Boletín ieee 03

número 29

enero/marzo 2023

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, 2023

NIPO 083-22-122-5 (impresión bajo demanda)
Depósito legal M 13458-2023

NIPO 083-22-123-0 (edición en línea)
ISSN 2530-125X (edición en línea)

Fecha de edición: abril de 2023
Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Las opiniones emitidas en esta publicación son de 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 procedente de bosques gestionados de forma sostenible y fuentes controladas.

índice

enero/marzo
2023

Análisis

9 Siglo XXI: ¿El retorno del tribalismo? Pedro Sánchez Herráez

25 La crisis del orden hegemónico de los Estados Unidos (reedición). Jorge Dezcallar de Mazarredo

39 La asociación estratégica chino-rusa sigue gozando de buena salud. José Pardo de Santayana

54 Unión Europea: ciberseguridad y ciberdefensa. José Luis Pontijas Calderón

68 Arabia Saudita entre el Rimland y la confluencia de las grandes potencias. José Ignacio Castro Torres

84 Xi Jinping, un hombre en una misión dentro de un destino. Andrés González Martín

103 La corrupción como factor geopolítico. Federico Aznar Fernández-Montesinos y Sebastián Puig Soler

147 Movimientos geopolíticos en Asia Central (reedición). Federico Aznar Fernández-Montesinos

191 Afganistán: un gobierno sin programa y un pueblo sin esperanza. Jose Ignacio Castro Torres

219 Perú: ¿golpe de Estado de ida y vuelta? Rocío de los Reyes Ramírez

242 Indonesia y su ascenso en el Indopacífico. Análisis de su creciente importancia geopolítica (reedición). Javier Gil

282 La Novena Conferencia de Examen de la Convención para la prohibición de Armas Biológicas y Toxínicas (CABT): la pelota sigue rodando. Mar Hidalgo

294 En un mundo multipolar no sobrevivirán los más fuertes, sino los que mejor sepan adaptarse (reedición). Francisco José Dacoba Cerviño

306 La microelectrónica crece en el contexto geoestratégico global. David Ramírez Morán

321 Ucrania, nueve años en guerra... por ahora. Francisco José Dacoba Cerviño

328 Balance de una década de «geopolítica Francisco». Óscar Garrido Guijarro

354 La India, potencia global en ciernes y clave del Indopacífico (reedición). Nicolás de Pedro
384 ¿Puede Marruecos convertirse en un proveedor energético para Europa? Ignacio Fuente Cobo
419 Guerra contra el terror después del 11S: análisis y prospectiva (reedición). Pilar Rangel
446 Las aparentes paradojas de la situación de las mujeres en el Sahel. Blanca Palacián de Inza
464 Líbano: ¿crónica de un conflicto perpetuo? (reedición). Pedro Sánchez Herráez
489 50 años de los Acuerdos de paz de París: Vietnam es otro país. Javier Fernández Aparicio
509 Filipinas: Mindanao en busca de un futuro de paz (reedición). María del Mar Hidalgo García
530 La Visión 2030 en Arabia Saudita. Natalia Torregrosa Ramos
548 Seguridad en Europa: más OTAN, ¿menos UE? Francisco José Dacoba Cerviño

Opinión

560 Misiles sobre las aguas del Este. Tokio y Seúl cierran heridas ante la amenaza norcoreana. Ignacio M. García-Galán
579 La propaganda en los conflictos geopolíticos: de la guerra psicológica a la guerra más allá de los límites. Miguel Candelas Candelas
595 El dominio ruso del mar Negro a la sombra del conflicto de Ucrania. Augusto Conte de los Ríos
615 Expansión del autoritarismo en el sudeste asiático. Borja Llandres Cuesta
630 La doctrina soviética de las operaciones profundas: desde la URSS hasta la Rusia actual. Javier López Campos
645 El espacio ultraterrestre en la defensa nacional. Javier Medina Castro
659 La Gran Muralla Verde del Sáhara y el Sahel: el próximo eje de la energía limpia mundial. Paula Mora Brito
680 Organizaciones terroristas yihadistas y colisión con intereses nacionales. Francisco Jesús García García
702 Las operaciones navales en la guerra de Ucrania. Miguel López Garay
721 «Auftragstaktik»: ¿El amanecer del «mando orientado a la misión»? Luis Alberto González Mayoral
737 Kazajistán: una revolución sin colores (reedición). Alfredo Gil Laso
761 ¿Se tambalea el modelo de convivencia centroasiático? Secesionismos y conflictos interétnicos. Antonio Alonso Marcos
781 Dinámica geopolítica en Asia Central. Cooperación y competencia entre China y Rusia. José Miguel Pardo Delgado
802 La Estrategia de Seguridad de Estados Unidos en 2022: liderazgo entre potencias en un orden internacional mejor coaligado. Una oportunidad para España. José María Peredo Pombo
817 La guerra en Ucrania: algunas notas de derecho internacional y derecho europeo. Miguel A. Acosta Sánchez
839 La seguridad marítima en la visión del Indopacífico: amenazas y/o riesgos para la economía. Pablo Rivas Pardo y Nicole Ayala Pulgar
852 Un nuevo rumbo para Venezuela en 2023. Sergio Remacha Sanz
864 El empleo del «wargaming» en el proceso de obtención de recursos materiales de la defensa. Luis Suárez Tejerina
880 Acción estratégica de la defensa sobre el ámbito cognitivo: los centros de gravedad del ámbito cognitivo. Rafael José de Espona
894 Ciberdaños en los medios de comunicación. David Corral Hernández
919 La OTAN, la UE y la cooperación en el desarrollo de capacidades. Adolfo Morales Trueba

937 La segunda edad nuclear: una visión desde Rusia. Fernando Manrique Montojo
961 La UE ante los dilemas de la guerra de Ucrania, ¿una paz imposible? José Luis Pontijas Calderón
979 El ciberespacio en tiempos de guerra: la IT Army ucraniana. María De Álvaro Mizzian
994 La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 y la National Security Strategy 2022. Una visión compartida. Ignacio José García Sánchez
1007 Realismo o liberalismo. Dos formas de entender el mundo. J. Enrique Fojón Lagoa
1022 Idriss Déby Itno, el último presidente-guerrero caído en combate: consecuencias imprevisibles para la estabilidad del Sahel. Alberto Gallego Gordón
1037 Seguridad energética: Italia y el Piano Mattei. Francisco Márquez y de la Rubia
1055 Mentiras arriesgadas, la importancia del pensamiento crítico. David Cuesta Vallina
1068 Irán: la política de mirada hacia el Este entre el aislamiento y la decadencia. Mohsen-Kamran Vahedi Eyvazi
1083 Hacktivismo al servicio del Estado: ciberproxies en Ucrania. Francisco Marín Gutiérrez
1106 Una Europa geopolítica inconclusa en un futuro incierto. Luis Francisco Rey Arroyo
1118 La cultura de seguridad y defensa en el ámbito universitario en España y Francia. María Pilar Doñate Sanz
1131 La suspensión de la participación de Rusia en el tratado Nuevo START. Luis V. Pérez Gil

Marco

1154 Inversiones y empresas españolas en América Latina. Nueva política económica internacional de España hacia América Latina para el siglo XXI. Ramón Casilda Béjar
1201 Mecanismos de sanción internacional a través del sistema financiero: un arma económica contra Putin. Ana Núñez Cifuentes

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boie3

Documentos

ANÁLISIS

índice

Documentos
ANÁLISIS

9 Siglo XXI: ¿El retorno del tribalismo? Pedro Sánchez Herráez

25 La crisis del orden hegemónico de los Estados Unidos (reedición). Jorge Dezcallar de Mazarredo

39 La asociación estratégica chino-rusa sigue gozando de buena salud. José Pardo de Santayana

54 Unión Europea: ciberseguridad y ciberdefensa. José Luis Pontijas Calderón

68 Arabia Saudita entre el Rimland y la confluencia de las grandes potencias. José Ignacio Castro Torres

84 Xi Jinping, un hombre en una misión dentro de un destino. Andrés González Martín

103 La corrupción como factor geopolítico. Federico Aznar Fernández-Montesinos y Sebastián Puig Soler

147 Movimientos geopolíticos en Asia Central (reedición). Federico Aznar Fernández-Montesinos

191 Afganistán: un gobierno sin programa y un pueblo sin esperanza. Jose Ignacio Castro Torres

219 Perú: ¿golpe de Estado de ida y vuelta? Rocío de los Reyes Ramírez

242 Indonesia y su ascenso en el Indopacífico. Análisis de su creciente importancia geopolítica (reedición). Javier Gil

282 La Novena Conferencia de Examen de la Convención para la prohibición de Armas Biológicas y Toxínicas (CABT): la pelota sigue rodando. Mar Hidalgo

294 En un mundo multipolar no sobrevivirán los más fuertes, sino los que mejor sepan adaptarse (reedición). Francisco José Dacoba Cerviño

306 La microelectrónica crece en el contexto geoestratégico global. David Ramírez Morán

321 Ucrania, nueve años en guerra... por ahora. Francisco José Dacoba Cerviño

328 Balance de una década de «geopolítica Francisco». Óscar Garrido Guijarro

354 La India, potencia global en ciernes y clave del Indopacífico (reedición). Nicolás de Pedro

384 ¿Puede Marruecos convertirse en un proveedor energético para Europa? Ignacio Fuente Cobo

419 Guerra contra el terror después del 11S: análisis y prospectiva (reedición). Pilar Rangel

446 Las aparentes paradojas de la situación de las mujeres en el Sahel. Blanca Palacián de Inza

464 Líbano: ¿crónica de un conflicto perpetuo? (reedición). Pedro Sánchez Herráez

489 50 años de los Acuerdos de paz de París: Vietnam es otro país. Javier Fernández Aparicio

509 Filipinas: Mindanao en busca de un futuro de paz (reedición). María del Mar Hidalgo García

530 La Visión 2030 en Arabia Saudita. Natalia Torregrosa Ramos

548 Seguridad en Europa: más OTAN, ¿menos UE? Francisco José Dacoba Cerviño

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

01/2023 11 de enero de 2023

Pedro Sánchez Herráez

Siglo XXI: ¿El retorno del tribalismo?

Siglo XXI: ¿El retorno del tribalismo?

Resumen:

Este complejo siglo XXI se ha visto sacudido por una serie de hitos tales como, y entre otros, la crisis económico-financiera del año 2007-2008, las primaveras árabes y los movimientos de «indignados» a partir del 2011, el referéndum sobre el Brexit en el año 2016 y la pandemia de COVID en el año 2020 hechos que han socavado varios de los cimientos sobre los que se asentaban, en gran medida, la mayor parte de las sociedades, como es la legitimidad, la cohesión y las expectativas de un futuro mejor.

Así mismo, se ha producido de manera simultánea un espectacular avance tecnológico, destacando la aparición y crecimiento exponencial de las redes sociales y la capacidad de procesar y gestionar datos e información de manera creciente.

En un mundo globalizado, y donde el ser humano puede sentir que su identidad queda difuminada, la combinación de la debilidad de los cimientos sociales y las capacidades de las tecnologías de comunicaciones e información generan un cóctel que contribuye, bien de manera espontánea, bien de manera inducida, a un creciente tribalismo de la población.

Un breve análisis sobre dicho proceso y una reflexión sobre las consecuencias de dicha realidad articulan el presente documento.

Palabras clave:

Crisis, tribalismo, legitimidad, cohesión, identidad, redes sociales, tecnopolítica, guerra.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

21st century: the return of tribalism?

Abstract:

This complex 21st century has been shaken by a series of milestones such as, among others, the economic-financial crisis of 2007-2008, the Arab Springs and the "indignados" movement from 2011 onwards, the Brexit referendum in 2016 and the COVID pandemic in 2020, events that have undermined several of the foundations on which most societies were largely based, such as legitimacy, cohesion and expectations of a better future.

At the same time, there has been a spectacular technological advance, with the emergence and exponential growth of social networks and the capacity to process and manage data and information in a growing manner.

In a globalised world, and where human beings can feel that their identity is blurred, the combination of weak social foundations and the capabilities of communications and information technologies generate a cocktail that contributes, either spontaneously or induced, to the growing tribalism of the population.

A brief analysis of this process and a reflection on the consequences of this reality are the focus of this paper.

Keywords:

Crisis, tribalism, legitimacy, cohesion, identity, social networks, technopolitics, war.

Introducción

En este siglo XXI, que ya lleva casi un cuarto de su tiempo recorrido, se producen cada día nuevos avances en la técnica, y temas como la inteligencia artificial, la robótica, los drones o el creciente empleo del espacio ultraterrestre van poblando, paulatinamente, el acervo de la humanidad.

Pero, y a la vez que avanza ese proceso de modernidad, se alzan voces que alertan en relación con la progresiva tribalización de las sociedades, en una real o aparente paradoja que, si bien pudiera ser una simple moda sin consecuencias —una curiosa mezcla de modernidad y antigüedad—, también podría constituir algo completamente disruptivo.

Quizás esta cuestión merezca una reflexión.

Tribalismo… ¿eso qué es?

El ser humano es un ser social por naturaleza, decía Aristóteles; se nace con esa condición y se ejerce y desarrolla durante la vida, de tal manera que el pensador griego llegó a afirmar que incluso se «es» en tanto que se «co-es», mientras se es parte de algo, por lo que resulta tremendamente importante la necesidad de pertenencia.

Hecha esta consideración inicial, respecto al término «tribalismo», la Real Academia de la Lengua[1] proporciona dos acepciones, ambas de amplio calado: en primer lugar, señala que tribalismo es la organización social basada en la tribu, mientras que la segunda acepción expresa, y apostillando que es un empleo despectivo del término: «la tendencia a sentirse muy ligado al grupo de gente a que se pertenece, y a ignorar al resto de la sociedad».

Sin pretender usurpar ni sustituir la profundidad de los conceptos y análisis pertenecientes al campo de la antropología y la sociología realizados sobre esta cuestión, cabría pues señalar que el tribalismo[2] puede encuadrarse como un fenómeno

[1] REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. «Tribalismo», *Diccionario de la Lengua, Edición del Tricentenario*. 2022. Disponible en: https://dle.rae.es/tribalismo?m=form
NOTA: Todos los vínculos de internet del presente documento están activos a fecha 3 de enero de 2023.
[2] ROVIRA SALVADOR, Isabel. ¿Qué es el tribalismo? Analizando este fenómeno social, *Psicología y mente*. 1 de marzo de 2018. Disponible en: https://psicologiaymente.com/social/tribalismo

esencialmente cultural, mediante el cual las personas crean organizaciones de índole social con las que identificarse y, a través de su participación en las mismas, reafirmarse y sentirse parte de algo más grande y amplio que uno mismo. Y dicho fenómeno no solo tiende a ocupar todos los aspectos de la vida de los individuos —desde los símbolos externos a los códigos de conducta, pasando por cuestiones de índole religiosa o política—, sino que además presenta una influencia mutua entre el grupo —la tribu— y la persona, pues si bien la tribu influye poderosamente sobre la persona, cada persona intenta dejar su propia huella en la tribu, al sentirse parte integrante de la misma.

De manera clásica, el tribalismo como sistema de organización social se basa en la tribu; y respecto a «tribu» pueden encontrarse también diferentes acepciones e interpretaciones[3], que oscilan desde «grupo social primitivo de un mismo origen, real o supuesto, cuyos miembros suelen tener en común usos y costumbres» a «grupos de individuos con alguna característica común» haciendo un apunte especifico, en este caso, hacia las pandillas juveniles violentas, a las llamadas tribus urbanas. Por lo tanto, el aspecto clave y común de las «tribus» es el hecho de compartir una serie de elementos comunes —desde tradiciones a hábitos—, pudiéndose incluir en este punto un elemento más como es la pertenencia a una etnia determinada, al hecho de compartir un origen étnico común.

De nuevo, sin pretender desarrollar en extremo este amplio y transversal concepto, «etnia», término que viene del griego «éthnos» (pueblo), señalar que hace referencia a un grupo humano definido por afinidades esencialmente culturales, si bien el elemento racial puede también jugar un papel en la conformación de determinadas tribus. En cualquier caso, y si bien puede ser factible, bajo determinadas condiciones y con todas las consideraciones que quieran hacerse, incorporarse a una etnia, no resulta factible incorporarse a otra raza: es, o puede ser posible, la asimilación e interiorización de elementos culturales, pero no es factible cambiar los genes. Y si se emplea este elemento —la raza— como elemento diferencial y diferenciador, el resultado son grupos humanos estancos, cuestión que puede resultar chocante frente al concepto más abarcador de «ciudadano» y de la posibilidad —con excepciones, obviamente— de poder obtener la ciudadanía de otro país por diferentes cauces y motivos.

[3] REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. «Tribu», *Diccionario de la Lengua, Edición del Tricentenario*. 2022. Disponible en: https://dle.rae.es/tribu?m=form

La tribu también es y puede ser entendida como la organización humana que genera un poderoso sentimiento de identidad, de tal modo que esa identidad diferencie y establezca distancia con otras tribus, y que sus miembros a su vez, identificados plenamente con la tribu y «co-siendo», que diría Aristóteles, estén orgullosos de pertenecer a la misma y dispuestos a luchar por ella y defenderla. En cierta medida, quizás no dejaría de ser otra forma de entender el «contrato social», ese vínculo entre el ciudadano y el Estado: de hecho, la Primera Guerra Mundial vista desde África, donde pese a las estructuras imperiales y coloniales la tribu seguía constituyendo la seña de identidad y la estructura social fundamental, era denominada como «la guerra de las tribus blancas es»[4], ante la dificultad de asumir e interiorizar ese concepto de ciudadanía respecto de un Estado nación.

Por ello, y pese a las similitudes habidas —no dejan de ser organizaciones sociales humanas— existen profundas diferencias; así, mientras que el de ciudadano es un concepto incluyente (con ciertas matizaciones), el de tribu presenta un mayor grado de exclusión y diferenciación.

Pero esa es ya una cuestión superada ¿o no?

Siglo XXI: ¡Nueva era!...

Hace unas décadas, principiando el milenio, el mundo parecía que se encaminaba hacia un modelo idealista: se constataba un incremento de la democracia y del respeto a los derechos humanos en el planeta, una mejora global de la situación económica y de la cooperación internacional… pero una serie de hechos sacudieron los pilares de ese mundo para pintar un panorama desolador: la crisis económica del año 2007-2008, las primaveras árabes y los movimientos de «indignados» por todo el planeta —especialmente en occidente— en el año 2011, el referéndum sobre el Brexit en el 2016 —y el duro varapalo que supuso al proyecto de construcción europeo— y la pandemia de COVID-19 iniciada en China a finales del año 2019 —y que todavía no ha sido declarada extinguida—, entre otros hitos, han supuesto tal grado de impacto sobre las personas, sobre las sociedades y sobre las estructuras que ha generado unas poderosas consecuencias: se ha perdido en gran medida la confianza en las instituciones de

[4] FERRO, Marc. *La Gran Guerra, 1914-1918*. Alianza Editorial, Madrid, 2014.

gobierno, especialmente en los niveles nacionales y supranacionales; se denota una poderosa falta de liderazgo; se hace patente la degradación de la cohesión social; se constata la falta de crecimiento de la riqueza global aunque sí lo hayan hecho las desigualdades; y por primera vez desde la segunda guerra mundial (1945) la percepción generalizada es que los hijos van a vivir peor que los padres.

Todo esto conlleva una poderosa pérdida de confianza entre las personas y los gobernantes e induce una gran falta de legitimidad, llegándose a señalar que se hace necesario hacer frente a un nuevo paradigma de seguridad[5], para poder atender adecuadamente esa necesidad básica y primigenia del ser y de los grupos humanos. Y aún es factible realizar más consideraciones.

En el marco de la implantación creciente de tecnologías tales como la digitalización y la robotización, ante el surgimiento de un nuevo paradigma económico —y, por lo tanto, social—, pudiera ser que, como en otras ocasiones, una nueva «revolución industrial», la cuarta en este caso, tras un tiempo de reorganización y cierto caos, devenga en una nueva era de prosperidad. Pero, más allá de si eso será un hecho cierto, lo que es indudable es que sus efectos colaterales sobre muchas personas y empleos, sobre muchos modos de vida, sobre muchos usos y hábitos, en definitiva, sobre muchas realidades humanas[6] induce a la sensación en un amplio sector de la población de no solo «estar quedándose atrás», sino, incluso, la de constituir un simple «factor de producción» —o de consumo— absolutamente desechable, válido solo para mantener en funcionamiento las cadenas de valor pero desproveyendo completamente al ser humano de su propia identidad, quedando esta reducida a un mero y frío dato o conjunto de datos.

Por tanto, el globalismo y la tecnificación pueden generar la sensación de pérdida de identidad, lo cual sumado a la crisis de legitimidad provocada por esta situación en este complejo siglo XXI genera un panorama complicado; y si se considera que la relación entre las personas y las instituciones sigue siendo la base de la existencia de las

[5] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Era COVID: ¿Un nuevo paradigma de seguridad?* Documento de Análisis 36/2000, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 18 de noviembre de 2000. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA36_2020PEDSAN_eraCovid.pdf

[6] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *¡Revolución industrial 4.0!: ¿Un nuevo siglo de revueltas en el Mediterráneo?* Documento de Análisis 01/2022, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 12 de enero de 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA01_2022_PEDSAN_Revolucion.pdf

sociedades organizadas, no cabe duda de que mientras mayor sea la distancia existente entre la ciudadanía y sus gobiernos, menor serán las capacidades y las opciones de estos para materializar acciones a cualquier escala —local, nacional o global— pues estas requieren de recursos, de una cantidad creciente de estos ante el aumento de retos existentes, recursos que son obtenidos, en las democracias, básicamente, debido a esa legitimidad de las estructuras de gobierno (caso contrario, se hablaría de saqueo o rapiña).

Y, ante esta situación…

… ¿neotribalismo?

Es necesario considerar cómo, y allá en los aparentemente lejanos años 60 del siglo pasado, el sociólogo canadiense Marshall McLuhan acuñó un término, «aldea global», que de una manera visual y plástica quiere materializar el impacto y los efectos generados por el desarrollo de los sistemas globales de comunicación (seguimos en los años 60), que permitían recibir informaciones e imágenes de una manera casi similar a lo que podríamos percibir en caso de estar físicamente en el lugar en el que estas se generan, a modo de lo que acontecería en una aldea: tener la sensación de saber y ver casi todo de lo que ocurre en nuestro «entorno inmediato».

Y además, si bien no constituía una novedad el hecho de poder recibir prensa y noticias en modo texto —incluso, para las diásporas, el hacerlo en la lengua materna—, las imágenes poseen un poder mucho mayor, tanto por la inmediatez que sugieren —una noticia escrita siempre tiene una demora en tiempo, y ha pasado un cierto filtro que es la del redactor de la misma— como por la capacidad de las mismas —es conocido el refrán «una imagen vale más que mil palabras»— de inducir una sensación muy similar a la que seríamos capaces de percibir por nosotros mismos, de tal manera que pasan a constituir una parte importante de nuestro acervo y de nuestro yo, y del nosotros como grupo.

Así, cuando antaño la vida quedaba estructurada esencialmente en torno a la familia y las personas próximas —a nuestra aldea— y donde lo que podíamos captar a través de diferentes medios de comunicación hablaba de personas y/o lugares que resultaban lejanos, gracias a ese desarrollo tecnológico —seguimos en los años 60— casi de

repente se puede tener acceso a esas personas y lugares que han dejado de ser lejanos y remotos, e incluso, en muchas ocasiones, llegan a ser predominantes sobre aquellas con las que realmente convivimos. Por eso McLuhan señalaba que pese a la inmensidad del planeta, este ha devenido en una aldea global, y que debido a esas potencialidades de los medios emergen de nuevo en la sociedad comportamientos tribales. Se llega a citar[7] que las grandes masas humanas visionando los contenidos emitidos por las cadenas de televisión[8] absorben el equivalente moderno al conocimiento chamánico —fuente autorizada— en una equivalencia más con las antiguas relaciones tribales, además de que esa aldea global lleva a las personas al intento de recuperar su manera tradicional de ser, en la búsqueda de una identidad aparentemente perdida, subsumida en esa marea global.

Abundando en este sentido, a finales del siglo pasado se publicaba la obra *El tiempo de las tribus*[9], en la que se ponía sobre el tapete que en el mundo posmoderno en el que se encuentra gran parte de la humanidad, la lógica de la razón es sustituida por la de la pasión, y que frente al individualismo imperante se va realizando un ejercicio de construcción por medio de la diferencia, lo cual genera el resurgimiento del tribalismo, de tal modo, y especialmente en las ciudades —en un mundo cada vez más urbanizado— que el término «tribu urbana» se va haciendo cada vez más popular y habitual.

Si bien se pensaba que la globalización podría generar una nueva conciencia cosmopolita, lo cierto es que, y con ciertas obvias excepciones, en ocasiones se cita[10] que los auténticos cosmopolitas, los que se benefician realmente de ese mundo globalizado son los oligarcas, aquellos que son capaces de obtener pasaportes en paraísos fiscales o en otras naciones en función de sus propios y muy personales intereses, y que se mueven a través de unas fronteras para ellos inexistentes —como lo son para el dinero—, fronteras que en muchos casos las leyes no son capaces de cruzar. Y lo que se contempla, por contra, es el resurgimiento de las tribus, quizás como respuesta intuitiva de esa necesidad de socialización humana frente a una creciente

[7] MCLUHAN, Eric y ZINGRONE, Frank. *McLuhan. Escritos esenciales*. Planeta, Barcelona, 1998, p. 15.
[8] Basta recordar el impacto en la política a escala global que tuvieron las imágenes emitidas en tiempo real 24/7, de tal modo que llegó a acuñarse el término «efecto CNN». Un sucinto análisis puede consultarse en BENABID, Kaouthar. «What is the CNN Effect and why is relevant today?», *Aljazeera Media Institute.* 22 de febrero de 2021. Disponible en: https://institute.aljazeera.net/en/ajr/article/1365
[9] Si bien la obra original es del año 1988, fruto de una tesis doctoral, todavía se sigue reeditando. MAFFESOLI, Michel. *El tiempo de las tribus*. New Publisher, Londres, 2021.
[10] BULLOUGH, Oliver. *Butler to the World*. Profile Books, Londres, 2022; *Moneyland*. Editorial Principal de los Libros, Barcelona, 2019.

«sociedad egocéntrica»[11], y en la cual se produce una reinterpretación de las relaciones y de los lazos sociales que dan lugar a la existencia de una vida comunitaria.

Además, la pérdida de identidad de las personas y de legitimidad por parte de los referentes sociales contribuye a la radicalización y extremismo de algunas de esas tribus, que acaban convertidas en «bandas». Y se constata el fenómeno de que cada vez la captación para estas tribus, mayoritariamente urbanas, se produce a una menor edad[12], y que paulatinamente se va pasando de un proceso de fidelización y entrada en el grupo de personas que antaño poseían un menor grado de control parental a un grado creciente de atracción a través del seguimiento constante de acciones, vídeos, noticias e imágenes de dichas tribus (bandas) a través de internet y de las redes sociales. Así, la radicalización se produce tanto por la dificultad de control en el empleo de los menores —y de los adultos— de estos medios de comunicación como en la atracción que pueden suponer estos grupos por su estética, la simbología utilizada o la «épica» de sus acciones.

De esta forma, el desarrollo de las tecnologías de comunicación ha posibilitado no solo el nacimiento de la «aldea global», sino el mantenimiento y aparición de un número creciente de «tribus globales», unidos sus miembros entre sí por simbología, estética e idearios, por pasión en mucha mayor medida que por razón, surgiendo identidades que desafían las «clásicas» y que en muchos casos se contraponen o cuanto menos no se encuentran alineadas con las identidades ciudadanas de los Estados nación.

Por tanto, esto de las tribus y el tribalismo es una cuestión que es solo fruto de las circunstancias, no es un fenómeno que pueda inducirse… ¿o sí?

Tribalismo: ¿espontáneo o tecnopolítica?

La prestación de servicios y la atención de las necesidades básicas de la sociedad, de la ciudadanía, constituyen unas de las bases de la legitimidad de un gobierno, de un Estado, de una estructura socioeconómica en la cual existe un contrato social, de alguno u otro tipo. Y si bien la atención a las necesidades básicas —como las mismas

[11] CASTELLS, Manuel. *Comunicación y poder*. Alianza Editorial, Madrid, 2009, p. 302.
[12] «La Policía alerta sobre las bandas latinas: mucho más jóvenes, violentos «por imitación» y captados a través de TikTok», *El Mundo*. 26 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.elmundo.es/madrid/2022/12/26/639271fffdddff3d408b45e3.html

necesidades— es un elemento que puede cuantificarse, ciertamente existe un margen para la percepción.

Así, la denominada «privación relativa»[13] puede entenderse como la real o percibida falta de recursos que impiden mantener el nivel de vida al que se está acostumbrado, o que se estima debe disfrutarse como promedio en el grupo considerado; de manera sencilla, se podría decir que la sensación que se genera es que «a uno le van peor las cosas», que al grupo o las personas con las que se compara.

Por otra parte, esa comparación no solo se realiza de manera horizontal, respecto a personas o grupos sociales coetáneos, sino también a lo largo de un hilo temporal, estableciendo una valoración entre el pasado, el presente y el futuro, lo cual entronca directamente con las perspectivas e ilusiones, con la visión de un potencial mañana mejor o, por el contrario, con un futuro pleno de negros nubarrones… percepción esta última que, como se ha señalado en párrafos previos, constituye una de los convencimientos actuales en gran parte del planeta.

Y aunque puede —esa carencia de recursos[14]— no amenazar la propia supervivencia, la sensación creada tiene impacto directo en la materialización de potenciales cambios sociales, pues las personas con dicha percepción —o realidad— tenderán a organizarse para obtener o recuperar las cosas de las que se sienten privados —o a las que creen que tienen derecho, con razón o sin ella—. Y si esa comparativa arroja un balance negativo —sea real o percibido— entre «nosotros» y «ellos», o entre «ayer» y «hoy», o incluso entre «hoy» y «mañana», puede ser causa de revueltas, de disputas y desórdenes entre grupos humanos, entre tribus que intentan cambiar esa situación —real o percibida— y forzar la creación de una distinta y favorable a sus intereses. De hecho, esta es una[15] de las fuerzas motoras, un factor de las revoluciones.

Pero no es el único. También es necesario contar con otro potencial factor, la elección racional, por la cual las personas toman la decisión de rebelarse realizando un

[13] LONGLEY, Robert. «All about relative deprivation and deprivation theory», *Thought.co*. 3 de agosto de 2021. Disponible en: https://www.thoughtco.com/relative-deprivation-theory-4177591

[14] No se hace, obviamente, referencia en este punto a lo que se denomina «privación absoluta», a la falta de medios básicos de supervivencia y de la imposibilidad de obtenerlos, donde, en el caso de grandes masas humanas, se plantea como disyuntiva la muerte por inanición —o una vida agónica y misérrima— o el enfrentamiento, como ha acontecido en varias ocasiones a lo largo de la historia.

[15] VERME, Paolo. «Relative deprivation, discontent and revolutions», *World Bank Blogs*. 23 de diciembre de 2013. Disponible en: https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/relative-deprivation-discontent-and-revolutions

razonamiento lógico basado en el cálculo de beneficio coste: no hay razón para no rebelarse si el beneficio obtenido por hacerlo supera los costes… especialmente si estos son muy bajos o inexistentes, o si se ha conseguido eliminar, por las vías que sean, los riesgos y costes asociados a la ruptura del orden social. Y este enfoque de elección racional es el que permite explicar en muchas ocasiones las rebeliones de las élites[16], que optan por intentar forzar un cambio en las políticas sobre la base de un interés racional de las potenciales ventajas a obtener y de los costes a asumir… para y por ellos mismos.

Para ello, las (ciertas) élites requieren de «fuerzas de choque», de tribus —es más sencillo movilizar a una tribu que a una sociedad plural— que, a modo de «fuerzas delegadas», luchen por sus intereses clasistas, haciéndoles pensar y creer, además que lo hacen por el bien común o por el bien de la tribu. Y para ello se trata de «tener una tribu» y que «la tribu piense como el líder quiere».

La toma de decisiones del ser humano, e incluso la reinterpretación de las relaciones sociales se produce y se ve influenciada sobre la base de lo que nos llega del exterior y la interpretación que realizamos de dicha información; por ello resulta clave el control de la información, que en muchos casos llega en forma de «noticias» al final del proceso político, por lo que gobernar con las noticias supone también controlar lo que llega al público[17]. Y pese al sentimiento de libertad plena que puede proporcionar el contar con un acceso a internet, se olvida que esas imágenes e información que llega a los destinatarios ha sido seleccionada y elegida de entre una amplia variedad, con lo cual podría puede estar perfectamente sesgada. He incluso hechos y cuestiones tan aparentemente alejados de un debate altamente mediático, como es la historia, resultan elementos que se suman a la liza a la hora de intentar crear o destruir nuevas y viejas identidades. En la pugna creciente entre y por las tribus, todo vale, incluso la reescritura de la historia[18].

Por ello puede resultar tan compleja y peligrosa la influencia mediática en el devenir de una sociedad, especialmente si se emplea la llamada «política del escándalo», que si

[16] WEEDE, Erich y MULLER, Edward N. «Rebellion, violence and revolution: a rational choice perspective», *Journal of Peace Research*, volumen 35, número 1. Enero 1998, pp. 23-59. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/425230

[17] CASTELLS, Manuel. *Comunicación y poder*. Alianza Editorial, Madrid, 2009, p. 302.

[18] En este sentido STEPMAN, Jarret. *The war on history: the conspiracy to rewrite America´s past*. Regnery Gateway, Washington. 2019.

bien puede aparentemente aportar réditos inmediatos, no hace finalmente sino profundizar en la crisis de legitimidad…[19] en un contexto global que requiere, y de manera creciente, de un alineamiento sin fisuras entre gobiernos y gobernados.

En este contexto es necesario recordar lo que es factible conseguir con la llamada «infocracia»[20], término analizado por Byung-Chul Han y que señala el poder del dato, de las capacidades crecientes de la digitalización que afectan a todos los órdenes de la vida, de tal modo que su influencia en el proceso político sea tal que, por medio de cuentas falsas y robots se envíen constantemente mensajes, saturando las redes y medios de comunicación para influir en los votantes, en la población, así como por medio del empleo de técnicas diversas —psicometría, psicopolítica digital— se influya en las percepciones evitando la toma de decisiones racionales. Se llega a indicar que el poder, en la actualidad, se mide en la inmediatez de un «me gusta»[21], en una muestra más de una política más de afectos que de hechos, más de pasiones que de razones… el entorno perfecto para la tribalización.

Y todo ello sin olvidar el papel capital de los llamados «sesgos» en la toma de decisiones, aspectos ya definidos en 1972 por Daniel Khanemal y Amos Tversky en el marco de la economía conductual; dichos elementos, los llamados en puridad «sesgos cognitivos» están constituidos por cuestiones internas e interiorizadas, que en el caso de la toma de decisiones llevan a hacer creer que se está procediendo de una manera completamente racional cuando, realmente, se está realizando sobre la base de emociones y opiniones[22]. Y en el caso de ser parte de una tribu, el fuerte sentimiento identitario y de pertenencia lleva a que algunos sesgos —como el de arrastre (hacer lo mismo que hacen las personas cercanas) o el de confirmación (dar prioridad a la información que coincide y confirma nuestras creencias e ideales)— sean decisivos a la hora de la toma de decisiones y, llegado el caso, de pasar a la acción.

Para ser capaz de aglutinar los sentimientos frente al poder establecido es necesario ser capaz de comunicárselo a los demás; por ello, la capacidad de control de la

[19] CASTELLS, Manuel. *Comunicación y poder*. Alianza Editorial, Madrid, 2009, p. 390.
[20] HAN, Byung-Chul Han. *Infocracia: la digitalización y la crisis de la democracia*. Taurus, 2022.
[21] MAVRAKIS, Nicolás. «El poder de la psicopolítica digital», *Perfil.com*. 1 de junio de 2021. Disponible en: https://noticias.perfil.com/noticias/cultura/el-poder-de-la-psicopolitica-digital.phtml
[22] KHANEMAL, Daniel. *Pensar rápido, pensar despacio*. Debate, Barcelona, 2012.

comunicación y la manipulación de la información[23] constituye un elemento clave en manos de los poderosos para poder alcanzar sus fines.

Como simple ejemplo, la desintegración de la antigua Yugoslavia[24] constituye un paradigma de esta realidad: tras la muerte de Tito, la falta de liderazgo y una situación económica compleja generó un estado de privación relativa que fue instrumentalizado por nuevas élites que, empleando los rescoldos del nacionalismo radical, instrumentalizaron todos las vías de comunicación existentes para tribalizar a una antaño unida sociedad y lograr el estallido de conflictos armados para crear pequeños feudos para sí y «los suyos», y tras un reguero de muerte y destrucción, transformar un Estado que era un referente en el planeta en un grupo de micronaciones en las cuales las pugnas internas, en muchos casos, todavía no han terminado y que son territorios, como en el siglo XIX, donde las potencias plantean dirimir sus disputas.

Se pude argumentar, obviamente, que eso aconteció en el pasado, que en el presente la realidad es otra, y los modos y usos de vida distintos, que las sociedades avanzan hacia otros modelos diferentes.

¡Tribalización pues!

Como se ha señalado, la tribalización no es un fenómeno ligado a las crisis económicas —si bien estas aceleran dicha tendencia— sino sobre todo constituye un fenómeno psicológico motivado por una crisis de identidad colectiva debido a un trauma importante… y el planeta lleva unos cuantos en las últimas dos décadas. Y por ello se señala expresamente que la humanidad se encuentra en un nuevo período de tribalización[25], y se pone como ejemplo, entre otros, el ascenso a la Presidencia de Donald Trump, el crecimiento del terrorismo y las políticas seguidas por algunos líderes, como Putin, como ejemplos de ese creciente tribalismo. Y también se recuerda que, tras los procesos de tribalización, el resultado suele ser una gran guerra.

[23] CASTELLS, Manuel. *Comunicación y poder*. Alianza Editorial, Madrid, 2009, p. 453.
[24] Más información al respecto en SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. Yugoslavia y yugonostalgia: ¿Europa y euronostalgia?, en *Panorama Geopolítico de los conflictos 2019*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2019, pp. 107-142.
[25] DEBEUF, Koert. *Tribalization: why war is coming.* Academic and Scientific Publishers, Bruselas, 2018, p. 11.

Por otra parte, conviene no olvidar que el tribalismo acaba conduciendo a la feudalización, al intento de control territorial de espacios por parte de tribus, lo cual genera un proceso completamente inverso al de construcción de los Estados naciones y de las organizaciones internacionales, lleva a un proceso de fragmentación en lugar de a uno de unión, sumado a la siempre preocupante pérdida del monopolio legítimo de la violencia —pues esa fragmentación y feudalización lleva aparejada la existencia de grupos y elementos de defensa en cada una de las tribus…— replicándose, con un mayor grado de aproximación, el caos hobbesiano, el estado de naturaleza del todos contra todos… y además generando una debilidad estructural que puede ser aprovechada por «una tribu mucho más grande» o por un Estado que logre mantener la cohesión y sus herramientas de poder.

El Sahel, la frontera sur de Europa, constituye la plasmación de esa realidad de fragmentación tribal[26], donde la tribu más fuerte, de momento, es la que forman los terroristas yihadistas y, en la pugna tribal por ese espacio, acaba generándose una espiral de violencia y caos en la cual la búsqueda de un «hombre fuerte»[27] que ponga fin a dicha situación deviene en una constante, primando finalmente la simple supervivencia frente a la libertad y los derechos. Si complejo resulta mantener un «orden» global en un mundo de Estados, en un mundo de tribus resulta imposible.

Y esta realidad se aborda desde ciertas órbitas sin ambages[28], indicando que la situación en grandes partes del planeta es de vuelta al tribalismo, aunque el lenguaje políticamente correcto en ocasiones emplee eufemismos tales como «comunitarismo» o «repliegue identitario», como si de esta manera se minorara el impacto de una cruda realidad, realidad que además se insiste en la necesidad de proceder a su erradicación, pues supone el retorno a momentos y situaciones pretéritas que aparentemente estaban ya superadas… pero nadie reconoce estar aquejado de este «mal», la necesidad siempre es erradicarlo «en los otros».

