, en dos, en la época más cercana: por un lado, su inacción ante la crisis rohinyá y el posterior golpe militar en Myanmar, donde ASEAN no ha conseguido imponer su voluntad sobre la Junta Militar, y en segundo término, el no haber sido capaz de alcanzar con China un mínimo acuerdo para la gestión del contencioso en el mar del Sur de China, por medio de la firma del Código de Conducta, que lleva la friolera de 25 años negociándose[86]. Por lo tanto, ASEAN es una organización con fortalezas y éxitos, pero también con debilidades y fracasos. Y, de hecho, y como señala Acharya[87], ASEAN necesita imperiosamente de un nuevo enfoque estratégico para poder mantener su autonomía ante el nuevo entorno geopolítico. Y en esa estrategia Indonesia debería tener un liderazgo relevante.

Y es bajo el cobijo de ASEAN, desde donde Indonesia, ya en el periodo democrático, desea aumentar su rol geopolítico. Como manifestó el antiguo presidente indonesio Susilo Bambang Yudhoyono[88], ASEAN es la base de su política exterior[89] y el entorno regional del Sureste Asiático su principal área de interés[90]. Junto a ello, no debemos olvidar que el Sureste Asiático se encuentra, junto con Australia, dentro del segundo gran mandala o círculo de interés, siendo el primer mandala el propio archipiélago de Indonesia, y el tercero el resto del mundo[91].

Indonesia es el líder natural de ASEAN tanto por su peso económico como por su voluminosa población, pero no es el líder de facto, reconocido por el resto de los países miembros. Incluso se puede argumentar que la propia Indonesia, sabedora de sus limitaciones e intereses concentrados en el ámbito doméstico, tam-

[86] Hayton, B. After 25 Years, There's Still No South China Sea Code of Conduct. https://foreignpolicy.com/2021/07/21/south-china-sea-code-of-conduct-asean/

[87] Acharya, A. ASEAN and the new geopolitics of the Indo-Pacific. *East Asia Forum*. https://www.eastasiaforum.org/2021/12/29/asean-and-the-new-geopolitics-of-the-indo-pacific/

[88] Susilo Bambang Yudhoyono fue presidente entre 2004 y 2014.

[89] Weatherbee, D. E. (2013). *Indonesia in ASEAN. Vision and reality*. Singapur, ISEAS. P. 5.

[90] Sukma, R. (SR015 November 2012). Indonesia, en *The New Geopolitics of Southeast Asia*. En: Kitchen, N. *IDEAS Special Reports*. https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-New-Geopolitics-of-Southeast-Asia.pdf

[91] Laksmana, E. A. (June 2011). The enduring strategic trinity: explaining Indonesia's geopolitical Architecture. *Journal of the Indian Ocean Region*. Vol. 7, n.º 1, p. 103.

poco se define a sí misma como el líder regional. Curiosamente, y quizás por esa falta de confianza, no ha sido muy vehemente en su exigencia de cambios en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Este aspecto es crucial. Porque, como afirman Bernard y McLain, es quizás ahora, en un entorno geopolítico tan dinámico, cuando ASEAN debería tener un claro líder para mejorar la defensa de sus intereses. Situación, que no se está produciendo.

Uno de los aspectos más criticados a ASEAN han sido dos de sus principios graníticos que la sustentan: la necesidad del consenso en la toma de decisiones y el principio de no interferencia en los asuntos de los Estados miembros de la organización.

Aunque Indonesia, en los últimos años, ha dado un paso al frente deseando tener un mayor protagonismo en algunas de las crisis más recientes (limpieza étnica de los Rohinyá, golpe militar en Myanmar y violencia posterior contra la población civil), su diplomacia y política informativa no han tenido los efectos deseados.

El futuro carácter de ASEAN dependerá en buena medida de dos variables determinantes: en primer lugar, sus relaciones con China; en segundo lugar, la opción bilateral, dejando a ASEAN como un viejo cascarón sin contenido.

El debate está abierto entre aquellos que argumentan que ASEAN no evolucionará y seguirá manteniendo su actual modelo de trabajo, y quienes apoyan o apuestan por una mayor integración regional. La resolución de este debate es fundamental, porque como algunos autores argumentan, la política del mínimo común denominador[92], junto a la de no interferencia, y las profundas diferencias de criterio en asuntos clave[93] están lastrando las capacidades tanto de ASEAN como de Indonesia en política exterior y poniendo en cuestión sus propios principios básicos de Bebas dan Aktif. Su apuesta y encajonamiento en ASEAN está limitando su ya escasa capacidad de maniobra.

Sin dejar a un lado a ASEAN, Indonesia está comenzando a desarrollar muy lentamente su propia diplomacia paralela, junto con otros países del entorno y allende sus fronteras, e impulsando

[92] Weatherbee, D. E. (2013). *Indonesia in ASEAN. Vision and reality*. Singapur, ISEAS. P. 93.

[93] Laksmana, E. A. Indonesia Unprepared as Great Powers Clash in Indo-Pacific. Jakarta is Asia's greatest geopolitical prize. But its *foreign-policy* reflexes are long outdated.
https://foreignpolicy.com/2021/08/26/indonesia-china-us-geopolitics/

el regionalismo en el Indopacífico[94] a través de su participación en interesantes propuestas, sobre todo, mirando cada vez más hacia el océano Índico por un lado y hacia Australasia por el otro. Entre ellas destacan la Coral Triangle Initiatives on coral Reefs, Fishweries, and food Security (CTI-CFF) establecida en 2009 con el liderazgo indonesio, junto a Malasia, Filipinas, Timor Oriental, las islas Salomón y Papúa Nueva Guinea; el importante Think Tank Indonesia Ocean Justice Initiative[95], que apoya el buen gobierno de los océanos; la Indian Ocean Rim Association (IORA), que busca la cooperación y el diálogo en el océano Índico entre los Estados ribereños, donde Indonesia, desde su inclusión ha jugado un papel clave; el Indian Ocean Naval Symposium (IONS), similar a IORA, si bien este promueve el diálogo de las fuerzas navales de los países miembros del océano Índico; o el interesante, por su deseo de acercarse a dichas latitudes, Melanesian Spearhed Group (MSG)[96], organización de la que es país observador desde 2011 junto a Timor Oriental y que promueve la cooperación, el diálogo y el desarrollo económico en Melanesia.

Junto a ellas, también deben citarse, por ser novedosas en el tiempo, 2019, como por su apuesta geográfica, tanto el INA-LAC Business Forum como el INA-CEE Business Forum, iniciativas ambas impulsadas por Indonesia para mejorar las relaciones económicas y comerciales con Latinoamérica y el Caribe y los países de Europa del Este y Central.

Otra apuesta, muy diferente y de mayor calado, sería que Indonesia, junto a su permanencia en ASEAN y su liderazgo en nuevas iniciativas, establezca nuevas alianzas[97] bilaterales o trilaterales, similares al QUAD o el AUKUS, con un objetivo común saliendo, parcialmente, del corsé ASEAN. La posibilidad es real, si bien tal contingencia se encuentra en un futuro, todavía, muy lejano. Como bien apunta Rizal Sukma, Indonesia nunca perderá

[94] Bayuni, E. M. Indonesia takes ownership of Indo-Pacific geopolitics: The Jakarta Post columnist. https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesia-takes-ownership-of-indo-pacific-geopolitics-the-jakarta-post-columnist

[95] The Jakarta Post. G20 Presidency of Indonesia: Towards sustainable and equitable ocean economy. [Consulta: 10 de febrero de 2022]. https://www.thejakartapost.com/adv/2022/02/09/g20-presidency-of-indonesia-towards-sustainable-and-equitable-ocean-economy.html

[96] Scott, D. (First Published August 1, 2019). Indonesia Grapples with the Indo-Pacific: Outreach, Strategic Discourse, and Diplomacy. Research Article. https://doi.org/10.1177/1868103419860669196-197

[97] Laksmana, E. A. Indonesia Unprepared as Great Powers Clash in Indo-Pacific Jakarta is Asia's greatest geopolitical prize. But its *foreign-policy* reflexes are long outdated. https://foreignpolicy.com/2021/08/26/indonesia-china-us-geopolitics/

su autonomía estratégica y nunca será un estado vasallo de ningún poder hegemónico[98] y dentro de la rivalidad sino-americana jugará sus cartas buscando su autonomía. Indonesia, sin duda, se encuentra en un periodo de reflexión sobre cómo debe orientar y organizar sus esfuerzos hacia el exterior.

Conclusiones

Tras lo expuesto en las anteriores páginas, se pueden elaborar una serie de conclusiones sintéticas sobre el presente y futuro rol geopolítico de Indonesia en el Sureste Asiático.

En primer lugar, el modo en que resuelva sus crónicos problemas internos a nivel económico, político y de seguridad determinará su rol geopolítico en el Sureste Asiático y en el nuevo entorno del Indopacífico. Indonesia presenta en su seno importantes retos y debilidades a superar, pero como demuestra su evolución desde el inicio del periodo democrático hasta el presente, posee la energía y la determinación para superarlas. Junto a los problemas clásicos, debe aumentar la confianza en sí misma y explotar las magníficas potencialidades que el país presenta, sobre todo las centradas en sus coordenadas geográficas, que la sitúan como el rompeolas de múltiples caminos entre los océanos Índico y Pacífico y entre Asia y Australasia.

En segundo término, el ascenso y posible consolidación de Indonesia como líder regional tendría efectos determinantes sobre toda la arquitectura del Indopacífico con dos claros efectos. Por un lado, una Indonesia fuerte, estable y segura de sí misma supondría uno de los principales obstáculos regionales a una China hegemónica. La República Popular es conocedora de esta situación y por ello tratará de erosionar y retardar el ascenso indonesio. La consolidación de Indonesia supondría la emergencia de un tercer gigante regional, junto con China, la India y los Estados Unidos. Es decir, nos encontraríamos ante una clara redistribución y reconfiguración del poder en el Indopacífico. Nuevo diseño que sería del gusto indonesio, que siempre ha deseado la ausencia de un hegemón global que podría poner en

[98] Sukma, R. Indonesia navigating between the US and China. This article was published in thejakartapost.com with the title «Indonesia navigating between the US and China». Click to read: https://www.thejakartapost.com/paper/2021/12/16/indonesia-navigating-between-the-us-and-china.html

jaque sus intereses. Por lo tanto, la consolidación de Indonesia propiciaría un Indopacífico multipolar.

En tercer lugar, si refuerza su liderazgo regional, Indonesia mejorará la posición de ASEAN y del Sureste Asiático como elementos autónomos y con personalidad e intereses propios, que deben, ante todo, defenderse desde el propio ámbito regional. Este aspecto es clave para entender cómo Indonesia, a lo largo de la historia más reciente, ha intentado, y en ocasiones con éxito, incluir a más países dentro de las distintas iniciativas establecidas desde ASEAN o bien desde el propio ámbito nacional a través de acuerdos bilaterales. Indonesia es una firme defensora del multilateralismo y UNCLOS, de ahí su interés en reforzar a ASEAN, y de hacerla avanzar, integrando a más países en los asuntos regionales, siempre buscando la unidad. Al mismo tiempo, Indonesia está comenzado a explorar vías alternativas a ASEAN que le permitan maximizar la defensa de sus intereses. Estos intentos muestran un país más asertivo, pero todavía muy lejos de la vorágine en política exterior del periodo de Sukarno.

El reforzamiento de ASEAN y del Sureste Asiático consolidará la apuesta de Indonesia por no aliarse ni con Estados Unidos ni con la República Popular de China en su creciente rivalidad. Indonesia debe seguir una política exterior libre y activa que no la encasille. Pero no solo eso, históricamente ha analizado con desconfianza el rol de los grandes poderes y sus objetivos regionales. Ese doble imperativo, tanto legal como ideológico, ha marcado y guiará el devenir de la política exterior de Indonesia. Sabedora de su posición crucial en la competición sino-americana, no apoyará a ninguno de los dos y, simplemente, tratará de consolidar lo que algunos autores han venido a calificar como equilibrio dinámico. Como defiende el antiguo ministro de Asuntos Exteriores de Indonesia Marty Natalegawa, Indonesia mantendrá las buenas relaciones con ambos y tratará de buscar su propio camino para defender sus intereses vitales.

Por último, Indonesia se ha convertido ya en ejemplo para otros países de mayoría musulmana de que el binomio islam y democracia es posible. Pero no solo eso, Indonesia ha demostrado que una democracia dinámica como la que se observa en el país, dentro del extremado nivel de pluralidad religioso, pero también étnico y lingüístico, es capaz asimismo de acelerar el progreso económico y elevar los niveles de bienestar de la población. Por ello, Indonesia, simboliza un importante bastión de la libertad basado en su defensa del liberalismo político, la libertad econó-

mica y la defensa del pluralismo religioso. Que Indonesia decida utilizar esta bandera a nivel internacional es una opción todavía no explorada.

Para concluir, como se recogía al inicio de este documento, Indonesia es una potencia media, consciente tanto de su potencial como de sus debilidades y carencias[99]. Tiene ante sí un largo camino si de verdad desea confirmarse como el tercer gigante asiático tras China e India, y elevar su estatus regional y global. En su mano está.

[99] Global Governance Futures. (4 September 2018). Will Indonesia Emerge as Asia's Third Giant? - A conversation with GGF 2030 fellow Liana Lim Hinch. https://www.globalpolicyjournal.com/blog/04/09/2018/will-indonesia-emerge-asias-third-giant-conversation-ggf-2030-fellow-liana-lim

Capítulo séptimo

Guerra contra el terror después del 11S: análisis y prospectiva

Pilar Rangel

Resumen

Después de dos décadas de lucha contra el terrorismo internacional desde el 11 de septiembre de 2001 se hace necesario un análisis sobre estos veinte años de lucha contra el terror.

Hay que analizar los distintos escenarios donde estos grupos se han hecho presentes, así como todos los factores que lo han hecho posible, cuál ha sido la respuesta internacional a esta amenaza y cuál será el escenario futuro al que nos enfrentaremos.

Durante estos veinte años ha sido grande el esfuerzo internacional para combatir el terrorismo, destacando entre ellos la Coalición Global contra Dáesh en especial en Siria e Irak. Sin embargo y a pesar de ello hemos visto el aumento de estos ataques terroristas en los últimos años y cómo se han dispersado geográficamente, siendo especialmente preocupante los grupos afiliados a Dáesh y a Al Qaeda presentes en África en la actualidad.

A pesar de los esfuerzos tanto regionales como internacionales en la lucha contra el terrorismo, este sigue siendo una de las principales amenazas ante la que nos encontramos. Una vez derrotados prácticamente en Siria e Irak, se han extendido a otras regiones como el Sahel, el sudeste asiático o África oriental.

A destacar también la presencia del terrorismo de extrema derecha en los últimos años y la incidencia de la COVID-19 en todos estos grupos terroristas que fue utilizada para, a través del uso de internet, radicalizar a un mayor número de adeptos para fomentar la comisión de ataques en todo el mundo.

A fecha de hoy, el terrorismo sigue siendo una grave amenaza que requiere un compromiso continuo por parte de la comunidad internacional.

Palabras clave

Terror, terrorismo, Dáesh, Al Qaeda, yihadista.

War on Terror after 11S: Analysis and Foresight

Abstract

After two decades of fighting against international terrorism since September 11, 2001, an analysis of these 20 years of fighting against terror is necessary.

We must analyze the different scenarios where these groups have been present, as well as all the factors that have made it possible, what has been the international response to this threat and what will be the future scenario that we will face.

During these 20 years, the international effort to combat terrorism has been great, highlighting among them the Global Coalition against Dáesh, especially in Syria and Iraq. However, and despite this, we have seen the increase in these terrorist attacks in recent years and how they have spread geographically, with the groups affiliated with Dáesh and Al Qaeda present in Africa currently being of particular concern.

Despite both regional and international efforts in the fight against terrorism, this continues to be one of the main threats we face. Once practically defeated in Syria and Iraq, they have spread to other countries such as the Sahel, Southeast Asia or East Africa.

Also, noteworthy is the presence of far-right terrorism in recent years and the incidence of COVID-19 in 2020 in all these terrorist groups, which was used to radicalize a greater number of followers through the use of the internet to commit attacks throughout the world.

To this day, terrorism continues to be a serious threat that requires a continuous commitment on the part of the International Community.

Keywords

Terror, terrorism, Dáesh, Al Qaeda, jihadist.

Introducción

Podemos decir que el terrorismo yihadista es en el siglo XX cuando actúa con mayor visibilidad. Si pensamos en terrorismo yihadista lo primero que se nos viene a la cabeza son las imágenes del 11 de septiembre de 2001, cuando cuatro aviones comerciales fueron secuestrados por terroristas de Al Qaeda estrellándose dos de ellos contra las Torres Gemelas de Nueva York, otro contra el edificio del Pentágono en Washington y el último en Arlington.

Como todos sabemos, ese día cambió el mundo no solo porque se había atacado a EE. UU. en el propio corazón de su país sino porque, como respuesta a ello, comenzó lo que se denominó la guerra contra el terror. Los terroristas se dieron cuenta de la gran difusión por parte de los medios de comunicación de los atentados del 11 de septiembre y así Dáesh[1] desde 2013 usará estos medios para extender su propaganda.

Desde entonces, el uso de internet se convirtió en una herramienta para amplificar sus actos terroristas, ya que la publicación en ese medio de los atentados que cometen les da una difusión mundial e instantánea del mensaje, y, además, cuenta con la capacidad de la interactividad. Dentro de las diferentes redes sociales, cada usuario puede compartir el mensaje a todo su entorno y así sucesivamente, llegando a una propagación global, pero sobre todo instantánea. Es decir, el receptor se convierte también en emisor.

Dáesh procede de Al Qaeda en Iraq, comenzó en 2011 en Siria a través del Frente Al-Nusra, facción de Al Qaeda en Irak enviada a aquel país. En Irak, la organización existía desde 2006. La situación política de ambos países sirvió como caldo de cultivo para la génesis del terrorismo y en concreto el desarrollo de Dáesh, que en 2013 se anunció como ISIS y que en 2014 manifestó su intención de fundar un califato que abarcase amplias zonas de los citados países y con la pretensión de extenderse. Al igual que lo hiciera en su momento Al Qaeda, Dáesh acoge actualmente numerosas franquicias que operan en diferentes partes del mundo.

Como es habitual, aparece una simbiosis entre estos grupos terroristas y otros que se dedican exclusivamente al crimen organizado como el caso de los tráficos ilícitos internacionales como

[1] Dawla al-Islamiya de Iraq y Sham (acrónimo recomendado para la banda terrorista autodenominada como Estado Islámico con la finalidad de no concederle la condición de Estado).

el tráfico de drogas, de armas o de personas o que están involucrados en actividades de extorsión, blanqueo de capitales o redes mafiosas. Unas veces nos encontramos con grupos terroristas que se nutren del crimen organizado y a veces ocurre al revés: grupos del crimen organizado terminan realizando actividades terroristas.

En el caso de los grupos yihadistas, estos han ido perfeccionando sus técnicas y desde el 11 de septiembre de 2001 en adelante hemos visto cómo se han ido extendiendo por Afganistán, Siria, Irak, el Sahel o el Sudeste Asiático entre otros. Uno de los objetivos de estos grupos ha sido intentar extender el califato por todo el mundo, desestabilizando países de Medio Oriente y de África, para trasladar esa inestabilidad a través del Mediterráneo y llegar a Europa.

Es necesario tener en cuenta cuatro factores de orden internacional:

1. En primer lugar, el origen del terrorismo al que deberemos hacer frente desde entonces y en las próximas décadas no se encuentra en el interior de nuestras fronteras sino fuera de ellas, incluso en lugares tan remotos como Pakistán, Irak, Afganistán o el tan cercano Sahel.
2. En segundo lugar, la respuesta a esta amenaza no puede ser en solitario, sino que debe contar con la cooperación de otros actores internacionales, buscando alianzas bilaterales e incluso multilaterales, con Estados o con organizaciones internacionales.
3. Cada Estado debe tener en cuenta cómo está estructurado el actual sistema internacional y hacia donde evoluciona, ya que no es lo mismo moverse en el mundo bipolar de la Guerra Fría que en el mundo posterior a la caída del muro de Berlín, o en el mundo posterior a la guerra de Irak, punto a partir del cual no parece adecuado encuadrar al terrorismo como una nueva amenaza, pues el uso de la violencia ilegítima con fines políticos es casi tan antiguo como la propia política.
4. La relación y a veces simbiosis entre el terrorismo y el crimen organizado en el que uno retroalimenta al otro y a los que hay que combatir de forma eficaz[2].