[26] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Siglo XXI… ¿y el Sahel yendo hacia la Edad Media?* Documento de Análisis 29/2022, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 4 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA29_2022_PEDSAN_Sahel.pdf

[27] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *¡El Sahel en llamas!: ¿Vuelta al caudillismo?* Documento de Análisis 61/2022, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 5 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA61_2022_PEDSAN_Sahel.pdf

[28] SOUDAN, François. «Tribalisme : l´enfer, c´est les autres», *Jeune Afrique*. 6 de marzo de 2017. Disponible en: https://www.jeuneafrique.com/mag/409393/politique/tribalisme-lenfer-cest-les-autres/

En las sociedades plurales, diversas, y con un número creciente de personas de diferentes orígenes conviviendo, el tribalismo generalizado —más allá de algunas cuestiones exóticas o aparentemente inocuas[29]— no solo supone una línea de fractura para dicha sociedad, sino que atenta contra las propias normas y leyes de la convivencia; incluso se puede llegar a tal extremo que, como se recoge en un medio estadounidense[30], se pretenda emplear la Constitución no como una declaración de principios compartidos, sino como un medio con el cual atacar a sus enemigos… enemigos que no son más que «antiguos» conciudadanos, y que en la actualidad se han convertido en «miembros de una tribu rival».

¿Conclusión?

En ese acervo común está cómo la península ibérica pudo ser conquistada, pese al valor, a la capacidad de resistencia y de lucha de las tribus hispanas por los romanos, que supieron aprovechar la fragmentación y las rivalidades entre las mismas para lograr sus propósitos; también es parte del acervo cómo la inmensidad de África y su pléyade de tribus sucumbió en un breve lapso de tiempo ante los Estados nación europeos durante la fase inicial de colonización del continente; y también cómo el subcontinente norteamericano contempló no solo la derrota, sino la práctica aniquilación de las tribus que durante milenios habían sido las dueñas de esas tierras.

También de ese acervo puede rescatarse memoria de cómo, en algunos momentos, confederaciones de tribus fueron capaces de obtener victorias frente a sus adversarios. Pero esas confederaciones, a modo de «agrupamientos tácticos» duraban poco, y ni siquiera se daba el paso hacia una federación y luego hacia una unión efectiva, de tal modo que se validase realmente la sentencia «juntos somos más fuertes». Las pequeñas diferencias, los matices y los «peros» de cada tribu impidieron la creación de un ente superior que, con afán —y capacidad— de permanencia, permitiera la posibilidad de

[29] En este sentido resultan interesantes algunas cuestiones que han podido apreciarse en el mundial de futbol en Catar en el año 2022. BODETTI, Austin. «World Cup 2022: for morocco´s football fans, nationality is a fluid concept», *Middle East Eye*. 1 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.middleeasteye.net/news/qatar-world-cup-morocco-football-team-nationalities-fluid

[30] CHUA, Amy y RUBENFELD, Jed. «The threat of tribalism», *The Atlantic*. Octubre de 2018. Disponible en: https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/10/the-threat-of-tribalism/568342/

mantener su modo de vida… o incluso la propia vida, simplemente por centrarse solo en la defensa a ultranza de «pequeños hechos diferenciales».

En el contexto geopolítico actual, no solo las amenazas son globales y poderosísimas, sino que la reconfiguración que está sufriendo el planeta, a modo de terremoto y de placas tectónicas que chocan, amenazan la propia continuidad de las tribus frente a los grandes poderes puestos en juego… poderes que en muchos casos son, precisamente, los que inducen la tribalización bajo un marchamo de modernidad, libertad y progreso buscando, precisamente, el «divide y vencerás» o, en otros casos, crearse un feudo de nueva planta donde poder campar a sus anchas. Feudo que desde luego no será, ni por asomo, un modelo de modernidad, ni de libertad ni de progreso.

La tendencia a la tribalización, es decir, a la fragmentación, a la desunión y a la radicalización lleva un buen trecho recorrido. Conocidas las causas, y conocidas las consecuencias, solo queda actuar para evitarlo…

… si es que se quiere evitar, pues lo mismo es preferible extinguirse que no hacer *casus belli* por un —en el fondo— minúsculo «hecho diferencial».

¿Y esa es, sería, una decisión racional o fruto de un sesgo alimentado desde el exterior?

*Pedro Sánchez Herráez**
COL. ET. INF. DEM
Doctor en Paz y Seguridad Internacional
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

02/2023 13 de enero de 2023

Jorge Dezcallar de Mazarredo

La crisis del orden hegemónico de los Estados Unidos (reedición)

La crisis del orden hegemónico de los Estados Unidos (reedición)

Publicado originalmente en: **Panorama Estratégico 2022**

Editado en Julio de 2022

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 los EE. UU. necesitan un orden internacional que debe 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.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

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 sacaban 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 hombre 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.

*Jorge Dezcallar de Mazarredo**
Embajador de España

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

03/2023 18 de enero de 2023

José Pardo de Santayana

La asociación estratégica chino-rusa sigue gozando de buena salud

La asociación estratégica chino-rusa sigue gozando de buena salud

Resumen:

La asociación estratégica chino-rusa, que nació en 1996, no ha dejado de estrecharse a raíz de los sucesivos desencuentros entre EE. UU. y las potencias revisionistas.

En la actualidad, se está redefiniendo un enfrentamiento de bloques en el que las partes rivales aspiran a alinear al resto del mundo según sus propios designios estratégicos.

No es previsible que Pekín y Moscú vayan a ceder frente a las presiones de Washington y sus aliados y sí lo es que la fortaleza de la entente autocrática se mantenga firme, generando cada vez mayor antagonismo.

Como consecuencia de ello, el sistema internacional se está resquebrajando, la economía se deteriora y la paz global está más amenazada que nunca.

Resulta urgente encontrar un sistema de relación entre las grandes potencias que combine la inevitable rivalidad estratégica con un concepto y una práctica de coexistencia.

Palabras clave:

EE. UU., China, Rusia, sistema internacional, asociación estratégica chino-rusa, confrontación, coexistencia.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Sino-Russian strategic partnership continues to enjoy good health

Abstract:

The Sino-Russian strategic partnership, born in 1996, has not stopped tightening because of the successive disagreements between the US and the revisionist powers.

Today, a confrontation of opposite blocs is being redefined in which the rival parties aspire to align the rest of the world according to their own strategic designs.

It is not foreseeable that Beijing and Moscow will give in to the pressures of Washington and its allies, but it is foreseeable that the strength of the autocratic entente will remain firm, generating increasing antagonism.

Therefore, the international system is breaking down, the economy is deteriorating and global peace is more threatened than ever.

It is urgent to find a great powers relationship that combines inevitable strategic rivalry with a concept and practice of coexistence.

Keywords:

Rivalry USA, China, Russia, international system, Sino-Russian strategic partnership, confrontation, coexistence.

Introducción

Hay buenas razones y algunos oscuros nubarrones que invitan a pensar que vivimos una nueva era estratégica. Así, en el prólogo de la recién publicada *Estrategia de Seguridad Nacional* (ENS) de EE. UU. (octubre de 2022) el presidente Biden afirma que «nuestro mundo está en un punto de inflexión», vivimos una «década decisiva» y «nos encontramos en medio de una competición estratégica para dar forma al futuro del orden internacional»[1].

> «En ningún momento en los últimos 100 años, EE. UU. se ha enfrentado a una sola gran potencia con un PIB igual o superior al 40 % del suyo. Sin embargo, hoy en día, la economía china representa al menos el 70 % del PIB de EE. UU., una cifra que probablemente crezca. Ambos son Estados con armas nucleares capaces de proyectar poder político, económico y militar a escala global. Además, China y Rusia están colaborando estrechamente. Aunque claramente existen límites para la cuasi alianza «sin límites» de ambas potencias, cada una parece empeñada en revisar lo que consideran un orden global dominado por Occidente[2]».

Además, la citada ENS reconoce que el principal desafío estratégico proviene de «poderes que superponen un gobierno autoritario con una política exterior revisionista», refiriéndose a Pekín y Moscú. De la República Popular China dice, en concreto, que es el único competidor con la intención y, «cada vez más», la capacidad de reformar el orden internacional. Esto último da una idea de que el tiempo juega a favor de Pekín y que el poder de China tiende a igualarse —incluso podría llegar a superar— «cada vez más» con el de EE. UU. Esto induce un sentido de premura, llama a la acción y hace que muchos piensen tanto en Washington como en Pekín, como afirma Kevin Rudd[3], ¡que la guerra es inevitable!

Así, hoy parece claro que la Casa Blanca ha optado, quizás por defecto, por competir —y, si es necesario, confrontar— tanto con Rusia como con China de forma simultánea e indefinida[4].

[1] *National Security Strategy.* La Casa Blanca, Washington. Octubre de 2022. Disponible en: 8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf (whitehouse.gov)
[2] FONTAINE, R. «Taking on China and Russia: To Compete, the United States Will Have to Pick Its Battle», *Foreign Affairs*. 18 de noviembre de 2022.
[3] RUDD, K. «The Avoidable War: dangers of a Catastrophic Conflict between the US and Xi Jinping's China». *Public Affairs*. Marzo de 2022.
[4] FONTAINE, R. *Op. cit.*

Este designio estratégico norteamericano, que encuentra su simetría en la determinación de la asociación estratégica chino-rusa para oponerse a un sistema internacional unipolar presidido por EE. UU., es el factor principal que, en nuestros días, caracteriza el sistema internacional. Esta intensa rivalidad no ha dejado de profundizarse en los últimos años y hay pocas perspectivas de cualquier cambio a corto plazo de esta ecuación estratégica básica[5].

Con el debilitamiento de la Federación Rusa a causa de la guerra en Ucrania y la creciente asimetría de poder entre Moscú y Pekín a favor de China, la preocupación primordial de Washington va dirigida contra el dragón asiático. Rusia, no obstante, juega un papel esencial por las sinergias que genera, por su poderosa posición tanto energética como diplomática, por su tamaño y presencia en Asia y Europa, así como por el mutuo respaldo que ambos vecinos se aportan.

> «En muchos sentidos, la confrontación entre EE. UU. y China es solo eso: una rivalidad entre dos países poderosos. Pero es mucho más que eso, es una competición no solo entre dos Estados rivales sino también entre dos jerarquías rivales. A medida que EE. UU. y China se enfrentan, también compiten por la lealtad de países de todo el mundo, lo que aumenta el número de posibles puntos de fricción y la probabilidad de que los países que deseen permanecer fuera de la competición se vean arrastrados a ella[6]».

Mientras Washington intenta crear una gran coalición que presione a las potencias revisionistas y las aísle del resto del mundo, estas últimas cifran su estrategia en fracturar el sistema internacional, especialmente en el ámbito económico, para reducir la influencia de EE. UU. y hacerse más resilientes frente a sus sanciones. Así, el Sur global se ha convertido en uno de los principales campos de batalla entre ambos bloques en lo que cada vez se parece más a una Guerra Fría 2.0.

En el fondo de este desencuentro entre colosos reside el hecho, como indica Kissinger en su reciente libro, de que China espera que su antigua civilización y su reciente avance económico merezcan deferencia, mientras que EE. UU. asume que sus propios valores son universales y deben adoptarse en todas partes. Cada uno está incidiendo «en parte por impulso, en gran medida por diseño» en lo que el otro considera sus intereses

[5] Ibídem.
[6] COLGAN, J. y MILLER, N. «The Rewards of Rivalry: U.S.-Chinese Competition can Spur Climate Progress», *Foreign Affairs*. Noviembre /diciembre de 2022.

esenciales. Dadas estas colisiones y visiones del mundo incompatibles, Kissinger llega a la conclusión de que las dos potencias tendrán que aprender a «combinar la inevitable rivalidad estratégica con un concepto y una práctica de coexistencia»[7].

Desgraciadamente, la partida estratégica al más alto nivel ya está en juego, la relación entre las grandes potencias sigue deteriorándose, el sistema internacional se resquebraja, la economía sufre sus consecuencias y la paz global está más amenazada que nunca.

De ese modo, la salud de la asociación estratégica chino-rusa, que fue inicialmente firmada en 1996, es una cuestión clave pare entender el momento geopolítico en el que nos encontramos. Sin duda, había numerosos motivos de fricción entre ambos Estados, pero la exigencia de estrechar las relaciones de Moscú con Pekín en oposición a Washington ha hecho de la necesidad virtud y ha empujado a ambos asociados a resolverlos o al menos a no ahondar en ellos.

Este documento pretende poner de relieve la fortaleza y relevancia del vínculo estratégico que une a las potencias revisionistas y aboga por la necesidad de crear mecanismos para contener las tensiones entre las grandes potencias y reducir el peligro de un conflicto de grandes proporciones en el que todos saldríamos derrotados.

Antecedentes

La intensa rivalidad histórica entre Pekín y Moscú tiene su origen en la vecindad de ambos imperios y, muy en concreto, en la expansión territorial del ruso a costa del chino. En los tratados de Aigún (1858) y de Pekín (1860), el imperio zarista, aprovechando la debilidad de la dinastía Qing durante la segunda guerra del Opio, adquirió un millón y medio de kilómetros cuadrados en la región del río Amur (figura 1), así como amplios territorios en Asia Central. Posteriormente, cuando Mao intentó recuperar Mongolia —como sí hizo con el Tíbet y Sinkiang—, el Kremlin fue el garante de la independencia de dicho territorio.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la República Popular China y la Unión Soviética se unieron en lo que parecía una sólida alianza ideológica. No obstante, después de la

[7] MATHEWS, J. «Profiles in Power: The World According to Kissinger», *Foreign Affairs*, Review Essay. Enero/febrero, 2023.

sintonía entre Mao y Stalin, la relación chino-soviética se fue deteriorando rápidamente, llegando en 1969 a un breve enfrentamiento fronterizo armado.

Figura 1. Territorios ganados por Rusia a costa de China en los tratados de Aigún y Pekín.
Fuente: elaboración propia

A principios de los 70 del siglo pasado, este profundo desencuentro fue visto por Nixon como una oportunidad para el acercamiento a Pekín. El deshielo entre las dos potencias comunistas no comenzó hasta principios de los 80 y las relaciones no se normalizaron hasta mayo de 1989.

En abril de 1996, con la Guerra Fría superada y en pleno auge del orden hegemónico estadounidense, Pekín y Moscú establecieron una «asociación estratégica», a la que los líderes chinos y rusos ahora se refieren como una «asociación estratégica integral de coordinación».

Hasta la doctrina Primakov de aquel mismo año, la Federación Rusa había cifrado su prioridad en abrazar el modelo liberal y dejar atrás las rémoras del periodo soviético. A partir de entonces, Moscú recobró su ambición geopolítica, aunque la relación Este-Oeste no se resintiera en lo esencial porque Rusia necesitaba a Europa y tenía confianza en poder gestionar sus principales intereses estratégicos. En China tuvo especial influencia la recién ocurrida tercera crisis del estrecho de Taiwán (julio del 1995-marzo de 1996) que intensificó la percepción de EE. UU. como serio rival para sus designios estratégicos a medio y largo plazo.

El objetivo de la asociación estratégica era oponerse tanto al orden internacional hegemónico presidido por Washington como a la injerencia en asuntos internos. Si el rechazo de un orden unipolar respondía a la lógica geopolítica tradicional, ambos Estados interpretaban la injerencia en asuntos internos como una amenaza a su integridad territorial y a la legitimidad de los respectivos regímenes políticos.

Por entonces, todavía prevalecía la desconfianza entre ambos vecinos fruto de la enconada rivalidad histórica. No obstante, se realizó una intensa actividad diplomática que dio lugar al Tratado de Buena Vecindad y Cooperación Amistosa de 2001 y culminó con la firma en 2004 del acuerdo fronterizo que eliminó el mayor motivo de fricción entre ambos vecinos.

En 2008, convergieron razones en ambas partes para estrechar la entente. Tras considerar la OTAN en la cumbre de Bucarest la incorporación de Ucrania y Georgia, Rusia respondió con la intervención militar en Georgia y el giro a Asia. El Kremlin necesitaba cubrir sus espaldas si la Alianza continuaba con su política de expansión hacia el Este. Por su parte, China había superado mejor que Occidente la crisis financiera de aquel año, lo que reafirmó su confianza en el futuro y le permitió pensar en la posibilidad de alcanzar pronto a EE. UU. como potencia dominante. Para ese trayecto, que intensificaría la rivalidad entre ambas potencias, le convenía cerrar filas con Rusia. Así, la asociación estratégica chino-rusa se reforzó con relevantes avances en los ámbitos energético y armamentístico. No obstante, la rápida distensión en las relaciones de Moscú con las capitales occidentales hizo que la asociación estratégica chino-rusa todavía no diera el salto definitivo.

La entente chino-rusa alcanza gran relevancia geopolítica

La crisis de Crimea y Dombás de 2014 hizo que el entendimiento estratégico chino-ruso adquiriera un carácter de primer orden. China que, en 2013, había lanzado su proyecto de la Nueva Ruta de la Seda, ya no disimulaba su ambición y necesitaba a Rusia para evitar un cerco de Estados que se opusiera a su ascenso a la primacía mundial. El Kremlin, en franca oposición a Washington y sus aliados, necesitaba un socio fuerte para resistir las presiones occidentales y diversificar sus vínculos estratégicos, económicos y diplomáticos. A partir de entonces, ambas potencias se sintieron suficientemente respaldadas para retar abiertamente el orden internacional vigente.

Así, decidieron cooperar estrechamente en varios campos, alcanzando cotas de colaboración hasta entonces poco previsibles. En 2016, Rusia se convirtió en el principal proveedor de petróleo de China. Sus fuerzas armadas se asociaron en ejercicios militares en el Mediterráneo y el mar de China Meridional, así como en algunos proyectos conjuntos de desarrollo tecnológico, reviviendo también su comercio de armamento. En 2015, Pekín acordó comprar a Moscú aviones de combate Su-35 y el sistema de misiles tierra-aire S-400. Ambos países se embarcaron, también, en una serie de proyectos simbólicos de pueblo a pueblo, como el comienzo de la construcción —largamente demorada— de un puente sobre el río Amur y, en junio de 2016, los presidentes Xi y Putin acordaron trabajar juntos para aumentar su control sobre el ciberespacio y las tecnologías de la comunicación[8].

Los vínculos bilaterales entre ambos países han adquirido, además, un carácter muy personalizado gracias al buen entendimiento de sus presidentes, Vladimir Putin y Xi Jinping, que se implican directamente en la resolución de problemas financieros y comerciales de amplio calado e interés mutuo[9]. Ambos mandatarios comparten la interpretación histórica del destino de sus naciones, la visión realista de las relaciones internacionales y una estrategia a corto y medio plazo de intereses compartidos para sus respectivos países.

Con una China, cuyo ascenso parecía imparable, en Washington se empezó a reconocer la importancia geopolítica de la asociación estratégica chino-rusa; más aún, cuando se hacía cada vez más evidente que Pekín evolucionaba hacia posiciones más autoritarias, lejos de la pretendida inevitable liberalización y democratización del gigante asiático según este se fuera haciendo más próspero.

El presidente Trump llegó al poder buscando el acercamiento a Moscú para separar a Rusia del abrazo chino[10], lo que abrió entonces un gran debate en EE. UU., como reflejaba este artículo de Stokes:

> «Varios comentaristas, entre ellos Doug Bandow del Cato Institute y Edward Luttwak del Center for Strategic and International Studies, han sugerido que el presidente de

[8] STOKES, J. «Russia and China's Enduring Alliance: A Reverse "Nixon Strategy" Won't Work for Trump», *Foreign Affairs.* 22 de febrero de 2017.
[9] STRONSKI, Paul y HG, Nicole. *Cooperation and Competition. Russia and China in Central Asia, the Russian Far East and the Arctic*. Carnegie Endowment for International Peace. Febrero de 2018, p. 3.
[10] CARLSON, Brian. G. «Room for Maneuver: China and Russia Strengthen Their Relation», *Strategic Trends 2018*. Center for Security Studies. Marzo de 2018, p. 30.

> los EE. UU., Donald Trump, debería hacer todo lo posible para mejorar un paso más allá las relaciones con Rusia y tratar de conseguir la ayuda de Moscú para equilibrar a una China en ascenso. Trump ve a China y al extremismo islamista como los dos principales desafíos para la seguridad de los EE. UU., y ve a Rusia como un socio potencial para combatir a ambos. Así, se piensa que Trump debería llevar a cabo una versión de la jugada diplomática que siguieron el expresidente estadounidense Richard Nixon y el asesor de seguridad nacional Henry Kissinger a principios de la década de 1970 cuando descongelaron las relaciones con Pekín para contrarrestar a la Unión Soviética. Esta vez, sin embargo, Trump se asociaría con Rusia para equilibrar a China[11]».

No obstante, dicho presidente encontró una enorme resistencia en el «establishment», se vio envuelto en una serie de escándalos relacionados con Rusia y terminó cediendo. Así, en su ESN de diciembre de 2017 presentó la rivalidad entre las grandes potencias como la principal prioridad estratégica de Washington —desplazando al terrorismo yihadista—, afirmando que «China y Rusia desafían el poder, la influencia y los intereses estadounidenses, y tratan de erosionar la seguridad y la prosperidad de EE. UU. […] y son poderes revisionistas que quieren configurar un mundo antitético a los valores e intereses de los EE. UU.».

La guerra arancelaria contra China, iniciada en 2018, llevó a un fortalecimiento aun mayor de los lazos chino-rusos, lo que hizo que muchos en Washington, París y otras capitales europeas, se preguntaran si Moscú y Pekín ya estaban de facto en una alianza militar contra EE. UU., o pronto pudieran estarlo, lo que, sin duda, tendría un impacto significativo en el cambiante orden global[12]. Así, se afirmaba:

> «Los lazos entre China y Rusia han crecido en prácticamente todas las dimensiones de su relación, desde el ámbito diplomático hasta el de defensa y desde el económico hasta el informativo […]. Quizás el aspecto más preocupante y menos entendido de la asociación chino-rusa sea la sinergia que generan sus acciones […]. Se ha pensado poco en cómo se combinarán sus acciones, amplificando el impacto de ambos actores. Es probable que el efecto de la alineación de Rusia con China sea

[11] STOKES, J. *Op. cit.*
[12] SARADZHYAN, S. «Why Russia's alliance with China is improbable, but not impossible», *Recherches & Documents N°13/2020*. Fondation pour la Recherche Stratégique. Septiembre de 2020.

> mucho mayor que la suma de sus partes, lo que pone en riesgo los intereses de EE. UU. a nivel mundial[13]».

Pekín colaboraba con Moscú para llenar los vacíos en sus capacidades militares y acelerar su innovación tecnológica. Rusia proporcionaba a China sistemas de armas avanzados que mejoraban sus capacidades de defensa aérea, antibuques y submarinas. Además, emprendieron una cooperación tecnológica más amplia, incluso en telecomunicaciones de quinta generación, inteligencia artificial, biotecnología y economía digital, reconociendo que las sinergias potenciales de unir fuerzas en el desarrollo de estas tecnologías de doble uso tienen una clara importancia militar y comercial[14].

Ambas potencias se alinearon, igualmente, en sus esfuerzos para debilitar la cohesión entre los aliados y socios de Washington y diluir su influencia con países e instituciones internacionales, esforzándose especialmente para reducir la centralidad de los EE. UU. en el sistema económico global.

Un aspecto importante fue la desdolarización de sus economías. Esta había surgido como una prioridad para Rusia en 2014 en respuesta a la imposición de sanciones occidentales tras la anexión de Crimea. Moscú había encontrado entonces el apoyo de Pekín para dicho propósito. El primer ministro chino, Li Keqiang, había firmado 38 acuerdos en una visita a Moscú en 2014 profundizando la cooperación en materia de energía y estableciendo un acuerdo de canje de divisas de tres años por valor de 150.000 millones de yuanes (unos 24.500 millones de dólares), acuerdo que fue renovado por otros tres años en 2017[15].

[13] KENDALL-TAYLOR, A. y SHULLMAN, D. «Navigating the Deepening Russia-China Partnershi», *CNAS*. Enero de 2021. Disponible en: Navigating the Deepening Russia-China Partnership.pdf
[14] BENDETT, S. y KANIA, E. «A new Sino-Russian high-tech partnership», *ASPI*. 29 de octubre de 2019. Disponible en: https://www.aspi.org.au/report/new-sino-russian-high-tech-partnership
[15] BHUSARI, M. y NIKOLADZE, M. «Russia and China: Partners in Dedollarization», *Atlántic Council*. 18 de febrero de 2022. Disponible en: Russia and China: Partners in Dedollarization - Atlantic Council

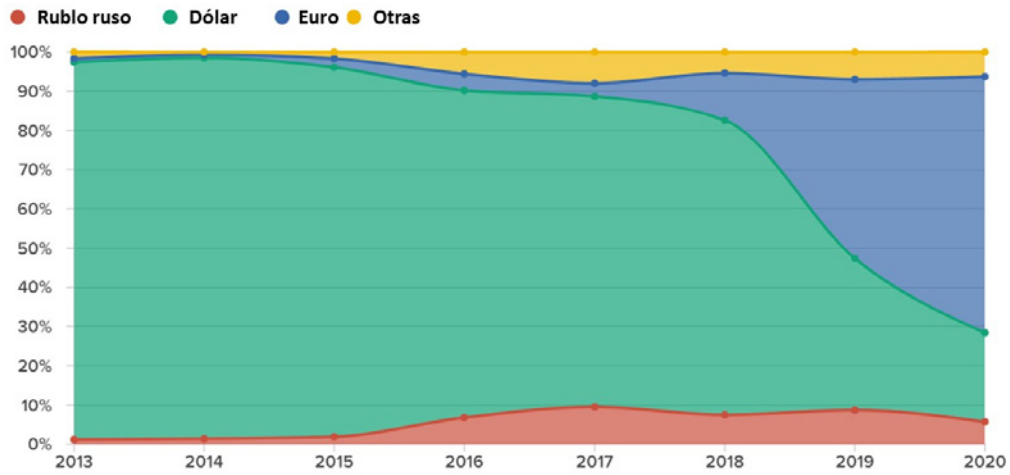


Figura 2. Evolución de la composición de divisas en las exportaciones de Rusia a China. Fuente: Atlantic Council

La desdolarización comenzó a ganar también valor para China en 2018 tras el inicio de la guerra comercial con EE. UU. En 2019, Rusia y China firmaron un acuerdo para reemplazar el dólar con monedas nacionales en las liquidaciones internacionales entre ellos. Tal coordinación financiera ayudó a Rusia a reducir su dependencia del dólar en el comercio, que pasó del 80 % de las exportaciones totales de Rusia en 2013 a solo un poco más de la mitad antes del inicio de la guerra. La mayor parte de dicha disminución fue absorbida por su comercio con China (figura 2).

La guerra de Ucrania lo ha empeorado todo

La invasión rusa de Ucrania, en febrero de 2022, junto con la acumulación militar china y las amenazas contra Taiwán presagian el surgimiento de un nuevo orden mundial tripolar y un cambio de paradigma de la competición entre las grandes potencias a la confrontación entre ellas. Es un momento peligroso y ha aumentado la preocupación, no solo por la posibilidad de que se intensifique el conflicto militar, sino también por la seguridad energética y los altos precios de los suministros energéticos[16].

Si la relación de Rusia con Occidente ha quedado dañada irremisiblemente, en Asia el asunto de Taiwán ocupa el centro del debate estratégico. Tanto en Washington como en

[16] ICHORD, R. «Nuclear energy and global energy security in the new tripolar world order», *Atlantic Council*. 12 de octubre de 2022. Disponible en: Nuclear energy and global energy security in the new tripolar world order - Atlantic Council

Pekín las opciones de respuesta se estrechan y ambas partes parecen decididas a imponer su voluntad a la otra.

> Durante 70 años, China y EE. UU. han logrado evitar el desastre en Taiwán. Pero se está formando un consenso en los círculos políticos estadounidenses de que esta paz puede no durar mucho más. Muchos analistas y legisladores ahora argumentan que EE. UU. debe usar todo su poder militar para prepararse para la guerra con China en el estrecho de Taiwán. En octubre de 2022, Mike Gilday, jefe de la Marina estadounidense, advirtió que China podría estar preparándose para invadir Taiwán antes de 2024. Algunos miembros del Congreso, incluido el representante demócrata Seth Moulton y el representante republicano Mike Gallagher, se hicieron eco del sentimiento de Gilday[17].

Se trata en su conjunto de un enfrentamiento sistémico que, como afirma un reciente informe de la RAND Corporation, Washington pretende abordar junto con sus aliados igualmente de forma sistémica:

> EE. UU. debe tratar de mantener una influencia predominante sobre el sistema internacional: sus instituciones, reglas, normas, procesos, redes y valores. EE. UU. y China compiten para establecer el paradigma global fundamental —las ideas, hábitos y expectativas esenciales que gobiernan la política internacional— y el sistema más amplio que produce ese paradigma. Ese sistema incluye actores o nodos que van desde Estados hasta industrias, instituciones y organizaciones no gubernamentales, así como las relaciones entre ellos, como acuerdos, reglas y formas de intercambio mutuo. Cada uno de los principales rivales busca moldear estos componentes del sistema internacional para producir un orden orientado a sus intereses, metas y valores[18].

La gran clave reside en la respuesta del resto del mundo y cómo este se vaya a alinear o no con los bloques enfrentados. De momento, la India se resiste a dejarse arrastrar por esta dinámica y mantiene su buena relación con Moscú mientras se asocia con Washington frente a Pekín. Lo mismo estamos viendo en África y Oriente Medio, muy en particular en el caso de Arabia Saudí que ensordece al apremio de EE. UU. y se entiende con Rusia para reducir la producción de petróleo. No obstante, la principal partida se

[17] BLANCHETTE, J. y HASS, R. «The Taiwan Long Game: Why the Best Solution Is No Solution», *Foreign Affairs*. Enero/febrero de 2023.
[18] MAZARR, M. y MCDONALD, T. «Competing for the System: The Essence of Emerging Strategic Rivalries», *RAND Corporation*. Noviembre de 2022. Disponible en: Competing for the System: The Essence of Emerging Strategic Rivalries | RAND

jugará en Asia, en torno al mar de la China Meridional, y allí va a ser más difícil escapar a las presiones para tomar partido en uno u otro sentido.

La hostilidad creciente entre las dos economías más grandes del mundo, China y EE. UU., al tratar de reducir su dependencia recíproca en bienes y servicios, se ha sumado a una tendencia desglobalizadora que se inició con la crisis financiera de 2008 —según el Banco Mundial, la inversión extranjera directa alcanzó su punto máximo en 2007 con el 5,3 % del PIB mundial y descendió al 1,3 % en 2020[19]. El control de exportaciones y el *friend shoring* intensificarán aún más esta tendencia, afectando seriamente a la economía mundial. Así, el FMI ha anunciado que con la desaceleración simultánea de las tres grandes economías, EE. UU., la UE y China, 2023 —con un tercio de la economía mundial en recesión— será más duro para la economía mundial que el que hemos dejado atrás y prevé un crecimiento global del 2,7 % este año, respecto al 3,2 % en 2022[20].

A todo ello hay que sumar que la política de sanciones practicada por EE. UU., que se han multiplicado a raíz de la guerra de Ucrania, está creando el fenómeno de la resistencia a las sanciones. A medida que Washington ha llegado a depender cada vez más de ellas, muchos Estados «rebeldes» han comenzado a endurecer sus economías frente a tales medidas[21].

> Individualmente, los acuerdos de intercambio de divisas, los sistemas de pago alternativos y las monedas digitales no tendrían mucho impacto en la eficacia de las sanciones estadounidenses. Pero juntas, estas innovaciones están brindando cada vez más a los países la capacidad de realizar transacciones a través de canales a prueba de sanciones. Esta tendencia parece irreversible […]. Esto significa que, dentro de una década, las sanciones unilaterales de EE. UU. pueden haber perdido gran parte del impacto[22].

Una preocupación añadida es que en este contexto de intensa rivalidad entre las grandes potencias resulta mucho más difícil abordar los grandes retos comunes, sean estos el

[19] DEMARAIS, A. «The End of the Age of Sanctions? How America's Adversaries Shielded Themselves», *Foreign Affairs*. 27 de diciembre de 2022.
[20] «El FMI advierte de la "desaceleración simultánea" en EE. UU., la Unión Europea y China», *Reuters*. 1 de enero de 2023.
[21] DEMARAIS, A. *Op. cit.*
[22] Ibídem.

cambio climático, la reconfiguración del sistema energético, la seguridad cibernética, las pandemias, el fenómeno migratorio… y nos va mucho en ello.

A pesar de las aparentes preocupaciones planteadas por el presidente Xi en su reunión con el presidente Putin en Uzbekistán sobre la guerra en Ucrania durante la 22 Cumbre de líderes de la Organización de Cooperación de Shanghái celebrada en septiembre de 2022, la reunión confirmó la continuidad de la entente de estos Estados autoritarios contra Washington y la OTAN[23].

No cabe duda de que, por razones económicas, así como por temperamento y tradición, el liderazgo chino es reacio a la inestabilidad y las sorpresas y preferiría que la guerra se acabara lo antes posible, al tiempo que, por temor a verse contaminado, procura desvincularse en lo posible de la aventura militar rusa. Sin embargo, Pekín sale favorecido por el hecho de que la Casa Blanca tenga que dedicar tanta atención y recursos estratégicos a Rusia. Al menos que Moscú realice un cambio importante en su sistema político —algo que hoy parece poco probable—, tratar con dicho país, incluso si está en declive, requerirá una atención y recursos considerables de EE. UU. en los años venideros[24].

Mientras Washington mantenga la intensa rivalidad o incluso abierta confrontación, Pekín y Moscú colaborarán estrechamente para hacer resistencia a las presiones de todo tipo y para evitar que el Sur global se alinee con EE. UU. y sus aliados. Para Rusia es una cuestión existencial, para China la firme decisión de que las potencias occidentales no volverán a condicionar su futuro y que, al precio que sea necesario, el gigante asiático retornará a ocupar el lugar que tradicionalmente le ha correspondido en la historia.

Parece difícil imaginar que ambas potencias revisionistas vayan a dar su brazo a torcer frente a la gran coalición que Washington pueda llegar a aunar. Esta dinámica, como teme Hugh White, podría arrastrar al mundo sonámbulo hacia la guerra[25] y, sin llegar a tal extremo, dañar seriamente nuestra forma de vida. La prioridad, como Graham Allison lleva defendido desde hace ya algunos años, no debe ser ganar esta guerra sino, fundamentalmente, evitarla[26]. Para ello es necesario iniciar un gran proceso, similar al de

[23] FONTAINE, R. *Op. cit.*
[24] Ibídem.
[25] WHITE, H. «Sleepwalk to War: Australia's Unthinking Alliance with America», *Quarterly Essay #86*. Junio de 2022.
[26] ALLISON, G. «The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?», *The Atlantic*. 24 de septiembre de 2015. Disponible en: Allison, 2015.09.24 The Atlantic - Thucydides Trap.pdf (harvard.edu). Graham T. Allison acuñó el término en un artículo titulado «Year in a Word: Thucydides's Trap» que escribió en *Financial Times* en 2012.

Helsinki, que cree mecanismos y alcance acuerdos que busque algún tipo de distensión o al menos contenga las rivalidades y aleje los peligros y calamidades que se podrían derivar de una enconada confrontación.

Conclusiones

El creciente desencuentro de EE. UU. con China y Rusia ha acercado a ambas potencias revisionistas entre sí, superando una intensa rivalidad histórica y haciendo realidad los peores augurios de Kissinger.

En 1996, Pekín y Moscú firmaron una asociación estratégica que tenía por objetivo oponerse al orden internacional unipolar y a la injerencia en asuntos internos, desde entonces, no han dejado de estrechar sus lazos, alcanzando cotas de colaboración poco previsibles.

La guerra de Ucrania ha llevado la relación entre estas potencias y Washington a un grado de hostilidad muy preocupante, con una dialéctica de voluntades que tiende hacia una confrontación cada vez mayor.

En un gran enfrentamiento de carácter sistémico, cada una de las partes se esfuerza en alinear al resto del mundo según sus propios designios estratégicos.

No parece razonable pensar que una gran coalición liderada por Washington para intensificar la presión sobre las potencias autocráticas vaya a hacer que estas moderen su actitud, más bien, todo lo contrario.

La economía mundial está pagando un precio muy alto, los grandes retos comunes difícilmente se podrán abordar en tal estado de las cosas y la paz mundial se está viendo muy amenazada.

Cada vez se hace más urgente alcanzar acuerdos entre las grandes potencias que detengan el deterioro del sistema internacional, aseguren la paz y busquen algún modo de coexistencia, si bien los márgenes para intentarlo no dejan de estrecharse.

*José Pardo de Santayana**
Coronel de Artillería DEM
Coordinador de Investigación del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

04/2023 20 de enero de 2023

José Luis Pontijas Calderón *

Unión Europea: ciberseguridad y ciberdefensa

Unión Europea: ciberseguridad y ciberdefensa

Resumen:

La ciberseguridad y la ciberdefensa son campos íntimamente relacionados pero claramente diferenciados. La Unión Europea ha invertido un enorme esfuerzo en el primero y debe ser felicitada por ello. Sin embargo, los avances en el segundo ámbito se ven lastrados por las diferencias entre socios y sus distintos intereses, en ocasiones divergentes. El presente artículo reflexiona sobre el hecho de que la Unión debe realizar un esfuerzo por avanzar en sus capacidades de ciberdefensa si desea ser un actor relevante en el escenario mundial.

Palabras clave:

Unión Europea, ciberseguridad, ciberdefensa, ciberamenaza.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

European Union: cybersecurity and cyberdefence

Abstract:

Cybersecurity and cyber defense are closely related fields, but clearly differentiated. The European Union has made an enormous effort in the first and should be congratulated for this, but progress in the second is hindered by the differences between the partners and their different and sometimes divergent interests. This article argues that if the Union wishes to be a relevant actor on the world stage, it must try to advance its cyber defense capabilities.

Keywords:

European Union, cybersecurity, cyberdefence, cyber threat

Las sociedades modernas —incluso los países en vías de desarrollo— están crecientemente expuestas a vulnerabilidades consecuencia de su exponencial dependencia de la tecnología basada en plataformas, a su vez basadas en el ciberespacio. Así, en las sociedades digitales aquellos ámbitos que coexisten en el ciberespacio precisan dotarse de sistemas y mecanismos que aporten la seguridad necesaria en dicho campo. Consciente de este hecho, la Unión Europea (UE) ha adoptado estándares de protección de datos y sistemas que intentan asegurar un funcionamiento sin sobresaltos.

Pero el ciberespacio es un dominio donde entidades estatales y no estatales actúan con gran impunidad en una confrontación que carece de los límites geográficos y temporales que afectan a otras que tienen lugar simultáneamente a nivel global. Por consiguiente, nunca se puede garantizar una seguridad absoluta. Además, dada la dificultad para la atribución de las acciones cibernéticas, cada vez son más numerosas las violaciones de las normas y leyes internacionales, lo que requiere dotarse de soluciones políticas relacionadas con la ciberseguridad y la ciberdefensa. Así, esta última se ha convertido en un nuevo campo de batalla multidimensional (ataques y defensas cibernéticos, desinformación, información dirigida, etcétera) y de competición estratégica que se puede situar con poco margen de error en el espectro de las herramientas del poder duro. En este sentido, las ciberoperaciones contra objetivos europeos llevadas a cabo por proxis y criminales que operan, entre otros lugares, desde China, Rusia, Corea del Norte e Irán no solo dañan seriamente la competitividad de la Unión, sino que también atentan contra la cohesión de su sociedad y del proyecto europeo en general. Ninguno de esos ataques ha llegado a alcanzar, por ahora, el nivel suficiente para que pueda considerarse una agresión armada en el sentido contemplado por la Carta de las Naciones Unidas, lo cual legitimaría el recurso al artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que alude a la obligación de prestarse ayuda mutua, o al artículo 5 del Tratado de Washington (OTAN). Aun así, los ataques mencionados suponen una amenaza permanente, por lo que las capacidades de ciberseguridad (término de significado amplio con connotaciones pasivas) y de ciberdefensa (término que abarca la posibilidad de acciones punitivas, ya sea de forma deliberada o en respuesta a ciberataques) son un componente fundamental de la panoplia de herramientas

necesarias para defender nuestros intereses y valores. Dicha defensa puede canalizarse también a través de la diplomacia, la economía y el imperio de la ley.

Ciberseguridad y ciberdefensa

Antes de proseguir conviene aclarar lo que entendemos por *ciberseguridad* y *ciberdefensa,* ya que existe cierta confusión al respecto, pues ambos términos son utilizados indistintamente. Es evidente que el rol de la defensa consiste en salvaguardar los intereses nacionales en el caso de que estos se vean amenazados de manera violenta por actores extranjeros. Así, la política de defensa de un Estado trata de protegerlo dentro de un entorno internacional que, dependiendo de la región, puede ser más o menos benigno o claramente amenazador e incluso hostil. Cuando el entorno internacional no consigue evitar el desarrollo de espirales de inseguridad y conflicto, la defensa de cada Estado debe estar dotada para afrontar la situación mediante el empleo de medios y capacidades operativas que garanticen la disuasión y, si esta fallase, la capacidad de respuesta.

Claramente, las alianzas entre socios aumentan la disuasión al incrementar la capacidad de respuesta. Pero incluso en dichos casos los Estados prefieren dotarse de medios nacionales que, dentro de las posibilidades de cada uno, garanticen la capacidad y la flexibilidad para actuar en solitario en defensa de los propios intereses. En el caso de la UE esto resulta todavía más cierto, ya que el proyecto de una defensa europea autónoma capaz de proporcionar una disuasión suficiente ha permanecido muy limitado en el campo operativo militar y se ha reducido a aspectos industriales e intentos de coordinación en el desarrollo de capacidades. En lo relativo al ciberespacio, la situación no es mucho mejor.

Sin embargo, resulta imperativo que las infraestructuras europeas críticas sean protegidas adecuadamente en el ciberespacio. Las sociedades avanzadas constituyen objetivos lucrativos y relativamente fáciles para los ciberataques y las operaciones de influencia. No obstante, la intersección entre digitalización exponencial y seguridad es un fenómeno complejo y muy exigente, con lo que la ciberseguridad conforma un campo más amplio que, a su vez, engloba la resiliencia y la ciberdefensa.

Así pues, aquí nos encontramos con que la ciberdefensa europea está sujeta a los mismos problemas y desafíos que la cooperación convencional en defensa. Y, además, resulta que la ciberdefensa no es el único ni el más importante modo de asegurar el ciberespacio europeo. En este sentido, el Marco Político de Ciberdefensa de la UE (CDPF, por sus siglas en inglés)[1] resalta la importancia de poseer capacidades que aseguren el rol estratégico de la Unión y la autonomía en su actuación, para lo que se requiere «más cooperación en el desarrollo de capacidades, impulsando la interoperabilidad de los medios civiles y militares». Ante esta afirmación, podemos preguntarnos cuál es el rol de la ciberdefensa en el conjunto más amplio de la ciberseguridad (que, como hemos dicho, engloba la resiliencia): la ciberdefensa debería alinearse con los acuerdos políticos y los mecanismos militares operativos para aportar un valor político-estratégico y enmarcarse en el marco más amplio de la ciberseguridad.

La respuesta de la Unión Europea

El pasado mes de noviembre la UE emitió un documento, titulado *EU Policy on Cyber Defence,* que representa un esfuerzo por plasmar sus objetivos estratégicos, políticos y operativos en el campo de la ciberseguridad[2]. Su propósito es aumentar la asertividad de la Unión y de sus Estados miembro mediante un incremento de la capacidad para prevenir, detectar y disuadir y, si esto falla, para defenderse contra los ciberataques. El documento se organiza alrededor de cuatro pilares: cooperación civil-militar, resiliencia del ecosistema de defensa, desarrollo de capacidades de ciberdefensa y partenariados. Además, se fijan objetivos ambiciosos y pragmáticos como la creación del Centro de Coordinación de Ciberdefensa de la UE (EUCDCC, por sus siglas en inglés), el desarrollo de recomendaciones sobre requerimientos de interoperabilidad o el deseo de mantener una ciberdefensa activa. Por consiguiente, podríamos afirmar que la UE intenta posicionarse en el ciberespacio como una potencia a la par con otras de categoría similar y capacitada para utilizar el poder duro en él, ya que una ciberdefensa activa implicar

[1] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. EU Cyber Defence Policy Framework (14413/18). Bruselas, 19 de noviembre de 2018. Disponible en: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14413-2018-INIT/en/pdf [consulta: 29/12/2022].

[2] COMISIÓN EUROPEA. *Joint Communication to the European Parliament and the Council: EU Policy on Cyber Defence* (JOIN[2022] 49 final). 10 de noviembre de 2022. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Comm_cyber%20defence.pdf [consulta: 29/12/2022].

llevar a cabo acciones punitivas, es decir, ciberataques, aunque en el caso de la UE estos se produzcan en respuesta a otros sufridos previamente.

Aunque no se mencione expresamente en el documento, en consonancia con cuantas estrategias y normativas emite la Unión, es evidente que esta sobre ciberdefensa quedará supeditada a las normas y leyes internacionales relativas al comportamiento responsable de los Estados en el ciberespacio: la Unión es sin duda uno de los actores más activos a la hora de defender un orden internacional basado en normas.

En cualquier caso, el nuevo documento muestra que, a nivel estratégico, la UE ha evolucionado de una posición focalizada en las amenazas en el ciberespacio en general a otra donde se toman en cuenta las amenazas que pueden suponer los actores y los Estados considerados competidores. En este sentido, la Brújula Estratégica de marzo de 2022 considera dicho dominio un campo disputado y de competición estratégica donde el comportamiento está más regido por la defensa de pretendidos derechos históricos y el control de zonas de influencia que por el respeto al ordenamiento internacional acordado[3]. Este aspecto la diferencia claramente del enfoque de la Estrategia Global de la UE de 2016[4], que definía los desafíos en el ciberespacio en términos abstractos, como amenazas a la seguridad, la prosperidad y la democracia de la Unión. Así, la Estrategia de 2016 preconizaba que los Estados miembro se dotaran de las herramientas necesarias para protegerse por sí mismos contra las ciberamenazas (lo que incluía capacidades tecnológicas), mientras que la Unión como tal se convertía en un ciberactor encargado de proteger sus infraestructuras, componentes críticos y, a la vez, sus valores.

Con un enfoque diferente, la Brújula Estratégica preconiza una posición más asertiva y activa de la Unión, en la que esta se convierte en un proveedor de seguridad decisivo. Para ello, se asume que la UE debe ser capaz de responder de manera rápida y contundente ante ciberataques, sean estos esponsorizados por Estados o no. Por dicho motivo, en el documento se menciona expresamente el objetivo de desarrollar el

[3] SERVICIO DE ACCIÓN EXTERIOR EUROPEO. *A Strategic Compass for Security and Defence.* Marzo de 2022. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf [consulta: 29/12/2022].

[4] ALTO REPRESENTANTE DE LA UE PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD. *Shared vision, common action: a stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's foreign and security policy.* Junio de 2016. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf [consulta: 29/12/2022].

mencionado EUCDCC, que se ha cumplido diligentemente junto a otros propósitos: aumentar la investigación y la innovación; estimular la base industrial de la Unión; incrementar la cooperación entre la Unión, los Estados miembro y los socios y mejorar la interoperabilidad y el intercambio de información en la cooperación civil-militar —concretamente mediante los equipos de computadoras militares de respuesta ante emergencias (Mil-CERT, por sus siglas en inglés)— y en la conducción de ciberoperaciones (como hemos mencionado, con un carácter ofensivo-punitivo). Este último aspecto —las operaciones en el ciberespacio— está claramente ligado al desarrollo y uso de las nuevas tecnologías (inteligencia artificial, cuántica, 5G/6G, *big data*, etcétera), ya que de su actualización dependerá en gran medida la superioridad o no de las operaciones que se intenten llevar a cabo en el ciberdominio.

En el nivel político también se puede apreciar una evolución del papel otorgado a la ciberdefensa en la Unión. La Estrategia de Ciberseguridad de 2013[5] consideraba el desarrollo de una política de ciberseguridad y de las capacidades relacionadas con la misma una prioridad estratégica dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Sus objetivos eran la detección, respuesta y recuperación ante ciberamenazas sofisticadas y la búsqueda de sinergias entre los enfoques civil y militar para proteger elementos ciberdependientes críticos. Asimismo, el documento preconizaba la necesidad de un enfoque amplio y completo basado en tres pilares, cada uno de ellos con su correspondiente marco institucional y legal: seguridad de las redes y de la información, imperio de la ley y defensa. Por consiguiente, el desarrollo de una política de ciberdefensa iba claramente unido a la PCSD y se pretendían incentivar el desarrollo y la adquisición de tecnologías de la información y la comunicación dotadas de alta seguridad en cooperación con la Agencia de Defensa Europea (EDA, por sus siglas en inglés). De esta forma, se intentaba crear un ecosistema europeo autosostenible y muy competitivo en recursos de ciberseguridad.

Pero el ciberespacio evoluciona a tal velocidad que pocos años después se experimentó la necesidad de elaborar una nueva estrategia, que esta vez incorporaría los conceptos

[5] COMISIÓN EUROPEA. *Joint Communication to the European Parliament and the Council—Resilience, Deterrence and Defence: Building strong cybersecurity for the EU* (JOIN[2017] 450 final). 13 de septiembre de 2017. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52017JC0450 [consulta: 29/12/2022].

de *ciberdisuasión* y *resiliencia* e incluiría las misiones y operaciones de la Unión: la Estrategia de Ciberseguridad de 2017[6].

No obstante, pocos años más tarde se precisó una nueva revisión de la citada estrategia: la denominada EU Cybersecurity Strategy for the Digital Decade (2020)[7], donde la ciberdefensa forma parte de una estrategia digital mucho más amplia y la ciberseguridad se integra en todo lo digital, particularmente en tecnologías como la inteligencia artificial, la encriptación y la computación cuántica. Además, dicha estrategia exhorta a que tanto la Unión como los Estados miembro proporcionen el ímpetu necesario para el desarrollo de capacidades de tecnología punta, desplieguen políticas e instrumentos como el Marco Político de Ciberdefensa de la UE (CDPF, por sus siglas en inglés)[8] y usen el potencial de herramientas comunes como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), el Fondo de Defensa Europeo (EDF, por sus siglas en inglés) o la Base Tecnológica e Industrial para la Defensa Europea (EDTIB, por sus siglas en inglés). La Estrategia de 2020 constituyó un paso decisivo para posicionar la ciberseguridad como una prioridad que acaba influyendo sobre otras áreas de la política europea: las amenazas híbridas, la autonomía estratégica, la estrategia industrial o incluso campos de estricto interés militar, como la movilidad militar, a la que también la OTAN otorga una importancia muy relevante. Así pues, la ciberseguridad se ha convertido en un vector horizontal de prioridad en áreas diversas y no necesariamente interdependientes.

En cuanto al nivel operativo, el mencionado CDPF contempla cinco áreas prioritarias: desarrollo de capacidades de ciberdefensa; refuerzo de la protección de las redes de comunicación; promoción de las sinergias en la relación civil-militar y en otras áreas de la política, las instituciones y las entidades relevantes de la Unión, así como en el sector privado; mejora de la preparación y la educación, incluyendo ejercicios, e impulso de la cooperación con socios internacionales clave, entre los cuales destaca la OTAN pero también la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa). En total, el documento contiene más de cuarenta propuestas que contemplan la coordinación entre los CERT y la Capacidad de Respuesta ante Ciberincidentes de la OTAN (NCIRC,

[6] *Idem.*
[7] COMISIÓN EUROPEA. *Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU's cybersecurity strategy for the digital decade* (JOIN[2020] 18 final). 16 de diciembre de 2020. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/%20PDF/?uri=CELEX:52020JC0018&from=EN [consulta: 29/12/2022].
[8] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Op. cit.*

por sus siglas en inglés). De hecho, la ciberdefensa ya se ha convertido en un elemento destacado del sistema de gestión de crisis mediante la creación de los equipos de ciberrespuesta rápida (CRRT, por sus siglas en inglés), el proyecto de asistencia mutua en ciberseguridad y la Plataforma de Ciberamenazas e Intercambio de Información de Respuesta ante Incidentes[9,10].

Todo ello muestra que la UE contempla el ciberespacio como un ámbito donde se llevan a cabo operaciones defensivas y también ofensivas —además de una amplia panoplia de actividades humanas, diplomáticas y comerciales—, enmarcadas por las necesarias medidas, reglamentación y capacidades que proporcionen una amplia ciberseguridad. Además, la Unión ha fortalecido otro importante aspecto de esta última: el diplomático. En un esfuerzo por aumentar su capacidad de disuasión, ha lanzado *The UE Cyber Diplomacy Toolbox*[11], que le permite imponer sanciones a individuos, entidades y, llegado el caso, Estados que lleven a cabo actividades hostiles contra sus intereses.

Una Europa disonante

A la luz de lo dicho, pudiera parecer que la Unión disfruta de una armonía que le permite mirar al ciberespacio con gran confianza, pero desgraciadamente esto no sería del todo correcto. Resulta obvio que la actividad en el ciberespacio (ciberataques vs. ciberdefensa, información vs. desinformación, operaciones de influencia, actividades de inteligencia y contrainteligencia, poder blando, etcétera) forma parte de los intereses particulares de los Estados miembro, que, como ya sabemos, tienen puntos de vista diferentes y en ocasiones divergentes sobre las amenazas, la prioridad para afrontarlas y el modo de hacerlo (especialmente en su mayor o menor propensión a emplear medios punitivos). Así, la diversa cultura estratégica de cada socio, producto de la experiencia histórica y política particular, influye también en la manera de enfocar su ciberseguridad

[9] PESCO PROJECTS. *Cyber rapid response teams and mutual assistance in cyber security.* Disponible en: https://www.pesco.europa.eu/project/cyber-rapid-response-teams-and-mutual-assistance-in-cyber-security/ [consulta: 29/12/2022].
[10] PESCO PROJECTS. *Cyber threats and incident response information-sharing platform.* Disponible en: https://www.pesco.europa.eu/project/cyber-threats-and-incident-response-information-sharing-platform/ [consulta: 29/12/2022].
[11] MORET, Erica y PAWLAK,Patryk. «The EU Cyber Diplomacy Toolbox: towards a cyber sanctions regime?». European Union Institute for Security Studies, 21 de julio de 2017. Disponible en: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/88cfb104-701b-11e7-b2f2-01aa75ed71a1/language-en [consulta: 29/12/2022].

y su ciberdefensa. Esto provoca un distanciamiento entre lo que el aparato burocrático bruselense ambiciona y las preferencias individuales de los Estados miembro que lastra la acción exterior de la Unión como tal, también en el campo de la ciberdefensa. Por ejemplo, mientras que Estonia y España han establecido mandos militares de ciberdefensa, Finlandia ha preferido no crear ninguno. El problema se agrava a causa de la predilección de ciertos socios europeos por la OTAN en lo que se refiere a seguridad y defensa: siguiendo la línea argumental de la Alianza Atlántica, los esfuerzos en el marco de la Unión deben ser complementarios de los impulsados en el de la OTAN, y ello necesariamente incluye la ciberdefensa.

Por otro lado, el Parlamento Europeo ha tomado cartas en el asunto. Su «Resolución sobre el estado de las capacidades de ciberdefensa europeas» resulta ambiciosa: afirma que una política de ciberdefensa común y un nivel de cooperación substancial son elementos centrales para el desarrollo e impulso de una unión más profunda en la defensa europea, que, a su vez, genere una común y también mejor capacidad de ciberdefensa[12]. Pero esta llamada general del Parlamento a una ciberdefensa europea que coadyuve a avanzar hacia el objetivo de la defensa común europea —contemplado en el artículo 24 del Tratado de la UE— de poco o nada ha servido para cambiar la dirección que cada socio ha seguido manteniendo en asuntos de ciberseguridad.

Alinear la ciberdefensa con otros instrumentos europeos relativos a la defensa requeriría un esfuerzo de coordinación sustancial, ya que la ciberseguridad y la resiliencia inherente a la misma se benefician enormemente de su carácter civil, en contraposición con la defensa convencional, de carácter masivamente militar. Combatir los delitos cibernéticos es una misión fundamentalmente civil, de la que se encargan las fuerzas policiales y el sistema judicial. Una parte importante de dicha misión consiste en la atribución de los delitos, para lo que se requiere la intervención de agencias de inteligencia y de autoridades civiles de nivel político. La unión en la defensa no es un objetivo compartido por todos los socios europeos, especialmente por aquellos colindantes con Rusia, que apuestan y seguirán apostando firmemente por la OTAN.

[12] PARLAMENTO EUROPEO. «Resolución del Parlamento Europeo de 7 de octubre de 2021 sobre el estado de las capacidades de ciberdefensa europeas» (2020/2256). 7 de octubre de 2021. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0412&from=EN [consulta: 29/12/2022].

También hay que contemplar el hecho de que no todos los socios están capacitados para llevar a cabo ciberoperaciones, pues carecen de los medios, las capacidades e incluso de los marcos organizativo, legal y doctrinal para ejecutarlas: la ciberseguridad y la ciberdefensa precisan de un amplio abanico de conceptos, recursos, autoridades y organizaciones, que a su vez exige un alto grado de coordinación y convergencia tanto a nivel doméstico como internacional.

Quizás pudiera parecer que todas las medidas puestas en funcionamiento por la UE distan mucho de la disuasión convencional o nuclear, que, tal y como las conocemos, combinan denegación y castigo. No obstante, sin duda contribuyen a la construcción de una cierta disuasión, ya que combinan también la denegación (que incluye la resiliencia ante ciberataques) con una creciente capacidad para la atribución de la autoría de actividades hostiles y la disposición para la respuesta (ciberoperaciones ofensivas), además de adaptarse constantemente a la evolución de las ciberamenazas, con lo que las vulnerabilidades disminuyen. Si la respuesta ante las ciberacciones hostiles es conjunta, su eficacia estratégica, operativa y política contribuirá sin duda a disminuir el clima de impunidad y la disuasión aumentará.

Quizás una de las características de la UE sea defender ambiciosas propuestas pero implementar otras más modestas para alcanzar objetivos factibles que sean aceptados por los veintisiete socios. La actual política de ciberseguridad bascula así entre lo que desea ser y lo que se consigue a nivel de organización, en contraposición a lo que algunos Estados miembro han logrado individualmente, muy por encima de dicho nivel. Si la Unión desea intervenir asertivamente en el diseño del escenario internacional que se está fraguando, debería ser capaz de materializarse como un actor de peso y reconocido en el campo de la ciberdefensa, capaz de ejecutar ciberoperaciones y no simplemente de fijar estándares de seguridad cibernética, muy necesarios pero insuficientes para alcanzar una mayor autonomía estratégica.

Ciberdefensa en los contextos OTAN y Unión Europea

Partiendo de la base de que ambas organizaciones poseen cláusulas similares referentes a una necesaria solidaridad mutua que garantice la disuasión (artículo 5 en el Tratado de la OTAN y artículo 42.7 en el de la UE), podríamos preguntarnos cuál está

situada en mejor posición para responder ante un ciberataque a uno o varios de sus socios. Ambas cláusulas han sido invocadas solo una vez por los EE. UU., en el caso de la Alianza, y por Francia, en el caso de la Unión, y en sendas ocasiones ha sido con motivo de un ataque terrorista, es decir, de un ataque no perpetrado por ningún Estado, sino por organizaciones terroristas. Si bien las dos cláusulas parecen similares, no solo difieren en su formulación léxica, sino que también lo hacen en la amplitud de la respuesta que se espera y que obliga a cada uno de los socios, pues cualquier reacción por parte de la OTAN estará necesariamente confinada a la esfera militar. Por el contrario, el amplio abanico de respuestas que la Unión puede ofrecer abarca ámbitos como la economía, la diplomacia, la información, la legislación, el comercio y la cultura, entre los más destacables.

No podemos olvidar que las agresiones y actividades ilícitas en el ciberespacio quedan por debajo del nivel del uso de la fuerza, es decir, fuera del ámbito militar. El reino cibernético no es un arma como tal, sino un ambiente que permite los ciberataques, un dominio operacional en el que la información y otras dimensiones interaccionan continuamente. Así pues, los ciberataques difieren de los ataques convencionales al poder ejecutarse desde lugares remotos. Este hecho, junto a la compleja identificación del perpetrador o perpetradores, hace que difícilmente pueda acudirse al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas para invocar el derecho a la defensa propia ante un ataque armado, tal y como también contempla el artículo 5 del Tratado de Washington.

A diferencia de lo expuesto, la UE, como hemos visto, no solamente posee un mayor abanico de posibles respuestas: el artículo 42.7 del TUE menciona la solidaridad mutua ante cualquier «agresión armada». Así, la palabra *agresión,* más amplia, abarca cualquier acción hostil de variada graduación, incluidas las que se pudieran producir por debajo del mencionado nivel del uso de la fuerza.

Por otro lado, los artículos de defensa mutua tanto de la OTAN como de la UE tienen una dimensión geográfica, es decir, se aplican al territorio de ambas organizaciones, lo que excluye todos los demás territorios no contemplados en el tratado del Atlántico Norte. Esto es especialmente relevante para España, ya que Ceuta y Melilla no se encuentran bajo el paraguas de la OTAN, por mucho que el señor Stoltenberg, actual secretario general de la Alianza, intentara alcanzar un difícil equilibrio diplomático durante la Cumbre de Madrid, el cual no ha tenido reflejo en documentos oficiales. Sin embargo, el

artículo 42.7 del Tratado de la UE abarca el territorio nacional de todos los socios, estén estos en el Caribe o en el Pacífico, lo que evidentemente cubre a nuestras plazas de soberanía africanas.

Otra ventaja en manos de Bruselas es la capacidad de invocar la denominada «cláusula de solidaridad», contemplada en el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). Esta se diseñó específicamente para el caso de ataques terroristas o desastres naturales, sean estos provocados o no por seres humanos. El artículo 222 es especialmente importante, ya que el significado de *desastre* es bastante amplio e incluye cualquier situación que resulte o pudiera resultar en un grave impacto sobre la población[13]. Es evidente que dicho artículo cubre sobradamente cualquier fleco que pudiera quedar al descubierto por el artículo 42.7, lo que configura un campo de actuación en el ciberespacio solamente limitado por el imperio de la ley y, en principio, capacita a Europa para actuar en respuesta ante un mayor abanico de acciones hostiles que la OTAN.

Conclusiones

La creciente vulnerabilidad cibernética de las sociedades modernas obliga a estas a dotarse de capacidades y desarrollar estándares de seguridad, protección y respuesta ante las complejas y crecientes amenazas en dicho ámbito.

Ciberseguridad y ciberdefensa se configuran así como campos que, si bien están relacionados, se diferencian claramente. La ciberseguridad, más amplia y fuertemente vinculada con la resiliencia, parece abarcar los aspectos que tratan de garantizar el normal funcionamiento de la sociedad en un amplio sentido, mientras que la ciberdefensa parece estar más dirigida a la capacidad de atribución y respuesta punitiva ante ciberataques o a la posibilidad de llevarlos a cabo de manera ofensiva.

Consciente de ello, la UE trata de no perder la capacidad de garantizar su autonomía y funcionamiento, para lo que ha confeccionado estrategias, doctrinas, instituciones y legislación que aumentan su seguridad y disuasión.

[13] Consejo de la UE, 'Decision on the arrangements for the implementation by the Union of the solidarity clause', op.cit., Article 3 (a), pag, 55; 'Cybersecurity and cyberdefence: EU solidarity and mutual defence clauses', pag. 4.

La ciberseguridad y la ciberdefensa precisan de un amplio abanico de conceptos, recursos, autoridades y organizaciones, que a su vez exige un alto grado de coordinación. Con ello se contribuye a una mayor disuasión que se beneficia de la acción conjunta, pues esta aumenta la eficacia estratégica, operativa y política. En este sentido, las herramientas de la Unión como tal no son desestimables (sanciones económicas, declaraciones políticas de atribución, acciones legales, etcétera): unidas a las capacidades individuales de sus socios pueden formar un conjunto de efectividad considerable.

A pesar de la mayor capacidad de la Unión para hacer frente a actividades hostiles por encima y por debajo del nivel de ataque armado en el ciberespacio, la diferente percepción de la amenaza por parte de los Estados miembro de la Unión —así como los intereses diferentes y en ocasiones divergentes de los socios— dificulta avanzar en el campo de la ciberdefensa y progresar hacia el objetivo contemplado en el artículo 24 del TUE: una defensa común europea también en el ciberespacio.

Así pues, si la Unión desea avanzar en su autonomía estratégica y ser reconocida como un actor internacional de peso, debe hacer un esfuerzo para avanzar en el campo de la ciberdefensa, más allá de la ciberseguridad.

*José Luis Pontijas Calderón**
Doctor en Economía Aplicada por la UAH
Profesor de Geopolítica y Estudios Estratégicos en la UC3M
@JoseLuiPontijas

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

05/2023 25 de enero de 2023

José Ignacio Castro Torres

Arabia Saudita entre el Rimland y la confluencia de las grandes potencias

Arabia Saudita entre el Rimland y la confluencia de las grandes potencias

Resumen:

Arabia Saudita es un importante actor en el nuevo orden mundial, por encontrarse estratégicamente situada en el sur de la franja costera del gran continente euroasiático, que en su día Spykman definiera como el Rimland. Además, sus riquezas petrolíferas le dan la capacidad de influir globalmente. La reciente visita a este Estado del líder chino, Xi Jinping y su cálido recibimiento por el rey Salmán contrastan con la discreta visita del pasado verano del presidente estadounidense, Joe Biden, quien se reunió con el príncipe heredero Mohammed bin Salmán (MbS). Entre ambas recepciones destaca la decisión saudita, en connivencia con Rusia, de rebajar la producción de petróleo para disgusto de los aliados occidentales, quienes se debaten en una crisis energética con el trasfondo del conflicto de Ucrania.

Palabras clave:

Arabia Saudita, Rimland, grandes potencias, Ucrania, OPEP+.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Saudi Arabia between rimland and great powers confluence.

Abstract:

Saudi Arabia is an important actor in the new world order due it is strategically located in the southern coastal strip of the great Eurasian continent, once defined by Spykman as the Rimland. Moreover, its oil wealth gives her the capacity for global influence. The recent visit of Chinese leader Xi Jinping and the warm reception by King Salman contrasts with the last summer discreet visit of US President Joe Biden, who met with Crown Prince Mohammed bin Salman (MbS). Between the two receptions highlights the Saudi decision, in collusion with Russia, to cut oil production to the chagrin of Western allies, who are struggling with an energy crisis with the background of the Ukrainian conflict.

Keywords:

Saudi Arabia, Rimland, great powers, Ukraine, OPEC+.

Introducción: Arabia Saudita y la geopolítica de las grandes potencias

En el libro *Geografía de la Paz*, Nicholas Spykman focalizó la importancia del control de la gran masa del continente euroasiático en su borde costero, al que denominó Rimland. Spykman llegó a la conclusión de que los EE. UU. tendrían grandes dificultades para ejercer su influencia en el interior de esta franja si se emplazaban sobre ella multitud de bases aeroterrestres, comunicadas entre sí, que contrarrestasen el poderío aeronaval estadounidense[1]. La posición de Arabia Saudita en dicha área no deja lugar a dudas de su importancia, fortalezas y debilidades que se tratan sucintamente en esta introducción.

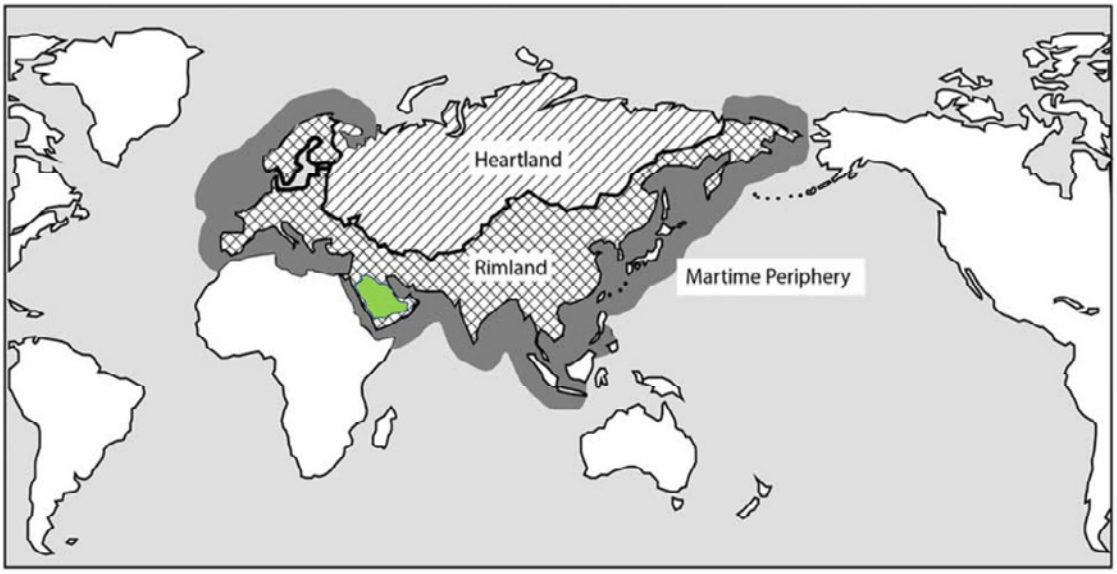


Figura 1. Situación de Arabia Saudita en el Rimland. Fuente: elaboración propia a partir de Mitchell, Martin D. Using the principles of Halford J. Mackinder and Nicholas John Spykman to reevaluate a twenty-first-century geopolitical framework for the United States. *Comparative Strategy*, vol. 39, n.º 5, 2020, p. 412.

La situación de Arabia Saudita, centrada sobre la cuenca petrolífera y gasífera más importante del planeta, hace que esta sea trascendental hasta que se produzca un todavía hipotético salto en el modelo energético. Los hidrocarburos son la causa de que toda la región del golfo Pérsico sea un foco de atracción de intereses, con el problema añadido de la dificultad de extraerlos a través de rutas marítimas, ya que el cuello de

[1] SPYKMAN, Nicholas John. *The geography of the peace*. Harcourt, Brace, 1944. Pp. 53-55. En su obra Spykman enfatizaba que la geografía era un factor determinante, por ser una constante. Dentro de este factor geográfico dividía la franja exterior del continente euroasiático o Rimland en tres secciones constituidas por la zona costera europea, las tierras desérticas árabes y de medio oriente y los territorios monzónicos de Asia. Para este autor, quien controlase el Rimland controlaría Eurasia y quien controlase Eurasia controlaría el mundo, siendo para ello fundamental la constitución de alianzas.

botella del estrecho de Ormuz obliga a pasar por esta angosta zona al tráfico de buques que se dirigen o salen del golfo[2].

La geografía física de Arabia Saudita marca una tendencia para que existan dos núcleos diferenciados de poder. Uno de estos se encuentra sobre las montañas de la meseta del Nadj, en cuya proximidad se estableció la capital Riad[3]. El segundo se centra en la cadena montañosa de Hijaz, que protege las ciudades de Medina y la Meca, tradicionalmente abiertas al comercio y la cultura[4]. El resto del territorio es en gran parte desierto con pocas elevaciones, lo que le hace vulnerable a incursiones armadas[5]. Esta zona desértica se caracteriza por la casi ausencia de precipitaciones y escasos puntos donde existe agua fósil, de difícil reposición[6]. Por ello es tan necesaria la existencia de depuradoras para el abastecimiento de las necesidades del país, cuyos vertidos a las casi cerradas aguas del golfo suponen un importante problema medioambiental[7].

Arabia Saudita, dada su climatología, no posee una excesiva población con respecto a los grandes Estados de la región. Aunque esta se ha incrementado a lo largo del tiempo, hasta los más de 35 millones de habitantes, es relativamente escasa en relación con Irán, con casi 84 millones o Turquía con la misma cifra. Un dato adicional es que en la misma península arábiga se encuentra Yemen, que con casi 30 millones supone un quebradero de cabeza para los saudíes, ya que la población houzi de este país se encuentra en conflicto con Arabia Saudita[8]. Muchos houzíes están apoyados por Irán, por profesar la misma rama de la religión islámica chií y porque el conflicto yemení supone que los sauditas tengan un grave problema de seguridad en su propio patio trasero, dejando de este modo más libertad de acción para los objetivos de Irán en el Oriente Medio[9].

---

[2] المزيـد عبـــدالعزيز/Abdulaziz Más. « أهميــة مضــيق هــرمز الاقتصــادية لــدول الخليــج/La importancia económica del Estrecho de Ormuz para los estados del Golfo», *Al Arabiya*, 21 de junio de 2021. ة لــدول الخليــجأهميــة مضــيق هــرمز الاقتصــادي (alarabiya.net) (consultado 3/1/2023).

[3] KAPLAN, Robert D. *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle against Fate*. Random House, New York, 2012. P. 262.

[4] DAHLAN, Malik. *The Hijaz: The First Islamic State*. Quraysh, Jul 6, 2018. https://www.youtube.com/watch?time_continue=1354&v=A7oGTufu3fg&feature=emb_logo (consultado 4/1/2023).

[5] GUZANSKY, Yoel y BARAK, Tomer. «Saudi Security: Increasing Challenges alongside Strategic Limitations», *INSS*. August 24, 2021. https://www.inss.org.il/publication/saudi-arabia-security/ (consultado 4/1/2023).

[6] NOVO, Cristina. «Saudi Arabia's groundwater to run dry», *Smart Water Magazine*, 30/5/2019. https://smartwatermagazine.com/blogs/cristina-novo/saudi-arabias-groundwater-run-dry (consultado 4/1/2023).

[7] «The Environmental Problems Created by Saudi Arabia's Energy-Intensive Desalination Plants», *Wyre Tidal Energy*. https://www.wyretidalenergy.com/the-environmental-problems-created-by-saudi-arabias-energy-intensive-desalination-plants (consultado 4/1/2023).

[8] «Countries in the world by population (2023)», *Worldometer*. https://www.worldometers.info/world-population/population-by-country/ (consultado 3/1/2023).

[9] JONES, Seth G. «The Iranian and Houthi War against Saudi Arabia», *CSIS Briefs*. December 21, 2021. https://www.csis.org/analysis/iranian-and-houthi-war-against-saudi-arabia (consultado 4/1/2023).

Arabia Saudita es asimismo importante por ser la cuna de la religión islámica, donde se custodian sus santos lugares, constituyendo un referente para todos los creyentes de esta religión. Sin embargo, existe una relevante minoría chiita amparada por Irán en la zona este del país, lo que ha desembocado en numerosos conflictos internos[10].

Los intereses regionales trascienden al ámbito global, confluyendo sobre los saudíes las presiones de las grandes potencias, constituidas por EE. UU., China y Rusia. Haciendo un esbozo a grandes trazos sobre estos actores se aprecia que, para los estadounidenses, la región fue un foco de atracción por sus recursos y su posición para la contención de sus rivales geopolíticos. Arabia Saudita reforzó este papel después de que la revolución islámica iraní del año 1979 mostrase un completo sentimiento antinorteamericano.

Desde el mandato del presidente Carter lo acontecido en la región del Golfo se consideraba trascendente para los intereses norteamericanos, siendo prueba de ello las dos guerras del golfo. Sin embargo, en 2011 el presidente Obama cambió esta percepción hacia lo que denominó como pivotar hacia la región Asia-Pacífico. La situación fue dejando poco a poco un vacío de poder, aparte de la pérdida de confianza por parte de los países que antes se respaldaban en los EE. UU., llegando a producirse una importante tensión entre sauditas y norteamericanos tras la llegada del presidente Biden a la Casa Blanca[11,12].

El ascenso de China necesitaba nuevas rutas de comunicación, mercados y fuentes de energía. Con una situación de Estados Unidos en declive, los chinos vieron la oportunidad de ocupar el hueco que estos dejaban, por lo que las relaciones con los sauditas fueron consolidándose a medida que los norteamericanos iban solventando emergencias por el mundo según se iban produciendo. En 2013 Xi Jinping anunció su estrategia de la *Franja y Ruta de la Seda*, en la que Arabia Saudita era una pieza clave para su economía, demostrándolo cuando en 2017 llegaron a superar a EE. UU. en importación de barriles de petróleo. Las intenciones chinas no solo se circunscribían al ámbito energético, sino que con una política de *win-win* ofrecieron a todos los países de la región una serie de asociaciones que se tradujeron en un fuerte incremento de la

[10] «Iran suspends talks with Saudi Arabia, slams Riyadh's executions», *Middle east Eye*. 13 mars 2022. https://www.middleeasteye.net/fr/node/245551 (consultado 4/1/2023)

[11] HANNAH, Jhon. «Biden Should Revive the Carter Doctrine for the Middle East», *Foreign Policy*, July 12, 2022. https://foreignpolicy.com/2022/07/12/biden-middle-east-carter-doctrine-israel-saudi-arabia-uae-gulf-iran/ (consultado 4/1/2022).

[12] BIRGBAUER, Peter. «The US Pivot to Asia Was Dead on Arrival», *The Diplomat*. March 31, 2022. https://thediplomat.com/2022/03/the-us-pivot-to-asia-was-dead-on-arrival/ (consultado 4/1/2022).

inversión china. A ello añadieron una práctica denominada «negocio de Alí Babá», utilizando la identidad musulmana para incrementar el comercio[13].

Las opciones rusas sobre Arabia Saudita son más modestas que la de los dos colosos anteriores. Para Moscú, la presencia en Siria y la alianza de conveniencia con Irán le dan la posibilidad de seguir actuando en el Oriente Medio[14]. No obstante, los rusos no desprecian las oportunidades de ganancia que pueden darles los ajustes de poder en la región o la convergencia de intereses, como puede ser la tensión entre la actual Administración estadounidense y los sauditas. Aunque sus afinidades han sido tradicionales, estas se estrecharon en 2021 cuando el ministro de Energía de Arabia Saudita, príncipe Abdulaziz bin Salmán, durante el Foro Económico de San Petersburgo expresó que las relaciones con Rusia eran tan cálidas como el clima en Riad[15].

Arabia Saudita tiene su propia agenda, que actualmente concuerda con los intereses rusos en materia energética, aunque matizada por el conflicto de Ucrania. De este modo a primeros de octubre del pasado año los sauditas forzaron un acuerdo en el seno de la OPEP+ para reducir la producción de petróleo. Según los estadounidenses este recorte aumentaría los precios del crudo y el presupuesto militar de Rusia, aparte que socavaría los esfuerzos globales para aislar a los rusos. A pesar de lo anterior Arabia Saudita, quien condenó la invasión de Ucrania en la Asamblea General de la ONU, proporcionó a Ucrania ayuda humanitaria por valor de 400 millones de dólares, para paliar el sufrimiento de la población civil[16].

Como arena entre los dedos: la pérdida de influencia estadounidense

Durante la candidatura de Joe Biden a la presidencia estadounidense, este planteó una continuidad con las propuestas del presidente Obama, comprometiéndose a replegarse del Oriente Medio para pivotar hacia la región Asia-Pacífico. Biden también traía en su

[13] BOURGEOIS, Victorien. «La Chine, Puissance incontournable au Moyen-Orient», *Geoestrategia*. 6 Mai 2019. https://www.geostrategia.fr/la-chine-puissance-incontournable-au-moyen-orient/ (consultado 4/1/2023).

[14] Кортунов Пётр/Kortunov. «Piotr Россия и Иран на Ближнем Востоке: крепкий брак «по расчёту»/ Rusia e Irán en Oriente Medio: un fuerte matrimonio "de conveniencia"». Consejo para Asuntos Rusos, 4 de julio de 2019. https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiya-i-iran-na-blizhnem-vostoke-krepkiy-brak-po-raschyetu/ (consultado 4/1/2023).

[15] Салем Алкетби /Salem Alketby. «Важнейшие изменения в отношениях между Россией и Саудовской Аравией/Los cambios más importantes en las relaciones entre Rusia y Arabia Saudita», *inosmi.ru*. 23 de agosto de 2022. https://inosmi.ru/20220823/neft-255631671.html (consultado 4/1/2023).

[16] Доломанжи Антонина /Dolomanzhi Antonina. «После поддержки РФ в нефтяной сделке: Саудовская Аравия выделит гумпомощь Украине /Tras el apoyo de Rusia en el acuerdo petrolero: Arabia Saudí destinará ayuda humanitaria a Ucrania». 15/10/2022. https://www.unian.net/politics/posle-podderzhki-rf-v-neftyanoy-sdelke-saudovskaya-araviya-vydelit-gumpomoshch-ukraine-12012678.html (consultado 4/1/2022).

programa de intenciones poner fin a la guerra en Yemen, volver al acuerdo nuclear con Irán y considerar a Arabia Saudita como un Estado *paria*[17].

Tras la llegada del presidente Biden a la Casa Blanca en 2021, los planteamientos idealistas en la política exterior norteamericana se impusieron sobre los postulados pragmáticos que habían regido las relaciones con los sauditas durante la Administración Trump. De esta manera el binomio Biden-Harris se encontró que, desde su perspectiva, la resolución del conflicto yemení y varios temas relacionados con los derechos humanos se encontraban en colisión con los intereses saudíes. Entre estos destacaba la muerte en circunstancias no esclarecidas del periodista Jamal Khashoggi[18].