[2] Rangel, P. Nexo entre el terrorismo y el crimen organizado*. Anuario terrorismo yihadista 2019*. OIET.

Por otro lado, y en cuanto a la confluencia de grupos terroristas con determinadas actividades delictivas vinculadas al crimen organizado son muchas, pero entre las tres principales podemos destacar las siguientes:

1. Narcotráfico. Dentro de esta modalidad delictiva podemos incluir a los grupos terroristas que operan en el Sahel y a grupos terroristas como los talibanes y otros grupos yihadistas presentes en Afganistán y Pakistán.
2. Otros tráficos ilícitos. Tanto Al Qaeda como Dáesh han recurrido al mercado negro de oro, piedras preciosas y venta de piezas de arte. AQMI comenzó con el tráfico de tabaco para seguir con el tráfico de armas, de drogas y de seres humanos.
3. Secuestros. En este caso debemos incluir a grupos como Abu Sayyaf, organización filipina anteriormente próxima a Al Qaeda y actualmente en la órbita de Dáesh, volcada durante los últimos años en la realización de secuestros y el consiguiente cobro de rescates (en combinación con algunas operaciones de narcotráfico), así como a Dáesh, Al Qaeda, AQMI y distintos grupos yihadistas de Irak y Pakistán[3]. La organización yihadista más eficaz y especializada en secuestros es actualmente JNIM, Al-Qaeda en el Sahel.

Asimismo, el papel de la UE es fundamental en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, especialmente por dos motivos:

1. Debe haber mayor coordinación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad y la Comunidad de Inteligencia de los distintos Estados miembros.
2. El protagonismo que puede tener la UE para luchar contra el terrorismo fuera de sus fronteras debe ser con instrumentos militares como en el Sahel, y con políticas de apoyo al desarrollo económico y la construcción de la sociedad civil.

Si analizamos los distintos escenarios donde opera el terrorismo, podemos ver que en la mayoría de los casos se ha acudido a medios militares como respuestas a esta amenaza. Sin embargo, las lecciones aprendidas en distintos conflictos internacionales

[3] Corte Ibañez, L. de la. (2013). ¿Hasta qué punto convergen el terrorismo global y la criminalidad organizada? Parámetros generales y escenarios críticos. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 1/2013, p. 41.

parecen haber dejado claro que un actor estatal, por muy poderoso que fuera, no podría salir victorioso, o al menos no lo tendría nada fácil, frente a un enemigo como un grupo terrorista si solo le hace frente a través de esta vía. Este tipo de experiencias se han visto corroboradas en distintos escenarios como Irak y de Afganistán, donde se ganó la guerra, pero se ha perdido la paz[4].

Oriente Medio

Siguiendo la denominada guerra contra el terror después del 11 de septiembre de 2001 tenemos que empezar analizando Afganistán, que, aunque no es un país de Oriente Medio y tampoco, como muchos creen, fue el país de nacimiento de Al Qaeda que nace en Pakistán en 1988, ha sido durante los últimos años el país más castigado por el terrorismo especialmente de los talibanes.

Durante estos años se han producido ataques terroristas agresivos y coordinados por parte de la rama de Dáesh en la región, la provincia de Jorasán del Estado Islámico (ISIS-K) y por los talibanes afganos, incluida la afiliada Red Haqqani (HQN), que continuaron con un alto ritmo de ataques insurgentes contra las Fuerzas de Defensa y Seguridad Nacional afganas (ANDSF).

Sin embargo, después de 20 años de intervención internacional en Afganistán veíamos en el verano de 2021 cómo este grupo terrorista se hacía con todo el control del territorio afgano proclamando el Emirato Islámico de Afganistán. Ello fue el resultado de la crónica de una muerte anunciada después de los Acuerdos de Doha de 2020 y de lo que denominamos las «guerras interminables» o *endless wars* que ha mantenido Estados Unidos, principalmente en Irak y Afganistán.

Al contrario de lo que imponen los acuerdos de paz de Doha, los talibanes ni condenan ni cortan sus vínculos con el grupo terrorista Al Qaeda. El último informe de la Organización de Naciones Unidas dirigido al Consejo de Seguridad de esta organización del 19 de mayo de 2020 afirma que «las relaciones entre los talibanes, especialmente la Red Haqqani, y Al Qaeda siguen siendo estrechas y se basan en la amistad, una historia de lucha com-

[4] Alonso, A. (Mayo 2014). La lucha contra el terrorismo en la estrategia de seguridad nacional 2013. *UNISCI Discussion Paper*. N.º 35.

partida, la afinidad ideológica y los matrimonios entre miembros de ambos grupos»[5].

Dáesh —su franquicia en Afganistán es ISISK— que tendría unos 2.200 miembros en Afganistán según un equipo de supervisión de Naciones Unidas[6]. Es importante recordar que proclama la yihad global mientras que los talibanes son un grupo terrorista que solo opera dentro de Afganistán.

Como hemos podido ver, la retirada total de tropas internacionales de Afganistán ha supuesto una gran victoria no solo para el gobierno talibán sino para el resto de los grupos terroristas, a excepción del Dáesh-Khorasan, que ven un ejemplo a seguir en los territorios donde operan y que los anima a seguir luchado y proclamar la yihad global.

Durante estos veinte años Occidente ha conseguido combatir la amenaza terrorista pero no ha conseguido estabilizar Afganistán. La guerra contra el terror continúa, pero peor que hace veinte años, porque ahora los talibanes ocupan todo el territorio afgano y tienen más poder económico, armamentístico y de inteligencia. Nos enfrentamos a un nuevo escenario internacional en Oriente Medio y en Occidente, donde parece que EE. UU. quiere reservar sus capacidades para enfrentarse a sus enemigos estratégicos reales, China y Rusia.

Otro santuario del terrorismo ha sido Pakistán al ser frontera con Afganistán, pero con una posición muy ambigua al ser la cuna y posteriormente apoyar el movimiento talibán para mantener en su órbita de control al país afgano, siendo a su vez aliado de Estados Unidos. El hecho de que Pakistán sea además una potencia nuclear enfrentada a la India hace que sea aún más preocupante para la comunidad internacional.

En el caso de Siria, el inicio del terrorismo coincide con las primaveras árabes en 2011 y se convirtió en el escenario principal en el que distintos grupos terroristas han luchado para imponer

[5] United Nations, Security Council*. Eleventh report Analytical Support and sanctions Monitoring Team*
submitted pursuant to resolution 2501 (2019) concerning the Taliban and other associated individuals and entities constituting a threat to the peace, stability and security of Afghanistan. (27 mayo de 2020). Disponible en: https://www.undocs.org/S/2020/415

[6] United Nations, Security Council. (23 de julio de 2020). Twenty-sixth report of the analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Daesh), Al-Qaida and associated individuals and entities. Disponible en: https://www.undocs.org/S/2020/717

su dominio territorial frente a otros grupos rebeldes con distinto ideario dentro de la contienda armada que se desarrollaba en dicho país, destacando dos grupos principales como Dáesh y Al Nusra.

Las acciones de Al Nusra en Siria cumplen con la ideología revisada de Al Qaeda y con la evolución del pensamiento salafista yihadista en el contexto de la Primavera Árabe, mientras que Dáesh es uno de los principales grupos terroristas no solo en Siria sino a nivel mundial, debido al gran desembolso de capital económico que supuso el mantenimiento de esta organización, además de la gran difusión que lanzó su maquinaria mediática de reclutamiento, en muchos casos exprés, destinada tanto a los países de mayoría islámica como en Occidente, de donde fueron captados muchos combatientes que fueron a luchar al Califato, donde se calcula pudieron llegar más de 100.000 combatientes[7].

Sin embargo, hoy nos encontramos que Dáesh ha perdido casi la totalidad de su territorio, reducido este a posiciones fronterizas en el desierto entre Irak y Siria, donde poca población existe y son terrenos de escasa relevancia (geo)estratégica. Sin embargo, no debemos dar por muerta a esta organización, principalmente porque su ideología y legado siguen latentes, y entre otras cuestiones porque mantienen todavía un número de combatientes, entre los 6.000 y los 10.000, más de los que tenían en 2013[8].

Más de 10.000 combatientes de Dáesh, incluidos unos 2.000 combatientes terroristas extranjeros (FTF) permanecen en centros de detención controlados por las Fuerzas Democráticas Sirias en el noreste de Siria y más de 70.000 familiares extranjeros asociados, la mayoría de ellos niños, permanecen en campamentos humanitarios para personas desplazadas. Entre ellas varias españolas que viajaron con sus maridos al Califato y donde nacieron algunos de sus hijos.

En el caso de Irak, la guerra contra el régimen iraquí habría que inscribirla en la guerra Global contra el Terrorismo (*Global War on Terrorism*–GWOT), formulada por el presidente Bush el 20 de septiembre de 2001, después de los ataques del 11S, en sesión conjunta del Congreso*:* «Nuestra guerra contra el terror

[7] Caretti, G. (2015). El Estado Islámico, la amenaza yihadista que atemoriza a Siria e Irak.

[8] Corte Ibáñez, L. de la. (2017). *Cuando el Estado Islámico perdió su Estado. Un análisis estimativo sobre el fin del poder territorial del Dáesh*. Documento de opinión 111/2017. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

comienza con Al Qaeda, pero no terminará hasta que todos los grupos terroristas de alcance mundial hayan sido localizados, detenidos y derrotados».

Sin embargo, el principal grupo terrorista a combatir en Irak ha sido Dáesh, que difundía para captar nuevos adeptos la vida en el Califato y sus hazañas guerreras a través de propaganda tanto de su publicación Dabiq como de su productora de vídeos Al Furqan. Llegaron a controlar un tercio de Siria y una cuarta parte de Irak como embrión de su califato, dominando un territorio que alberga a unos seis millones de habitantes e importantes recursos energéticos. Si espeluznantes han sido los asesinatos en masa de chiíes, también se ha cebado con minorías asentadas desde antiguo en las regiones septentrionales de Irak[9].