De hecho, durante el primer año de la presidencia de Joe Biden se canceló la venta de misiles de precisión para las operaciones de los sauditas en Yemen, aunque estos sufrieron en varias ocasiones ataques de drones y misiles desde territorio yemení por parte de los houzíes[19]. El suceso reciente de mayor impacto mediático fue el ataque en marzo de 2022 contra una refinería de petróleo en la ciudad saudita de Yeda, cuando se celebraba el campeonato del mundo de Fórmula 1[20]. Este hecho se produjo con posterioridad a las declaraciones del ministro de defensa chino, general Wei Fenghe, quien afirmó que Pekín y Riad deberían «fortalecer la coordinación y oponerse conjuntamente a las prácticas hegemónicas y de intimidación»[21].

Los sauditas veían como el recorte en ventas de armas estadounidenses había degradado las capacidades de su defensa antiaérea y como su población e intereses se mostraban cada vez más vulnerables. Por este motivo buscó la cooperación en materia de armamento con otros socios como China o Rusia, esta última hasta la intensificación del conflicto ucraniano. No obstante, y ante la gravedad de la situación, EE. UU. decidió volver a suplir con misiles antiaéreos *Patriot* a los saudíes, quienes aún tienen vulnerabilidades ante los ataques a baja altura que no es capaz de neutralizar dicho

[17] HANNAH, John y KODUVAYUR, Varsha. «Note to Mohammed bin Salman: Stop Digging Yourself Deeper», *Foreign Policy*. November 30, 2020. https://foreignpolicy.com/2020/11/30/salman-saudi-arabia-biden-israel/ (consultado 27/12/2022).

[18] BRENNAN, David. «Saudi Arabia, MBS Brace for Biden Action on Yemen, Khashoggi Murder», *Newsweek*. 1/21/21. https://www.newsweek.com/saudi-arabia-mbs-biden-yemen-khashoggi-murder-1563345 (consultado 27/12/2022).

[19] GOULD, Joe y MEHTA, Aaron. «Boeing, Raytheon missile sales to Saudi Arabia paused by Biden administration», *Defense News*. Feb 5, 2021. https://www.defensenews.com/global/mideast-africa/2021/02/05/boeing-raytheon-missile-sales-to-saudi-arabia-canceled-by-biden-administration/ (consultado 27/12/2022).

[20] ROBERTSON, Nic; KOURDI, Eyad y SALEM, Mostafa. «Smoke plume seen after Houthi attack on Saudi oil facility ahead of Formula 1 race weekend», *CNN*. March 25, 2022. https://edition.cnn.com/2022/03/25/middleeast/saudi-jeddah-aramco-attack-intl/index.html (consultado 30/12/2022).

[21] ZHOU, Laura. «China, Saudi Arabia set for closer military ties as sun sets for US in Middle East». *South China Morning Post.* 27 Jan, 2022. https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3164943/china-saudi-arabia-set-closer-military-ties-sun-sets-us-middle (consultado 2/1/2023).

sistema[22]. Parece que una solución a las carencias sauditas podría ser el sistema *Iron Dome*, fabricado por Israel y que este país podría exportar si existiese una convergencia de intereses con los estadounidenses[23]. El temor saudita podría trascender a que, ante la situación de inseguridad, no se produzca la necesaria inversión extranjera para ejecutar su *Visión 2030* de la que uno de sus proyectos estrella es la ciudad descarbonizada de Neom.

El desarrollo del conflicto ucraniano llevó al bloque occidental a castigar a Rusia con una serie de sanciones que afectaban a sus productos petrolíferos, lo que ocasionó un aumento de precios y una galopante inflación en EE. UU. y la UE[24]. La situación se podría haber solucionado con una mayor producción de hidrocarburos por parte de Irán y el levantamiento de las sanciones que penden sobre este país desde que el anterior presidente estadounidense, Donald Trump, abandonase el Plan de Acción Integral Conjunto en materia nuclear (PAIC)[25]. Sin embargo, los iraníes vieron una excelente oportunidad de tomar la revancha contra los estadounidenses quienes, desplegados en Irak y en algunas posiciones en el interior de Siria, interrumpen el corredor de comunicaciones iraní hacia el Levante[26].

Además, los iraníes mantienen unas excelentes relaciones con China y no parece que quieran abandonar a su aliado de conveniencia ruso, quien ahora depende de las importaciones de armamento que le proporciona Irán[27]. En este contexto de enfrentamiento entre grandes potencias Irán ha sabido posicionarse adecuadamente y salir fortalecido tras su ingreso en la Organización de Cooperación de Shanghái, por lo que no parece que esté todavía dispuesto a sentarse con los norteamericanos en una

[22] KNIPP, Kersten. «Houthi drones make Saudi Arabia an easy target», *Deutsche Welle*. 3/30/2022. https://www.dw.com/en/houthi-attacks-expose-saudi-arabias-defense-weakness/a-61294825 (consultado 27/12/2022).

[23] EGOZI, Arie. «Israel backing off Saudi arms sale hopes, turning eyes to Europe», *Breaking Defense*. October 17, 2022. https://breakingdefense.com/2022/10/israel-backing-off-saudi-arm-sale-hopes-turning-eyes-to-europe/ (consultado 5/1/2023).

[24] BIÇER, Aysu. «US annual inflation hits 8.6% in May, highest since 1981», *Anadolu Agency*. 10/6/2022. https://www.aa.com.tr/en/economy/us-annual-inflation-hits-86-in-may-highest-since-1981/2610633 (consultado 27/12/2022).

[25] IRNA. «Iran says could contribute to solve Europe's energy crisis: Spox». Sep 5, 2022. https://en.irna.ir/news/84878590/Iran-says-could-contribute-to-solve-Europe-s-energy-crisis-Spox (consultado 2/1/2023).

[26] Para un conocimiento en mayor detalle de los esfuerzos iraníes por asegurar las comunicaciones hacia el levante se sugiere la lectura de CASTRO TORRES, José Ignacio. *La importancia de los corredores terrestres (II): la carrera de Irán hacia el mar Mediterráneo.* Documento de Análisis IEEE 26/2021. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA26_2021_JOSCAS_Iran.pdf y

[27] AKAGE, Anna. «Why Iran Has Decided To Arm Russia, And The Price To Pay», *Worldcrunch*. October 24, 2022. https://worldcrunch.com/focus/iran-russia-ukraine (consultado 2/1/2023).

mesa de negociaciones nucleares[28]. Estas circunstancias han ocasionado que el presidente Biden se haya acercado a Venezuela con un relativo éxito y también a Emiratos y Arabia Saudita, quienes vieron la oportunidad de devolver a los estadounidenses las pasadas afrentas[29].

Para el presidente Biden se presentaba un mercado energético fuera de control, por lo que decidió acercar posturas con sus antiguos aliados en la península arábiga y el pasado verano emprendió un viaje a Arabia Saudita, enmarcado en la apertura de relaciones con Israel, pero que pretendía una convergencia con los países árabes en materia de hidrocarburos. A su llegada a Yeda a mediados de julio tan solo fue recibido en el aeropuerto por el gobernador de la Meca, reuniéndose posteriormente con MbS[30]. Durante la visita el príncipe recriminó a los estadounidenses una política de doble rasero, recordando la muerte en Israel de la periodista palestina Shireen Abu Akleh y el trato a los prisioneros de la cárcel de Abu Ghraib en Irak. En el terreno energético no prometió el aumento de la producción de petróleo y por añadidura, en el ámbito internacional se abstuvo de decantarse en contra de Rusia y China, sin acercar posturas hacia un reconocimiento de Israel[31].

A principios del mes de octubre la situación empeoró aún más para los estadounidenses cuando Arabia Saudita y Rusia, en el marco del grupo de la OPEP+, acordaron reducir la producción de petróleo. La drástica reducción fomentada por los saudíes trajo como consecuencia el aumento de los ingresos rusos y la atenuación de las sanciones contra Rusia, motivadas por el conflicto de Ucrania. Por ello se cree que la actuación saudita fue un golpe dirigido contra el partido demócrata estadounidense, para que sufriese un castigo durante las «mid term elections» del mes de noviembre de 2022[32].

[28] NADEEN, Ebrahim. «Iran inches one step closer to Russia and China as nuclear talks falter», *CNN*. September 16, 2022. https://edition.cnn.com/2022/09/16/middleeast/iran-joins-shanghai-coop-mime-intl/index.html (consultado 2/1/2022)

[29] NISSENBAUM, Dion; KALIN, Stephen y CLOUD, David S. «Saudi, Emirati Leaders Decline Calls with Biden During Ukraine Crisis», *The Wall Street Journal*. March 8, 2022. https://www.wsj.com/articles/saudi-emirati-leaders-decline-calls-with-biden-during-ukraine-crisis-11646779430 (consultado 27/12/2022).

[30] «Biden receives muted reception in Saudi Arabia. This is how previous US presidents were greeted», Middle East Eye. 15 July 2022. https://www.middleeasteye.net/news/biden-received-saudi-arabia-governor-mecca-sign-strained-ties (consultado 30/12/2022).

[31] ALGHANNAM, Hesham y YAGHI, Mohammad. «Biden's Trip to Saudi Arabia: Successes and Failures», *Carnegie Endowment for International Peace*. August 11, 2022. https://carnegieendowment.org/sada/87662 (consultado 30/12/2022).

[32] KLIPPENSTEIN, Ken. «Saudis sought oil production cut so deep it surprised even Russia», *The intercept*. October 20, 2022. https://theintercept.com/2022/10/20/saudi-oil-production-cut/ (consultado 30/12/2022).

La convergencia chino-saudita en la Franja y Ruta de la Seda

La percepción del tiempo es muy distinta cuando se contempla con una perspectiva oriental. En 1989, el entonces director del gigante petrolero saudita Aramco, Ali al-Naimi, visitó China y quedó impresionado por el potencial industrial que esta tendría en un futuro. Aunque todavía había que esperar al resurgimiento chino, este continuó su senda de progresión, siendo testigos las cinco visitas de presidentes chinos que comenzaron con Jiang Zemin en 1999[33].

Arabia Saudita es muy importante para China en términos energéticos, teniendo en cuenta que las importaciones de crudo saudí alcanzaron en 2022 el 18 % de las necesidades chinas de este producto y es posible que se aumente este año[34]. No obstante, habrá que observar su evolución en el caso de que se produzca algún descenso de producción por causa de los confinamientos y a la evolución del conflicto de Ucrania, que ha ocasionado que las importaciones de Rusia a final de año sobrepasasen a las saudíes[35]. Además, hay que tener en cuenta que las relaciones comerciales entre saudíes y chinos superaron los 80.000 millones de dólares el pasado año y que desde el año 2005 las compañías chinas han realizado inversiones en proyectos saudíes que superan los 36.000 millones de dólares[36].

Los intereses de los chinos van más allá de los acuerdos comerciales. Arabia Saudita constituye para ellos una puerta de entrada a las relaciones con el mundo islámico. Teniendo en consideración los problemas que plantea la minoría uigur en la provincia occidental china de Xingiang, la ayuda de los saudíes podría ser trascendental dentro de los límites de su país[37]. Más allá de las fronteras chinas se encuentra Pakistán, con quienes los saudíes mantienen tradicionalmente unas buenas relaciones. La necesidad de establecer el corredor económico China-Paquistán (CECP) es significativa, debido a que esta ruta de comunicación abre a los chinos la posibilidad de dirigirse a las aguas libres del Índico, donde el puerto de Gwadar es una importante base comercial china arrendada al gobierno paquistaní. Otro caso de la posible influencia de los saudíes en el

[33] FULTON, Jonathan. «What Xi Jinping's Saudi Arabia visit means for the Middle East», *Atlantic Council*. December 9, 2022. https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/what-xi-jinpings-saudi-arabia-visit-means-for-the-middle-east/ (consultado 27/12/2022).

[34] «Factbox: Saudi-China energy, trade and investment ties», *Reuters*. 6/12/2022. https://www.reuters.com/world/saudi-china-energy-trade-investment-ties-2022-12-06/ (consultado 27/12/2022).

[35] XU, Muyu. «Russia overtakes Saudi Arabia as China's top crude supplier in November», *Reuters*. December 20, 2022. https://www.nasdaq.com/articles/russia-overtakes-saudi-arabia-as-chinas-top-crude-supplier-in-november-0 (consultado 27/12/2022).

[36] FULTON, Jonathan. «What Xi Jinping's Saudi Arabia visit means for the Middle East», *op. cit.*

[37] «Saudi Arabia seeks to strengthen ties with China even as persecution of Uyghur Muslims continues in the communist country», *OpIndia.* 12 December, 2022. https://www.opindia.com/2022/12/saudi-arabia-seeks-to-strengthen-ties-with-china-usa-uyghurs/ (consultado 27/12/2022).

islam global podría verse reflejado en la obtención de un segundo corredor de comunicaciones para los chinos a través de Afganistán[38].

Si cambiásemos el punto de vista, para los sauditas China constituye su principal socio comercial a nivel global, siendo su cliente energético más distinguido en términos anuales y con muy buenas perspectivas a largo plazo. Aparte de ello, se ha constituido en un valioso suministrador de tecnología, que es una de las piezas claves del proyecto *Visión 2030* que ha puesto en marcha el príncipe MbS. En el plano de las relaciones internacionales, la posición china como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas puede ser muy relevante para los intereses sauditas.

En este contexto se ha producido el reciente viaje del líder chino, Xi Jinping, después de asegurarse un tercer mandato y en mitad de las protestas por el confinamiento en varias ciudades chinas por causa de la COVID. Este viaje puede suponer el afianzamiento de las relaciones en la región y por ello, en paralelo a la Cumbre Arabia Saudita-China, se firmó un documento fundamental para la asociación estratégica que armonizará los planes de China con la *Visión 2030* de los saudíes. Además, se desarrollaron las cumbres Riad-Golfo-China, para la cooperación y desarrollo con los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) y la Cumbre Árabe-China, con la participación de más de 30 países y organizaciones internacionales árabes[39].

Un especial aspecto de la cumbre chino-saudita fue el establecimiento de un comité conjunto de alto nivel, copresidido por el príncipe MbS y el viceprimer ministro Han Zheng, en dicho comité se tratarán temas relacionados con comercio, inversión y energía, cultura y tecnología, incluyendo la exploración espacial. También fue reveladora la coordinación en materias política y de seguridad[40].

A diferencia del presidente Biden, esta vez el líder chino fue recibido por el propio rey Salmán. El marco de la visita se fundamentó en un «respeto mutuo» y en la consolidación de una asociación estratégica que abrirá una nueva era en las relaciones entre ambos países, trayendo «cambios cualitativos» en los vínculos que mantienen. En este sentido parece que, aunque la columna vertebral de la relación sea el petróleo, se producirán

[38] AZHAR, Azam. «Where does Pakistan stand in Mideast realignment?», *The Express Tribune*. December 25, 2022. https://tribune.com.pk/story/2392689/where-does-pakistan-stand-in-mideast-realignment (consultado 27/12/2022).

[39] Al Arabiya. «بحضور 30 قائد دولة ومنظمة دولية.. تفاصيل انعقاد 3 قمم صينية في الرياض / En presencia de 30 líderes de países y organizaciones internacionales... Detalles de las 3 cumbres chinas celebradas en Riad». 7 de diciembre de 2022. بحضور 30 قائد دولة ومنظمة دولية.. تفاصيل انعقاد 3 قمم صينية في الرياض (alarabiya.net) (consultado 26/12/2022).

[40] Arabian Business. «السعودية والصين..تاريخ حافل وآفاق مستقبلية مشرقة /Arabia Saudita y China... una rica historia y brillantes perspectivas de futuro». 7 de diciembre de 2022. السعودية والصين .. تاريخ حافل وآفاق مستقبلية مشرقة (albayan.ae) (consultado 26/12/2022).

importantes progresos en otros tipos de energía, industria, comunicaciones, tecnologías de la información, biotecnología, turismo, ingeniería y construcción. Sin embargo, hay un relevante aspecto en este nuevo marco, ya que también se han incluido asuntos de cooperación en materia de política y seguridad que se consideran beneficiosos para la estabilidad y seguridad regionales[41].

Alejando el foco de las relaciones internacionales parece pertinente analizar la jugada a tres bandas que China quiere plantear con saudíes y rusos, apreciándose que la reciente visita de Xi Jinping a Arabia Saudita ha cerrado un triángulo energético. De esta manera los chinos esperan obtener petróleo muy barato de Rusia con carácter inmediato, dependiendo de la evolución del conflicto en Ucrania, mientras buscan una relación estable a largo plazo con los saudíes[42]. Entretanto, Arabia Saudita y Rusia han acercado posiciones en un entorno de beneficios para China.

El deshielo de las relaciones entre Rusia y Arabia Saudita

El acercamiento entre sauditas y rusos se puede remontar al año 2014, cuando se produjo la invasión rusa en Crimea y el Dombás. Las sanciones occidentales contra Rusia hicieron que fuese rentable la producción por *fracking* de petróleo estadounidense, lo que perjudicó tanto a los rusos como a los saudíes[43].

En 2015, el príncipe MbS viajó a Moscú para firmar una serie de acuerdos en materia petrolífera y nuclear. Como consecuencia de la visita, en el año 2016 Arabia Saudita invitó a Rusia a unirse al grupo OPEP+ y acordar una reducción en la producción de petróleo para elevar los precios y sanear ambas economías[44]. Esta relación se reforzó tras el apoyo mostrado por el presidente Putin durante la cumbre del G20 de 2018, en plena crisis internacional contra Arabia Saudita por la muerte del periodista Jamal Khashoggi[45].

---

[41] 责编：崔译戈、杨牧/Cui, Yige; Yang, Mu. «**沙特媒体**：习近平主席此访将给两国关系带来"质的改变 /Medios saudíes: La visita del presidente Xi Jinping traerá un "cambio cualitativo" a las relaciones bilaterales». 人民网/ *Diario del Pueblo en Línea*. 9 de diciembre de 2022. http://world.people.com.cn/n1/2022/1209/c1002-32584231.html (consultado 26/12/2022).

[42] MCDONNELL, Tim. «Xi Jinping's visit to Saudi Arabia is bad news for the Kremlin», *Quartz*. December 9, 2022. https://qz.com/xi-jinpings-visit-to-saudi-arabia-is-bad-news-for-the-k-1849873733 (consultado 2/1/2023).

[43] ELLIOTT, Larry. «Stakes are high as US plays the oil card against Iran and Russia», *The Guardian*. 9 Nov 2014. https://www.theguardian.com/business/economics-blog/2014/nov/09/us-iran-russia-oil-prices-shale (consultado 2/1/2023).

[44] LIAN, Ruby; MASON, Josephine y EL GAMAL, Rania. «Saudi Arabia, Russia sign oil pact, may limit output in future», *Reuters*. September 5, 2016. https://www.reuters.com/article/us-g20-china-saudi-russia-oil-idUSKCN11B0UF (consultado 2/1/2023).

[45] MA, Alexandra. «Putin enthusiastically high-fived the Saudi crown prince at the G20 summit», *Business insider*. Nov 30, 2018. https://www.businessinsider.com/putin-mohammed-bin-salman-high-five-at-g20-summit-2018-11 (consultado 2/1/2023)

Esta amistad decaería brevemente durante la «guerra de precios del petróleo de 2020», debido a que Rusia no deseaba reducir su producción, aunque finalmente capituló ante los sauditas cuando vio que descendía la cotización al no existir la suficiente demanda por la falta de producción mundial causada por la pandemia[46].

La reavivación del conflicto entre Rusia y Ucrania a partir de 2022 constituyó un importante vínculo para ambos países, si bien los saudíes supieron explotar astutamente el aislamiento de Rusia por parte del bloque occidental. De este modo, Arabia Saudita está comprando fuel-oil ruso a precios muy bajos, mientras que el petróleo de calidad saudita se está empleando para la exportación a precios mucho más elevados[47]. Además los saudíes han comprado acciones de las energéticas rusas Lukoil, Rosneft y Gazprom por valor de 500 millones de dólares, lo que les otorga un mayor poder de influencia sobre los rusos[48].

En octubre de 2022 tanto saudíes como rusos acordaron la reducción de la producción de petróleo. En esta ocasión los EE. UU. recibieron un golpe bajo, debido a que esta medida les dañaba, dada su galopante inflación. Un hecho añadido es que la fuerte reducción de la producción del petróleo saudita en dos millones de barriles diarios aliviaría la economía rusa, que podría aumentar sus beneficios en un entorno de precios mayores[49]. Entretanto, el G7, la Unión Europea y Australia acordaron a principios de diciembre no comprar petróleo ruso por encima de los 60 dólares el barril, lo que fue calificado por el presidente Putin como una estupidez que conducirá al colapso de la industria petrolera y al aumento catastrófico de los precios[50].

Pero el acercamiento entre rusos y sauditas no ha sido tan solo en el ámbito energético. La relación entre Putin y MbS, la renuencia de los demócratas estadounidenses a proporcionar armamento al régimen saudí y los ataques de los huzíes desde Yemen

[46] MA, Richie Ruchuan; XIONG, Tao y BAO, Yukun. «The Russia-Saudi Arabia oil price war during the COVID-19 pandemic», *Energy economics,* vol. 102. 2021, p. 105517.

[47] «Exclusive: Saudi Arabia doubles second-quarter Russian fuel oil imports for power generation», *Reuters.* July 15, 2022. https://www.reuters.com/business/energy/exclusive-saudi-arabia-doubles-q2-russian-fuel-oil-imports-power-generation-2022-07-14/ (consultado 2/1/2022).

[48] Артем Ильин. «Вложились в конкурентов. Холдинг из Саудовской Аравии инвестировал полмиллиарда долларов в акции российских Газпрома, Роснефти и ЛУКОЙЛа/Invierte en competidores. Un holding de Arabia Saudí ha invertido 500 millones de dólares en acciones de las rusas Gazprom, Rosneft y Lukoil», *NV.* 15 de agosto de 2022. https://biz.nv.ua/economics/skolko-deneg-princ-iz-saudovskoy-aravii-investiroval-v-rossiyskie-kompanii-novosti-50263295.html#:~:text=Холдинг%20из%20Саудовской%20Аравии%20инвестировал,российских%20Газпрома%2C%20Роснефти%20и%20ЛУКОЙЛа&text=Саудовский%20принц%20инвестировал%20более%20%24500,уже%20после%20введения%20западных%20санкций (consultado 2/1/2023).

[49] KNIPP, Kersten. «Oil, US or Russia: Whose side is Saudi Arabia really on?», *DW.* October 12, 2022. https://www.dw.com/en/oil-us-russia-whose-side-saudi-arabia-really-on/a-63416006 (consultado 2/1/2023).

[50] SOLDATKIN, Vladimir y FAULCONBRIDGE, Guy. «Putin says Russia could cut oil production over 'stupid' price cap», *Reuters*. December 9, 2022. https://www.reuters.com/business/energy/putin-russia-will-not-lose-out-oil-price-cap-2022-12-09/ (consultado 2/12/2022).

llevaron a Arabia Saudita a plantearse en 2021 la compra del sistema antiaéreo ruso S-400. A pesar de todo, esta posibilidad no se llevó a cabo por su insuficiencia y porque hubiese sido desastroso un cambio radical en la interoperabilidad de los sistemas de armas de toda la región[51]. No obstante, constituyó un importante aviso para que los norteamericanos equilibrasen la balanza entre sus valores y la cruda realidad de la situación.

Otros ámbitos de la relación entre rusos y saudíes, con clara ventaja a favor de estos últimos, se puede observar en el acercamiento de MbS al primer círculo del poder del presidente Putin, donde se encuentra Kirill Dmitriev, CEO del Fondo Ruso de Inversión Directa[52]. También la influencia saudita en el ámbito religioso es importante, ya que existe un vínculo cordial entre MbS y el líder checheno Ramzan Kadyrov, que ha ocasionado la firma de un protocolo de colaboración entre ambos países en esta materia[53]. De este modo los saudíes proporcionarán formación religiosa a los predicadores, imanes, oradores y muecines rusos, promocionando los valores islámicos y la oposición al extremismo[54].

Conclusiones

La posición geográfica y la abundancia de petróleo que posee Arabia Saudita hacen que esta sea una pieza clave en el rompecabezas de los territorios que componen la franja que bordea la masa del gran continente euroasiático. El Estado saudita es por sí mismo una potencia regional, dotada de un territorio parcialmente defendible y de una considerable riqueza que se puede estimar como un poder latente, transformable en poder militar. Sin embargo, los saudíes no poseen una gran población, por lo que su capacidad de extensión territorial más allá de sus límites fronterizos es relativamente difícil. Por el contrario, su principal rival, constituido por el régimen chiita iraní, posee las suficientes capacidades territoriales, de recursos y poblacionales que les faltan a los sauditas.

[51] SCHMIDT, Patrick. «The Saudi Air Defense Problem Is a U.S. Opportunity», *The Washington Institute for Near East Policy*. Mar 17, 2021. https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/saudi-air-defense-problem-us-opportunity (consultado 2/1/2023).

[52] HOKAYEM, Emile. «Fraught Relations: Saudi Ambitions and American Anger», *IISS*. 6th December 2022. https://www.iiss.org/blogs/survival-blog/2022/12/fraught-relations-saudi-ambitions-and-american-anger (consultado 2/1/2023)

[53] HOFFMAN, Jon. «The Evolving Relationship Between Religion and Politics in Saudi Arabia», *Arab Center Washington DC*. Apr 20, 2022. https://arabcenterdc.org/resource/the-evolving-relationship-between-religion-and-politics-in-saudi-arabia/ (consultado 2/1/2023).

[54] «Saudi minister receives head of Russian Muslim organization», *Arab News*. December 16, 2022. https://www.arabnews.com/node/2216906/saudi-arabia (consultado 2/1/2023)

Las ventajas que puede ofrecer Arabia Saudita son un foco de atracción para las grandes potencias. Tradicionalmente los Estados Unidos han sido un aliado estratégico en la región, sobre todo a partir del triunfo de la revolución islámica en Irán. Sin embargo, los planteamientos idealistas de las administraciones de Obama y principalmente Biden han conducido las relaciones entre ambos actores a mínimos históricos. Las principales fuentes de discrepancia han estado constituidas por los intentos norteamericanos de resucitar el acuerdo en materia nuclear con Irán, las acusaciones contra el régimen saudita por su actuación en Yemen y en contra de los derechos humanos y las intenciones manifiestas del presidente Biden de relegar a los sauditas al ostracismo internacional.

En estos últimos tiempos, el príncipe MbS ha visto en los rusos unos socios más fiables que los volubles estadounidenses. Los intereses energéticos de rusos y saudíes han seguido sendas convergentes, utilizando la OPEP+ para la estabilización de la producción y los precios del petróleo. Además, el presidente Putin ha sabido manejar excelentemente la relación con MbS, manteniendo un trato cordial con este cuando los líderes occidentales le dieron la espalda tras el tema Khashoggi.

A pesar de las relaciones cordiales con Rusia, los sauditas han mantenido una prudencial distancia en el conflicto ucraniano, posiblemente porque lo consideran como un problema regional del que se encuentran alejados. Puede que en un primer momento pensasen en una rápida victoria rusa, dado el desmoronamiento occidental tras la caída de Kabul, pero la resistencia ucraniana y la determinación occidental cambiaron la percepción saudita, reconduciendo la relación con Rusia hacia sus intereses particulares. De este modo, los saudíes se han hecho con parcelas de influencia en Rusia al invertir en sus empresas. A la par, mediante la modificación de la producción de crudo, han perjudicado los intereses norteamericanos y beneficiado los rusos, demostrando que pueden ejercer una importante influencia sobre las grandes potencias.

Las buenas relaciones con China no son nuevas, pero se han intensificado tras las demostraciones chinas de ser unos buenos socios, ávidos de comprar petróleo e invertir en proyectos. Al mismo tiempo los chinos parecen demostrar interés en respetar la cultura islámica y en apoyarse en los saudíes para el fomento de las buenas relaciones con los pueblos que profesan esta religión. Por su parte, tras las desavenencias con los EE. UU., Arabia Saudita busca un nuevo socio más fiable para impulsar su *Visión 2030*.

A la vista de todas las consideraciones anteriores parece que la hegemonía mundial está siendo cada vez más cuestionada, mostrando escenarios de enfrentamiento a lo largo

de todo el Rimland que en su día definiese Spykman. El proyecto estadounidense de pivotar hacia Asia-Pacífico ha llevado a concentrar esfuerzos, pero también a desatender escenarios en los que tiene que reaccionar ante la presión de otros actores. Por eso se entiende que se encuentre liderando un escenario de conflicto abierto en Ucrania u otro tremendamente tensionado frente a las mismas costas de China.

Entretanto, el alivio de presión de los norteamericanos en el Oriente Medio ha sabido ser aprovechado por el resto de las potencias globales y regionales. Queda por ver como se reequilibran las fuerzas en materia de seguridad en esta frágil región, pero es muy posible que la estabilidad de la zona se base en que chinos y estadounidenses busquen puntualmente una aproximación diplomática. Dentro de esta aproximación es necesario contar con la consulta multilateral de los intereses de los actores regionales. El principal de todos ellos sería Arabia Saudita, toda vez que es el mayor miembro del CCG, mientras que Irán parece que mantendrá una clara línea antiestadounidense y prochina.

*José Ignacio Castro Torres**
COR. ET. INF. DEM
Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

06/2023 27 de enero de 2023

Andrés González Martín

Xi Jinping, un hombre en una misión dentro de un destino

Xi Jinping, un hombre en una misión dentro de un destino

Resumen:

Repasar cómo el Partido Comunista Chino ha preparado el terreno para consolidar una praxis política dominada por la centralidad ideológica y ejecutiva de una sola persona —Xi Jinping— reformando sus pautas y, al mismo tiempo, intentar intuir el sentido de esta profunda transformación son invitaciones prácticas a reflexionar sobre la transcendencia de la recomposición del poder y sus efectos dentro y fuera de la China comunista.

En una democracia liberal la legitimidad del poder no depende esencialmente de su eficacia, sino del control institucional. Para el PCCh el orden de la ecuación política fundamental es precisamente el inverso. La inusual concentración de poder, incluso en la República Popular China, en la persona de Xi responde a una singular misión dentro de un destino. Es, por lo tanto, una decisión más relacionada con la esperada efectividad del poder en los próximos lustros que con la aplicación de una fórmula de dominio menos sutil y más ideológica.

El desenlace deseado por Xi Jinping es terminar en disposición de levantar acta notarial —como en su día hiciera Francis Fukuyama— del destino final de la historia. Desde luego, desde otra atalaya, al otro lado del espejo.

Palabras clave:

Partido Comunista de China (PCCh), corrupción, Xi Jinping, liderazgo personal, praxis, fin de la historia.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Title: "Xi Jinping, a man on a mission within a destiny"

Abstract:

Reviewing how the Chinese Communist Party has prepared the ground for, by reforming its guidelines, consolidating a political praxis dominated by the ideological and executive centrality of a single person, Xi Jinping, and, at the same time, trying to intuit the purpose of the profound transformation, are practical invitations that encourage reflection on the transcendence of the recomposition of power and its effects inside and outside communist China.

In a liberal democracy, the legitimacy of power depends essentially not on its effectiveness but on its institutional control. For the CCP the fundamental political order is precisely the reverse. The unusual concentration of power, even in the People's Republic of China, in the person of Xi responds to a singular mission within a destiny. It is, therefore, a decision more related to the expected effectiveness of power in the coming decades than to the application of a less subtle and more ideological formula for dominance.

The final situation desired by Xi Jinping is to end up in a position to notarise, as Francis Fukuyama once did, the final destiny of history, albeit from another vantage point, on the other side of the looking glass.

Keywords:

Communist Party of China (CPC), corruption, Xi Jinping, personal leadership, praxis, end of history.

Preparando el terreno

«El reinado del terror»

Desde su llegada al poder, Xi se ha tomado muy en serio «reformar» el Partido Comunista de China (PCCh). En su primer discurso como secretario general, el 15 de noviembre de 2012, expuso que el «partido enfrenta un gran número de severos desafíos» y destacó que, de los múltiples problemas urgentes, los más graves eran la corrupción y el excesivo peso burocrático[1].

Pocas semanas después, en una gira por el sur de China, Xi Jinping pronunció un discurso que circuló entre los militantes comunistas, donde resaltaba la vieja y siempre latente obsesión del PCCh con el colapso de la URSS. El nuevo secretario general del Comité Central recurría a la descomposición soviética para advertir de lo que nunca ocurriría en la China Popular. El PCCh no iba a renunciar a sus raíces marxistas-leninistas; no se sometería política, cultural e ideológicamente a ninguna corriente aperturista de transmutación, por muy pragmática que pudiera ser a corto plazo; no permitiría que el Ejército Popular de Liberación (EPL) eludiese su vital conexión con el partido; evitaría el escepticismo de la militancia y sabría responder al relajamiento de los líderes y a una progresiva disolución de su estructura política[2].

El impacto emocional del recuerdo del colapso de la URSS, con sus consecuencias en el espacio postsoviético, supone un poderoso estímulo para los comunistas chinos. La disolución de la URSS ha inspirado la evaluación, el juicio, decisiones y comportamientos políticos dentro del PCCh. El peso de la rápida descomposición del poder soviético, la fragmentación del Estado, la independencia de sus repúblicas y la vulnerabilidad estratégica de la Federación Rusa han provocado y seguirán provocando un sentimiento de pavor en los líderes socialistas chinos que determina las prioridades entre valores y objetivos en competencia y mutuamente excluyentes.

[1] JINPING, Xi. «Xi Jinping, First Speech as General Secretary». USC US- China Institute, 15 de noviembre de 2012. Disponible en: https://china.usc.edu/xi-jinping-first-speech-general-secretary-nov-15-2012

[2] «Desestimar la historia de la Unión Soviética y del Partido Comunista Soviético, despedir a Lenin y a Stalin, y desestimar todo lo demás es participar en el nihilismo histórico, que confunde nuestros pensamientos y socava las organizaciones del partido en todos los niveles» (YU, Gao. «Beijing Observation: Xi Jinping the Man», *China Change.* 26 de enero de 2013. Disponible en: https://chinachange.org/2013/01/26/beijing-observation-xi-jinping-the-man-by-gao-yu/).

El pasado soviético y el presente de una Federación Rusa en guerra generan en el PCCh aprensión y afectan a su percepción de los escenarios, probabilidades y riesgos. Consciente o inconsciente, la anticipación emocional del derrumbamiento del Partido es un elemento inherente al comportamiento de sus líderes supremos, que, desde luego, es preciso tener en cuenta.

Desde esta perspectiva emocional y política puede entenderse mejor el comportamiento del nuevo secretario general de 2012. Inmediatamente, Xi comenzó una campaña anticorrupción sin precedentes con el propósito de restablecer el prestigio, centralidad y dominio del Partido[3].

Xi hizo famosa la comparación de la lucha contra la corrupción con «cazar tigres, aplastar moscas y capturar zorros». En su primer mandato al frente del PCCh, de 2012 a 2017, fueron purgados en solo cinco años más miembros del Comité Central que durante los sesenta y tres años anteriores de historia de la República Popular China[4]. Un total de ciento cuarenta y cinco altos funcionarios, «tigres», fueron encarcelados, incluidos cuarenta y dos miembros del Comité Central[5].

En los últimos diez años bajo la dirección de Xi, han sido investigados millones de cargos políticos y funcionarios. El resultado es un indicador de la magnitud del problema. Casi nueve millones de miembros del PCCh han sido cuestionados y reeducados. Cuatro millones y medio de militantes comunistas han sido acusados de corrupción. También

[3] Xi Jinping en su primer mandato (2012-2017) cesó a uno de los siete miembros del Comité Permanente del Politburó, a dos vicepresidentes del Comité Militar Central, a tres miembros del Politburó del Comité Central, a veintiocho miembros elegidos y a veintitrés suplentes del Comité Central y a decenas de generales (BLANCHETTE, Jude y MEDEIROS, Evan.«Xi Jinping's Third Term», *Survival, Global Politics and Strategy,* vol. 64. The International Institute for Strategic Studies, octubre/noviembre de 2022).

[4] https://mp.weixin.qq.com/s/wbmyjRfYAdLiSBEkX3gagA

[5] ZHENG, William. «China's disciplinary enforcers shift focus from corruption to poor performance», *South China Morning Post.* 9 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3169829/chinas-disciplinary-enforcers-shift-focus-corruption-poor

los funcionarios han visto los efectos de las inspecciones, cuatro millones han sido reprendidos[6,7], y cerca de un millón y medio han sido cesados[8].

Los mecanismos disciplinarios del PCCh se han utilizado tanto para combatir la corrupción como para perseguir la ineficacia burocrática. La Comisión Central de Control Disciplinario (CCDI), en el primer mandato de Xi, estuvo especialmente atenta a «la caza de tigres». Durante su segundo mandato, se produjo un cambio de orientación en la campaña y se preocupó especialmente por «cazar moscas», funcionarios de menor rango. El CCDI decidió cambiar su enfoque para concentrarse en el nivel local por los graves efectos que la corrupción de base provoca en la percepción popular de la legitimidad del Partido[9].

Las medidas de la Comisión Central de Control Disciplinario (CCDI) tuvieron un efecto no deseado al ralentizar el funcionamiento de la Administración y desacoplar al Estado del ritmo de la economía y los negocios. Los efectos no eran sostenibles, provocaban que demasiados funcionarios o militantes tuviesen pánico a tomar decisiones o emprender iniciativas que pudieran ser investigadas. Por consiguiente, los cambios durante el segundo mandato de Xi buscaron también transformar la estructura institucional del CCDI con el propósito de convertir una «máquina inductora de miedo» en una nueva «máquina de modificación de comportamiento»[10].

A finales de 2019, la CCDI comenzó a visibilizar los datos relacionados con el bajo desempeño y sus sanciones. En los últimos meses, la CCDI ha emitido instrucciones para combatir la ineficiencia burocrática y también se ha centrado en la persecución de las prácticas de «puertas giratorias»[11]. Pero eso no es todo. La CCDI también ha endurecido la defensa ideológica y perseguido las críticas irrespetuosas a y entre los

[6] YONGZHONG, Li. «Anti-corruption: From Overwhelming Momentum to Sweeping Victory», *China Insight.* Disponible en: https://www.bjreview.com/CHINA_INSIGHT_2022/China_Insight_Special_Issue_on_Xi_Jinping_The_Governance_of_China_IV/202208/t20220810_800303339.html

[7] REUTERS. «Cómo acumuló poder Xi Jinping en China y por qué importa en un tercer mandato». 10 de octubre de 2022. Disponible en: https://es.euronews.com/2022/10/10/china-congreso-xi

[8] VIDAL LIY, Macarena. «China da el "sí" a una nueva era de líder todopoderoso y perenne», *El País.* 12 de marzo de 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/03/11/actualidad/1520751419_623085.html

[9] ZHENG, William. *Op. cit.*

[10] HUANG, Ruihan y HENDERSON, Joshua. ««https://macropolo.org/beijing-entrenches-corruption-fight/?rp=m

[11] ZHENG, William. *Op. cit.*

miembros del Partido. En nombre de la lucha contra la corrupción, el PCCh reemplazó a los opositores políticos de Xi en una purga progresiva que Kevin Rudd —ex primer ministro de Australia, especialista en China y ahora presidente del grupo de expertos Asia Society— denominó «reinado del terror»[12].

Durante el primer mandato de Xi, por primera vez en la historia se juzgó a un miembro del Politburó permanente del Comité Central: Zhou Yongkang, al que se condenó a cadena perpetua por corrupción[13]. Poco después, los generales Xu Caihou y Guo Boxiong, ambos vicepresidentes de la Comisión Militar Central (CMC), miembros del Politburó del Comité Central y los dos más destacados militares del Partido entre 2002 y 2012, fueron detenidos. Xu y Guo fueron acusados de conceder ascensos a cambio de fuertes sumas de dinero.

Además de estos tres destacados cargos, durante su primer mandato, Xi purgó a otros cuarenta y dos camaradas que habían sido miembros del Comité Central del PCCh, una cifra nunca vista[14].

Para reforzar la posición política del PCCh, su influencia en la sociedad y el papel central de Xi, también se pusieron en marcha reformas normativas internas: se renovó más de la mitad de las regulaciones que dirigen el funcionamiento de la maquinaria del partido político más grande del mundo[15].