A pesar de la derrota territorial de Dáesh en Irak ha continuado llevando a cabo operaciones a menor escala, particularmente en el norte y el oeste, incluidas las áreas rurales con presencia limitada de las fuerzas de seguridad iraquíes. Hay que recordar que muchos combatientes iraquíes de Dáesh permanecen bajo custodia iraquí, junto con familiares afiliados a Dáesh, como medida para para prevenir la futura radicalización y violencia terrorista.

Hay que recordar que la Coalición Global contra Dáesh, liderada por Estados Unidos y constituida por 83 países más, continúa con sus esfuerzos para evitar el resurgimiento de Dáesh en Siria e Irak, de Al Qaeda y sus filiales y los grupos terroristas respaldados por Irán como Hizbulá.

Magreb

Se trata de una zona de gran interés geoestratégico para España y para Europa por su cercanía y por su conexión con el Sahel.

A destacar los esfuerzos y operaciones antiterroristas de Argelia, Marruecos y Túnez frustrando atentados principalmente de Dáesh y otros grupos terroristas. Las fuerzas marroquíes y las argelinas han llevado a cabo un flujo constante de operaciones para evitar que los grupos terroristas, incluidos los afiliados de Al Qaeda y Dáesh, planificaran o realizaran ataques.

En Libia, a pesar de ser un Estado fallido por su situación tras la primavera árabe y la caída de Gadafi, las fuerzas de seguridad

[9] Echeverría Jesús, C. (2014). *El Estado Islámico (EI) como grupo terrorista yihadista salafista y otros grupos armados violentos actuando en Irak hoy*. IEEE.

locales han llevado a cabo operaciones terrestres para neutralizar las amenazas planteadas por Dáesh y Al Qaeda y sus combatientes y los del Magreb Islámico (AQMI).

En el caso de Argelia, que es frontera con el Sahel, las Fuerzas Armadas argelinas y las fuerzas de seguridad interna han llevado a cabo numerosas operaciones para arrestar y eliminar a sospechosos de terrorismo, desmantelar e interrumpir células terroristas y destruir escondites, armas y otros equipos, especialmente contra AQMI y la rama argelina de Dáesh. Estos grupos aspiran a imponer sus interpretaciones de la ley islámica en la región y a atacar a los servicios de seguridad argelinos, los objetivos del gobierno local y los intereses occidentales. La actividad terrorista en Libia, Mali, Níger y Túnez, así como el tráfico de personas, armas y narcóticos, contribuyeron a la amenaza general, particularmente en las regiones fronterizas.

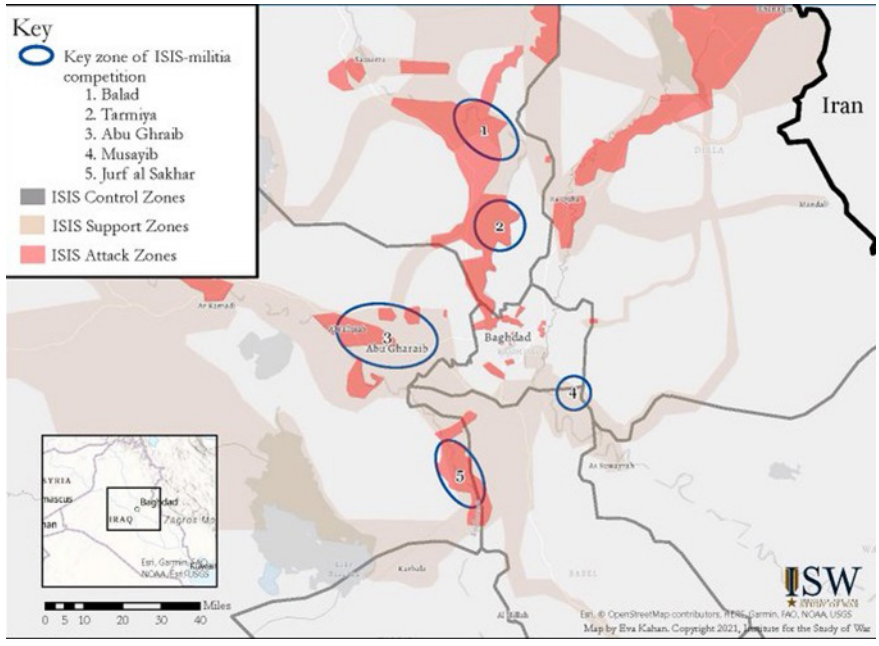


Figura 1. Áreas de influencia del terrorismo yihadista en 2018.
Fuente: Stratfor, 2019

Marruecos, por su parte, es el principal país garante en la lucha contra el terrorismo en el Magreb. Los servicios de inteligencia marroquíes han destacado por su gran eficacia a la hora de desmantelar células terroristas tanto dentro como fuera del país, además de facilitar información clave a varios países europeos

para la captura de varios terroristas, algunos de ellos implicados en atentados de gran relevancia y magnitud.

Dentro de su actividad es de destacar:

a) Una vigilancia estrecha tanto dentro como fuera del país, basada en la gran capacidad de infiltración de los servicios de inteligencia marroquíes en las redes extremistas formadas tanto por ciudadanos del país como por ciudadanos europeos de origen marroquí o de países del Magreb.

b) La anticipación a cualquier actividad que represente una amenaza actual y futura, ante cualquier indicio, los servicios de seguridad marroquíes prefieren no correr ningún riesgo e intervenir.

c) La acción en su vertiente de lucha constante —siempre en alerta— contra los promotores, las redes de financiación y los miembros de los grupos extremistas, y en su vertiente de sensibilización y protección de la población ante el discurso fundamentalista.

d) Sin obviar la gran capacidad de coordinación e integración de equipos de los diferentes servicios de información bajo una misma dirección.

En el caso de Túnez, la lucha contra el terrorismo y la seguridad fronteriza con Argelia y Libia siguen siendo las principales prioridades del Gobierno. Túnez ha trabajado durante estos años en la aplicación de una estrategia nacional de prevención y lucha contra el extremismo violento y la congelación de activos terroristas. Ha sido el país que más combatientes extranjeros o FTF exportó al Califato.

Sahel

El Sahel es una región prioritaria para la UE y especialmente para España por varios motivos: ser emisor de migrantes, es una zona afectada por el cambio climático, por la explosión demográfica, el subdesarrollo, la debilidad de sus gobiernos, en el caso de algunos países nos encontramos ante Estados fallidos y todo ello unido a conflictos étnicos y la grave amenaza del terrorismo yihadista y del crimen organizado, lo que la convierte en una fuente de inestabilidad para toda la zona, especialmente para el Magreb, España y Europa.

Así, la confluencia entre el crimen organizado y el terrorismo es total, las rutas de entrada de cocaína procedente de Sudamérica hacia Europa entran a través del Sahel. Los grupos terroristas que operan en el Sahel como JNIM, rama saheliana de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), se dedican también a los distintos tráficos ilícitos como tráficos de drogas, de personas y numerosos secuestros de turistas, voluntarios y funcionarios.

El fin primordial es el cobro de rescates de entre un millón y medio y cuatro millones de dólares por liberado. Este grupo terrorista ha establecido acuerdos locales con diferentes grupos tuaregs dedicados al tráfico de seres humanos, armas y mercancías robadas, y también pactos con las redes de contrabando y tráfico de drogas que discurren a lo largo de la «autopista 10», la línea del paralelo 10 que va desde Colombia hasta África.

Estos países del Sahel son elegidos por los cárteles colombianos y mejicanos como puntos de envío de cargamentos que posteriormente se introducen en la ruta saheliana controlada por AQMI para dirigirse a España, Italia, Grecia y países de Oriente Medio. Según algunos autores AQMI, Ansar Dine, actualmente integrado en la coalición JNIM o MUJAO, hoy en día desaparecido y la mayor parte de sus miembros integrados en Dáesh Gran Sahara, grupos terroristas activos en el Sahel Occidental, son más peligrosos por sus actividades criminales que por las acciones yihadistas. A través de estas acciones y desde 2003 se calcula que AQMI ha conseguido más de 40 millones de dólares[10].

Así, Mali es uno de los puntos de paso de las rutas de tráfico ilegal de todo tipo donde terroristas, traficantes y contrabandistas se funden con grupos tuareg, incluso mediante matrimonios, lazo familiar que proporciona un mayor control de la zona a través de una red de fuentes de información que va desde la localización de objetivos vulnerables de secuestro hasta la ejecución del apresamiento y posterior guarda[11].

Hay que decir que sería muy largo de enumerar todos los grupos terroristas que actúan en el Sahel, pero principalmente son grupos que han jurado fidelidad a Al Qaeda o a Dáesh.

[10] Rangel, P. Nexo entre el terrorismo y el crimen organizado. *Anuario Terrorismo Yihadista 2019*. OIET.

[11] López Muñoz, J. (2016). *Criminalidad y terrorismo, elementos de confluencia estratégica*. IEEE.

AQMI (Al Qaeda en el Magreb Islámico) surgió en 2007 con la intención de coordinar el esfuerzo yihadista en toda la zona de implantación original, el Magreb/Sahel. El esfuerzo tardaría años en cristalizar y lo haría bajo las siglas de JNIM el 2 de marzo de 2017, en un acto que, transmitido por Telegram, mostraría juntos a cinco de los líderes yihadistas más buscados de la región. En el caso de los grupos que han jurado fidelidad a Dáesh nos encontramos con el EIGS, un grupo con fuerte implantación hoy en la frontera entre Níger y Malí. En Burkina Faso destaca como grupo autóctono Ansarul Al Islam (Defensores del Islam), que se dio a conocer en diciembre de 2016 con el ataque contra una base militar en la provincia de Soum, en el noreste del país, en el que mataron a doce miembros de una unidad antiterrorista.