No hace falta ser un contrarrevolucionario para ser corrupto. El pecado personal de la corrupción no es excesivamente lesivo para el Partido, al no estar asociado a un cuestionamiento interno de su autoridad. Caer en la tentación de enriquecerse ilícitamente utilizando la estructura de poder puede sucederle a cualquiera. Las purgas no necesitan demostrar la culpa política de nadie. Cualquier persona puede corromperse por debilidad, sea empresario, banquero, directivo, gestor, funcionario, miembro o no del

[12] OSNOS, Evan. «Xi Jinping's Historic Bid at the Communist Party Congress», *The New Yorker.* 23 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.newyorker.com/magazine/2022/10/31/xi-jinpings-historic-bid-at-the-communist-party-congress

[13] La carrera de Zhou Yongkang al servicio del Partido y de la República Popular fue extraordinaria. Llegó a desempeñar el cargo de ministro de Seguridad Interior. A pesar de no constituir por su edad un enemigo directo para Xi, no impidió su detención, juicio y severa condena.

[14] BBC MUNDO. «La brutal campaña anticorrupción del presidente chino, Xi Jinping, la mayor "purga" de funcionarios del Partido Comunista desde los tiempos de Mao Zedong». 24 de octubre de 2017. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41721605

[15] OBE, Charles Parton. «The Centenary of the Chinese Communist Party: Looking Forwards Not Backwards». RUSI, 30 de junio de 2021. Disponible en: https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/centenary-chinese-communist-party-looking-forwards-not-backwards/

Partido. Las nuevas purgas políticas son menos dolorosas en un entorno de persecución de la corrupción. En realidad, lo verdaderamente interesante para el sistema de seguridad nacional en manos del PCCh es la dificultad para encontrar en China a alguien que sea del todo inocente.

Sin embargo, la inacción o ineficacia frente a la corrupción alimentan una sensación de absoluta impunidad y abuso continuo, no solo por parte de miembros aislados de la organización sino por el conjunto del sistema. La persistencia de la situación se transforma así en un gran problema político que deslegitima la imagen del régimen que se encuentra detrás.

Recursos no faltan. Los mecanismos de control interno se han sofisticado y depurado. Por supuesto, la tecnología tiene mucho que aportar: la vigilancia permanente por medio de cámaras, sensores y algoritmos no deja un gran margen para eludir el control exhaustivo.

Dentro del Partido, la Comisión Central de Control Disciplinario no ha dejado de mejorar su eficacia. Sun Yeli, portavoz del XX Congreso Nacional del PCCh, declaró que, en la última década, las comisiones de inspección disciplinaria han incoado 4,52 millones de casos de corrupción, con el resultado de 4,44 millones de personas condenadas. Prácticamente la totalidad de los acusados son culpables[16]. La lucha contra la corrupción ha sido un útil mecanismo para eliminar de paso la disidencia. Las acusaciones de corrupción se han manejado con discrecionalidad para castigar o disuadir las críticas internas y la oposición a la línea marcada. En este contexto la posición política de Xi es realmente fuerte.

La unción imperial

El 16 de octubre de 2022 comenzó el Congreso Nacional del Partido Comunista de China. Hasta ahora, el sistema creado por Deng Xiaoping establecía un límite de dos mandatos para el presidente y el vicepresidente del país. En esta ocasión, por primera vez en más de tres décadas, el actual secretario general del Comité Central del Partido

[16] GT STAFF REPORTERS. «China's top disciplinary watchdog vows to bar officials from serving as proxies for interest groups», *Global Times.* 24 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.globaltimes.cn/page/202210/1277874.shtml

Comunista de China y presidente de la Comisión Militar Central pudo optar a su tercera reelección como jefe del Estado.

El nuevo papel de Xi comenzó a consolidarse cuando el Pleno del Partido Comunista de China (PCCh), en 2016, le otorgó el desaparecido título de núcleo del partido, que en su momento ostentaron otros líderes, entre ellos Mao.

Más adelante, el 11 de marzo de 2018, el pleno de la Asamblea Nacional Popular de China (ANP), el máximo órgano legislativo de la República Popular, aprobó una enmienda constitucional que eliminó el límite de dos mandatos consecutivos de cinco años para el presidente del país. La reforma constitucional habilita la posibilidad de una consolidación indefinida en la presidencia y un regreso al modelo bonapartista de Mao. Con ello se ponía fin a las normas de liderazgo colectivo establecidas por Deng, que tenían como propósito evitar los excesos personalistas de épocas anteriores. Deng supo entender su momento, reconoció que el poder desmedido de una sola persona era una amenaza para el Partido y para la República Popular. Sin embargo, las cosas han cambiado y el anterior papel central del líder se ha recuperado.

El resultado de la votación de la ANP fue parte de la noticia. La reforma constitucional fue aprobada con 2.958 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones[17]. En su día, se especuló mucho sobre los posibles disidentes. Los debates académicos y entre los intelectuales del Partido no tuvieron eco en la Asamblea.

En la misma votación se aprobaron otras veintiuna enmiendas, incorporadas para reformular ideológicamente la Constitución y sintonizarla con la concepción política de Xi del «socialismo con características chinas en una nueva era»[18]. El cambio constitucional respondía a las líneas aprobadas en el Congreso Nacional del PCCh que se había celebrado el año anterior: primero decide el Partido y luego actúan las instituciones del Estado cambiando las leyes, dejando claro quién marca el ritmo en los procesos de toma de decisiones. Los líderes comunistas son los encargados de orquestar los movimientos para posteriormente celebrar sesiones, congresos y acontecimientos preparados y

[17] FRANCE 24. «China aprueba dar presidencia indefinida a Xi Jinping». 11 de marzo de 2018. Disponible en: https://www.france24.com/es/20180311-China-enmienda-constitucion

[18] BUCKLEY, Chris y MYERS, Steven Lee. «China's Legislature Blesses Xi's Indefinite Rule. It Was 2,958 to 2», *The New York Times.* 11 de marzo de 2018. Disponible en: https://www.nytimes.com/2018/03/11/world/asia/china-xi-constitution-term-limits.html

ensayados de antemano. Toda la acción política pública es solo una concienzuda coreografía donde los detalles están prefijados.

El propio sistema justificaba la decisión de abolir el límite de mandatos: se buscaba equiparar el cargo de presidente con los de secretario general del Partido Comunista y presidente de la Comisión Militar Central, no restringidos temporalmente por mandato. No obstante, como pauta, aunque no como norma reglamentaria, a los sesenta y ocho años los altos cargos comunistas deben dejar su puesto vacante[19]. No pocos miembros del Politburó y del Comité Militar Central se han visto afectados por la conocida regla de «sesenta y siete años promociona, sesenta y ocho se retira»[20]. Sin embargo, el límite de edad no afectará a Xi, que con sesenta y nueve años ha sido elegido jefe supremo de las instituciones más importantes del Partido y presidente de la República Popular.

En 2021, la VI Sesión Plenaria del XIX Comité Central del Partido Comunista, coincidiendo con el centenario del Partido y anticipándose al XX Congreso Nacional de 2022, definió la identidad y destino de Xi Jinping en la historia oficial de China y del PCCh. La resolución concedía a Xi el mismo nivel de relevancia en la historia que el otorgado a los grandes líderes del pasado: Mao Zedong y Deng Xiaoping.

Al mismo tiempo, se anticipaba un nuevo giro transcendental para China, asociado a una nueva grandeza y un rejuvenecimiento nacional basados en cambios cualitativos de orden político, social, económico y militar con el horizonte temporal de 2035 y 2049. La narrativa oficial identifica a Mao como el líder protagonista de la guerra revolucionaria que permitió con su victoria constituir la República Popular China y a Deng como el líder reformador que la enriqueció. Ahora la misión de Xi es liderar la construcción de una China moderna, en disposición de alcanzar en 2049 la categoría de gran potencia mundial. Aparece unida una persona con una misión dentro de un destino glorioso.

En 2021, la interpretación histórica del Comité Central del Partido Comunista otorgaba a Xi un papel central en la futura consolidación de China como poder global, concediéndole

[19] VIDAL LIY, Macarena. *Op. cit.*

[20] A los sesenta y siete años aún se puede ser promovido al Comité Permanente del Politburó, pero a los sesenta y ocho es demasiado tarde (RÍOS, Xulio. «El XX Congreso de PCCh y la renovación de la Comisión Militar Central» [Documento de Opinión, n.º 79]. IEEE, 19 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO79_2022_XULRIO_Congreso.pdf EL GRAND CONTINENT. «5 puntos sobre el 20.º Congreso del Partido Comunista Chino». Disponible en: https://legrandcontinent.eu/es/2022/10/12/5-puntos-sobre-el-20o-congreso-del-partido-comunista-chino/).

una autoridad indiscutible. La reelección para un tercer mandato en 2022 se aseguraba entonces, sin posibilidades para un candidato alternativo.

El comunicado final de la VI Sesión Plenaria del XIX Comité Central del PCCh identificaba el pensamiento socialista con peculiaridades chinas, introducido por Xi Jinping, como la esencia de la nueva era marxista en la China moderna del siglo XXI. Xi no solo es un líder político e histórico, sino también el pensador e ideólogo que guía la renovación necesaria del socialismo para adaptarlo al nuevo escenario en sintonía con la cultura y el espíritu de China. De esta manera, una sola persona se convierte en responsable de configurar la reformulación doctrinal socialista, su narrativa histórica y, al mismo tiempo, dirigir el proyecto de una nueva fase de avance del Partido y de la nación china[21].

«El fin de la historia»

En 2021, la República Popular China (RPCh) celebró dos importantes aniversarios: el centenario del Partido Comunista Chino (PCCh) y el 110.º aniversario de la creación de la República de China[22]. El presidente Xi pronunció en cada ocasión un discurso. Pese a tratarse de conmemoraciones tan distintas, la narrativa adaptada a cada una de las efemérides fue la misma. En los dos discursos, casi con las mismas palabras, Xi recordó que la gran nación china tiene una historia de civilización de más de cinco mil años, que China ha contribuido al progreso de la humanidad, que la intervención occidental a partir de la guerra del Opio en 1840 impuso un siglo de humillación a la nación y que el Partido Comunista de China había puesto fin a la etapa de deshonra y se había convertido en la única baza segura para alcanzar un gran destino en paz y armonía.

[21] El párrafo final del «Comunicado de la VI Sesión Plenaria del XIX Comité Central del Partido Comunista de China» dice lo siguiente: «La definición de la posición del camarada Xi Jinping como núcleo del Comité Central y de todo el Partido, así como de la posición rectora del pensamiento de Xi Jinping sobre el socialismo con peculiaridades chinas de la nueva era refleja el deseo común de todo el Partido, todo el Ejército y el pueblo de las diversas etnias de todo el país, y reviste un significado decisivo para el desarrollo de la causa del Partido y el Estado en la nueva era y para el impulso del proceso histórico de la gran revitalización de la nación china» (Disponible en: http://spanish.news.cn/2021-11/11/c_1310305177.htm).

[22] El 10 de octubre, día en el que comenzó la revolución contra el sistema imperial en la ciudad de Wuchang que concluiría con la proclamación de la República China, es celebrado tanto por la China continental como por Taiwán. Sun Yat-sen, primer presidente de la República de China y fundador del Kuomintang, es considerado tanto en la República Popular China como en la actual República de China (Taiwán) el padre de la China moderna.

La historia China es una larga secuencia de dinastías, con sus ascensos y caídas, que terminan con la imposición occidental de un modelo semicolonial y semifeudal al país. Xi identifica en la humillación y devastación impuestas a China una gran tribulación de la que nace una nueva era de revitalización y rejuvenecimiento, acompañada de nuevos sueños y anhelos del pueblo chino.

Con acierto político, Xi Jinping presentó la Revolución de 1911, iniciada por Sun Yat-sen, primer presidente de la República de China y fundador del Kuomintang, como antecedente de la fundación del Partido Comunista. El fervor revisionista animó a Xi a considerar a «los comunistas chinos como los más firmes partidarios, leales colaboradores y fieles sucesores de la causa revolucionaria iniciada por Sun Yat-sen»[23]. Los primeros miembros del Kuomintang chino se convertían, de esta manera, en los pioneros de la Revolución comunista y del rejuvenecimiento chino. Ahora bien, según la óptica histórica de Xi, el despertar de la nación china requería además de «una nueva ideología para guiar el movimiento de salvación nacional y una nueva organización para aglutinar las fuerzas revolucionarias»[24].

En el centenario del Partido, el discurso de Xi comienza recordando los difíciles momentos iniciales para, seguidamente, realzar las conquistas y logros conseguidos. El siglo de deshonra impuesto por Occidente sancionaba el destino de China, condenándola a una impotente decadencia. El PCCh nació en un momento durante el cual el pulso se apagaba y la nación china agonizaba. Nada animaba a esperar un cambio en el sombrío rumbo de la civilización más antigua del mundo.

Sin embargo, en medio de épicas dificultades, cien años de lucha del Partido permitieron imponer un giro en el rumbo de la historia. Con sus palabras Xi resaltaba el contraste de la China desahuciada del comienzo con la prosperidad ascendente actual para deducir, como corolario, que solo el PCCh puede afrontar el desafío de dirigir la historia y el futuro de una nación rejuvenecida. El mismo mensaje se repetía en las dos ocasiones, el centenario del Partido y el 110.º aniversario de la República Popular: solo el PCCh, solo el socialismo, podía salvar a China y solo el socialismo podrá materializar la gran

[23] JINPING, Xi. «Full text of President Xi's speech at meeting marking 1911 Revolution», *China Daily*. 9 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.chinadaily.com.cn/a/202110/13/WS6166e9afa310cdd39bc6ebcd.html

[24] JINPING, Xi. «Discurso de Xi Jinping en la ceremonia con motivo del centenario del PCCh», *Xinhua.* 1 de julio de 2021. Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/2021-07/01/c_1310038399.htm

revitalización de la nación. Pueblo, lucha, revitalización y partido son los cuatro vértices de la pirámide, en cada uno de los discursos.

Un año después, el 16 de octubre de 2022, se inauguró en el Gran Salón del Pueblo el XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China. Xi Jinping, como secretario general del Comité Central, presentó un detallado informe de su segundo mandato, resaltando, como es habitual, los logros alcanzados[25].

WeChat, como muchos otros medios, fuentes y plataformas, difundió el largo discurso de Xi comprimido en doce máximas de oro seleccionadas por el Partido. Aunque no muy conocida en España, WeChat es la aplicación de móvil más usada del mundo, supera los mil millones de usuarios activos al mes y podríamos identificarla como la versión china de Facebook, WhatsApp, Instagram y Viber.

Las doce perlas del importante discurso conforman un pantallazo interesante que pretende proyectar especialmente algunas consignas[26]. Este breve resumen puede comprimirse en una idea fuerza: el éxito alcanzado por China es consecuencia del liderazgo del Partido y solo el Partido puede consolidar la grandeza duradera de la nación. En cada ocasión, en cada uno de los discursos de Xi, con más o menos adornos, el mensaje central es el mismo. Los cuatro vértices de la pirámide aparecen siempre y uno de ellos es: el Partido es quien otorga altura a la figura.

La percepción compartida por la mayoría de los chinos de su pasado dicta que la unidad y la fragmentación son ciclos recurrentes relacionados con la fortaleza o la debilidad política. De esta manera, con un fervor casi religioso, nace la convicción de la imperiosa necesidad de una China unida con un fuerte Gobierno central, opción predeterminada de la que la nación no debe desviarse para no caer en la anarquía, con consecuencias catastróficas para el pueblo.

En esta ocasión, el collar de doce perlas brilla en el centro con una lágrima de arena de especial valor. El punto sexto es por sí mismo una joya sensacional, definitiva, que brilla rotunda desvelando un «fin de la historia» comunista y chino. El largo camino de peligros y duras pruebas recorrido por el PCCh ha pulido la solución final a la incertidumbre de

[25] MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «Texto íntegro de informe al XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China». 25 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202210/t20221026_10792080.html

[26] https://mp.weixin.qq.com/s/wbmyjRfYAdLiSBEkX3gagA

los ciclos históricos de orden y caos, caída y ascenso de China. La autorreforma del Partido es la fórmula revolucionaria mágica para la regeneración permanente, que emerge como un proceso continuo de revitalización. La revolución interna, que describe Xi como proceso, está siempre pendiente de completarse porque los «vientos torcidos» internos y los peligros ocultos en el Partido, el Estado y las Fuerzas Armadas resurgirán inevitablemente. El más grave de ellos es la corrupción, por ser el reflejo indirecto de la degradación ideológica y la perdida de liderazgo[27,28].

El público objetivo a quien se dirige la sucinta recapitulación de WeChat es el más inquieto y joven ciudadano de la República Popular China. El propósito es promover un sentimiento de seguridad y confianza en un futuro dirigido por el PCCh próspero y grandioso, solo amenazado por la debilidad de las convicciones políticas o del liderazgo del Partido que genera la corrupción. Para este público, el Partido se presenta como una iglesia santa en su cabeza y pecadora en el resto del cuerpo que, por ello, necesita purificarse. Xi emplea el término «autorrevolución», que podría ser el equivalente de una buena confesión católica con examen de conciencia, el dolor de los pecados, el propósito de enmienda: decir los pecados al Partido y cumplir la penitencia.

Pekín ha convertido los aniversarios en una forma de medir y organizar el tiempo. Las celebraciones están enmarcadas en una cuidada representación, tan coreografiadas como los congresos del Partido. Todo está cuidadosamente previsto para transmitir los mensajes conmemorativos adecuados, que ensalzan los logros, reconocen los méritos y rememoran los esfuerzos. Los aniversarios se convierten en un rito catártico donde se purifica la historia reescribiéndola. Tenerlos en cuenta puede ser muy conveniente para entender los planes estratégicos diseñados en lo más alto de la cúpula, sus ritmos de aplicación y la secuencia narrativa de la comunicación que los acompaña.

---

[27] «El Partido ha encontrado la revolución interna como una segunda respuesta —la que responde a cómo desembarazarse de los ciclos históricos de orden y caos, de prosperidad y decadencia—, ha aumentado notablemente su capacidad de depurarse, perfeccionarse, renovarse y superarse, y ha revertido sustancialmente la situación de lenidad, flojedad y debilidad de su administración y disciplina, con todo lo cual se ha formado y desarrollado continuamente un ecosistema político interno limpio y honrado, garantizándose así que el Partido nunca cambie de naturaleza, color ni sabor» (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *Op. cit.*).

[28] El punto sexto de los doce destacables presentados por WeChat dice lo siguiente: «El Partido ha encontrado una segunda respuesta a la pregunta de cómo escapar del ciclo histórico de ascenso y caída. La respuesta es la autorreforma. Al hacerlo, nos hemos asegurado de que el Partido nunca cambie su naturaleza, su convicción o su carácter» (Disponible en: https://www.wedo2018.com.cn/media/index_2195.html).

Las conmemoraciones son ocasiones propicias para denunciar las malas prácticas y glorificar al PCCh, no para entrar en detalles desagradables. Las grandes celebraciones de 2021 no podían verse empañadas por un profundo análisis crítico. El momento de entrar a fondo en la revisión de los «cuatro hábitos malsanos»[29] que amenazaban el futuro llegó con el XX Congreso Nacional. La exposición del informe del secretario general permitió dedicar el espacio necesario a examinar la conciencia colectiva y asegurar «que el Partido nunca cambie su naturaleza, su convicción o su carácter»[30].

La configuración del relato deslegitimador

Un viejo comunista chino formado en la Escuela Central del Partido no descubrirá ninguna herejía dogmática en las palabras de Xi Jinping, tampoco echará en falta la sintonía en los mensajes. Acostumbrado al juego dialéctico marxista, posiblemente sienta que los cambios tienen más que ver con la praxis o la filosofía de la praxis. El pueblo, la lucha, la revitalización dialéctica y el Partido siempre han estado presentes a la hora de interpretar la historia y el destino chinos. Los usuarios de plataformas digitales, sin contacto con las sutilezas de la exégesis marxista china, pueden entender como novedad lo que realmente no lo es.

El juego con la línea del tiempo no es desconocido para un sabio anciano comunista y escéptico, ni siquiera es necesario que haya leído el libro de George Orwell *1984* para que tenga interiorizado que «quien controla el pasado controla el futuro. Quien controla el presente controla el pasado». Xi Jinping lleva controlando el presente durante el tiempo previsto y seguirá controlándolo durante mucho más de lo que venía siendo habitual, con menos restricciones que en otras ocasiones. La novedad en la filosofía de la praxis aplicada en las últimas décadas es la recuperación del papel central del líder, en ningún caso impropia en el partido de Mao Zedong.

El control del pasado es una constante en el PCCh. El revisionismo histórico no despareció con Deng Xiaoping. La masacre de la plaza de Tiananmén impuso la

[29] En el «Informe del secretario general al XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China», Xi hace referencia a «cuatro hábitos malsanos» que identifica con la falsedad, la burocratización, el hedonismo y el derroche suntuario (Disponible en: http://ar.china-embassy.gov.cn/esp/jrzg/201711/t20171103_4721909.htm).
[30] *Idem.*

necesidad de reescribir la historia de una década. La cúpula se encargó de borrar todo lo que podía resultar incómodo. Dos secretarios generales del Comité Central, Hu Yaobang y Zhao Ziyang, fueron proscritos por su tolerancia con la «liberalización burguesa». El sector más ortodoxo los consideró peligrosos reformistas, responsables de las protestas de los estudiantes en Tiananmén.

Hu Yaobang fue el más cercano colaborador de Deng Xiaoping. Impulsor de las reformas del mercado y del Partido, intentó superar las constricciones impuestas por la ortodoxia marxista para liberar a China del peso muerto del pensamiento de Mao y de su estilo de dirección, apoyado en el culto a la personalidad. Implantó un nuevo sistema de liderazgo colectivo aplicando nuevas reglas que fijaban límites de edad y mandatos. Su filosofía de la praxis, con la ayuda de Deng, se convirtió en el eje central de la renovación y la apertura. El utilitarismo de Hu transformó la práctica en el único criterio para probar la verdad. Deng, en la misma línea, adoptaría el proverbio popular de Sichuan, la provincia donde nació: «No importa que el gato sea blanco o negro, siempre que cace ratones». Si Deng fue el arquitecto jefe, Hu fue su principal ingeniero[31].

Hu Yaobang fue respetado entre la juventud comunista y los estudiantes de la importante Universidad de Pekín por su honestidad e integridad. Era uno de los pocos líderes del Partido al que no se consideraba corrupto. Dos años después de ser cesado como secretario general del PCCh, moría. Las manifestaciones de duelo y reconocimiento serían el inició de las movilizaciones en la plaza de Tiananmén, que terminarían con una dura represión por parte del Ejército de Liberación Popular. Han pasado más de treinta años, todavía no se conoce cuántas personas murieron a causa de la intervención de decenas de miles de soldados. Solo en Hong Kong, cada vez con más dificultades, se recuerda la masacre. Algunos pocos de los protagonistas de las protestas hacen memoria de los sucesos, el resto de la China Popular ni siquiera conoce que sucediesen. Las lagunas en la memoria selectiva comunista han borrado de la historia aquel acontecimiento, que comenzó con el reconocimiento de un secretario general del PCCh cesado y provocó el cese del que ocupaba en aquel momento el puesto, Zhao Ziyang.

[31] HUANG, Cary. «From Mao to Tiananmen, Hu Yaobang is an icon of China's reform – and a reminder of how little has changed», *This Week in Asia.* 14 de abril de 2019. Disponible en: https://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/3005932/mao-tiananmen-hu-yaobang-icon-chinas-reform-and-reminder-how

Todavía hoy, los discursos y escritos Zhao Ziyang están prohibidos y fuera de circulación, aunque nadie le acusara de corrupción.

Con estos antecedentes, no resulta difícil entender la desaparición de la escena de Hu Jintao. Hu Yaobang, Hu Jintao y Li Keqiang fueron primeros secretarios de la Liga Juvenil Comunista del PCCh, que, como facción, se perfila en estos momentos como peligrosamente aperturista y liberalizadora. La facción de la Liga Juvenil Comunista ha sido estigmatizada y su experiencia y memoria se han convertido en peligrosamente sospechosas, al menos lo serán durante la próxima década. El liderazgo personal de Xi necesita un discurso armado de estereotipos descalificadores para asegurar su legitimidad frente a los sectores críticos. Por eso, cualquier oposición interna será amonestada. Recibirá los atributos de hedonista, idólatra del dinero, individualista, nihilista y sobre todo de corrupta, que se repetirán sin descanso por la propaganda para simplificar la percepción de la realidad, defender la autopercepción y reforzar el *statu quo* de los militantes.

La concentración del poder como praxis del comunismo chino

La concentración de poder que asume Xi Jinping solo es comparable con la que en otro tiempo se arrogó Mao. El liderazgo colectivo ha sido sustituido por un liderazgo personal que vuelve del pasado. Esta nueva situación podría considerarse definitiva o, al menos, entenderse como una visión definitiva de la cúpula actual del PCCh y, por supuesto, de su líder supremo. Sin embargo, pudiera tener más sentido entenderla solo como naturalmente conveniente durante los próximos diez o quince años, a lo largo de los cuales la competencia con los Estados Unidos determinará quién será la potencia dominante. Está ultima consideración es susceptible de revelarse más lógica si entendemos que el Partido ya ha terminado de escribir su filosofía de la historia. Ahora lo único que queda por decidir entra dentro de la filosofía de la praxis.

Xi Jinping, por lo tanto, al final de su misión sería fundamentalmente un notario del destino, encargado —como en su día Francis Fukuyama— de certificar el fin de la historia. Desde luego, desde otra atalaya, al otro lado del espejo. La tesis del fin de la historia del socialismo chino sería valiosa no solo por afirmar el éxito del rejuvenecimiento nacional, sino también por negar cualquier otra opción, al menos virtualmente. La

identificación del destino de China y del Partido Comunista solo podría desacoplarse mediante la asunción del resultado de una tragedia de dimensiones globales.

En una democracia liberal la legitimidad del poder no depende esencialmente de su eficacia, sino de su control institucional. Para el PCCh, el orden político fundamental es precisamente el inverso. La inusual concentración de poder, incluso en la República Popular China, en la persona de Xi responde a una singular misión dentro de un destino: la movilización de todas las energías de China para colocarse en condiciones de alcanzar la primacía antes del centenario de la RPCh en 2049.

Los caminos del futuro, después de la era Xi, pasarán por Xi pero no necesariamente serán una réplica adaptada al estilo del todopoderoso maestro. El propósito seguirá siendo el dominio del PCCh en la sociedad, el ejército y la narrativa histórica. El desarrollo económico y la lucha contra la corrupción son, desde luego, líneas de acción válidas pero no objetivos en sí mismos. Se trata de líneas de acción acertadas en tanto se asocian a un fin: favorecer el dominio interno del Partido e incrementar el poder de la República Popular como actor internacional.

La «tarea central» del Partido, usando la terminología propia del comunismo chino, ha cambiado con la nueva reelección de Xi. La lucha por la seguridad interna y externa ha sustituido al desarrollo económico. «Seguridad» ha sido la palabra más repetida en su informe y discursos durante el XX Congreso Nacional; la segunda ha sido «lucha». El cambio de prioridades es precisamente el fundamento de la permanencia de Xi en el poder. La persistencia del desarrollo económico como núcleo de la praxis hubiese impedido a Xi imponer la excepcionalidad de los cambios institucionales necesarios para prorrogar su mandato de forma indefinida[32].

En este contexto, la vigilancia y el control tienen un papel singularmente destacado. La resolución del Partido sobre el informe de trabajo de la XIX Comisión Central de Control Disciplinario, expuesta en octubre de 2022 durante el XX Congreso Nacional, ilustra con claridad lo que pueden esperar los militantes comunistas[33]. El documento reclama un

[32] WU, Guoguang. «For Xi Jinping, the Economy Is No Longer the Priority», *Journal of Democracy*. Octubre de 2022. Disponible en: https://www.journalofdemocracy.org/for-xi-jinping-the-economy-is-no-longer-the-priority/

[33] PCCh. «Texto íntegro de resolución sobre informe de trabajo de la XIX Comisión Central de Control Disciplinario». XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China, 22 de octubre de 2022. Disponible en: https://spanish.news.cn/20221022/7975c9d97b114edfb7a7f905b06c8ba6/c.html

esfuerzo general para favorecer la comprensión de los fundamentos decisivos de las «dos determinaciones»[34] y las «dos salvaguardias»[35].

El objetivo es reforzar el rigor y la disciplina para derrotar a la corrupción en la nueva fase de construcción nacional, encadenada por una filosofía de la historia que otorga al comunismo chino la capacidad de alcanzar su glorioso destino por medio de la autorrevolución personal y la autorreforma del Partido.

Conclusiones

El PCCh ha demostrado hasta ahora que puede adaptarse, experimentar y aplicar con éxito sus estrategias. Ahora bien, los cambios no deberían interpretarse como definitivos. Son solo ajustes en una autocracia sofisticada. La designación de Xi para su tercer mandato es una prueba más de la refinada naturaleza del socialismo con características chinas. La buena noticia es que todo el mundo ha podido verlo.

La fórmula elegida para hacer desaparecer de la escena la influencia del anterior secretario general, Hu Jintao, revela con claridad la naturaleza del PCCh. Las imágenes permanecerán grabadas en la memoria de todos los miembros del Partido y de los observadores externos que intenten evaluar el comportamiento político dentro del núcleo de poder de la República Popular China en la próxima década.

No deberíamos dar por descontado que los sustanciales cambios de la era Xi son fundamentalmente la decisión de una facción del Partido para imponerse a otras. Es posible que la decisión haya sido fruto de un convencimiento suficiente en el núcleo de la élite. En una sociedad sujeta a tantos cambios como la china, el oficialismo ha podido llegar a entender que era necesario reforzar la centralidad del Partido y de su líder consolidando su poder y control sobre los procesos de decisión.

La concentración del poder puede ser especialmente conveniente cuando se anticipa un choque con los Estados Unidos dentro de un sistema de competencia entre grandes

[34] Las dos determinaciones son «la posición de Xi Jinping como núcleo del Comité Central y de todo el Partido» y «la posición rectora del pensamiento de Xi Jinping sobre el socialismo con peculiaridades chinas de la nueva era».
[35] Las dos salvaguardias son «la posición del secretario general Xi Jinping como núcleo tanto del Comité Central del Partido como de toda su militancia» y «la autoridad y la dirección centralizada y unificada de dicho comité».

potencias. En los próximos diez o quince años la República Popular China espera convertirse en la primera economía del mundo y esta misión necesita un primado indiscutido. «Xi Jinping es un hombre en una misión»[36].

El regreso de la centralidad de la personalidad del líder y sus doctrinas exige resultados y los resultados exigen la centralidad de la personalidad del líder para mantener la unidad y la seguridad interna en el difícil capítulo por escribir: la reinstauración de la centralidad global de China en la próxima década para alcanzar, en el centenario de la República Popular en 2049, la condición de potencia dominante.

Hasta ahora, Xi Jinping ha demostrado estar dispuesto a acelerar el ritmo de las decisiones y actuaciones del Partido y de la República Popular, aunque supusiera aceptar mayores riesgos. Ha acelerado el tempo y aumentado las apuestas de sus antecesores. En su próximo mandato, la sensación de urgencia y la tolerancia al riesgo se intensificarán. Realmente serán indicadores adecuados para medir el grado de acierto de las decisiones adoptadas por el PCCh en la década precedente: «Los próximos cinco años serán cruciales para que nuestros esfuerzos por construir un país socialista moderno en todos los aspectos tengan un buen comienzo»[37].

*Andrés González Martín**
Teniente coronel de Artillería

[36] BLANCHETTE, Jude. «Xi's Gamble The Race to Consolidate Power and Stave Off Disaster», *Foreign Affairs.* Julio/agosto de 2021. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-06-22/xis-gamble?utm_medium=PANTHEON_STRIPPED&utm_source=PANTHEON_STRIPPED&utm_campaign=PANTHEON_STRIPPED&utm_content=PANTHEON_STRIPPED&utm_term=PANTHEON_STRIPPED

[37] MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «20th CPC National Congress concludes in Beijing, Xi Jinping presides over closing session and delivers important speech». 22 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202210/t20221024_10790661.html

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

07/2023 1 de febrero de 2023

Federico Aznar Fernández-Montesinos y Sebastián Puig Soler

La corrupción como factor geopolítico

La corrupción como factor geopolítico

Resumen:

Los recientes escándalos de corrupción internacional ponen luz sobre un fenómeno cuya solución no puede alcanzarse únicamente en clave nacional a la vez que alertan sobre la necesidad de mantenerse vigilantes. El mundo globalizado, líquido y dominado por flujos, se ha hecho pequeño y la vida local se ha entrelazado con estructuras, procesos y eventos globales. Ahora bien, la globalización también internacionaliza cosas tan indeseables como la corrupción. Este fenómeno, complejo y diverso, debilita al Estado y hasta puede propiciar su colapso. Los procesos en cuestión tienen lugar principalmente en entornos regionales, por lo que obligan a soluciones del mismo signo, que además deben ser integrales. Estas pasan por el reforzamiento de los Estados – y con ello de sus instituciones - desde sus propias referencias culturales, así como también por una mayor información y transparencia.

Palabras clave:

Corrupción, seguridad, transparencia, corrupción sistémica, crimen organizado.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Corruption as a geopolitical factor

Abstract:

The recent international corruption scandals shed light on a phenomenon whose solution cannot be achieved solely on a national basis and warn of the need to remain vigilant. The globalized world, liquid and dominated by flows, has become small; local life has been intertwined with global structures, processes and events. However, globalization also internationalizes things as undesirable as corruption. This complex and diverse phenomenon weakens the State and can even lead to its collapse. The processes in question take place mainly in regional environments, which is why they require solutions of the same sign, which must also be comprehensive. These go through the strengthening of the States - and with it their institutions - from their own cultural references, as well as greater information and transparency.

Keywords:

Corruption, security, transparency, systemic corruption, organized crime.

A principios de los noventa, el entonces presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, resaltó el interés internacional de la corrupción, cosa impensable pocos años antes. Y es que fue durante la primera mitad de esa década cuando una cadena de escándalos internacionales puso en evidencia importantes fallas en los sistemas democráticos con consecuencias globales. Desde entonces este tipo de escándalos no ha hecho sino crecer.

Y es que los mecanismos políticos, económicos y administrativos no han sido capaces de adaptarse al ritmo de desarrollo de la sociedad internacional. Esto, unido a la rigidez y predictibilidad de las instituciones, ha propiciado la aparición de amplias zonas fuera del alcance de legisladores y gobernantes.

La palabra *corrupción* deriva del verbo latino *corrumpere,* que significa pudrir. Con ella se alude a un proceso interno de degradación que deriva en una pérdida de la integridad, del ser. Su esencia es una desviación del deber ser, de lo correcto. Por eso, legal o no, aunque no exista castigo, la corrupción tenderá a no ser admitida, a quedar bajo una máscara de normalidad o, peor aún, a ser banalizada.

Así, la Real Academia Española define corromper como «alterar y trastrocar la forma de algo» y «echar a perder, depravar, dañar, pudrir». La corrupción va más allá del concepto *corrumpere;* implica una desviación de la imparcialidad, un desigual trato, una divergencia[1].

Este término empezó a aplicarse a la actividad pública cuando los Estados comenzaron a burocratizarse, pero no existe una definición común y la misma palabra comprende un amplio espectro de actividades. Se trata de un fenómeno complejo, que varía según quien lo formule, y su misma indefinición contribuye a la dificultad de su tratamiento y solución.

Estamos ante un término de naturaleza cultural. Y dado que en cada cultura opera de manera distinta, el rango de las actividades corruptas varía regionalmente aunque exista

[1] SASS MIKKELSEN, Kim. «In murky waters: a disentangling of corruption and related concepts», *Crime, Law and Social Change*, n.º 60. Springer Sciences+Business Media, Dordrecht, 2013, pp. 357-374.

un núcleo común: actividades que en unos lugares se consideran como corruptas, en otros no, dependiendo de la cultura[2].

Su principal característica material es la existencia de prestaciones y contraprestaciones ilegales o ilegítimas en un flujo que liga simultáneamente oferta y demanda. La corrupción, además, se encuentra ligada a los procesos de decisión y se traduce en un perjuicio para un tercero, que normalmente es anónimo.

Para la Real Academia, cuando se habla de organizaciones, especialmente públicas, la *corrupción* es 'la práctica de la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores'. El Banco Mundial la define como un abuso del poder público para la obtención de beneficios privados.

Este significado, inicialmente ligado a la autoridad pública, se ha trasladado a todos los nodos de la sociedad civil con capacidad de resolución. Transparencia Internacional la define como el abuso del poder delegado para beneficio propio[3]. Es necesario matizar que dicho beneficio no tiene por qué ser necesariamente de naturaleza económica, aunque el elemento económico siempre está presente, pese a que no se produzcan perjudicados directos.

Acotar un concepto traslúcido es difícil, y eso cuando medir los conceptos sociales siempre lo es. Así, definir la corrupción en clave de percepción es aceptar un error; hacerlo en base al interés público obliga a definir qué es el interés público, lo que implica otro debate. También puede hacerse en términos de legalidad, con una definición operativa materializada en una lista *ad hoc* de actividades asociadas. Tales acotaciones, nacidas del ámbito jurídico y administrativo, se enfrentan a los amplios matices morales del concepto, lo que ha provocado una proliferación de normas de complejidad creciente[4] y casi imposible armonización.

[2] HOOKER, John N. «Corruption from a cross-cultural perspective», *Cross Cultural Management: An International Journal,* vol. 16, n.º 3. Julio de 2009. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/235283154_Corruption_from_a_cross-cultural_perspective

[3] Transparencia Internacional (https://www.transparency.org/) nació en 1993, precisamente a partir del fracaso de diversas políticas promovidas por el Banco Mundial en contra de la corrupción en África.

[4] BYRNE, Elaine. *The Moral and Legal Development of Corruption: Nineteenth and Twentieth Century Corruption in Ireland* (tesis doctoral). University of Limerick. 2007.

Nos hallamos en áreas grises que permiten desplazar las fronteras conceptuales a conveniencia para adentrarse en debates nominalistas entre los que escabullirse. Lo que no puede evitarse es la sanción moral asociada a la publicidad.

El término *corrupción* abarca diferentes actividades con diferentes significados y valoraciones en cada sociedad: el soborno, la apropiación indebida de fondos, el nepotismo. Este adopta múltiples formas acordes a la complejidad de la sociedad correspondiente: el patronazgo, la tergiversación de la información científica, la violación de los principios de información veraz, el intercambio de regalos y favores…

La corrupción, además, constituye un factor adicional asociado a otras actividades ilícitas; aún es más, no pocas veces conforma la condición necesaria para que estas prosperen. Por ejemplo, en Alemania un tercio de los actos criminales cometidos en 2009 incorporaban delitos de corrupción. Y en los países en desarrollo, débiles estructuralmente, se suma al sinfín de males que conforman su estado de postración. Existe una relación entre corrupción y Estados débiles que, como veremos, salta a la vista al compararse los mapas de uno y otro término

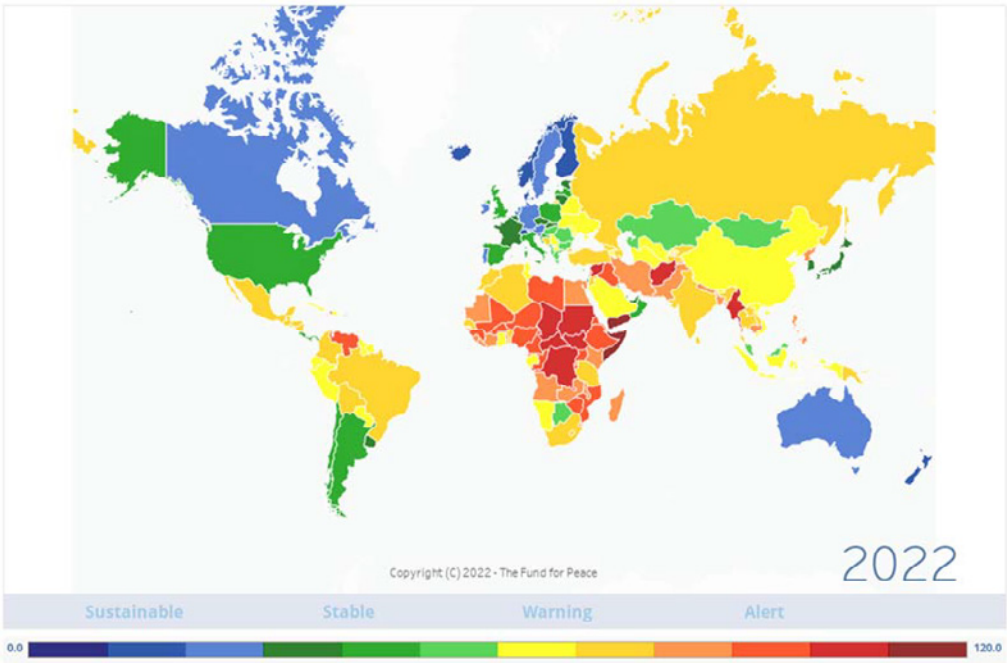


Figura 1. Fragile State Index 2022 -.
Fuente: 951 22 Report REV.pub (fragilestatesindex.org)

Lo que resulta evidente es que la corrupción se encuentra ligada a la falta de transparencia en los procesos de decisión, bien por un margen excesivo de los responsables, bien por la complejidad del proceso, bien por razones inherentes a la regulación. Otro factor con una relación directa con el fenómeno es la impunidad. Por ello la calidad institucional constituye un elemento clave que permite medir o hacer predecible la existencia o persistencia de la corrupción.