Así, en la región de Liptako-Gourma, en la denominada triple frontera, las intervenciones militares contra tuareg y árabes encuadrados en grupos terroristas o de traficantes favorecen a otros tuareg y árabes que son sus adversarios desde antiguo, por ejemplo, en Menaka y su región, y les permiten mejorar su posición social e incrementar su influencia. Igualmente, los terroristas aprovechan los conflictos intercomunales para obtener apoyo para operaciones terroristas[12].

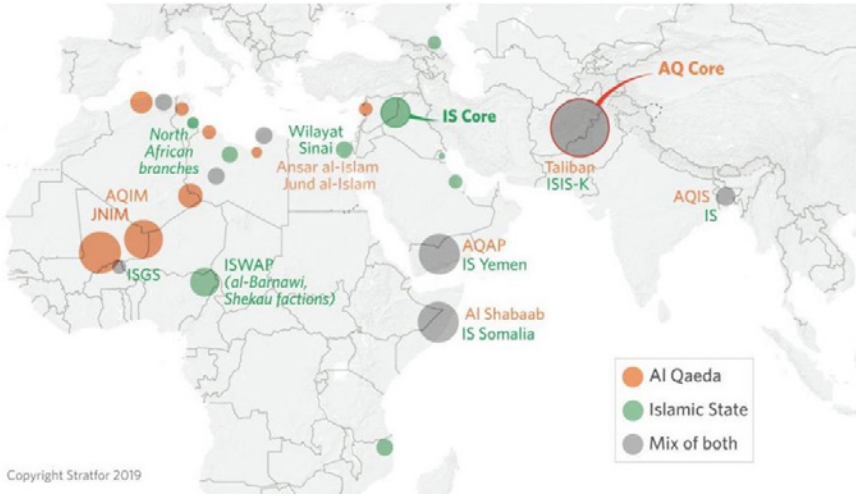


Figura 2 Situación en el Sahel central. Fuente: ACLED, 17 de junio de 2021

[12] *La estabilidad en el Sahel. Un análisis prospectivo*. Documento de Trabajo 05/2018. IEEE.

La comunidad internacional no se ha quedado cruzada de brazos ante el empeoramiento de la situación en el Sahel. Sin embargo, todas las medidas que se han tomado a fecha de hoy han resultado insuficientes.

Francia comenzó primero a actuar en el Sahel con la Operación Serval y actualmente lo hace con la Operación Barkhane y Takuba. La EUTM MALI es la misión de la UE que ayuda al Ejército maliense a mejorar sus capacidades militares, para que pueda recuperar la integridad territorial del país y donde participa España de forma muy activa. La Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA) se estableció para apoyar el proceso político y llevar a cabo una serie de tareas de estabilización relacionadas con la seguridad.

G5 Sahel, en febrero de 2014, los cinco países del Sahel Occidental —Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger y Chad— acordaron la fundación de una nueva organización regional: el G5 Sahel para garantizar las condiciones de desarrollo y seguridad en el área de los países miembros.

En resumen, mientras que en el Magreb-Sahel está creciendo la potencia e influencia de Al Qaeda en el Magreb islámico (AQMI), con el nacimiento de alianzas de grupos terroristas como la del Grupo de Apoyo al Islam y a los musulmanes (JNIM), los flujos de mercenarios y armamento procedentes de Libia, la creciente influencia de los narcotraficantes y el fuerte incremento de la letalidad de Boko Haram…), la cooperación regional en seguridad y defensa para afrontar estas amenazas transnacionales sigue estando, cuanto menos, muy fragmentada y con escasa coordinación, destacando en las últimas semanas la posible salida de Francia de Mali y la llegada del grupo ruso Wagner, lo que provocaría una mayor desestabilización en el Sahel y nuevos conflictos.

Cuando se observa la larga lista de entidades dedicadas a seguridad y defensa de las que los países del Sahel forman parte no podemos más que afirmar que practican lo que denominamos una «poligamia institucional», la cual, cuanto menos, produce una dispersión de los fondos (alquiler de oficinas, sueldos, reuniones, viajes, etc.) generando más competitividad que convergencia, y, además, no es eficiente[13].

[13] *La estabilidad en el Sahel. Un análisis prospectivo.* Documento de Trabajo 05/2018. IEEE.

Debemos recordar que no podemos ofrecer soluciones occidentales a problemas africanos ni soluciones antiguas a problemas nuevos. La respuesta debe ser coordinada por todos los actores y en todos los ámbitos y no solo en el militar.



Figura 3. Las fuerzas presentes en el Sahel.
Fuente: Jeune Afrique, septiembre 2021

Hay que mencionar también el caso de Nigeria que, aunque no pertenece al Sahel, se encuentra sometida a la acción terrorista de la organización Boko Haram, cuyas actividades se iniciaron en el año 2009 y se trata del grupo terrorista más sanguinario del continente, situando a Nigeria en la cuarta posición en el cómputo total de víctimas mortales provocadas por actos terroristas durante los últimos tres años, con una de cada diez muertes por terrorismo a nivel mundial.

La barbarie de este grupo se ha hecho sentir en los Estados vecinos de Chad, Níger y Camerún, provocando una respuesta internacional después de que esta organización terrorista hubiese llegado a conquistar amplias zonas territoriales del norte de Nigeria y proclamar su propio califato durante el mes de julio de 2014, para posteriormente realizar un juramento de lealtad al líder de la organización terrorista Dáesh en marzo 2015[14].

Alain Rodier define Boko Haram como «movimiento narcoterrorista», que coopera habitualmente con los movimientos qaedistas para favorecer el flujo de cocaína y heroína que atraviesa el Sahel. La combinación de actos criminales con el negocio de la droga ha transformado el proyecto yihadista, en cuanto el uso del discurso nacionalista-religioso sigue siendo la base para conseguir nuevos adeptos a la causa que ya no es solo político-religiosa, sino que se fundamenta en la creación de una economía criminal[15].

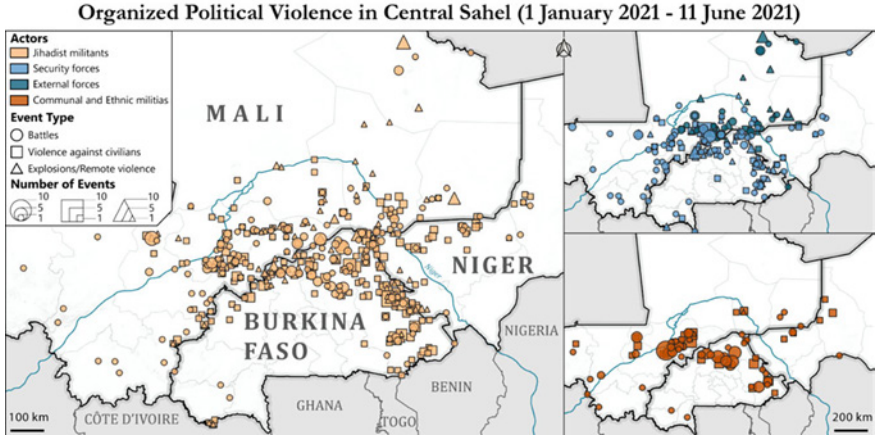


Figura 4. Boko Haram y el Estado Islámico en África Occidental. Fuente: Centro Africano de Estudios Estratégicos, diciembre 2020

Es conocido por todos también la letalidad del terrorismo en otras zonas de África oriental donde actúa Al-Shabaab, afiliada a Al Qaeda, que comete ataques a gran nivel tanto contra personal civil como gubernamentales, principalmente miembros de

[14] Morales, S. (2016). *África a través de las amenazas y dinámicas que influyen sobre su seguridad*. Análisis GESI, 16/2016.

[15] Cuneo, P. (2019). *Terrorismo y criminalidad organizada: el sistema de «conflicto permanente» en el Sahel*. IEEE.

la AMISON, la misión de la Unión Africana para Somalia. También comete en otros países como Kenia, Yibuti o Etiopía.

Somalia es considerado como un refugio seguro para terroristas por ser un Estado fallido donde los terroristas pueden planificar, llevar a cabo y facilitar operaciones dentro de Somalia, incluidos bombardeos con víctimas masivas en las principales áreas urbanas y ataques en países vecinos.

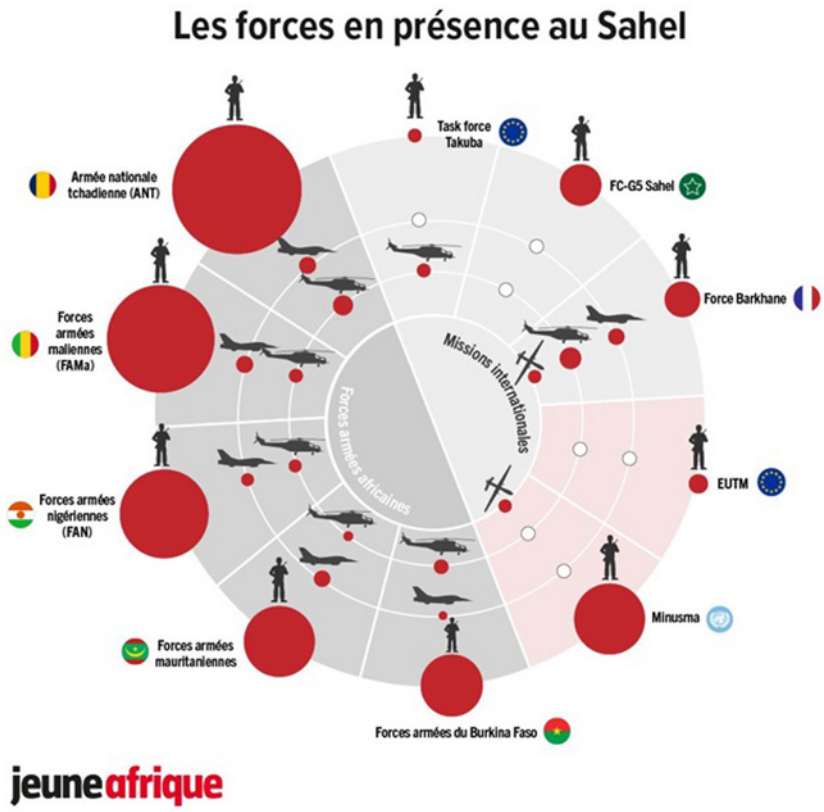


Figura 5. Situación de seguridad de Somalia. Fuente: DW, marzo 2021

En Mozambique la insurgencia, reconvertida en filial del Dáesh en África Central, se está expandiendo en la provincia de Cabo Delgado, al norte de Mozambique, y ya ha matado a muchísimas personas y ha forzado a muchas más a abandonar sus casas y durante los últimos años hemos visto cómo ha experimentado un avance significativo la actividad terrorista.

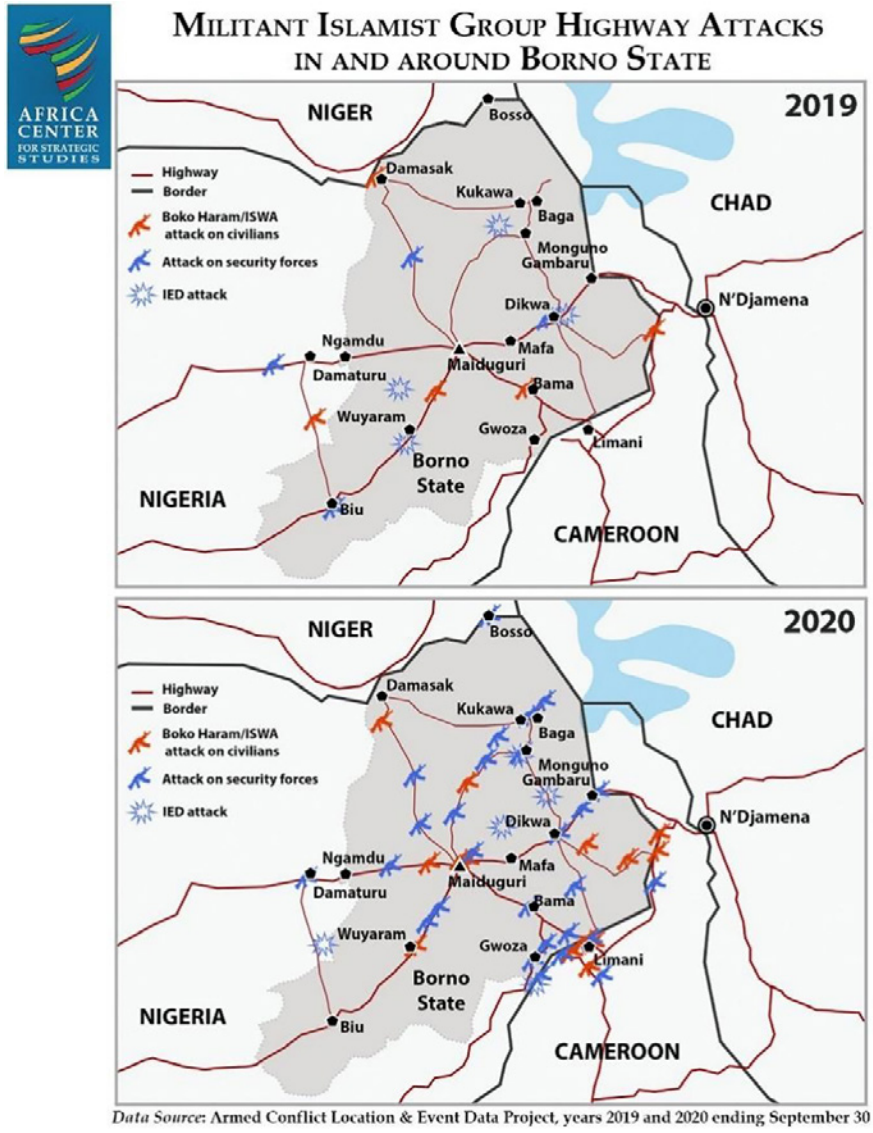


Figura 6. Ataques yihadistas en Cabo Delgado. DSN, mayo 2021

Asia Pacífico

Respecto al resto del continente asiático, concretamente Filipinas e Indonesia, a pesar de que se consideró en un primer momento un posible escenario alternativo de conflicto tras la caída de Dáesh en Oriente Próximo, actualmente no ocupan un papel tan destacado para la organización.

En la zona de Asia Pacífico los principales grupos terroristas que operan son Abu Sayyaf, Al Qaeda y Jemaah Islamiyah y grupos inspirados en el Estado Islámico de Irak y Siria (ISIS).

El Grupo Abu Sayyaf (ASG) es uno de los grupos terroristas más violentos de Filipinas y promueve un estado islámico independiente en el oeste de Mindanao y el archipiélago de Sulu, y los elementos del grupo tienen vínculos con la filial regional de ISIS, ISIS-Filipinas. ASG ha cometido secuestros por rescate, bombardeos, emboscadas de personal de seguridad, decapitaciones públicas, asesinatos y extorsiones y opera principalmente en Malasia y Filipinas.

Por su parte, Jemaah Islamiya (JI) es un grupo terrorista con sede en el sudeste asiático que busca establecer un califato islámico en la región.

Australia es uno de los principales países miembros de la Coalición Global contra Dáesh, un referente en esta zona en la lucha contra el terrorismo, contra su financiación y contra el extremismo violento.

Filipinas destina gran cantidad de recursos a la lucha contra el terrorismo que opera en el sur del país ya que es destino para muchos FTF.

En el caso de Tailandia su principal vulnerabilidad es ser centro de tránsito de personas y mercancías ilegales, sin embargo, su principal preocupación no es tanto el terrorismo internacional como los grupos insurgentes internos donde temen que se produzca alguna infiltración.

Indonesia ha sufrido los ataques de distintos grupos terroristas como Mujahidin Indonesia Timur (MIT), Jamaah Ansharut Daulah (JAD), afiliado a Dáesh, y las ramificaciones de JAD. Así, los ejércitos indonesios, malasio y filipino han cooperado de forma conjunta para mejorar las capacidades contra el terrorismo y los delitos transnacionales a través de patrullas aéreas y marítimas coordinadas.

Malasia es un país de tránsito y, en menor medida, un país de destino para miembros de grupos terroristas como Dáesh, Abu Sayyaf Group (ASG), Al Qaeda y Jemaah Islamiyah. Las personas vinculadas a Dáesh o ASG que planean viajar al sur de Filipinas o al Medio Oriente utilizaron Malasia como punto de tránsito. Malasia vigiló, arrestó, deportó y juzgó a presuntos partidarios de grupos terroristas. Malasia también cooperó con los Estados Unidos

y otros organismos para aumentar la seguridad fronteriza en los aeropuertos y en el mar de Sulu, luchar contra el reclutamiento de terroristas y mejorar el enjuiciamiento de los delitos relacionados con el terrorismo.

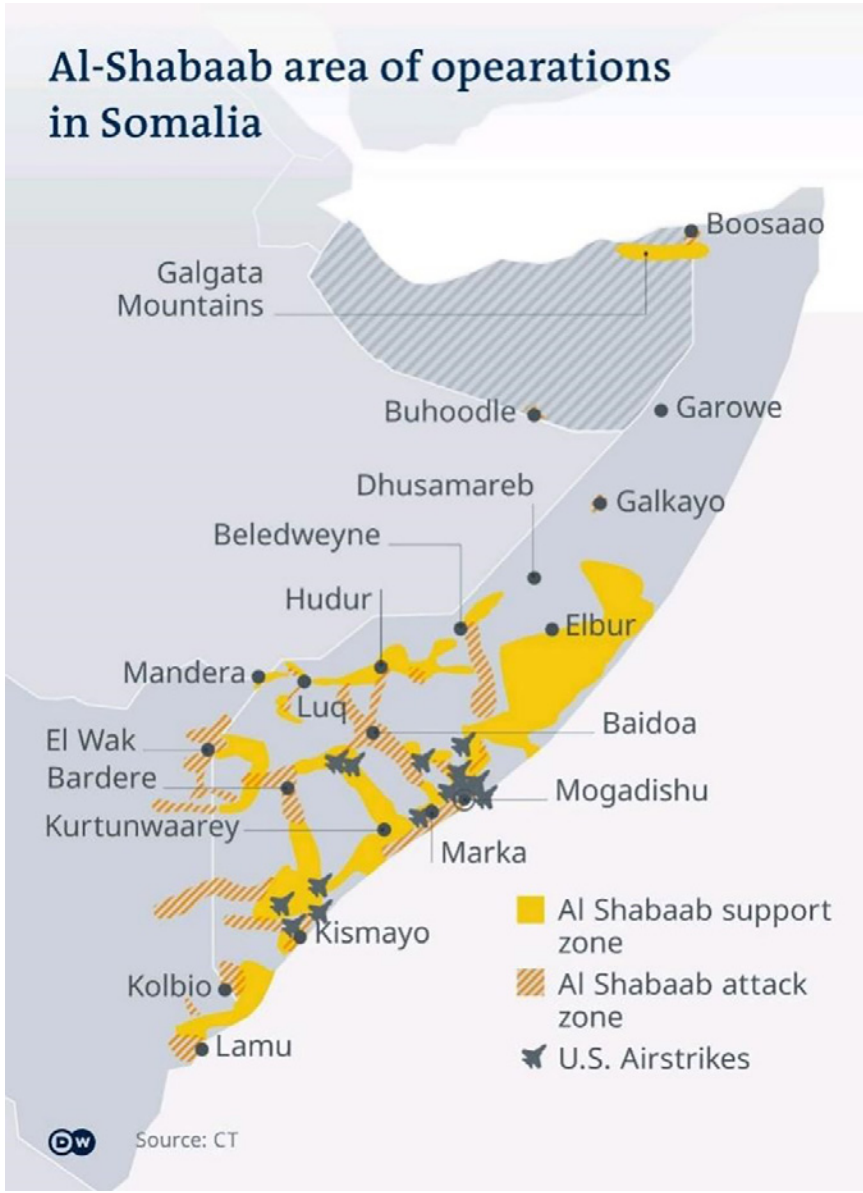


Figura 7. Presencia del grupo islamista Abu Sayyaf en Filipinas.
Fuente: US Departament of State, 2017

Europa y España

Europa ha sido objeto de ataques terroristas desde el año 2001, coincidiendo con el ataque de las Torres Gemelas, pero en su mayoría inspirados por Dáesh.