Medir la corrupción en la clave de la lucha en su contra, esto es, en base a los delitos detectados y castigados, tampoco es completamente correcto, pues una mayor sanción puede estar asociada a una mejora en las formas de lucha o a una mayor voluntad política antes que a una mayor comisión de delitos, que también.

Por ello se utilizan índices como el Corruption Perceptions Index[5] de Transparencia Internacional, el World Bank Control of Corruption Index[6] y el Corruption in Government Index de la International Country Risk Guide[7]. También puede evaluarse indirectamente midiendo la transparencia con que actúan las estructuras organizativas, puesto que la opacidad de estas está estrechamente relacionada con la corrupción.

En cualquier caso, hemos de ser muy prudentes con tales clasificaciones. Y es que Transparencia Internacional y a veces el Banco Mundial gustan de clasificar los países por su grado de corrupción para dar paso a los medios de comunicación después, cuando el componente cultural perturba los resultados[8].

Este trabajo pretende centrarse en la corrupción sistémica, para lo cual debemos comenzar por definirla. Entendemos que existe corrupción sistémica cuando esta constituye un elemento integral y esencial del sistema económico, social y político considerado: una situación en la que las principales instituciones y procesos del Estado

[5] TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. Corruption Perceptions Index. Disponible en: http://www.transparency.org/research/cpi/overview
[6] WORLD BANK. Worldwide Governance Indicators. Disponible en: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home
[7] THE PRS GROUP. *International Country Risk Guide.* Disponible en: http://epub.prsgroup.com/products/international-country-risk-guide-icrg
[8] BHAGWATI Jagdish. «Entender bien la corrupción», *Project Syndicate*. 29 de diciembre de 2010. Disponible en: http://www.project-syndicate.org/commentary/getting-corruption-right/spanish#qGeSWLbmRi2DEPkx.99

están controlados y son utilizados de manera rutinaria por individuos o grupos corruptos, con los que la mayoría de los ciudadanos no tiene otro remedio que tratar[9].

No debemos confundir la corrupción sistémica —que aprovecha las rentas generadas por las barreras y privilegios económicos para controlar y perpetuar un sistema político-económico cerrado y clientelar—, con la llamada *corrupción venal,* que ocurre cuando se trata de obtener beneficio económico corrompiendo a determinados cargos públicos, y que se corresponde con la noción de corrupción más extendida en el discurso informativo actual. No obstante, «en términos de bienestar y crecimiento económico, la corrupción venal es una minucia comparada con la corrupción sistémica»[10].

Causas del fenómeno

Podemos agrupar los diversos factores explicativos en culturales, político-institucionales, económicos y coyunturales. Se deben recalcar las dificultades de tal deslinde, toda vez que los diversos factores mantienen relaciones cruzadas y se retroalimentan hasta configurar un conjunto poliédrico.

Factores culturales

Al analizar la corrupción como concepto, ya apuntamos el hecho de que algunas actividades pueden verse como corruptas en unos lugares y en otros no, pues están asociadas a la cultura.

Como primer paso para el análisis debemos reconocer la existencia de culturas basadas esencialmente en reglas y de culturas basadas en relaciones. Estas últimas son las mayoritarias, aunque no en Occidente[11]. En las primeras, las personas tienden a confiar en el sistema, organizando sus negocios alrededor de acuerdos garantizados por un marco legal.

[9] JOHNSON, Michael. «Fighting systemic corruption: Social foundations for institutional reform», *The European Journal of Development Research,* vol. 10, n.º 1. 1998 pp. 85-104.
[10] WALLIS, John Joseph. «The Concept of Systematic Corruption in American Political and Economic History» (Working Paper 10952). National Bureau of Economic Research, diciembre de 2004. Disponible en: http://www.nber.org/papers/w10952
[11] HOOKER, John N. *Op. cit.*, p. 2.

Por el contrario, el eje de las culturas basadas en relaciones es la confianza en la familia y amigos. Los negocios pueden organizarse a partir del honor personal, la obligación filial, la amistad o el deber mutuo a largo plazo. La lealtad o el favoritismo hacia familiares, amigos y conocidos pueden resultar sospechosos en el mundo occidental, pero constituyen una cualidad moral destacada en otras muchas partes del mundo. Tal distinción no es baladí y tiene una incidencia incontestable, ya que las culturas basadas en reglas tienden a ser universalistas en su concepción de la corrupción y la forma de combatirla, lo cual es un análisis erróneo.

En dicho sentido, la falta de adecuación entre el modelo cultural y el institucional, en cuanto a proyecto político y código de valores, puede explicar la persistencia endógena de este mal tanto a nivel de país como a nivel regional, un hecho que suele ser muy común. Así, la corrupción sería expresión de esta diferencia entre lo cultural y lo institucional.

Figura 2. Mapa de la corrupción internacional
Fuente: https://es.statista.com/grafico/7857/el-mapa-de-la-corrupcion-mundial/

Como ejemplo en clave cultural de esta falta de sintonía, cabe referir que en el norte de África durante siglos ha predominado el sistema majzén —«el cargo paga al hombre»-, basado en la costumbre *(urf)* de que, en el pasado, la posición y el ejercicio de sus funciones, servía a la remuneración del funcionario. También en las sociedades de identidad comunitaria, marcadas por la existencia de grandes redes informales, cuando una persona se introduce en la Administración, en realidad se la está incluyendo en la tribu o el clan, dada su lealtad al grupo, lo que favorece el nepotismo, el clientelismo…, y hasta la captura de sectores enteros por elementos tribales.

Al mismo tiempo, el fenómeno descrito contribuye a explicar la subsistencia del Estado y hasta, en algunos casos, su éxito cuando la corrupción se gestiona acertadamente desde sus variables culturales y las reglas son diferentes de las promulgadas pero conocidas por el entorno y respetadas por los decisores. Ello dota de predictibilidad y estabilidad al sistema, de una seguridad diferente de la jurídica y, hasta cierto punto, típica de regímenes autoritarios, pero también de países institucionalmente débiles con mecanismos socioeconómicos informales muy asentados.

El caso de China en este sentido puede resultar paradigmático. Este país ha sido capaz de sostener altas tasas de crecimiento mientras mantenía elevados índices de corrupción. El Presidente Xi Jinpin ha hecho bandera de su lucha contra la corrupción, lo que le ha servido para fortalecer su posición. En los últimos 10 años, 5 millones de militantes del Partido Comunista chino han sido investigados por corrupción y se ha presentado cargos formales contra 553. Igualmente, 207.000 funcionarios han recibido algún tipo de castigo por tal proceder, si bien, solo para un 11% de los castigados era la primera vez que incurrían en esas infracciones en los últimos cinco años[12]. Así, China ha mejorado su Índice de Percepción de la Corrupción pasando del puesto 100 en 2014 al 66 en 2021.

No obstante, la visión occidental, de vocación universalista, al tratar este problema, ha olvidado la mayoría de las veces las particularidades históricas, culturales,

[12] ASOCIATED PRESS. “China: 5 millones de personas investigadas por corrupción”. https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/noticias/story/2022-10-17/china-5-millones-de-personas-investigadas-por-corrupcion

geoeconómicas y coyunturales de los países, proponiendo soluciones homogéneas para una realidad diversa y muy fragmentada.

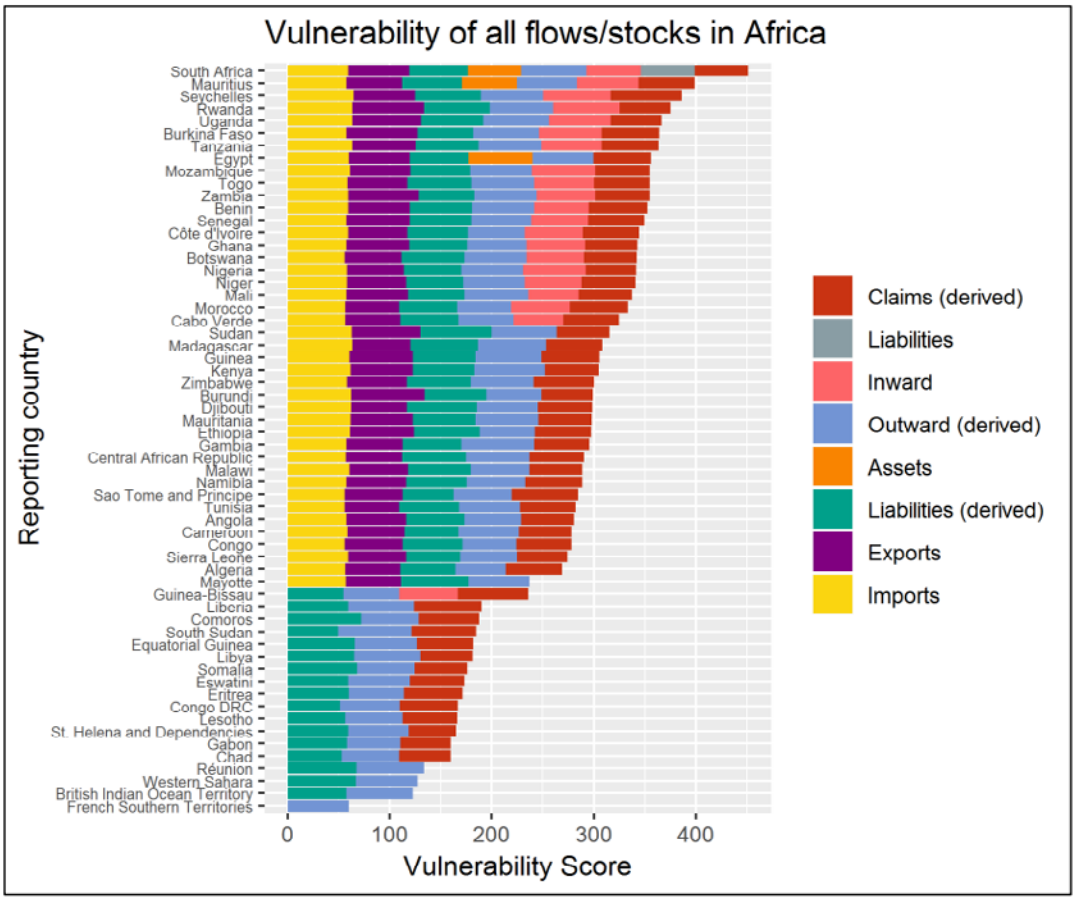


Figura 3. Vulnerabilidad agregada de África a los flujos financieros ilícitos en diferentes canales, 2008-2018.
Fuente: Vulnerability And Exposure To Illicit Financial Flows Risk In Africa - Global Tax Justice

Los resultados están a la vista y África es un ejemplo palmario: a pesar de haber recibido en las cinco últimas décadas más de un billón de dólares en ayudas diversas para su desarrollo, no termina de despegar. Como contra ejemplo, referir que el Plan Marshall, en Europa, supuso una inversión de en torno a 20 mil millones de dólares entre los años cuarenta y cincuenta (13 mil entre 1948 y 1953), si bien, en el caso de África, las bases del problema serían otras, por lo que modelo no resulta exportable. Es más, el problema hasta podría atribuirse a la naturaleza misma de la ayuda. El Plan Marshall tenía unos objetivos a largo plazo bien definidos, una duración limitada a cinco años y se concentró en las infraestructuras sin permear a otras áreas, dejando la reconstrucción económica

a la iniciativa pública y privada de cada país. Además, sus transferencias suponían un 2,5 % del PIB de los países, no del 15 %, como ha ocurrido en África.

Los países africanos no pudieron utilizar la ayuda por falta de capacidad institucional y productiva, de modo que el Banco Mundial comprobó que hasta un 85 % del importe era objeto de desviación.

Factores político-institucionales

La relación entre el tipo de régimen político y la corrupción es también interesante. Los regímenes muy estables o muy inestables cuentan con elevados índices de corrupción. La relación entre ambos factores modela una figura en forma de U: un régimen inestable invita a la corrupción para aprovechar las oportunidades actuales (efecto horizontal), mientras que un régimen estable invita a ofrecer sobornos más altos como forma de penetración (efecto vertical).

Países como Brasil (a principios de los noventa) o Paquistán cuentan con una baja estabilidad y una alta corrupción. El México de la era del PRI o la Indonesia de Suharto fueron países estables y tuvieron una muy elevada corrupción. Hay también procesos de traslación: existen países que, como México, reducen la corrupción e incrementan la inestabilidad.

Los regímenes autoritarios, al no afrontar la remodelación y el recambio político, son más vulnerables a la corrupción sistémica. Por el contrario, el establecimiento de ciclos políticos de relevo[13], característico de la democracia, ayuda a combatir la corrupción, ya que el nuevo gobierno suele poner en evidencia los delitos o malas prácticas del anterior, con lo que se rompe la relación entre los políticos y la Administración. No obstante, conforme transcurre el tiempo ese ánimo indagador decrece al asumir el nuevo gobierno mayores responsabilidades ante la opinión pública, ya sea por acción u omisión. Diferentes autores consideran los ciclos de ocho años como plazo máximo[14].

[13] DI TELLA, Rafael y SCHARGRODSKY, Ernesto S. «Political and Economic Incentives during an Anticorruption Crackdown», en DELLA PORTA, Donatella y Rose-Ackerman, Susan, *Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy of Corruption*. Nomos Verlagsgellschaft, Baden-Baden, 2002, pp. 118-132.
[14] CAMPANTE, Filipe, CHOR, Davin y DO, Quoc-Anh. «Instability and incentives for Corruption», *Economics and Politics,* vol. 21, n.º 1. Universidad de Harvard, 2008, pp.42-92.

En cualquier caso, la rotación del personal expuesto (y su control), una mayor transparencia, la exigencia de rendición de cuentas y la asunción de responsabilidades, así como la existencia de códigos deontológicos (y la adherencia a ellos), han demostrado ser eficaces herramientas contra la corrupción.

Algunos autores señalan como una causa de la corrupción una regulación excesiva, puesto que esta hace especialmente gravosa la actividad económica y «obliga» a recurrir a instrumentos alternativos para su desarrollo. Estos promueven, por tanto, una menor carga regulatoria. Otros investigadores, por su parte, han denunciado precisamente lo contrario, cargando las culpas en la falta de regulación sistémica y poniendo de ejemplo lo sucedido en 2008 con Lehman Brothers y la subsiguiente crisis global, aunque en este caso las fronteras entre corrupción y lucro resultan difusas. Estos últimos autores, no obstante, suelen obviar el hecho de que en la época paradigmática de la supuesta «desregulación financiera», las normas completas de la Securities and Exchange Commission (SEC) norteamericana, destinadas a delimitar la actividad de los mercados y proteger a inversores y consumidores, superaban las nueve mil páginas.

A mayor abundamiento, los gobiernos van acumulando, año tras año, infinidad de normas estatales, recomendaciones y estándares parciales. Solo hace falta analizar la legislación económica estadounidense contabilizada en la edición de 2014 de los *Ten Thousand Commandments*[15] o el entramado normativo que regula los servicios financieros en la Unión Europea[16], sin contar las disposiciones puramente nacionales de sus países miembros. Una simple guía de regulaciones sobre *securities* de la SEC[17] ocupaba en 2016 mil cuatrocientas páginas. En España, si contabilizamos todas las normas de la Administración central (leyes orgánicas, decretos-leyes, etcétera), las normas de las comunidades autónomas (leyes regionales, decretos legislativos regionales, etcétera) y la regulación local (a nivel provincial y municipal, incluyendo decretos forales, ordenanzas municipales, etcétera), se llega a un cómputo de 364.267

[15] COMPETITIVE ENTREPRISE INSTITUTE (CEI). *Ten Thousand Commandments: An Annual Snapshot of the Federal Regulatory State.* 2014. Disponible en: http://cei.org/sites/default/files/Wayne%20Crews%20-%20Ten%20Thousand%20Commandments%202014.pdf

[16] EUROPEAN COMMISSION. «Business, Economy, Euro». Disponible en: http://ec.europa.eu/finance/topics/index_en.htm

[17] U.S. SECURITY AND EXCHANGE COMMISSION (SEC). Disponible en: http://www.sec.gov/

normas publicadas en el periodo 1979-2018[18]. Y esa cantidad no ha dejado de crecer desde entonces: los boletines oficiales de ámbito estatal y autonómico publicados alcanzaron un conjunto de 1.088.249 páginas en 2021. Es el número más alto de los últimos diez años, un 10 % superior a la media anual[19].

Ante tal sobreabundancia y disparidad, los actores económicos de la corrupción también se adaptan y se produce el llamado «arbitraje regulatorio»: la actividad va desplazándose allá donde la resistencia normativa sea menor. Con ello, el riesgo global no se reduce, sino que se redistribuye y muchas veces se incrementa, generando vacíos susceptibles de ser explotados, que, a su vez, provocan efectos inesperados, indeseados y enormemente costosos. Esos efectos instigan la promulgación de nuevas normas, y vuelta a empezar.

Generalmente y en relación directa, a mayor libertad económica, menores niveles de corrupción. Y es que, como puede comprenderse, la voluntad de saltar barreras favorece distintas formas de corrupción. Pero también la libertad puede estimular la búsqueda de ventajas impropias. Hay diferentes tipos de corrupción que dependen de las normas y tradiciones de cada sociedad. Corrupción y libertad económica son fenómenos multidimensionales.

[18] MORA SANGUINETTI, Juan. «El volumen de regulación en España y sus consecuencias económicas». Hay Derecho, 9 de julio de 2020. Disponible en: https://www.hayderecho.com/2020/07/09/el-volumen-de-regulacion-en-espana-y-sus-consecuencias-economicas/

[19] CEOE. «La producción de normas en España en 2021 fue la más alta en los últimos 10 años». 26 de abril de 2022. Disponible en: https://www.ceoe.es/es/sala-de-prensa/notas-de-prensa/la-produccion-de-normas-en-espana-en-2021-fue-la-mas-alta-en-los

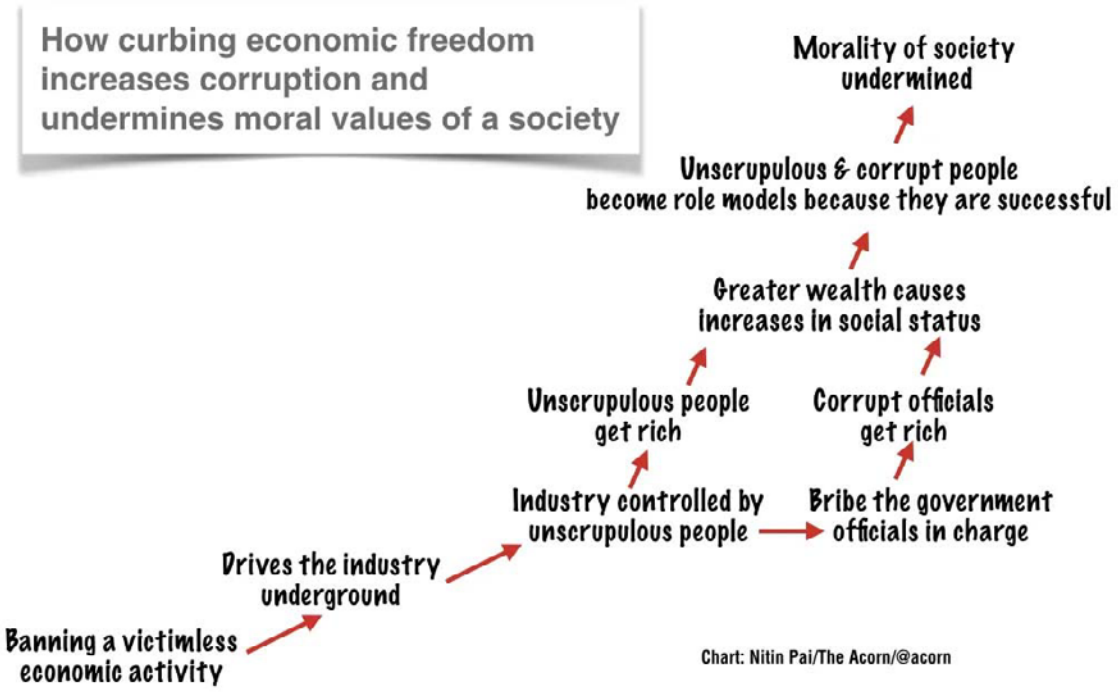


Figura 4. Libertad económica y corrupción.
Fuente: What causes corruption and erosion of moral values? | by Nitin Pai | Indian National Interest

El tamaño de la Administración supone otra cuestión candente. Intuitivamente, el tamaño favorece la corrupción. No obstante, diversos estudios empíricos concluyen que tanto las Administraciones muy reducidas como las muy grandes presentan mayores niveles de corrupción[20]. Tal fenómeno se relaciona con la menor o mayor estabilidad (referida a la renovación o recambio político) de dichas Administraciones, ya mencionada. Pero numerosos países desarrollados disponen de grandes Administraciones con bajos niveles de corrupción.

En este sentido, uno de los elementos clave —además del puramente cultural— es la calidad institucional y, por encima de todo, la consagración del principio de seguridad jurídica, del reino de la justicia. Así, Acemoglu enmarca la calidad institucional en un conjunto normativo capaz de ofrecer un campo de juego abierto y justo para todos los agentes financieros, en el que los incentivos económicos adecuados estén en su lugar para alentar a las personas a invertir, innovar, ahorrar y resolver sus problemas de

[20] CAMPANTE, Filipe, CHOR, Davin y DO, Quoc-Anh *Op. cit.*

forma colectiva, en un entorno estable y que, además, asegure la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos[21].

Parafraseando a Adam Smith, la justicia es el pilar que sustenta el edificio institucional. La libertad económica no significa nada en los países en los que no se respetan las normas por falta de capacidad institucional.

A contrario sensu, cuando las leyes se respetan, los obstáculos a la iniciativa individual y empresarial pueden favorecer la corrupción. La clave, por tanto, no radica en el tamaño del gobierno, sino en la calidad y eficacia de la Administración, así como en su capacidad para perseguir y castigar la corrupción[22]. No olvidemos que las actividades corruptas actúan y se legitiman muy a menudo como sustitutivas de leyes ineficaces y de sistemas burocráticos anquilosados, incapaces de responder a las demandas ciudadanas.

Esta amenaza es, además, asimétrica: el mero fallo de una institución hace vulnerable al conjunto del sistema. Puede decirse que el Estado cuenta con la fortaleza de la institución más débil. Esta suele ubicarse a nivel local, donde la presión es grande en los países desarrollados, y mucho más en los subdesarrollados, un factor relevante para diseñar sistemas robustos y resilientes.

Finalmente, no se puede olvidar la existencia de élites y de inequidad. La corrupción de dichas élites desencadena otra corrupción aguas abajo y coadyuva a su normalización en el contexto social, desvirtuando el sistema en su conjunto. La inequidad, por la injusticia que encarna por sí misma, es un elemento que potencia la corrupción, en la medida en que una gran desigualdad cuestiona la legitimidad del régimen vigente y debilita sus instituciones. Hay también, al igual que pasa con los Estados frágiles, una correlación entre los mapas de inequidad y corrupción.

[21] ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty.* Editorial Crown Business, Nueva York, 2012.
[22] GRAEFF, Peter y MEHLKOP, Guido. «The impact of economic freedom on corruption: different patterns for rich and poor countries», *European Journal of Political Economy,* vol. 19, n.º 3. Septiembre de 2003, pp. 605-620.

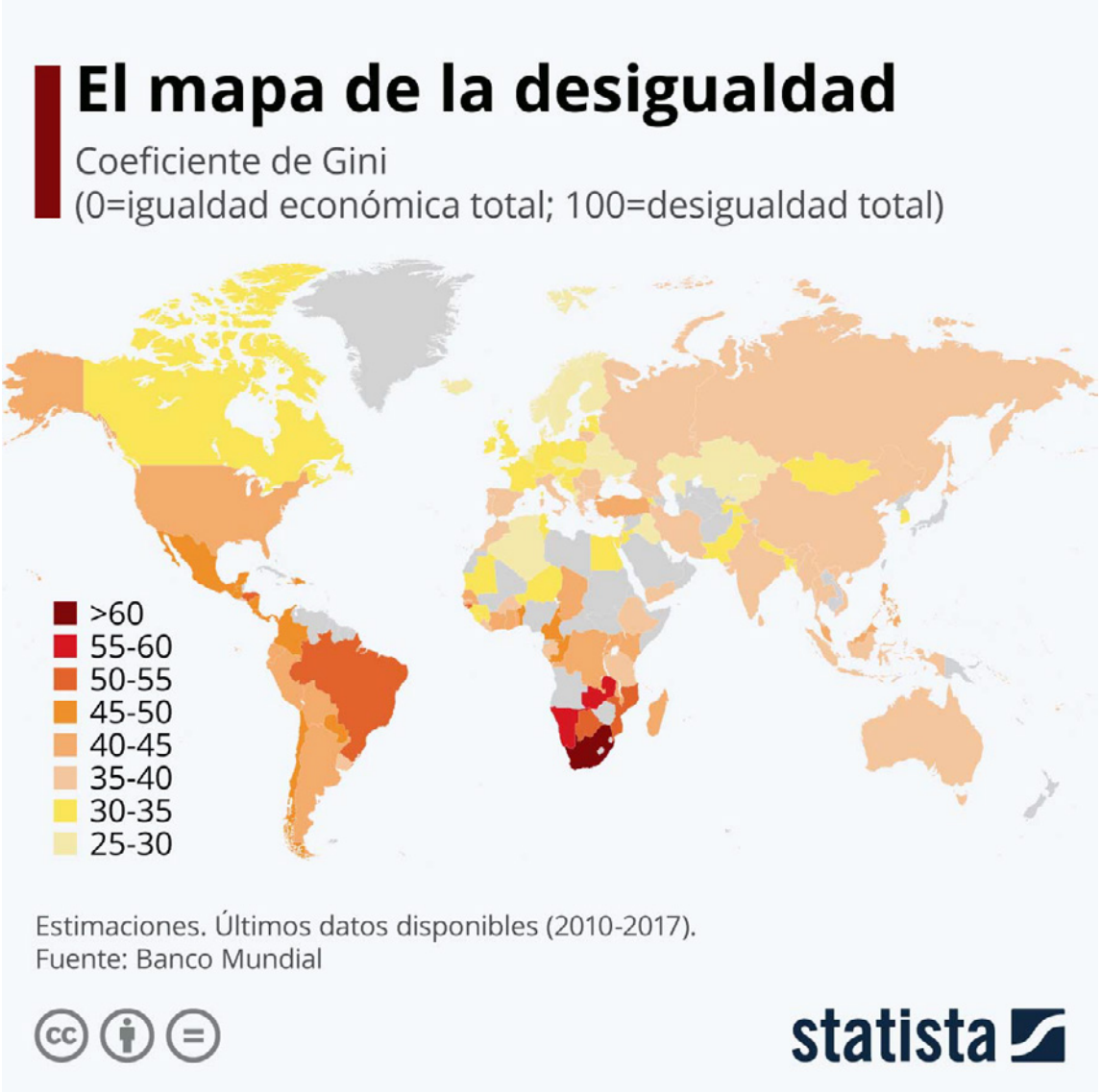


Figura 5. Mapa de la desigualdad.
Fuente: Statista https://es.statista.com/grafico/20545/las-sociedades-mas-desiguales-del-mundo/

Factores económicos

La corrupción tiene orígenes económicos. Sin embargo, es difícil explicar la relación entre la corrupción y la riqueza de las naciones. La minería de datos demuestra la correlación existente en los *rankings* entre los países con menor corrupción y aquellos

con un mayor desarrollo económico. El clúster actual de las naciones menos corruptas está formado por las naciones más desarrolladas de cada continente[23].

En el ámbito doméstico, cuanto mayor sea la intervención estatal en favor de la creación de estructuras monopolísticas públicas o público-privadas, mayor será la posibilidad de que existan prácticas corruptas.

En el ámbito global, conviene destacar el papel de las fuerzas trasnacionales y, en especial, el de ciertas compañías multinacionales. Su dimensión económica supera el PIB de muchos países, lo que las dota de una influencia que, a menudo, hace ineficaz el contrapoder de los Estados. Estas empresas pueden concentrar ese poder sobre los particulares en términos positivos (corrupción) o negativos (coerción). Puede afirmarse que los tráficos ilícitos son buenos indicadores de un problema subyacente de gobernanza, que frecuentemente se combina con instituciones débiles.

La corrupción y el blanqueo son fenómenos simbióticos. Mediante el blanqueo se incorporan los flujos ilícitos al tráfico lícito. Este dinero se esconde en el sistema financiero, se fracciona para disimular su origen y se integra en los flujos normales aprovechando las interconexiones entre los sistemas económicos.

[23] EMERGING TECHNOLOGY FROM THE ARXIV. «Data mining reveal a global link between corruption and wealth». *MIT Technology Review.* 10 de febrero de 2015. Disponible en: http://www.technologyreview.com/view/535081/data-mining-reveals-a-global-link-between-corruption-and-wealth/

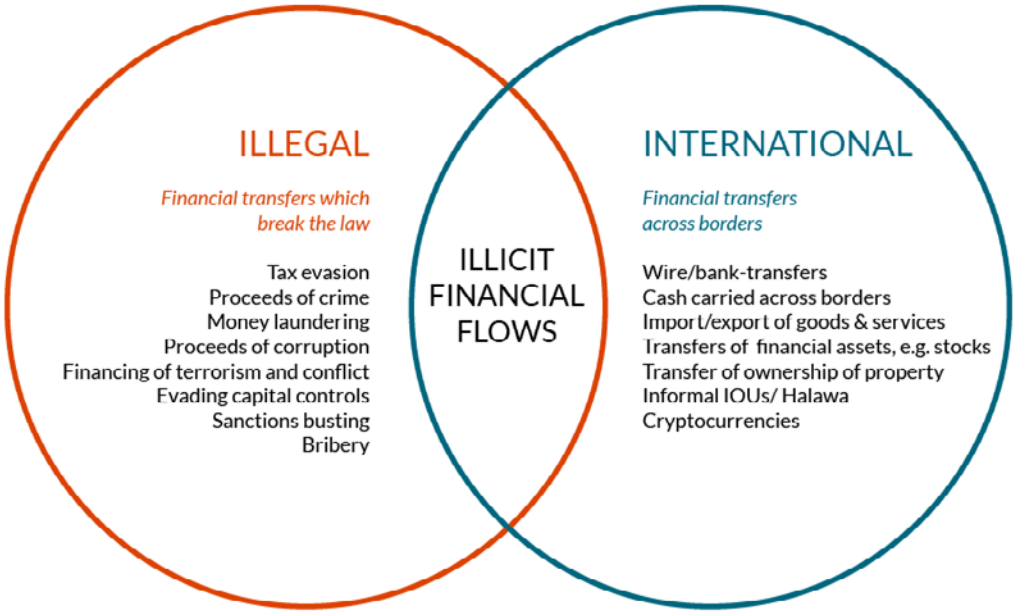


Figura 6. Mapa conceptual flujos ilícitos.
Fuente: Pinning Down Illicit Financial Flows: Why Definitions Matter | Center for Global Development | Ideas to Action (cgdev.org)

En el periodo 2003-2012, los flujos ilícitos ascendieron a 6,6 billones de dólares, con un incremento anual del 9,4 %; solo en 2012 ascendieron a 991.200 millones. La ayuda oficial al desarrollo en este periodo fue de 809.000 millones, de los cuales 89.700 millones corresponden a 2012, esto es, prácticamente diez veces menos que los flujos ilícitos de ese año. Por otra parte, las inversiones extranjeras directas (FDI) en el periodo 2003-2012 constituyeron en su totalidad 5,7 billones de dólares. Sumadas a la ayuda al desarrollo, alcanzaron los 6,5 billones, cantidad por debajo de los tráficos ilícitos.

Asia fue en ese periodo la región del mundo en desarrollo con mayor volumen de flujos ilícitos (40,3 %), seguida por la Europa en desarrollo (21 %), el hemisferio occidental (19 %), los países MENA (10,8 %) y, por último, el África subsahariana (8 %)[24]. Los cinco principales exportadores de capital los diez últimos años han sido China, Rusia, México e India. Los diez primeros países acumulan 4,4 billones de dólares.

[24] KAR, Dev y SPANJERS, Joseph. «Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012». Global Financial Integrity, 16 de diciembre de 2014.

Los países africanos solo obtienen un 17 % del PIB de los impuestos y en los países subsaharianos este porcentaje es menor aún, lejos todos del 20 % fijado en los Objetivos del Milenio. La Unión Africana estimó en 2007 que un 25 % del PIB de los países africanos se perdía por la corrupción, y diversos investigadores han llegado a argumentar que África es un acreedor neto del resto del mundo, debido precisamente a la dimensión de los flujos ilícitos[25]. Tales flujos detraen a los Estados la posibilidad de provisión de unos servicios públicos básicos de mínima calidad (educación, sanidad, seguridad, justicia) y debilitan las instituciones públicas y privadas, y hasta la propia viabilidad estatal.

Para combatir estas fallas sistémicas, los países afectados requieren un marco legal operativo y, sobre todo, un fortalecimiento de las instituciones. En muchos países persisten las dificultades legales y sustanciales para conseguir tal refuerzo, al actuar la corrupción como factor estratégico debilitante[26].

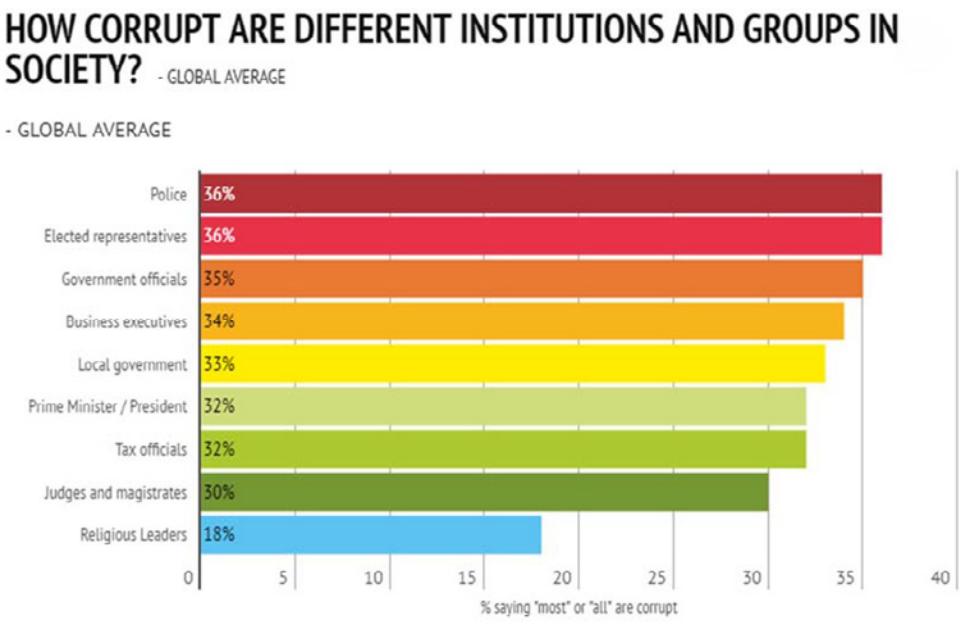


Figura 7. Percepción global de la corrupción por instituciones y grupos (2018).
Fuente WEF How bad is the global corruption problem? | World Economic Forum (weforum.org)

[25] REED, Quentin y FONTANA, Alessandra. «*Corruption and illicit financial flows. The limits and possibilities of current approaches», U4 Issue,* n.º 2. Anti-Corruption Resource Centre, enero de 2011, p. 9.
[26] OECD. *Illicit financial flows from developing countries: Measuring OECD responses.* 2014. Disponible en: https://www.oecd.org/corruption/illicit_financial_flows_from_developing_countries.pdf

Así, las mermadas estructuras de Estado contribuyen, a su vez, a perpetuar la corrupción. La existencia de economías informales, grises, y su dimensión son un caldo de cultivo para las actividades corruptas, entre otras razones, por las facilidades que ofrecen para insertar los flujos ilícitos. Como hemos apuntado en apartados anteriores, se trata de un círculo vicioso muy difícil de quebrar.

Asimismo, la dependencia cada vez mayor de los protagonistas de la violencia de la «red económica de la economía clandestina global»[27] constituye un factor esencial para el desarrollo de intensas relaciones de cooperación con pronunciados efectos sinérgicos, en la que la corrupción constituye un factor habilitante.

Münckler designa a los protagonistas de la nueva violencia como «empresarios de la guerra»[28], puesto que la consideran un medio para generar ingresos y asegurar su supervivencia. Esta «comercialización de la violencia»[29] repercute en la extensión suprarregional de los conflictos y en la abundancia de vínculos con la criminalidad organizada.

Factores coyunturales

Las coyunturas también explican la corrupción. Por ejemplo, aquellos procesos de transición en los que no solo se cambia de modelo político, sino que se conculca todo un modelo cultural generan un proceso de anomia que, asociado a la pérdida de legitimidad de las instituciones y a la falta de reglas y referentes, incrementa la corrupción.

Recordemos que los procesos de transición a la democracia en el Este se desarrollaron sin leyes y con un Estado que controlaba el 90 % del poder. Un caso de estudio interesante es el de Rusia[30]. Los herederos de las organizaciones criminales del periodo zarista se habían convertido en una especie de gremios dirigidos por los «ladrones de ley» (*vory v zakone),* hombres austeros que pasaron la mayor parte de su vida en la cárcel o en los campos de trabajo soviéticos, donde reinaban entre su gente.

[27] MAIR, Stefan. *Die Globalisierung privater Gewalt.* SWP-Studie, Berlín, 2002, p. 24.
[28] MÜNKLER, Herfried. *Viejas y nuevas guerras.* Siglo XXI, Madrid, 2005, p. 1.
[29] *Ibidem,* p. 22.
[30] LÓPEZ MUÑOZ, Julián. «Criminalidad organizada. La mafia rusa y su estrategia de expansión» (Documento de Opinión, n.º 59). IEEE, 2015. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO59-2015_CriminalidadOrganizada_MafiaRusa_JLopezMunoz.pdf

En los años setenta y ochenta ya se había consolidado una fuerte alianza entre grupos del crimen organizado, proveedores de materias primas y servicios y el aparato del Estado; las propias elites protegían a los grupos criminales. La época de gobierno de Brézhnev, con un sistema económico en el que se daban cita mercados negros y mercados grises, fue sin duda la que institucionalizó y cimentó la corrupción en la URSS. Las reformas de Gorbachov produjeron una situación de escasez y favorecieron el desarrollo de organizaciones criminales en la economía paralela —indispensable para la subsistencia de la población—, al coste de deslegitimar aún más el sistema y contribuyendo a su caída.

Tras la caía del Telón de Acero, los «ladrones de ley» se convirtieron en jefes de organizaciones criminales transnacionales, incorporando a antiguos miembros de los servicios de inteligencia y seguridad. Como consecuencia se generó una suerte de anarcoeconomía, fruto de la reforma estructural económica y la liberalización política, que a su vez benefició a las estructuras delictivas y a quienes ya se habían hecho fuertes en algunos sectores. Este caldo de cultivo provocó un incremento exponencial de la delincuencia organizada. Las grandes empresas pasaron a ser controladas por la *nomenklatura* comunista tras el reparto; el crimen organizado sirvió de valedor y logró el control de parte de la economía en competición con otras fuerzas.[31]

La «mafia rusa» posee la experiencia de las relaciones con el poder y de la penetración política, social o económica como factor estratégico que puede llegar incluso a la desestabilización sistémica. Sin olvidar su operativa transnacional, con la que intenta alcanzar las estructuras democráticas, por medios legales e ilegales.