A destacar en el caso de España los atentados del 11M de 2004 cometidos por una célula local influida por Al Qaeda y los atentados de Barcelona y Cambrils de 2017 en este caso por elementos radicalizados e influidos por Dáesh.

En el caso de Europa hemos visto en estos años cómo coincidiendo con la guerra en Siria e Irak se ha producido un elevado número de ataques terroristas, principalmente en Francia, Reino Unido y Alemania. En muchos casos los terroristas no necesitaron una gran infraestructura para cometer estos atentados, usando en muchos casos vehículos, cuchillos o pistolas para acabar con sus objetivos.

En el caso de los FTF muchos permanecen detenidos en Siria e Irak habiendo revocado algunos países europeos la ciudadanía a sus nacionales que viajaron a Siria o Irak para unirse a Dáesh.

Francia ha sido uno de los países europeos que ha sufrido mayores ataques terroristas al llevar a cabo operaciones en la lucha contra el terrorismo en Irak, Libia, Siria y la región del Sahel. Igualmente ha sufrido ataques de actores solitarios, llevados a cabo por individuos que ya estaban en Francia, inspirados o afiliados a Dáesh. Francia es un socio clave en la lucha contra el terrorismo internacional y de ahí el gran número de ataques sufridos tanto dentro como fuera de su territorio.

En el caso de Alemania no solo está preocupada por el terrorismo yihadista, sino también por el terrorismo de extrema derecha al que consideran una grave amenaza contra la seguridad nacional incluyendo también una mayor radicalización violenta tanto de grupos de derecha como de izquierda.

Reino Unido es uno de los países fundamentales en la lucha contra Dáesh, principalmente en Siria e Irak. Es uno de los países que ha sufrido más ataques terroristas junto con Francia, Alemania y España, considerando el terrorismo yihadista como la mayor amenaza para la seguridad nacional.

España es un ejemplo para seguir en la lucha contra el terrorismo yihadista a pesar de los ataques sufridos en Madrid en 2004 y en

Barcelona y Cambrils en 2017. Sigue siendo un referente a nivel internacional, especialmente por la labor de sus FCSE y la labor de la Comunidad de Inteligencia.

A destacar dentro de esta labor el arresto de personas sospechosas de planear ataques terroristas, de facilitar el financiamiento del terrorismo, de participar en el reclutamiento de adeptos o en la lucha contra la radicalización violenta. España se destaca, desde el punto de vista de la lucha contraterrorista, por la intensa labor preventiva que se realiza, siendo la mayor parte de los individuos y células neutralizados en las primeras fases del planeamiento de sus acciones, sin dar tiempo a la activación de los terroristas.

Según datos del Departamento de Seguridad Nacional, desde el 11 de marzo de 2004 se ha detenido en España a 910 personas relacionadas con el terrorismo yihadista. Una parte importante de esas operaciones se desarrollaron gracias a la constante interacción y colaboración entre las fuerzas y cuerpos de seguridad con el servicio de inteligencia española (CNI).

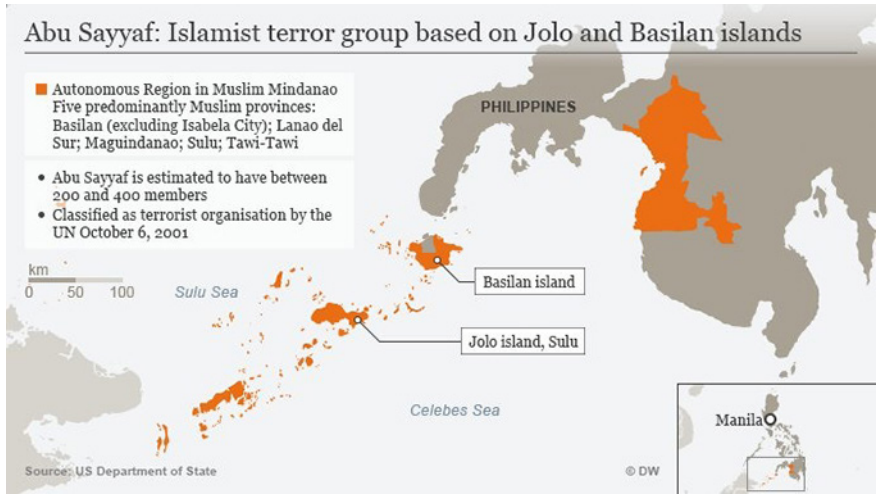


Figura 8. Lucha contra el terrorismo yihadista.
Fuente: Ministerio de Interior, 2021

Según datos de la Comisaría General de Información de Policía Nacional aparecen desglosados en la siguiente tabla el número de operaciones que llevaron a cabo y de detenidos desde 2001 a 2021.

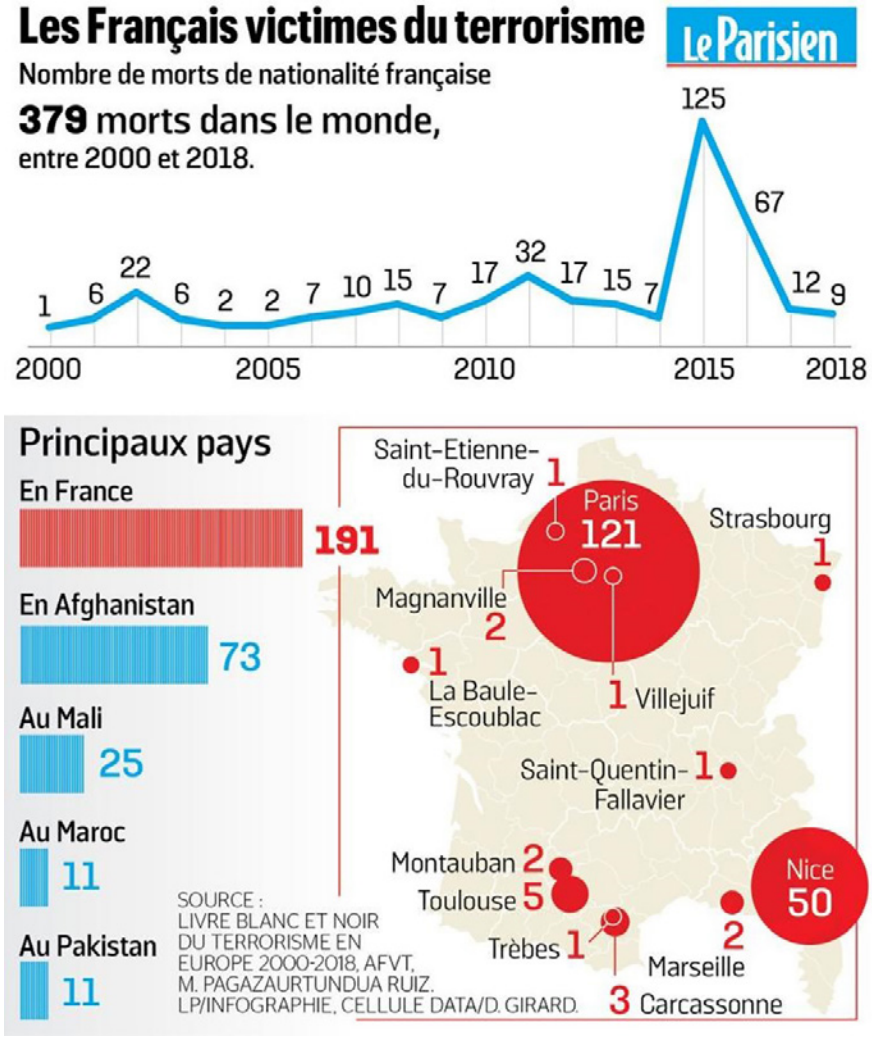


Figura 9. Lucha contra el terrorismo yihadista. Fuente: CGI, 2021

Recordar también la participación de España en la lucha contra el terrorismo internacional con su participación en la Coalición Global contra Dáesh, con más de 150 efectivos desplegados en Irak durante todo el año en misiones de entrenamiento militar y policial y formando parte de las distintas misiones de la UE en el Sahel de carácter militar y civil.

Mencionar la ley relativa a la recopilación y el análisis de datos de información anticipada de pasajeros (API) y el registro de sus nombres (PNR) que incluye compartir la información con distintos socios, incluidos los Estados Unidos.

De acuerdo con la ley, el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) de España, recopila los datos API y PNR facilitados por operadores comerciales y los analiza para la mayoría de las autoridades competentes.

Destaca nuestra *Estrategia de seguridad nacional* contra el terrorismo basada en los cuatro pilares de las estrategias antiterroristas de la UE y Naciones Unidas: prevenir, proteger, perseguir y preparar la respuesta.

Igualmente a destacar nuestro *Plan estratégico nacional de prevención contra la radicalización violenta de 2015*, coordinado desde el CITCO a partir de contribuciones de los actores nacionales de la lucha contraterrorista (fundamentalmente CNP, Guardia Civil y CNI, entre otros organismos) para identificar la radicalización a nivel local a través del censo y responder con asociaciones a nivel local entre líderes de la sociedad civil de comunidades vulnerables y representantes de las fuerzas del orden y otros servicios públicos. Mencionar Málaga como ejemplo de *strong city* y como primera ciudad que contó con un *Plan de prevención en la lucha contra la radicalización violenta en 2017*.

Conclusiones

Después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 pudimos ver cómo los grupos yihadistas no realizaban grandes actividades delictivas y se limitaban a cometer pequeños delitos básicamente para su financiación, pero con el tiempo terrorismo y criminalidad transnacional se han convertido en una misma cosa y prueba de ello es el Sahel, donde los terroristas y los grupos criminales campan a sus anchas.

En las páginas anteriores hemos analizado desde los atentados que devastaron los distritos de Kabul y las localidades del este de Afganistán hasta el sur de Filipinas (donde el ejército nacional está luchando —con medios pesados— contra los grupos salafo-yihadistas que reclaman tanto su lealtad a Dáesh como un territorio del archipiélago).

Igualmente nos hemos detenido en Irak, Siria (donde llegaron numerosos combatientes desde Trinidad y Tobago), el Cuerno de África y por supuesto en el campo de batalla de la multipolaridad de la franja del Sahel-Sahara, desde Mauritania hasta Somalia, donde tanto en nombre de Dáesh como de Al Qaeda muchos grupos terroristas reivindican el control de vastos territorios.