Otro ejemplo podemos situarlo en las llamadas Primaveras Árabes, durante las cuales los regímenes cleptocráticos establecidos en los países árabes no pudieron soportar el proceso de relevo en el contexto de una grave crisis económica.

[31] *Idem.*

La corrupción como factor de debilidad estructural del Estado. Las consecuencias de la corrupción

La corrupción tiene consecuencias de todo tipo. Estamos ante un elemento con raíces culturales y económicas que deslegitima y debilita al Estado hasta desestabilizarlo y que se encuentra estrechamente ligado a la utilización del poder, por acción u omisión.

Por tanto, sin caer en el marxismo ni reducir lo político a lo económico, como proponía Engels en su *Anti-Dühring,* las consecuencias políticas de estos costes económicos son evidentes. Además de socavar el Estado de derecho y la sociedad civil, separándola del aparato del Estado y atentando contra la cohesión social al cuestionar la moralidad del grupo, la corrupción aumenta los dilemas ético-políticos y favorece el establecimiento de grupos criminales, que cuelgan de las estructuras de un Estado al que parasitan, pues esta también sirve para asociar las actividades ilegales con la economía formal. La corrupción es imprescindible para que los grupos criminales operen.

Toda vez que el Estado, y especialmente la democracia, tiende en el siglo XXI a hacer una utilización residual de su poder por el costo en términos de legitimidad que de ello se deriva, puede aseverarse que su mal uso, además de costes económicos, incorpora un recargo adicional en términos políticos y de legitimidad que atenta contra su mismísima raíz. Y es que todo sistema político parte del supuesto de que se gobierna desde los más altos niveles de integridad ética, algo que la corrupción contradice radicalmente.

En cualquier caso, la corrupción es un factor de debilidad del Estado que, siguiendo la lógica expuesta, se suma y superpone a otros que la acentúan, poniendo aún más en cuestión el conjunto del sistema. Es más, la corrupción sistémica es una enfermedad autoinmune: se transforma en una cultura con un entramado de redes clientelares producto de la esclerotización del sistema y de la fractura entre sociedad y Estado, donde se asocian la crisis de legitimidad, la estabilidad política, la integración nacional, la falta de equidad en el reparto de recursos, la naturaleza rentista del Estado, la quiebra del gobierno burocrático, la alienación política y la crisis de valores[32].

[32] COLLIER, Michael W. «Explaining political corruption: An institutional-choice approach», International Studies Association 40th Annual Convention. Washington D. C., 16-20 de febrero de 1999. Disponible en: https://ciaotest.cc.columbia.edu/isa/com01/

Se trata, además, de un fenómeno recurrente en la historia. La existencia de instituciones extractivas, clave para la pervivencia de una corrupción sistémica, se sustenta en una lógica poderosa: pueden generar cierta prosperidad y al mismo tiempo distribuyen la riqueza en manos de una pequeña élite. Para ello se requiere un potente aparato centralizador que, bajo la apariencia de la legitimidad del Estado y utilizando sus procesos ordinarios de funcionamiento, asegure el mantenimiento del sistema. El problema reside en que dicho sistema no es sostenible a largo plazo al conllevar la semilla de su propia destrucción. Por tal razón, la persecución de las actividades corruptas deviene ineficaz desde el punto de vista de la seguridad estatal, de no reformarse los cimientos institucionales que las amparan y sustentan[33].

Entre los parámetros de debilidad estructural que introduce la corrupción, el económico es esencial. La corrupción genera pérdidas en la economía de la Unión Europea en torno a los 120.000 millones de euros al año, el 1 % de su PIB, y conlleva una distorsión del mercado interior[34]. Un estudio de 2018 del Grupo de los Verdes/ Alianza Libre Europea elevaba está cantidad hasta los 904.000 millones de euros anuales[35].

En los países en desarrollo la situación es peor. En el Chad, por ejemplo, el sector informal representa el 40 % del PIB y abarca más de la mitad de la actividad económica en las ciudades y casi un 75 % de la actividad no agrícola de las zonas rurales[36]. Muchas empresas que licitan en los contratos públicos desaparecen una vez que se realiza la adjudicación y el 27 % del gasto del Gobierno no aparece en el presupuesto[37].

Este impacto económico es indudablemente asimétrico, debido a la dimensión y el grado de desarrollo de las distintas economías. Aunque los cálculos realizados son indirectos y varían notablemente según los estudios, dada la naturaleza ilícita de las actividades analizadas, se estima que el coste de la corrupción equivale al 5 % del PIB global, unos 2,6 billones de dólares según el World Economic Forum (WEF). De acuerdo con el Banco

[33] ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. *Op. cit.,* p. 149.
[34] COMISIÓN EUROPEA. «Comunicación de la Comisión Europea: Lucha contra la corrupción en la UE». 6 de junio de 2011, p. 3. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:52011DC0308
[35] ASENADOR, Sara H "La corrupción hace que España pierda 90.000 millones de euros cada año" *Expansión* 08.12.2018 https://www.expansion.com/economia/2018/12/08/5c0bc1ac46163f17908b45b8.html
[36] SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio. «Sáhara Sahel 2035: de la ecofrontera a las tres "tes"», en VV. AA., *África: riesgos y oportunidades en el horizonte de 2035* (monografía, n.º 134). CESEDEN, 2013.
[37] *Idem*.

Mundial[38], el importe anual pagado en sobornos es de 1 billón de dólares. Ahora bien, nada menos que un 50 % de ese importe corresponde a 105 países que representan tan solo el 22 % del PIB mundial[39]. Muchos de estos países ven afectado hasta un 25 % de su PIB por la corrupción[40]. Se calcula además que esta supone un encarecimiento medio del 10 % en los negocios y hasta de un 25 % en los contratos públicos.

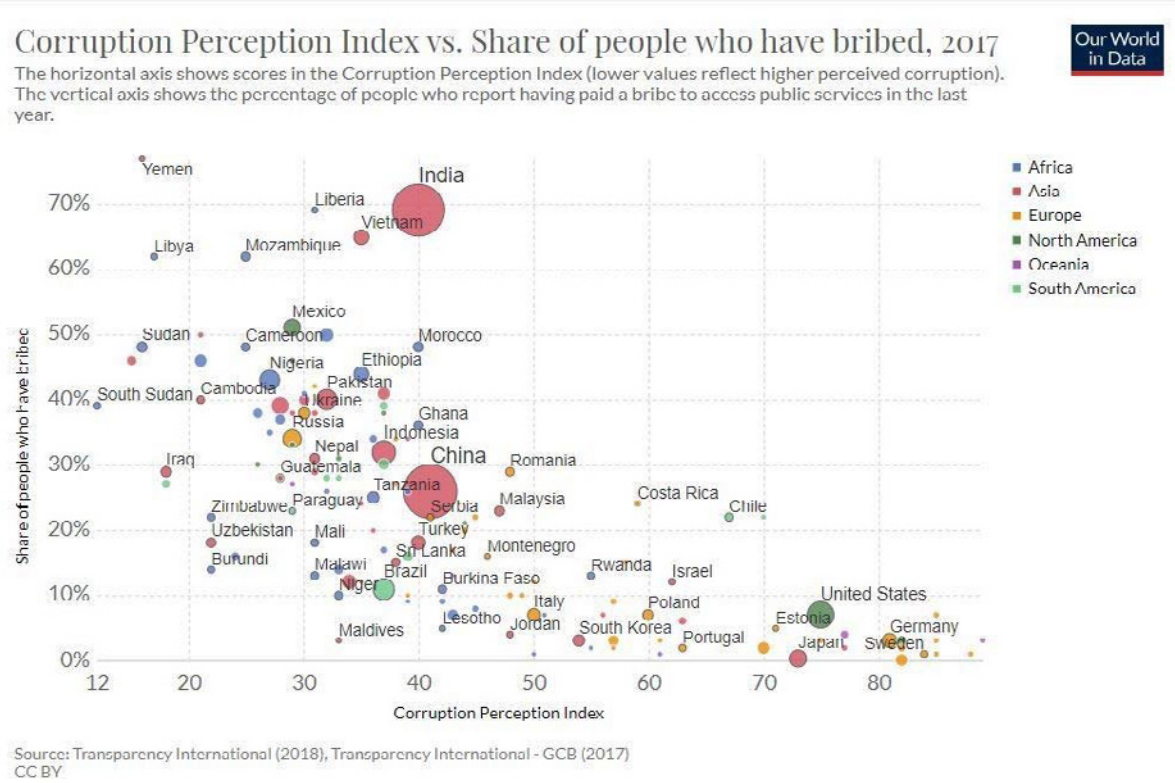


Figura 8. Indice de percepcion de corrupcion vs Sobornos.
Fuente: WEF How bad is the global corruption problem? | World Economic Forum (weforum.org)

Para no ensombrecer el panorama, las estimaciones anteriores no contabilizan aquellos factores consecuencia directa de la corrupción: la distribución desacertada de los recursos; el fomento de políticas y reglamentaciones equívocas e insensibles; la

[38] CLEANGOVBIZ. «The rationale for fighting corruption». OECD, 2014. Disponible en: https://maritimecyprus.com/wp-content/uploads/2017/09/oecd-1.pdf
[39] F. RUNDE, Daniel, MAGPILE, Jeremiah y HAMEED, Sadika. «The Costs of Corruption». Center for Strategic and International Studies, enero de 2014. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/costs-corruption
[40] REED, Quentin y FONTANA, Alessandra. *Op. cit.*

reducción de los niveles de inversión; la reducción de la competitividad y la eficiencia; la reducción de los ingresos públicos destinados a bienes y servicios esenciales; el aumento del gasto público; la reducción de la productividad y el desaliento de la innovación; el aumento del costo de las transacciones comerciales, que actúa a modo de impuesto sobre la actividad de las empresas; la reducción de los niveles de crecimiento; la reducción de los niveles de empleo en el sector privado; la reducción del número de empleos de calidad en el sector público; el agravamiento de la pobreza y la desigualdad y la obstaculización de las reformas democráticas orientadas al mercado[41].

Esto tiene, a su vez, un enorme impacto social. La instauración de una cultura de la corrupción conlleva la desmoralización de la población, la quiebra de la confianza en el Estado y la desafección civil, todo lo cual es un caldo de cultivo para las revoluciones y los conflictos armados.

Es más, algunos autores establecen una relación de covarianza entre el PIB, el Índice de Estados Fallidos y los índices de corrupción (ya sea el de Transparencia Internacional o el aportado por el Banco Mundial), que viene a coincidir con los mapas de riesgo político[42].

No es ajeno tampoco a esta estrecha relación entre corrupción y riesgo sistémico el hecho de que, en muchos países en desarrollo, los altos niveles de corrupción estén asociados con un elevado gasto militar con respecto al PIB[43,44].Al constituir la defensa un monopolio del Estado caracterizado por el secretismo y el gasto discrecional, no es de extrañar que grandes recursos financieros se deriven, vía corrupción, hacia altos funcionaros militares, estamento que se constituye a menudo en el grupo de poder dominante.

[41] SULLIVAN, John D. y SHKOLNIKOV, Aleksandr. «El costo de la corrupción», *Journal USA.* Departamento de Estado de los Estados Unidos, diciembre de 2006, pp. 16-18.
[42] AON. *2015 Political Risk Map.* Disponible en: http://www.iberglobal.com/files/2015/aon_political_risk.pdf
[43] D'AGOSTINO, Giorgio, DUNNE, John P. y PIERONI, Luca. «Corruption, Military Spending and Growth», *Defence and Peace Economics,* vol. 23. 2012. Disponible en: http://carecon.org.uk/DPs/1103.pdf
[44] GUPTA, Sanjeev, DE MELLO, Luiz y SHARAN, Raju. «Corruption and Military Spending». International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, febrero de 2000.

En definitiva, la sistematización de la corrupción crea un potente círculo vicioso, realimentado y resiliente, que mantiene al Estado en una situación de debilidad estructural. En casos extremos, ello puede conducir hasta al colapso del Estado.

No obstante, la correlación entre corrupción y daño económico, por ejemplo, no es absoluta. Existen países como China, con una elevada corrupción pero un alto crecimiento (cuya sostenibilidad, por otra parte, es cuestionada[45]), y otros que, habiendo contenido la corrupción, no logran despegar económicamente. Numerosos factores intervienen en el resultado final de la ecuación. De nuevo, el campo de estudio en este punto es muy amplio.

La lucha contra la corrupción

El problema que plantea la lucha contra la corrupción es que, de partida, esta resulta irresoluble: tan solo se puede aspirar a degradarla, lo que implica aceptar un diferencial.

En cualquier caso, la respuesta que se le dé debe abarcar todo el espacio político disponible. Así pues, hay métodos que no dan buenos resultados: los programas de concienciación pública no vinculados a reformas, las reformas sin programas de concienciación pública, la falta de planteamientos a largo plazo, las recomendaciones no basadas en la recopilación de datos e investigaciones y los programas dirigidos por donantes que se perciben como tales. En suma, la falta de integridad en las actuaciones[46].

Es imprescindible un enfoque integral. Tal necesidad se refleja en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. En concreto, los objetivos 16.3 (relativo al Estado de derecho y el acceso a la justicia), 16.4 (corrientes financieras y de armas ilícitas), 16.5 (corrupción y sobornos) y 16.6 (instituciones eficaces y transparentes)[47] inciden en todos los elementos apuntados en el presente trabajo.

[45] ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. *Op. cit.,* p.151.
[46] KETTLE, Donald F. «Arrojando luz sobre la corrupción: Ley de Transparencia de la Función Pública y Ley de Libertad de Información», *Journal USA.* Departamento de Estado de los Estados Unidos, diciembre de 2006, pp. 13-15.
[47] ESTRATEGIA 2030. «Objetivo 16.Paz, justicia e instituciones sólidas». Disponible en: https://estrategia2030.es/objetivo-16-paz-justicia-e-instituciones-solidas-2/

Aunque no existe una aproximación del tipo «solución única» para la corrupción, para avanzar hay que definir unos indicadores eficaces[48]. Así lo han entendido organizaciones internacionales como la OCDE, que, con su iniciativa CleanGovBiz[49], pretende apoyar a gobiernos, empresas y sociedad civil en la puesta en valor de la honestidad y la lucha contra la corrupción. CleanGovBiz trata de integrar y optimizar herramientas anticorrupción preexistentes, reforzar su implementación, mejorar la coordinación entre los intervinientes y monitorizar su progreso. Para ello, ofrece una «caja de herramientas» flexible, multipropósito y multidominio. Esta abarca precisamente las tres áreas mencionadas: prevención, corrección y detección/conocimiento[50].

En el ámbito de la prevención, una buena gobernanza es fundamental. La OCDE identifica las políticas regulatorias, la competencia, las prácticas judiciales, la financiación pública y la cooperación entre actores como áreas sustanciales de actuación. A su vez, define acciones preventivas específicas para el sector público, la contratación pública, la transparencia impositiva, los créditos a la exportación, los *lobbies,* el sector privado y la sociedad civil. En el ámbito de la corrección, se pone el foco en la criminalización del soborno y la recuperación de activos. Finalmente, en cuanto a conocimiento y detección de las prácticas corruptas, cuatro son las áreas principales de actuación: el blanqueo, la administración fiscal, la protección a los informantes y el periodismo de investigación. Se trata, en definitiva, de un enfoque que encaja perfectamente con una visión poliédrica del fenómeno.

Empezando por el entorno administrativo, la lucha contra la corrupción trata de identificar y regular las prácticas desacertadas. Pero las instituciones, y más las democráticas, suelen ser reactivas antes que proactivas. Han de darse leyes que se cumplan y reglamentos acordes. La existencia de conjuntos normativos de moderada dimensión, claros, coherentes y no intrusivos hasta en los mínimos aspectos del proceder individual, respaldados por un sistema judicial efectivo, puede sustentar cambios culturales positivos en el medio y largo plazo, al desincentivar los comportamientos corruptos. En

[48] COBHAM, Alex y JANSKÝ, Petr.. *Estimating Illicit Financial Flows: A Critical Guide to the Data, Methodologies, and Findings.* Oxford, febrero de 2020. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/340026445_Estimating_Illicit_Financial_Flows_A_Critical_Guide_to_the_Data_Methodologies_and_FindingsA_Critical_Guide_to_the_Data_Methodologies_and_Findings

[49] OECD. «CleanGovBiz». Disponible en: http://www.oecd.org/cleangovbiz/about.htm

[50] http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/

el aspecto práctico, se precisaría la clasificación como delito de las actividades corruptas, lo que no sucede a veces ni en los países más avanzados.

Por supuesto, deben existir controles internos, así como también mecanismos para implementar las resoluciones de dichos controles. La crítica externa es asimismo muy necesaria, hacen falta una vigilancia independiente y la participación ciudadana en los mecanismos de auditoría y rendición de cuentas. Tal es la base de la democracia: balances y contrapesos, se trata de asegurar que ninguna institución sea demasiado poderosa como para dominar los resortes del Estado y regular a su antojo la vida pública. El papel de organizaciones procedentes de la sociedad civil, nacional e internacional, como Transparencia Internacional, ha sido capital a efectos de concienciación y control.

Sin embargo, el enfoque puramente normativo es insuficiente. Se requieren información y mecanismos para su intercambio y distribución. La transparencia en las decisiones se opone a la opacidad de la corrupción y rompe el círculo vicioso entre potenciales corruptos y corruptores permitiendo a la sociedad civil y a los operadores económicos conocer mejor los criterios de decisión. La publicidad permite la igualdad de oportunidades y el beneficio común.

Y es que «eliminar de raíz la impunidad modula automáticamente el comportamiento. Para ello no hace falta más personal y/o gasto. Solo transparencia». Y «la conciencia de poder estar bajo el escrutinio ajeno en cualquier momento (ahora o en el futuro) modula el comportamiento tanto o más que la presencia explícita de un vigilante o un código de conducta»[51]. Además, con la explosión de las redes sociales y la inmediatez informativa, ya no hay manera de sustraerse a este escrutinio intensivo y global; lo que debe hacerse es gestionarlo adecuadamente y de acuerdo a unas reglas equitativas y conocidas por todos los actores implicados.

Del mismo modo, la opacidad en las transacciones financieras y el secreto bancario, inaceptables en pleno siglo XXI, constituyen un freno para la erradicación de prácticas corruptas, agravado por la falta de conocimiento y la insuficiente supervisión (que no regulación) de los responsables políticos e incluso de los propios economistas,

[51] GONZÁLEZ DE LA RIVA, Simón. «Empresas de libros abiertos: ¿un sistema para luchar contra los malos comportamientos?», *Sintetia.* 23 de octubre de 2014. Disponible en: http://www.sintetia.com/empresas-de-libros-abiertos/

superados por la enorme expansión de las comunicaciones y la globalización de los flujos financieros.

En el mundo de la economía de la información[52] a menudo resulta imposible distinguir la entidad o entidades responsables de una operación, comprender los mecanismos de un determinado evento o las complejas interacciones existentes entre distintos instrumentos financieros. Tampoco suelen estar a nuestro alcance las motivaciones asociadas a muchos movimientos económicos y su correlación o no con prácticas corruptas. Dicha confusión se complica por la falta de transparencia de los mercados y el ocultamiento deliberado de los verdaderos ordenantes de las transacciones. Todas las iniciativas destinadas a eliminar esta opacidad constituyen pasos importantes en la lucha contra la corrupción. Deben, además, emprenderse de manera global y coordinada para que resulten efectivas.

También deben articularse adecuadamente las relaciones de influencia entre el poder político de los ciudadanos, las empresas y sus grupos de interés. Cuanto más poder y recursos económicos maneje un gobierno, mayores y más potentes recursos dedicará la sociedad a tratar de influenciarlo. En este sentido, disponer de mecanismos eficaces y transparentes como el lobismo anglosajón —y muy especialmente, el estadounidense—, aun con sus imperfecciones, permite canalizar de forma satisfactoria los muy variados intereses de millones de ciudadanos, implicados a fondo en asuntos públicos que les conciernen. Las alternativas son el nepotismo y la corrupción.

Desde el punto de vista social, la generalización de la corrupción individual puede hacer colapsar el sistema. Esta constituye una expresión de la falta de adecuación entre el marco institucional y cultural de la sociedad o, peor aún, de su falta de densidad y de su fragilidad. En este último caso, la corrupción sería un síntoma pero no el principal problema: su tratamiento requeriría de un esfuerzo pedagógico prolongado para fortalecer el entramado institucional y aun a la sociedad en su conjunto, que es donde se ubicaría el mal.

[52] HENDERSON, Hazel. «Re-defining Economic Growth and Re-shaping Globalization Towards Sustainability», International Conference on Concerted Strategies to Meet the Environment and Economic Challenges of the 21st Century. Club of Rome, Viena, 16-17 de abril de 2009, pp. 9-10. Disponible en: http://www.hazelhenderson.com/editorials/redefining_economic_growth.html

Se precisan referencias. Sirva el ejemplo del norte de Nigeria, donde los cristianos apoyaron el restablecimiento de la *sharia* como forma de disponer de una referencia de comportamiento, inexistente de otra manera.

Así, es necesaria una ejemplaridad persuasiva que promueva la reforma del estilo de vida y genere una nueva conciencia cívica. Y es que la ética representa un factor especialmente trascendente, ya que la lucha contra la corrupción implica una sanción legal (institucional) pero también moral (conductual). Mientras que la primera es siempre relevante, la segunda resulta muy efectiva para frenar la denominada «pequeña corrupción» —las llamadas corruptelas, distintas de la «gran corrupción», ubicada en el más alto nivel decisorio—, resultado de procesos de banalización.

Desde el punto de vista de la detección, la lucha contra la corrupción precisa de la investigación. Es necesario estudiar los costes de las políticas de lucha contra el fraude y de los controles necesarios. Según estima la OCDE, por cada dólar que se invierte en investigar la corrupción son perseguidos y controlados veinte. No obstante, a su vez, todos los años se desperdician millones de dólares en mecanismos de control y persecución ineficaces, descoordinados y meramente testimoniales.

Si bien es cierto que crear unidades especializadas en la lucha contra la corrupción resulta esencial, la eficiencia exige también aprovechar la labor de aquellos organismos de la Administración cuyo conocimiento directo de la actividad económica los hace idóneos para esta tarea, como las agencias tributarias, los bancos centrales o los organismos reguladores de mercados y competencia, sin olvidar a las organizaciones de inteligencia. La cooperación público-privada, la comunidad académica y el trabajo en red constituyen claves de este enfoque conjunto. No podemos tampoco olvidar, como destaca la OCDE, el papel de los medios de comunicación, crítico a la hora de alertar al público, promover la integridad y detectar e informar sobre la corrupción.

Los avances en la minería de datos[53] ofrecen un extenso campo. Gran cantidad de datos económico-financieros pueden ser procesados y analizados para identificar patrones de

[53] IENCO, Dominic A. «How We Can Use Data Mining to Fight Corruption», *Dataconomy*. 23 de enero de 2015. Disponible en: http://dataconomy.com/how-we-can-use-data-mining-to-fight-corruption/

actividad. Asimismo, empiezan a desarrollarse interesantes iniciativas para la aplicación de la inteligencia artificial (IA)[54].

Precisamente, la capacidad de la IA para trabajar con grandes masa de datos hace posible detectar la corrupción donde antes era casi imposible. Además, los procedimientos asistidos por IA pueden sustituir a procesos antes propensos a la corrupción y hacer los sistemas más resilientes. No obstante, tales desarrollos conllevan la resolución de retos éticos relevantes, relacionados con la preocupación por la privacidad, los problemas de vigilancia y los posibles procesos opacos de toma de decisiones.

Entrando finalmente en el terreno de la persecución y corrección de las prácticas corruptas, cabe reseñar que los crímenes de corrupción son muy difíciles de perseguir por lo complejo que resulta probar su naturaleza delictiva. Desarrollar la figura del enriquecimiento ilícito sin duda ayudaría en este sentido, pero es difícil de materializar judicialmente y su encaje en el Estado de derecho presenta importantes dificultades.

La impunidad es generalmente definida como la ausencia de castigo *(impunitas),* bien por falta de regulación, bien por ausencia de procedimientos y mecanismos de castigo, bien por la falta de un castigo específico para el caso considerado. Soberano es el que decide la excepción. La clave de la impunidad frecuentemente se sitúa en la gestión conceptual de las fronteras entre lo lícito y lo ilícito, entre lo nominal y lo real, entre el concepto y su expresión real. Dominar la frontera, ser capaz de gestionarla, es ser impune.

Paradójicamente, corregir la corrupción podría estar asociado, al menos en el corto plazo, a pérdidas de eficiencia, eficacia, responsabilidad y hasta de legitimidad. Por ello es tan necesario mantener la intensidad de los esfuerzos en el tiempo, por encima de visiones electoralistas o interesadas. Además, existe la dificultad añadida de evaluar la mayor limpieza de una organización o auditar mejoras en su integridad, dada la multiplicidad de parámetros implicados y la carencia de estándares internacionales.

[54] AARVIK, Per. *Artificial Intelligence – a promising anti-corruption tool in development settings?* (U4 Report 2019:1). CMI / U4 Anti-Corruption Resorce Centre. Disponible en: https://www.u4.no/publications/artificial-intelligence-a-promising-anti-corruption-tool-in-development-settings.pdf

Precisamente, las actividades anticorrupción de los organismos nacionales e internacionales no están coordinadas ni armonizadas y cuentan con instrumentos diferentes, por lo que la lucha se ve sensiblemente dificultada. La sociedad internacional debe implicarse en ella.

La sociedad internacional en la lucha contra la corrupción

Observando cualquier mapa de la corrupción puede apreciarse su carácter regional; por más que cada país tenga sus propias singularidades, no estamos ante un problema local. En este sentido, se ha producido un notable avance en el ámbito global, especialmente después de 1996, con la creación de mecanismos y espacios de concertación multilaterales que han hecho del problema un objeto de interés para la comunidad internacional, por encima de la acción bilateral o de la voluntad política de un Estado concreto.

El crimen organizado internacional es un fenómeno dinámico, articulado en forma de tráficos. Y existe una notable relación entre corrupción y criminalidad organizada, toda vez que para asegurar su persistencia esta última precisa parasitar las estructuras de la Administración y tender lazos con las élites políticas.

Para asegurar su capacidad de operación, los protagonistas de la violencia necesitan de asociados provenientes de estructuras legales. La criminalidad organizada aprovecha la corrupción para inyectar las corrientes financieras ilegales al mercado de capitales, para cometer y encubrir delitos e influir a nivel político y judicial: se infiltra en sus estructuras para establecer y consolidar su poder. Así, la corrupción se convierte en parte de la criminalidad garantizando la interconexión entre las actividades ilegales y las exigencias legales[55]. Dichas estructuras corruptas, pese a estar creadas por actores ilícitos, son «implantadas por una legión de abogados, contables, banqueros, intermediarios, administradores y otros»[56].

[55] GAYRAUD, Jean Francois. *El G 9 de las mafias en el mundo.* Ediciones Urano, Barcelona, 2007, p. 257 y ss.
[56] RICKARDS, James. «Economics and Financial Attacks», Unrestricted Warfare Symposium Proceedings 2009. 24 de marzo de 2009. Disponible en: http://www.jhuapl.edu/urw_symposium/proceedings/2009/Authors/Rickards.pdf

Con la globalización, los grupos delictivos locales fueron ampliando el espectro de sus actividades ilícitas al tiempo que aquella destruía los compartimientos estancos de nuestras sociedades. De hecho, los nuevos espacios dieron pie a nuevas organizaciones que se fundieron con las antiguas, ampliándose el rango de sus actividades. Estas organizaciones diversifican en la actualidad su localización y actividades, tratando de sacar ventaja comparativa de los territorios en que se instalan y de la fragmentación espacial y material, configurándose como actores de vital importancia por su dimensión, influencia y capacidad de distorsión.

El ciberespacio, el *global common* del siglo XXI, unido al efecto multiplicador de las nuevas tecnologías, excede las capacidades de los Estados, y además supone un reto regulatorio por el retraso de una normativa que tarda quince años en llegar cuando la tecnología se implementa en siete. Así, cabe destacar la ausencia o variedad de regulaciones relativas a las criptomonedas y a los grupos de interés entre las naciones, la existencia de transacciones anónimas/seudónimas entre pares en un universo digital totalmente fuera del alcance de cualquier país y el universo fuera de control de la web oscura *(darkweb).* El rastreo, la incautación y la confiscación de las criptomonedas plantean desafíos particulares a la comunidad policial y los fiscales[57].

El tráfico de drogas, armas y personas, el terrorismo, la evasión fiscal, el blanqueo de dinero, el contrabando y la falsificación son generadores de grandes flujos financieros de muy difícil seguimiento y cuantificación. Desde el final de la Guerra Fría hasta 2006, se estima que la economía ilícita ha crecido a un ritmo que duplica el de la economía legal[58]. Sus protagonistas han adquirido un peso más relevante, tanto en el ámbito económico-financiero como en el político, y constituyen «redes bien financiadas de individuos altamente dedicados»[59].

[57] BLEY, Sebastian. «Economic Crimes and Corruption in Cyberspace». INTERPOL / UNDOC. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session7/SpecialEvents/Economic_Crimes_and_Corruption_in_Cyberspace.pdf

[58] Dato citado por varios autores:
NAÍM, Moisés. *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy.* Anchor Books, Nueva York, octubre de 2006.
GILMAN, Neils. «*The Global Illicit Economy.*» Conferencia disponible en: http://video.google.com/videoplay?docid=3173247273890946684#

[59] NAÍM, Moisés. «The Five Wars of Globalization», *Foreign Policy,* n.º 134. Enero/febrero de 2003, pp. 28-37.

Estamos ante organizaciones globalmente conectadas, adaptables y atomizadas, que ejercen su dominio sin aspiraciones de tipo territorial o estatal: una amenaza cierta, determinada por la magnitud de los recursos gestionados y la violencia que su actividad lleva normalmente asociada.

El resultado ha alcanzado las dimensiones de una pandemia. Las cifras anuales de negocio estimadas por la ONU para algunos mercados criminales durante la primera década del siglo XXI son muy significativas: tráfico de cocaína, 88.000 millones de dólares; opiáceos, 65.000 millones; tráfico de personas, 32.000 millones; tráfico de armas, 1.000 millones. Se estima que el negocio de blanqueo de capitales tiene por sí solo una dimensión que oscila entre el 4 y el 12 % del PIB mundial.

En 1998 una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas crea un comité para el estudio de posibles soluciones para el crimen mundializado. Tras dos años de trabajo, en el 2000, 124 países firmaron en Palermo la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos, el de tráfico de personas, el de tráfico ilegal de emigrantes y el de la fabricación y tráfico de armas de fuego. Merece reseñarse, al hilo de lo expuesto, que los grandes instrumentos para la lucha contra el crimen organizado o la corrupción se han negociado en no más de dos años.

La convención citada es una novedosa herramienta en la lucha contra el crimen global, un hito importante en la dinámica de colaboración internacional para responder a la utilización interesada de la parcelación del espacio que hacen las organizaciones criminales. Pretende establecer una base común en el tratamiento de ciertos delitos para combatirlos con eficacia y fijar mecanismos y procedimientos estandarizados que posibiliten una mejora en la colaboración y asistencia mutua, así como en las capacidades técnicas y estructurales de cooperación policial y judicial.

De esta manera, los países firmantes consensuaron posiciones y aceptaron tipos penales similares. Así, los gobiernos se comprometieron a considerar delitos graves, sancionados con penas de cuatro años o más: la participación en grupos criminales organizados transfronterizos; la corrupción o intimidación de funcionarios públicos, jueces o testigos; el lavado de dinero y la obstaculización de la justicia.

Uno de los principales problemas que se plantea a la sociedad internacional es el provocado por los denominados «Estados fallidos», que permiten que se desarrollen actividades contrarias a derecho al resguardo del paraguas de la soberanía y la no injerencia. Consecuentemente, estos pueden acabar por exportar la inestabilidad al conjunto de su región al constituirse en un santuario que ampara a las organizaciones criminales frente a terceros. Se trata de una soberanía que, pese a ser inexistente o ficticia, el derecho internacional —y el nacional también— obliga a aceptar, con lo que se constituye en un freno material y legal. Cabe reseñar, además, que existen distintos grados de fragilidad. Esta es resultado de la convergencia de problemas que, además, se retroalimentan. Y en no pocas ocasiones su factor común es la corrupción. La expresión máxima de dicha fragilidad son los Estados fallidos.

Si hay un símil que permite que nos hagamos una idea del funcionamiento del fenómeno de la corrupción sistémica y la delincuencia organizada es el de un gran globo de agua al que, cuando le aprietas un borde, se genera una protuberancia en el otro extremo. Cualquier solución implica, por tanto, un diagnóstico y un tratamiento, como mínimo, a escala regional. Y como en la gran mayoría de los casos afecta a una pluralidad de planos, obliga por la misma lógica a adoptar soluciones integrales, casi siempre muy complejas.

Si se admite que la clave del problema es mayoritariamente regional, la respuesta debe estar a la altura. En palabras de Kofi Annan en su prólogo a la Convención de Palermo:

> «La comunidad internacional demostró la voluntad política de abordar un problema mundial con una reacción mundial. Si la delincuencia atraviesa las fronteras, lo mismo ha de hacer la acción de la ley. Si el imperio de la ley se ve socavado no solo en un país, sino en muchos países, quienes lo defienden no se pueden limitar a emplear únicamente medios y arbitrios nacionales. Si los enemigos del progreso y de los derechos humanos procuran servirse de la apertura y las posibilidades que brinda la mundialización para lograr sus fines, nosotros debemos servirnos de esos mismos factores para defender los derechos humanos y vencer a la delincuencia, la corrupción y la trata de personas».

Y es que las regiones con altos índices de pobreza y estructuras estatales débiles ofrecen condiciones ideales para fórmulas alternativas de enriquecimiento: actúan como una suerte de «Estados cautivos» que sirven de base para unos mercados que suelen estar en el mundo desarrollado[60].

Un ejemplo paradigmático de lo dicho es el Sahel. Merece la pena referir que esta zona no es solo una sucesión de Estados fallidos, sino un territorio desarticulado pero coherente en su diversidad, donde el Estado es parte del problema por su debilidad y también parte de la solución por su necesidad de fortalecimiento como única opción válida para superar la coyuntura regional. En este sentido, podríamos entender el Sahel como el territorio fallido más extenso del mundo.

La región tiene problemas endémicos de corrupción acordes con la debilidad de sus Estados. Así, Níger ocupa la posición número 124 en los Índices de Transparencia Internacional, Nigeria la 154, Mauritania la 140, Mali la 136, Chad la 164, Sudán la 164, Sudán del Sur la 180 y Burkina Faso la 178. Salvo Sudán y Burkina Faso, el resto de los países han empeorado sus posiciones en los últimos años[61].

Lo importante de los pequeños tráficos que caracterizan la región es que banalizan el incumplimiento de la ley y van introduciendo a quienes participan en la cultura del delito. La concurrencia caravanera de actividades lícitas e ilícitas es toda una escuela que permite romper barreras entre unas y otras.

Existe un alto nivel de connivencia, de colusión, tanto entre la clase política, fruto en ocasiones de intereses de Estado —a veces como forma de pago por cooptar a tal o cual etnia o clan en su lucha contra otro terrorista o insurgente o también como una forma de recompensar a una milicia afín—, como entre los aparatos de seguridad y los servicios aduaneros, cuya actuación se ve contaminada por la tolerancia y la proximidad a prácticas tradicionales. Además, los réditos de los tráficos ilícitos superan crecidamente sus habitualmente cortas retribuciones.

Cabe reseñar que la irrupción de la pandemia del COVID, tras un parón inicial, ha desencadenado nuevas dinámicas de tráfico o acelerado las preexistentes: envíos cada vez mayores de drogas ilícitas, un incremento en el uso de rutas terrestres y marítimas

[60] VV. AA. *La era de la globalización: Estados bajo presión.* Fundación FRIDE, 2008, p. 12.
[61] TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. Corruption Perceptions Index. Disponible en: http://www.transparency.org/research/cpi/overview

para el tráfico, un mayor uso de aviones privados para el tráfico de drogas y un aumento de los métodos sin contacto para entregar las drogas a consumidores finales[62].

La ruta de tráfico de cocaína entre América del Sur y Europa, la segunda más importante del mundo, está cambiando. Las cadenas de suministro, antaño dominadas por unos pocos grupos delictivos organizados, están experimentando cambios a raíz de la implicación de muchas más bandas. Gran parte de la cocaína que entraba en Europa solía importarse por cauces bien establecidos, en particular por grupos delictivos organizados italianos y mediante alianzas entre grupos colombianos y españoles. Sin embargo, en la actualidad las organizaciones procedentes de los Balcanes están cada vez más implicadas en el tráfico y el suministro, y algunas de ellas se abastecen de cocaína directamente en las zonas productoras de la región de los Andes, prescindiendo de los intermediarios[63].

Asimismo, la web oscura está adquiriendo un protagonismo creciente. Los mercados de droga en la *dark web* surgieron hace menos de dos décadas, pero los más grandes alcanzan ya un valor de al menos 315 millones de dólares en ventas anuales. Aunque tal cantidad es solo una fracción de las ventas totales de drogas, la tendencia va en aumento, ya que se han cuadruplicado entre 2011 y 2017 y entre mediados de 2017 y 2020[64].

La rápida innovación tecnológica, combinada con la agilidad y adaptabilidad de quienes utilizan las nuevas plataformas para vender medicamentos y otras sustancias, puede dar paso a un mercado globalizado en el que todas las drogas estén más disponibles y accesibles en cualquier lugar. Esto, a su vez, podría desencadenar cambios acelerados en los patrones de consumo y tener implicaciones para la salud pública[65].

Todo lo apuntado ejemplifica de manera palmaria la conectividad global del fenómeno. Áreas del planeta muy distantes entre sí acaban relacionándose a través de *hubs* regionales y mercados cada vez más sofisticados donde el imperio de la ley es casi inexistente y la distribución de tráficos ilícitos forma parte del sustrato del sistema y actúa de motor de la corrupción, tanto en los países de origen como de destino. El

[62] UNDOC. *Informe mundial sobre las drogas 2021.* Disponible en: https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html
[63] *Idem*
[64] *Idem*
[65] *Idem.*

reconocimiento de este fenómeno ha impulsado, como se ha visto, una mayor coordinación internacional.

Por ejemplo, la aprobación en Estados Unidos de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero en 1977 se debió a que quedó acreditado que cuatrocientas empresas estadounidenses habían hecho pagos a políticos y funcionarios extranjeros por más de 300 millones de dólares[66]. Si antes resultaba posible en algunos países incluso desgravar los sobornos realizados a funcionarios de otro Estado —Australia, Bélgica, Alemania, Francia, Suiza, Holanda, entre otros—, ahora esto es impensable.

A mayor abundamiento, no solo se ha llegado a acuerdos multinacionales de investigación, de establecimiento conjunto de sanciones y de prevención de la corrupción en el sector público, sino que se han establecido mecanismos de seguimiento a nivel regional. Mención especial merece la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que entró en vigor en diciembre de 2005. No obstante, queda mucho camino por recorrer.

A pesar de que los varios convenios y convenciones de las Naciones Unidas para la lucha contra la corrupción, el crimen organizado y el terrorismo han sentado importantes bases normativas, todavía demasiados Estados permanecen al margen y no todos los países que los ratifican adoptan medidas internas de aplicación. La ONU es un eficaz legislador, pero poco dotado para la implementación y con una limitada capacidad para obligar a ello.

La ONU es, sobre todo, un órgano de concertación política, no operativa ni táctica. Su actuación es legitimadora y favorece la creación de una cultura común, ya que ha contribuido a fijar un lenguaje y a estandarizar el significado de las palabras, posibilitando con ello el entendimiento, lo que favorece la adecuación al cuerpo legal de cada país y la generación de procedimientos y principios de acción. Esto, a su vez, provoca una nueva expansión de la normativa, pues se requiere la generación de protocolos adicionales. Esta es precisamente la retroalimentación positiva que se persigue en el ámbito internacional: del marco global al regional y de este al local, que a su vez genera

[66] UROFSKY, Philip. «La promoción de la transparencia internacional mundial», en Journal USA Diciembre de 2006. Departamento de Estado de los Estados Unidos. p. 19.

nuevas necesidades de coordinación e integración, con lo que se ejerce presión sobre el entorno internacional para que mejore sus mecanismos de interacción política.