La verdadera amenaza se encuentra en estas zonas, algunas pertenecientes a Estados fallidos donde los Estados no son capaces de llegar y asumir su control y donde estos grupos, tanto terroristas como pertenecientes al crimen organizado, ejercen su control.

En este sentido grupos terroristas como AQMI o Estado Islámico en el Gran Sahara que actúan en el Sahel son más peligrosos por sus hechos criminales que por sus actos terroristas como dice algún autor. Esto explica por qué la lucha contra el terrorismo, como ha subrayado el Consejo de Seguridad de la ONU, no se puede conducir exclusivamente a través de la fuerza militar, sino mediante la adopción de un enfoque integral, que incluya el crecimiento económico e infraestructural, reducción de la pobreza, la promoción de la gobernanza, el fortalecimiento de las instituciones del Estado, la extensión de servicios sociales, la educación y la lucha contra la corrupción[16].

La sustitución de las guerras interestatales por las intraestatales ha otorgado a la criminalidad organizada un papel protagonista en muchas economías de guerra (incluido el aspecto de la reconstrucción posconflicto). La propia coexistencia de terroristas crea coyunturas propicias a su convergencia, llegando a una verdadera «hibridación», con mutuos beneficio[17].

Tomando como ejemplo al tráfico de drogas, el informe 2017 de la UNODC (Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito) dedica el último de sus cinco fascículos a «el problema de las drogas y el crimen organizado, los flujos financieros ilícitos, la corrupción y el terrorismo», evidenciando la financiación e implicación directa de muchos grupos terroristas a través del narcotráfico, donde en particular Boko Haram y AQMI se muestran involucrados, como también lo están los talibanes en Afganistán, las FARC, Sendero Luminoso, o los Grupos insurgentes de Myanmar: un condominio donde los que asumen las marcas de Al Qaeda y Dáesh están dispuestos a cooperar[18].

Más allá de estas mezclas a nivel político, ya a finales de 2014 el informe de la agencia federal de EE. UU., la *Drug Enforcement*

[16] Rangel, P. (2019). Nexo entre el terrorismo y el crimen organizado. *Anuario terrorismo yihadista 2019*. OIET.

[17] Cuneo, P. (2019). *Terrorismo y criminalidad organizada: el sistema de «conflicto permanente» en el Sahel*. IEEE.

[18] UNODC. (2017). World Drug Report. Viena. Disponible en: http://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet_5_NEXUS.pdf

Administration (DEA), reforzaba la idea de que la yihad internacional se financiaba también con el narcotráfico, destacando la relaciones entre AQMI y los cárteles mejicanos y colombianos, simbiosis confirmada también por los datos del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) de Madrid, donde al menos el 20 % de los terroristas que están en la cárcel tienen precedentes delictivos relacionados con el narcotráfico.

El nexo entre ambos fenómenos —terrorismo y crimen organizado— continúa y cada día se hace más poderoso y de nuestras instituciones, tanto nacionales como internacionales, depende hacer frente a ellas, principalmente a través de la cooperación internacional, la coordinación policial, el intercambio de información y de bases de datos de nuestros servicios de inteligencia. Debiendo asumir la Unión Europea un papel más relevante para luchar contra el terrorismo y el crimen organizado dentro y fuera de sus fronteras.

El resultado de todo ello nos lleva a concluir que la lucha contra el terrorismo que comenzó después del 11 de septiembre de 2001 ha fracasado, porque aunque es cierto que tanto Dáesh como Al Qaeda son más débiles que al inicio, la victoria talibán en Afganistán ha supuesto una victoria moral y estratégica para estos grupos terroristas que se ha extendido a otros países donde operan como en África o en Oriente Medio y que les anima a seguir el ejemplo talibán de conquista del territorio e instauración de la sharía y donde se han hecho mucho más fuertes después del 11S.

20 años después del 11S el terrorismo yihadista no solo no ha desaparecido, sino que se ha extendido a muchos más países. La estrategia de EE. UU. parece ir encaminada a elegir dónde despliega sus recursos antiterroristas según sus intereses y sobre todo a priorizar sus intereses y aumentar sus capacidades frente a las que considera principales amenazas como China y Rusia, sabiendo que la amenaza terrorista siempre permanecerá.

De esta forma parece que 20 años después del 11S podríamos encaminarnos hacia un nuevo orden mundial y ante un nuevo escenario internacional en Oriente Medio y en Occidente donde parece que EE. UU. quiere reservar sus capacidades para enfrentase a sus enemigos estratégicos reales, China y Rusia, y donde un gobierno terrorista talibán podría ser reconocido por algunos miembros de la comunidad internacional. Parecería que EE. UU.

ha dejado de ser el guardián del mundo para centrarse en sus propios intereses. Por ello, Occidente, principalmente la Unión Europea, debe tener una política exterior común y una capacidad de respuesta inmediata frente a las amenazas a las que nos enfrentamos porque, aunque EE. UU. parece que seguirá presente, ya no será como antes y eso hace que seamos un poco más vulnerables si no nos encargamos de nuestra propia estrategia de defensa.

Mientras, el terrorismo yihadista seguirá aprovechando los Estados fallidos que no pueden cubrir las necesidades sociales de la población y, por lo tanto, se generan las condiciones propicias para que seduzcan a mayor población mediante su propaganda, garanticen servicios públicos o aprovechen los vacíos de poder e impongan la lógica del miedo.

En esta situación de vulnerabilidad social, dominada por la pobreza, la enfermedad, la escasez de recursos básicos y la ausencia de planes individuales de futuro, que es aprovechada por los grupos terroristas para seducir los «corazones y mentes», juega un papel crucial el factor identidad. El *islam* constituye un eje vertebrador de la identidad en todo el mundo árabe, por lo que es mediante la utilización apodícticamente distorsionada y viciada del significado del islam por donde se cuelan las narrativas salafistas yihadistas, con la incuestionable finalidad de reclutar combatientes para una mal llamada «yihad global»[19].

Por otra parte, la ideología del yihadismo global sigue captando adeptos y sus ideas se han extendido a escala global gracias a la proliferación de foros y sitios extremistas en internet. Estos son los dos principales activos que posee el movimiento yihadista hoy: pervivencia —en mayor o menor grado, según los escenarios— de su capacidad operativa y difusión y aceptación por parte de miles de individuos de su mensaje, principalmente a través de internet.

Es por esto por lo que una potente contranarrativa podría ser más eficaz que mil carros de combate sobre el terreno si se considera que la batalla contra el terrorismo se encuentra en el terreno cultural e ideológico, dado que el salafismo-yihadista presenta un conjunto de ideas asumidas como verdad incuestionable. Ideas y creencias que no son psicológicamente anómalas, dado

[19] Blanco Blanco, J. *Desafíos territoriales del terrorismo salafista-yihadista en el mundo árabe, tras la derrota del Dáesh en Irak y Siria.* Análisis GESI 36/2018.

que ayudan a disponer de cierta coherencia sobre la realidad, dan control conductual y eliminan la ambigüedad[20].

Evidentemente, la solución a estas amenazas no pasa solo por la vía militar, sino por la actuación de los servicios de inteligencia con el apoyo de la población local y una mayor cooperación entre los países de la zona.

Sin embargo, factores como la pobreza, el boom demográfico, la corrupción, los tráficos ilícitos o la existencia de gobiernos muy frágiles, hace que sean campo de cultivo para que muchos jóvenes, sin formación o empleo en estos países, se unan a estos grupos terroristas.

Los tres objetivos principales serían:

1. Estabilizar las zonas en conflicto, especialmente centrándose en la lucha contra el terrorismo yihadista y el crimen organizado.
2. Reconstruir estos Estados fallidos en la mayoría de los casos en todos sus ámbitos: gobernanza, policial, judicial y militar.
3. Mejorar el desarrollo económico de estos países.

Si no se logra alcanzar estos tres objetivos básicos no solo aumentará más la inestabilidad en estos países donde actúan estos grupos terroristas, sino que a España y a Europa les costará muchos más años que los que llevan actualmente luchando contra ellos y la mayoría de estos problemas posiblemente se trasladen a nuestro territorio.

Para conseguir estabilizar estos países hay que hacerlo desde distintos frentes:

Desde el ámbito militar es fundamental una mayor implicación de la comunidad internacional para hacer frente a todas las amenazas que existen de forma coordinada como es la lucha contra el terrorismo yihadista, el desarrollo de las capacidades militares y la recuperación de los Estados que en algunos casos no logran controlar gran parte de su territorio.

Desde el ámbito de las oorganizaciones internacionales es necesario una mayor implicación de la Unión Europea, la Unión Africana y Naciones Unidas, que juega un papel fundamental y

[20] Moyano y Trujillo. (2013). *Radicalización islamista y terrorismo, claves psicosociales*. Granada. P. 93.

que debe garantizar más y mejor el mantenimiento de la paz en la región y la seguridad del territorio y sus habitantes.

Desde el ámbito económico, no solo hay que destinar ayudas al desarrollo, sino también invertir y crear riqueza en estos países de forma que se pueda prevenir la radicalización y el terrorismo, y desde el ámbito de desarrollo se trata de empoderar a la mujer como actor principal en este problema y especialmente actuar de forma prioritaria a nivel local.

Si todas estas acciones no se llevan de forma conjunta y coordinada estaremos trabajando en vano.

Composición del grupo de trabajo

Presidente	**D. Felipe Sahagún**
	Profesor titular de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.
	Periodista
Vocal y coordinador	**D. José Pardo de Santayana**
	Coronel de Artillería del ET (DEM).
	Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)
Vocales:	**D. Jorge Dezcallar de Mazarredo**
	Embajador de España
	D. Rafael Calduch Cervera
	Catedrático de Dcho. Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid
	Dña. Begoña Quesada
	Profesora y periodista
	D. Nicolás de Pedro
	Investigador del Institute for Statecraft de Londres
	D. Javier Gil
	Colaborador asistente de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales. Departamento de Relaciones Internacionales
	Dña. Pilar Rangel Rojas
	Profesora asociada de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Málaga



PUBLICACIONES DE DEFENSA

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

ISSN 2792-2499