Para la resolución de los problemas del crimen organizado es clave la persecución de la corrupción y el lavado de dinero. Son estas áreas muy difíciles de regular. Sin duda, la agencia ONU más conocida es la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), que cuenta con oficinas en todo el mundo. Su labor se sustenta sobre tres pilares: la cooperación técnica sobre el terreno; la investigación, análisis y comprensión del crimen y el trabajo normativo, con la firma de acuerdos nacionales e internacionales. Sus áreas de trabajo son variadas y, entre otras, figuran la corrupción, los tráficos, el lavado de dinero o el crimen organizado.

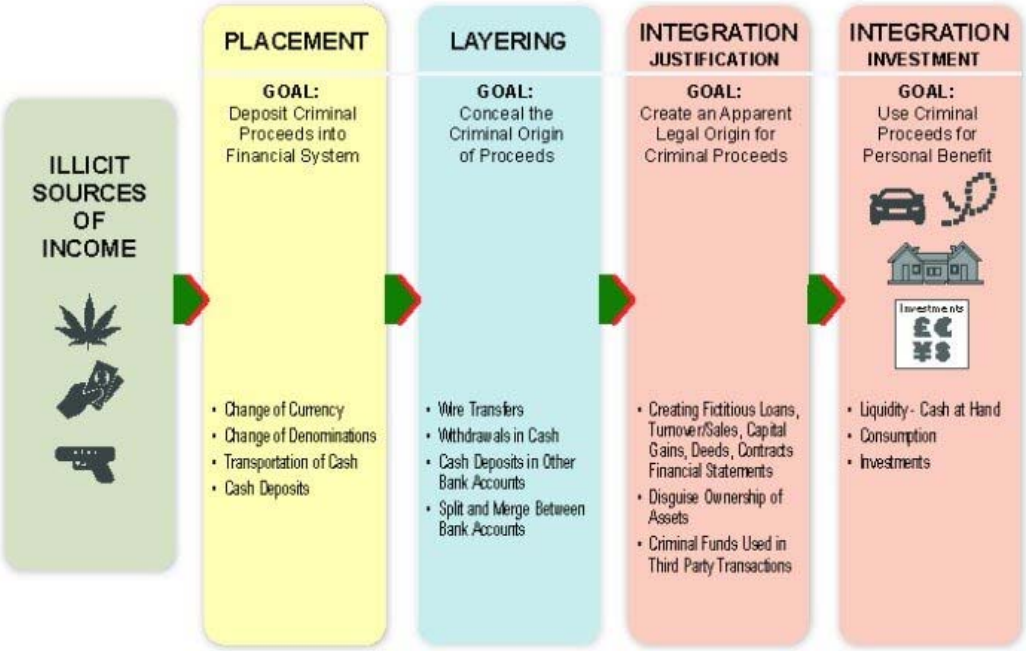


Figura 9. El proceso del lavado de dinero.
Fuente: OECD

El Grupo de Acción Financiera (GAFI) evalúa el cumplimiento de las recomendaciones en vigor y establece un sistema de sanciones, prestando asistencia técnica a los países para la creación de unidades de inteligencia financiera[67].

En un segundo nivel se encuentran las iniciativas de ámbito regional, dedicadas mayoritariamente a perseguir la corrupción de alto nivel, denegar el asilo a funcionarios corruptos, perseguir el lavado de dinero, recuperar fondos ilícitos y apoyar la transparencia. En Europa merecen destacarse las iniciativas emprendidas por la Unión Europea o el Consejo de Europa, que incluyen mecanismos para vigilar la implementación de resoluciones. En América Latina cabe citar la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996; unos años después —expresión de la dificultad de la propuesta— se creó el consiguiente mecanismo de vigilancia que la hacía operativa. En Asia destacan el Plan de Acción ADB/OCDE contra la Corrupción en Asia Pacífico o el Programa de Acción contra la Corrupción aprobado en 2004 por los líderes del APEC (Cooperación Económica de Asia y el Pacífico). En África, la Unión Africana aprobó la Convención sobre Prevención y Lucha contra la Corrupción.

A nivel global, el G-8 y el G-20 también se han pronunciado sobre esta cuestión y han urgido a reforzar los controles antitráfico y anti evasión fiscal, han fomentado la transparencia y el intercambio de información y han identificado como aspecto clave la mejora de la gobernanza. El Banco Mundial y el FMI, por su parte, intervienen en la lucha contra la corrupción a través de la condicionalidad en las concesiones de préstamos, el asesoramiento político, el seguimiento y la investigación económicos. Finalmente, como hemos descrito en apartados anteriores, organizaciones como la OCDE desarrollan iniciativas específicas para la prevención y lucha contra la corrupción, así como para la construcción de capacidades institucionales. No podemos olvidar tampoco la labor de la Interpol y su programa global para la lucha contra la corrupción y la recuperación de activos[68].

Todo ello no impide la existencia de problemas para la interpretación de los conceptos a nivel regional/internacional. Otra dificultad añadida y relevante es la dispersión y fragmentación de las actuaciones de la ONU y del resto de los organismos, fruto de las numerosas agencias implicadas. Se hace necesaria una mejor coordinación global con

[67] *Idem.*
[68] INTERPOL. Disponible en: http://www.interpol.int/es/Crime-areas/Corruption/Corruption

el fin de evitar la existencia de iniciativas redundantes o contrapuestas y el despilfarro de medios materiales y personales, así como el no aprovechamiento de valiosas fuentes de información, dispersas en bases de datos heterogéneas y no relacionadas. Todo estas debilidades son explotadas con rapidez y efectividad por unas redes ilícitas ágiles, motivadas y dotadas de ingentes recursos.

Conclusiones

La corrupción es un fenómeno complejo y diverso, consecuencia de las vulnerabilidades y contradicciones de unas sociedades igualmente diversas y complejas. Sus causas son variadas y resultan difíciles de deslindar, toda vez que mantienen relaciones cruzadas que se retroalimentan configurando un conjunto poliédrico, que no pocas veces forma parte de los cimientos mismos de la sociedad.

Así, la relación entre el tipo de régimen político y la corrupción es objeto de debate, como también lo son las relaciones entre la corrupción y la riqueza de las naciones. De hecho, algunos autores apuntan a una relación de covarianza entre el PIB, el Índice de Estados Fallidos y los índices de corrupción.

La falta de adecuación entre el modelo cultural e institucional, en cuanto a proyecto político y código de valores, puede explicar la persistencia de este mal. Su sistematización, dado el costo de legitimidad que encarna para el sistema, crea un potente círculo vicioso, retroalimentado y resiliente, que mantiene al Estado en una situación de debilidad y puede conducir a su colapso. Y ya que el mero fallo de una institución hace vulnerable al conjunto del sistema, puede decirse que el Estado cuenta con la fortaleza de la institución más débil, la cual habitualmente se sitúa a nivel local.

Este problema precisa de un enfoque integral. Es imprescindible el mantenimiento de un Estado con una arquitectura institucional robusta y operativa, pero para ello es necesaria una sociedad igualmente tupida y vigilante. Los Estados fuertes son producto de sociedades igualmente fuertes, su relación es biunívoca.

La existencia de una comunidad internacional reafirma los elementos comunes y las responsabilidades compartidas. No obstante, esta idea es contradictoria a causa de los diversos niveles de integración alcanzados por países y mercados y la falta de un marco normativo e institucional equivalente. Se debe aceptar un cierto retraso del derecho

frente a los sucesos que trata de controlar; el derecho no ha podido seguir el paso de la globalización mínimamente. Fortalecer el Estado no es incrementar su tamaño, sino su eficacia. Y fortalecer al Estado es fortalecer a la sociedad a la que este sirve y que conforma el eje real de su valor.

Es más, a veces se ha tratado de reaccionar acumulando normas sobre normas, creando un cuerpo normativo mastodóntico, gravoso, rígido e ineficiente. Este problema se multiplica a la hora articular una acción coordinada a nivel internacional.

Como expresa Susan Rose-Ackerman: «La corrupción generalizada es un síntoma, no la enfermedad en sí misma. Eliminar la corrupción no tiene sentido si el resultado es un gobierno rígido que no da respuestas, autocrático. En su lugar las estrategias anticorrupción deben perseguir la eficiencia y equidad gubernamental, así como la eficiencia del sector privado»[69].

La corrupción forma parte de una ecuación no lineal de riesgo-beneficio. Por tanto, cualquier estrategia activa en su contra debe incrementar los riesgos y los costes de incurrir en ella, limitar los incentivos estructurales que favorecen los comportamientos corruptos (como los ciclos políticos de relevo) y reducir el poder discrecional de la Administración. Todo ello requiere, además, potenciar la transparencia, las redes abiertas de información, las unidades de inteligencia económica, la investigación académica y la divulgación del fenómeno.

Del mismo modo, el esfuerzo internacional debe centrarse en conseguir un entorno institucional y económico más abierto y comprensible, donde todos los actores estén identificados, la información disponible sea amplia, homogénea y compartida y existan unas regulaciones claras, asumibles, concertadas a nivel global, adaptables al entorno cambiante y concordantes con la propuesta ética de cada sociedad y su realidad.

Ello exige integrar y simplificar las numerosas iniciativas existentes contra la corrupción y el crimen organizado, delimitando responsabilidades, eliminando redundancias, asegurando su efectividad y poniendo medios en común. Se trata de globalizar información, recursos y programas, aprovechando el paraguas normativo preexistente

[69] ROSE-ACKERMAN, Susan. «The Political Economy of Corruption», en VV. AA. , *Corruption and the Global Economy*. Institute for International Economics, p. 46. Disponible en: http://www.piie.com/publications/chapters_preview/12/2iie2334.pdf

en el marco de las Naciones Unidas, así como la existencia a nivel internacional de un lenguaje común y de espacios para utilizarlo.

El concepto de «caja de herramientas» multidisciplinar desarrollado por la OCDE se adapta perfectamente al problema, ya que el enfoque debe ser necesariamente flexible e integral. No todas esas herramientas serán utilizadas del mismo modo o con igual intensidad. El enfoque, además, debe ser selectivo: la mayor intensidad de los esfuerzos habrá de dirigirse hacia los nodos de debilidad estratégica que puedan implicar amenazas regionales o globales a la estabilidad económica y política o a la seguridad, como los Estados fallidos.

El fortalecimiento institucional debe emprenderse desde dentro, toda vez que las soluciones, por más que sus principios inspiradores sean universales, han de adaptarse al marco cultural e institucional en el que han de implementarse. Se precisan tiempo, pedagogía y realismo. Y deben implicarse los propios nacionales, como forma de empoderamiento y apoyo al desarrollo de una auténtica ciudadanía. La ejemplaridad resulta, en este punto, esencial.

El factor que muchas veces impide que la corrupción aislada se convierta en sistémica es la determinación de gobernantes y líderes sociales para que no ocurra[70]. Por esta misma razón, la sanción contra la corrupción de alto nivel debe ser más severa y efectiva que la aplicada contra las pequeñas corruptelas. Es imprescindible que las actitudes no ejemplares no se conviertan en modelos que contribuyen al cuestionamiento del conjunto de la Administración; el ejemplo se difunde en sentido descendente.

Además, nos hallamos en el siglo de la información. El poder de influencia de internet y de las redes sociales otorga un valor crítico a la imagen y reputación de los dirigentes y líderes. La labor de la sociedad civil y de los medios de comunicación sigue siendo un pilar fundamental.

Debemos incidir en la imposibilidad material de eliminar la corrupción. Es más, tratar de erradicarla completamente sería demasiado costoso, ineficiente y podría conducir a situaciones inaceptables de restricción de libertades y derechos. Debemos aspirar, por tanto, a alcanzar niveles de integridad y honestidad aceptables que eviten que dicha

[70] KHAN, Feisal. «Understanding the Spread of Systemic Corruption in the Third World», *American Review of Political Economy,* vol. 6, n.º 2. Diciembre de 2008, p. 35.

corrupción evolucione a sistémica, la verdadera causa de la debilidad estructural y una amenaza para la seguridad de los Estados. Ello contribuiría, a su vez, a reducir las pequeñas corruptelas y generaría un robusto círculo virtuoso. En este último reside la clave.

Federico Aznar Fernández-Montesinos
Sebastián Puig Soler

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

08/2023 3 de febrero de 2023

Federico Aznar Fernández- Montesinos

Movimientos geopolíticos en Asia Central (reedición)

Movimientos geopolíticos en Asia Central (reedición)

Este artículo fue publicado el 14 de septiembre de 2022

Resumen:

El encuentro del presidente Xi, de gira por Asia Central, y el presidente Putin en Samarcanda (Uzbekistán) en el contexto de una cumbre organizada por la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) prevista para el 14 y 15 de septiembre, pone en valor a la región en el contexto de la alianza estratégica suscrita por ambos países el pasado 4 de febrero.

Asia Central es un espacio complejo y poco conocido que llama a la reflexión y el análisis. La guerra de Ucrania ha alterado los equilibrios entre China y Rusia en esta parte del espacio postsoviético, una región constituida por Estados débiles e interdependientes. Rusia ha estado perdiendo paulatinamente presencia económica y política en una región relevante desde la perspectiva geopolítica y de los recursos; los compromisos derivados de la guerra pueden haber acelerado esta tendencia. A ello se suma el vacío geopolítico en la región generado por la salida de Estados Unidos de Afganistán.

Mientras, la presencia China crece en una nueva reedición de su ascenso pacífico a escala local de una forma pronunciada. La oportunidad que se le presenta al gigante asiático es innegable, no obstante, de su éxito se derivaría el envolvimiento estratégico de Rusia y, además, se crearía una relación de dependencia.

Palabras clave:

Asia Central, China, Rusia, guerra de Ucrania, geopolítica, gas, Uzbekistán.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Geopolitical movements in Central Asia

Abstract:

The meeting between President Xi, on a tour of Central Asia, and President Putin in Samarkand (Uzbekistan) in the context of a Summit organized by the Shanghai Cooperation Organization (SCO) scheduled for September 14 and 15, highlights to the region in the context of the strategic alliance signed by both countries on February 4.

Central Asia is a complex and little-known space that calls for analysis.The war in Ukraine has altered the balance between China and Russia in Central Asia, a region made up of weak and interdependent states. Russia has been gradually losing economic and political presence in a region - part of the post-Soviet space - relevant from a geopolitical and resource perspective; War commitments may have accelerated this trend of losing leadership. Added to this is the geopolitical vacuum in the region generated by the withdrawal of the United States from Afghanistan.

While the Chinese presence grows in a new reissue of its peaceful rise on a local scale and in a pronounced way. The opportunity presented to the Asian giant is undeniable, however, its success would result in the strategic involvement of Russia and, in addition, a dependency relationship would be created. This accredits the conjunctural nature and limits of the relationship between the two, which would be reaching as a consequence of the tension imposed by the logic of war.

Keywords:

Central Asia, China, Russia, Ukraine War, geopolitics, gas, Uzbekistan, Silk Road.

«Cuando mi zapatero invierte en bolsa,

vendo todas mis acciones».

John D. Rockefeller

Asia Central es, a ojos occidentales, una inmensa altiplanicie de estepas y desiertos que abarca más de cuatro millones de kilómetros cuadrados[1]; un espacio indefinido, lejano y desconocido[2], que además ni siquiera resulta homogéneo geográfica, cultural o etnolingüísticamente. Cercana al mito, la región se asocia con Alejandro Magno, la Ruta de la Seda, el reino perdido del Preste Juan, o las hordas mongolas, lugares comunes por los que resulta imperativo transitar.

El conjunto de países (Ucrania, Bielorrusia, el Cáucaso y Asia Central) que conforman el espacio postsoviético («el extranjero cercano», como se denomina en Rusia) constituyen un arco de inestabilidad por la confluencia de una pluralidad de líneas de fractura que convierten el área, en general, en una zona de mestizaje, de transición entre culturas no suficientemente conocidas en Occidente como son la rusa, la persa, la turca y la mongola. A ello se suma su importancia geopolítica, no solo por los imperativos de la geografía que la convierten en un cruce de caminos, sino también por los hallazgos de petróleo y gas y otras materias primas estratégicas.

Conviene pues, como primer paso, precisar qué significa Asia Central: el conjunto de países asiáticos no situados en la región del Cáucaso y procedente de la implosión de la extinta Unión Soviética; esto es, Tayikistán, Uzbekistán, Kirguistán, Kazajistán y Turkmenistán. A esta área, Brzezinski en su trabajo *El gran tablero mundial: La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, publicado en 1998, la denominaba «el gran agujero negro euroasiático».

Habría que incluir además a Afganistán, con el que forman un espacio continuo; y en puridad se sitúan en este espacio Irán, China y aun la propia Turquía, que tienen ciertamente una influencia, una presencia cultural e indudables intereses en el área. Y es que en algunos de estos territorios existe una raíz cultural turcomana, y otros, como

[1] MARTÍNEZ LAÍNEZ, Fernando. «El corazón de Asia», en *Revista Española de Defensa*. Julio-agosto, 2009, pp. 71- 77.
[2] HEATHERSHAW, John y MEGORAN, Nick. «Contesting danger: a new agenda for policy and scholarship on Central Asia», en *International Affairs*, n.º 87. 2011, p. 3.

Tayikistán, muy orientado hacia Rusia, cuentan con influencias persas. Uzbekistán es, junto con Liechtenstein, el único país del mundo que sufre doble aislamiento, esto es, que se precisa atravesar dos territorios para alcanzar la costa litoral más cercana de mares libres. El paradigma del continentalismo.

Figura 1. Mapa de Asia Central[3]

Este espacio ha sido históricamente poblado fundamentalmente por cuatro razas primarias, a saber: europeos, mongoles, turcos e iraníes, cuyo cruce es fuente de las demás. La mezcla de europeos y mongoles dio origen a turcos y tártaros; la de iraníes y mongoles a los tayikos («cabezas coronadas» en persa); la de turcos y mongoles dio como resultado kazajos y kirguices (en turco, «vagabundos» y «cuarenta tribus»

[3] Disponible en: https://reachbeyond.org/content/news/read/placing-christian-historyhis-storyin-a-central-asian-context

respectivamente); mientras que turcos e iraníes dieron paso a los uzbekos (en turco «hombres verdaderos»)[4].

Kazajos, kirguices y turkmenos han sido hasta fechas relativamente recientes poblaciones mayormente nómadas; actualmente, la región es predominantemente rural, al serlo cuatro de sus cinco países y disponer de 306 millones de hectáreas de cultivos, en los que el algodón es de singular importancia[5], de hecho, en algunos países está previsto, académica y legalmente obligado, el trabajo de menores en edad escolar durante su recogida, aspecto este repudiado desde la perspectiva de los derechos humanos.

Actualmente hay más de setenta y cinco millones de musulmanes procedentes de la extinta Unión Soviética, mayoritariamente sunitas pertenecientes a dos escuelas jurídicas (*madhabs*) tolerantes como son la *hanafí* y la *safí*; no obstante, los azeríes son en un 75 % chiitas duodecimanos. En torno a dos tercios se encuentran en Asia Central y constituyen aproximadamente un 20 % de la población de la antigua Unión Soviética. Los más piadosos son, tradicionalmente, los chechenos y los daguestaníes.

Más próximo en el tiempo se liga la región al «Gran Juego»[6] ruso británico o «torneo de sombras», al decir del conde Nesselrode, representante ruso en el *Congreso de Viena*; rivalidad que ocasionó su fraccionamiento en tres partes. China se quedó con el levante, el Imperio británico se hizo con la zona sur, mientras la región norte cayó bajo el poder de Rusia, deseosa de reemplazar el suministro de algodón interrumpido por la guerra de Secesión norteamericana al tiempo que avanzaba hacia mares cálidos.

Asia Central en el siglo XX

Los países de Asia Central conquistados y colonizados por Rusia (desde Taskent, la actual capital de Uzbekistán, se regían los destinos de la región) en la segunda mitad del siglo XIX quedaron aislados del resto del mundo islámico al situarse del otro lado del telón de acero que paulatinamente impermeabilizó las fronteras. A ello se unió todo un

[4] HIRO, Dilip. *Inside Central Asia.* Overlook Duckworth, Londres, 2007.
[5] PEYROUSE, Sébastien. «The multiple paradoxes of the agriculture issue in Central Asia», en *EU Central Asia Monitoring,* n.º 6. Noviembre 2009.
[6] El autor de la expresión «Gran Juego» fue J. W. Kay, en su libro *Historia de la guerra de Afganistán*, pero fue Rudyard Kipling quien la popularizó en su novela *Kim.*

proceso de rusificación tras la revolución bolchevique con la excusa de crear el nuevo *Homo sovieticus*.

En el valle de la Ferganá se gestó, a comienzo a partir de 1916, la rebelión *Basmachi* (en uzbeko «bandidos»; los uzbecos constituyen en torno a un tercio de los musulmanes de la extinta URSS), coincidiendo con una caída de la producción agrícola de un 62 % contra la recluta de tropas en el contexto de la Primera Guerra Mundial y que se prolongó tras el advenimiento soviético. Estos, operando como guerrillas desde la montaña, atacaban puestos y suministros del Ejército Rojo[7].

Después, fueron liderados por el general Enver Pachá, antiguo ministro de la Guerra turco —que paradójicamente se había ofrecido a Moscú para acabar con ella y sumó una derrota más— ofertando una propuesta panislámica y panturca. El régimen soviético a través de medidas políticas —devolución de tierras entregadas en el XIX a los colonos rusos y políticas de respeto hacia la cultura local— y militares derrotaron definitivamente al movimiento hacia 1924. Sin embargo, estos hechos fueron decisivos a la hora de diseñar arbitrariamente, como se verá, las fronteras de las nuevas repúblicas autónomas soviéticas[8].

Los años de gobierno soviético alteraron profundamente su estructura social y económica y hasta perjudicaron enormemente el medioambiente. En este último campo el daño fue inmenso conjuntando en un mismo acto desarrollo, modernización y destrucción.

Por reseñar algunas prácticas que degradaron el medioambiente, se puede citar el desvío de ríos para la agricultura que afectaron al mar Aral; la utilización masiva de pesticidas contaminantes para la producción de algodón que provocaron la contaminación de vastas superficies de tierras de labor; la construcción de instalaciones químicas y biológicas, no menos que su imprudente abandono tras la independencia, y otras actividades como las desarrolladas en el polígono de pruebas nucleares de Semipalatinski en Kazajistán o la utilización de aguas contaminadas para el consumo humano.

Se hizo, como se ha señalado, un ímprobo esfuerzo por alterar la identidad cultural de la región rusificando hasta los nombres de las personas; se persiguió no solo el islam

[7] HIRO, Dilip. *Op. cit.*
[8] *Ibidem.*

(aunque se toleró su práctica privada) sino al modelo cultural construido desde esa religión. Se promovió una suerte de «islam oficial» próximo al sufismo y las *táriqas*. Se prohibieron las peregrinaciones a la Meca, se entregaron las mezquitas a instituciones estatales que incitaban al ateísmo, se reforzó el control de fronteras buscando la separación con los pueblos del entorno, todo ello con modificaciones coyunturales para el reforzamiento del régimen.

Se alteraron las fronteras étnicas y se desplazaron forzosamente grandes masas humanas, pueblos enteros, víctimas del castigo tras la *Segunda Guerra Mundial*; o intentando acabar con la conflictividad que se planteaba en las regiones en que se encontraban asentados (turcos mesjitas, tártaros, rusos, alemanes, chechenos…) se acometió un vasto proceso de colectivización… Todo ello condujo a una auténtica crisis de identidad fuente de no pocas de las paradojas de la situación actual y también al asentamiento de importantes núcleos de una población, entonces en parte nómada, fuera de las fronteras soviéticas.

En el terreno administrativo, se crearon las cinco repúblicas socialistas soviéticas aludidas en unas fronteras rehechas en distintas ocasiones, sin atender a criterios de racionalidad económica, étnica o geográfica; deliberadamente debilitadas por Stalin a través del *gerrymandering*[9] para que no pudieran constituir por sí solas una amenaza (panislámica o panturca) para el poder central en la región, a la vez que interdependientes entre sí.

Con todo, el islam no tuvo un papel significativo en la destrucción de la extinta URSS, aunque también es cierto que la invasión soviética de Afganistán —uno de cuyos centros más importantes de mando se situó en Taskent— puso en evidencia las carencias y limitaciones del régimen. Y no solo eso, sino que desplazó como parte del ejército de ocupación, y precisamente atendiendo a su afinidad cultural, a no pocos de los actuales ciudadanos de estos países que de esta manera les hicieron la guerra a naciones con las que compartían religión y hasta cultura. Algunos de los líderes históricos radicales de la región son excombatientes en esta guerra.

La implosión de la URSS, incapaz de asumir el control sobre su periferia, trajo una independencia —la apertura de una suerte de caja de Pandora— no buscada de la mano

[9] Un término utilizado en ciencia política referido a una manipulación de los límites de un territorio, uniéndolos, dividiéndolos o asociándolos, con el objeto de producir un efecto determinado.

de la misma nomenclatura comunista, los *apparatchik*, que establecieron regímenes presidenciales fuertes y autoritarios, como en el caso del presidente de Uzbekistán, Islam Karimov, que se mantuvo en el poder hasta su muerte en 2016.

Todo ello hizo a las formas de gobierno herederas de una cultura política (viejas fórmulas totalitarias aplicadas a nuevas situaciones junto a la voluntad de permanecer en el poder, no importa por qué medio)[10] que se mantiene por más que ya se han iniciado levemente los procesos de transferencia y relevo político, no obstante, la falta de una oposición organizada. A Islam Karimov que había sido su presidente desde la independencia en 1991 y antes líder del Partido Comunista, le sucedió a su muerte en septiembre de 2016 Shavkat Mirziyoev, que había sido su primer ministro desde 2003 dando continuidad a las políticas anteriores aunque con cambios, particularmente en su relación con el entorno.

Aun es más, el tránsito de una economía planificada a una economía de mercado y el cambio de valores que lleva asociado, genera una gran confusión, cuando no anomia, por la pérdida de referencias, lo cual da lugar a comportamientos paradójicos y promueve la corrupción; así pues, la economía dista mucho aún de ser de mercado[11].

La llamada *Revolución de los Tulipanes* en Kirguistán es una más de las Revoluciones de Colores que, en esta ocasión, se ha pretendido enlazar con las primaveras árabes. Ha habido desde entonces, procesos electorales, reformas constitucionales y relevos en las élites dirigentes, en procesos declarados justos (no todos) por la OSCE. Merece referirse a las algaradas producidas en octubre de 2020 por un intento de fraude electoral masivo en beneficio de los partidos progubernamentales.

Asia Central como entidad geopolítica

Tras la implosión de la URSS se generó en la zona una suerte de vacío de poder como, por otra parte, ya había previsto Brzezinski, que reeditó las condiciones del *Gran Juego*. El resultado es que Estados que inicialmente habían crecido juntos, interconectados y

[10] RAISA K. Kadirova. «Protection of power in Central Asia: using terror as a pretext? A Kyrgyz NGO's vision», p. 1.

[11] En los países más autoritarios de la zona, por ejemplo, se paga a precios tasados la cosecha de algodón muy por debajo de su valor de mercado y se obliga a niños a tomar parte en la recogida de la cosecha, que por otra parte ha perdido su mecanización tras la caída del régimen soviético (PEYROUSE, Sébastien. *Op. cit.*).

especializados, tras la fractura —que provocó un inmediato empobrecimiento y pérdida de calidad de vida de las poblaciones— adoptaron rumbos cada vez más divergentes, en lo político, lo económico, lo ideológico… buscando su propio beneficio y exacerbando intencionadamente las divergencias y controversias mutuas para singularizarse. Si Uzbekistán pone ahora su acento en Timur (Tamerlán, *Timur El Cojo*), los kirguices hablan de Manás[12][13].

Son Estados opacos, sociedades muy difíciles de penetrar, como consecuencia tanto de su cultura como de la experiencia vivida de años de control y represión. Todos en su conjunto plantean grandes problemas de corrupción (de entre 180 países, Tayikistán ocupa en los índices de 2021 el lugar 150, Kazajistán el 102, Kirguistán el 144 y Uzbekistán el 140), nepotismo, ineficiencia, falta de libertades políticas, narcotráfico, terrorismo, degradación ambiental… Todo ello perturba un proceso de *State building* aún no finalizado.

En Uzbekistán, desde la subida al poder de Mirziyoev el país ha experimentado una mejora tanto en el índice de percepción de la corrupción como en lo que se refiere a derechos humanos y en particular el de expresión según constata expresamente *Transparencia Internacional* en su informe correspondiente a 2021, si bien, como puede verse, tiene un amplio recorrido.

Tayikistán ha pasado por una guerra civil que ha dejado medio millón de muertos (otras fuentes hablan de «más de cincuenta mil»), pero, en general, la implosión de la URSS no sumió a la región en el caos; sus efectos se pospondrían hasta casi los albores del segundo milenio.

El caso de Turkmenistán es expresión de geopolítica de equilibrios y acredita la evolución de la región. Este país tiene 992 km de frontera con Irán, 379 km con Kazajistán y 1621 con Uzbekistán. El gas representa el 90 % de sus importaciones y el 40 % de sus ingresos. Estamos ante un régimen personalista (el 162 de 167 en el *Índice de Democracia* de 2020 de *The Economist;* en este país se han erigido estatuas de oro a

[12] Manás es un poema kirguís y el nombre de su héroe épico. El poema, que es veinte veces más largo que la Odisea, cuenta la historia patriótica de Manás y de sus descendentes, quienes pelearon contra los uigures en el siglo IX. Existen referencias al poema que datan del siglo XV, pero la primera versión escrita es de 1885.

[13] MARTÍNEZ LAÍNEZ, Fernando. *Op. cit.*

sus dirigentes políticos[14]*)* que se sustenta por el clientelismo de las rentas gasísticas con la que asegura la paz social. El país ha optado además por una «neutralidad permanente» y se mantiene al margen de la mayoría de las organizaciones internacionales y regionales, participando tan solo como observador o invitado ante algunas de ellas, si bien su dependencia de Rusia es clara. La «neutralidad permanente» y el clientelismo garantizan la estabilidad del Estado y su supervivencia.

Hasta 2009 el destino del 90 % del gas turkmeno era Rusia que, actuando como un monopsonio, lo revendía a Europa. Pero ese año se inauguró un gaseoducto Turkmenistán-Uzbekistán-Kazajistán-China, que se fue ampliando con nuevos ramales. También en ese mismo año entró en funcionamiento un nuevo gaseoducto con capacidad para aumentar significativamente las exportaciones de gas a Irán, con lo cual diversificó la demanda[15].

Como resultado, en el ámbito gasístico, China ha ido desplazando a Rusia, si bien sus compras no tienen el mismo nivel y se hacen a precios preferenciales. En 2019, por disputas financieras y en materia de precios con Irán y Rusia, China volvió a ser el único comprador de la totalidad del gas turkmeno, restableciéndose el régimen de monopsonio, aunque con un cliente diferente y que, además, fijaba los precios. Pero es que los beneficios obtenidos se empleaban en pagar todas las infraestructuras construidas por el gigante asiático en el país, lo que ha tenido como consecuencia una grave crisis de liquidez en el tesoro turkmeno[16].

Así, la pérdida de dos de sus tres clientes, la bajada de precios o el pago de la deuda a China llevaron a Turkmenistán una profunda crisis económica, que ha traído la devaluación de su moneda, una gran inflación, escasez de bienes de consumo e inseguridad alimentaria, la expansión del mercado negro, desempleo...[17].

Ello es también el resultado del sucesivo fracaso de los proyectos de oleoductos con los que buscaba conexión con el exterior de Asia Central por la efervescencia en la zona; se trataba, básicamente, de dos proyectos el TAPI que uniría al país con la India, y el

[14] https://www.lavanguardia.com/internacional/20150525/54431860713/turkmenistan-presidente-estatua-oro.html

[15] VV. AA. «Ficha país: Turkmenistán». Oficina de Información Diplomática. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/TURKMENISTAN_FICHA%20PAIS.pdf

[16] «El gas natural de Turkmenistán. La diversificación como obsesión». *El siglo de Asia.* Disponible en: https://elsiglodeasia.com/2022/01/12/el-gas-natural-de-turkmenistan-la-diversificacion-como-obsesion/

[17] *Ibidem.*

transcaspiano con Azerbaiyán. Primero por los sucesivos quiebros de situación de Afganistán y el control fáctico de su territorio; después por la oposición de Rusia e Irán; pero igualmente por la falta de acuerdo —hasta tiempos recientes— sobre la delimitación del mar Caspio; y por desacuerdos con Azerbaiyán sobre ciertos yacimientos gasísticos; así como por las dificultades de financiación que comportan unos proyectos de por sí grandiosos. Aunque actualmente ha recuperado como clientes a Irán y Rusia, así como a otros países de Asia Central, la necesidad de diversificar las fuentes de ingresos es clara para preservar su independencia.

El eje de la estabilidad del área se sitúa en Uzbekistán. Es más, Uzbekistán es el pivote estratégico de la región tanto por población como por situación focal: es fronterizo con el resto de los países, pero no con China ni Rusia, lo que dota a sus decisiones de una importante autonomía. De hecho, los demás países muestran unos niveles de consolidación como Estados sensiblemente inferiores a los de Uzbekistán.

Y es que la zona alberga en torno a setenta y ocho millones de habitantes. Uzbekistán cuenta con treinta y cinco millones, Kazajistán (el noveno país del mundo por extensión) con diecinueve, Tayikistán diez millones, Turkmenistán y Kirguistán con siete cada uno.

La postura más abierta del presidente Shavkat Mirziyoev respecto de su predecesor ha permitido una mejora general de las relaciones con el resto de los países de la región y ha abierto oportunidades a la cooperación regional. La primera cumbre de dirigentes de Asia Central sobre cooperación regional desde la década de 1990 tuvo lugar en Astaná en marzo de 2018 y, en noviembre de 2019, se celebró una segunda cumbre en Taskent.

Los países son diversos y étnicamente plurales. Kirguistán es de un tamaño ligeramente inferior al de Reino Unido; más del 90 % de su territorio es montañoso y solo el 12,5 % es cultivable[18]. Dos tercios de la población son kirguises y en torno a un 10 % uzbecos y otros tantos rusos. Las sociedades son muy plurales al tiempo que incorporan estructuras preestatales que las debilitan (clanes, hordas…).

La independencia supuso la caída de la economía y desempleo. Los índices de pobreza en Asia Central se sitúan entre el 40 y el 83 %. Cerca de un cuarto de uzbecos vivía en 2013 con menos de tres dólares diarios[19]. En 2004, Tayikistán, el país más pobre de la

[18] Uzbekistán menos del 10 %, Kazajistán tiene el 8 %, Kirguistán y Tayikistán sobre el 6,5 % y Turkmenistán menos del 5 % (PEYROUSE, Sébastien. *Op. cit.*).
[19] VV. AA. «Islamic Movement of Uzbekistan (IMU)». *Jane's Terrorism and Insurgency Centre*. 21/2/2013.

región, conforme a los datos de la ONU, no podía mantener a un sexto de sus seis millones de habitantes. Un tercio de los niños nacidos no recibía suficiente alimentación, lo que afectaba a su nivel de desarrollo y setenta y dos niños de cada mil no alcanzan los 5 años. En 2001, tras cinco años de guerra civil, el 83 % de los tayikos vivía por debajo de los índices de pobreza[20].

Las relaciones en Asia Central sufren un profundo estrés como consecuencia de las disputas entre administraciones al no cuadrar la distribución geográfica con la étnica. Así, Kirguistán y Tayikistán son geográficamente difíciles de gobernar porque están divididos por montañas (el 50 % de Tayikistán se sitúa por encima de los 3.000 m) que no pueden atravesarse todo el año. Las partes sur y norte de estos dos países están aisladas del resto y a algunas áreas solo puede accederse a través de Uzbekistán, pero Uzbekistán plantea dificultades tanto para el acceso a su territorio como para el empleo de sus vías de comunicación[21].

Tayikistán comparte mil cuatrocientos kilómetros de frontera con Afganistán, la principal minoría étnica en el citado país es la tayika (casi el 30 % de la población total) y es la principal vía de entrada de la heroína que llega a Rusia[22].

La frontera uzbeco-kirguisa tiene una longitud de 1.295 kilómetros. Hacia finales de 2004 quedaban todavía 260 kilómetros por delimitar incluyendo el enclave uzbeko de Soj y el kirguís de Barak. Mirziyoyev ha desbloqueado la situación. Así, en 2017 ambos países firmaron un *Acuerdo de Asociación Estratégica* y un tratado de delimitación de 1.170 de los 1.370 km que constituyen la frontera común. No obstante, sigue sin haber acuerdo formal sobre la delimitación del 15 % (unos 200 km) de dicha frontera.

Y con Tayikistán, se ha reforzado la relación, reabriendo los puestos fronterizos entre ambos países y vías de colaboración en la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico[23]. Sin embargo, no ha habido deslinde todavía de los 970 kilómetros de la frontera tayiko-kirguís, un área de 40.000 hectáreas, cuyas zonas más disputadas son las que se cedieron con carácter temporal y aquellas de las que extrae

[20] RAISA K. Kadirova. *Op. cit.*
[21] KARAEV, Zainidin. *Op. cit.*
[22] VV. AA. «Ficha país: Tayikistán». *Oficina de Información Diplomática*. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/tayikistan_ficha%20pais.pdf
[23] «Informe de Uzbekistán». *Compañía Española de Seguros de Crédito (CESCE)*. 9/10/2018. Disponible en: https://www.cesce.es/documents/20122/352439/INFORME+UZBEKIST%C3%81N+-+9+octubre+2018.pdf/71ae6ac3-9422-3667-0e78-31c71ce815df?t=1606929572634

petróleo de uso industrial o agrícola. Los disturbios de abril de 2013 en Voruj[24] (un enclave tayiko en Kirguistán) incluyeron la toma de rehenes y el maltrato a los agentes de un lado y otro de la frontera y son expresión fehaciente de esta realidad. En 2021 se repitieron esos conflictos con unos 50 muertos y más de 40.000 desplazados. En 2022 también ha habido incidentes menores. No obstante, ambos países han suscrito un protocolo por el que se comprometen a no recurrir al uso de la fuerza en los casos de cruces ilegales de la frontera y a establecer patrullas fronterizas conjuntas.

Cada país de la región cuenta con una importante proporción de tayikos y kirguises fuera y de uzbecos dentro, mientras Uzbekistán dispone de una importante proporción de sus ciudadanos fuera. Tayikistán —que en la década de los 20 formaba parte de Uzbekistán— piensa que ha perdido sus centros culturales más relevantes (tayikohablantes) Samarcanda (de donde era Karimov) y Bujara, lo que genera un potente sentimiento de inferioridad respecto de Uzbekistán; y siente que su supervivencia está ligada a Uzbekistán no menos que a poder soportar sus problemas internos[25].

La cuestión es que la aparición de fronteras que no atienden a peculiaridades étnicas en un espacio considerado integral y en el que existía libertad de movimiento rompe su unidad geográfica, especialmente en el valle. Unas fronteras que antes no eran tales separan a quienes estaban unidos, familias incluidas, y convierten en ilícitas (contrabando) actividades que no lo eran y a las que se suman otras que siempre lo han sido (terrorismo, narcotráfico…).

Los problemas suman sinergias. Así, el narcotráfico encuentra un estímulo en la pobreza y en la cercanía al centro de producción afgano, y contribuye a la financiación de organizaciones islamistas con capacidad y medios para su producción y distribución. Y el narcotráfico lleva asociado otras conductas delictivas.

El resultado ha sido restricciones administrativas a los movimientos (como las dificultades para la obtención de visados)[26] —Uzbekistán ha abierto la mano en este sentido desde 2017— algunas innecesarias y otras arbitrarias, además de impuestas por autoridades que los locales sienten lejanas y poco interesadas en sus problemas. A ello

[24] OLIMOVA, Saodat. «Informe bimensual, mayo, 2013». Disponible en: www.asiacentral.es
[25] WEISBRODE, Kenneth. *Op. cit.*
[26] VV. AA. «Central Asia: Border Disputes and Conflict Potential», en *ICG* Asia Report, n.º 33. 4/4/2002.

se suma la existencia de importantes contradicciones entre las legislaciones, lo que posibilita extorsiones, sobornos, contrabando… y agrava la desconfianza interétnica generando múltiples conflictos, algunos de ellos violentos, en los que han llegado a participar oficiales de la Administración.

Lo más visible de estas tensiones ha sido la destrucción de puestos fronterizos a un lado y otro de la frontera[27]; también la muerte de no pocos ciudadanos de terceros países de la mano de gentes de su misma etnia (uzbecos) al cruzar ilegalmente.

En el año 2000 el presidente Karimov marcó una agenda que consignaba explícitamente la seguridad como primer criterio; en un discurso señaló: «Solo hay una política aquí: seguridad, seguridad, seguridad». El año anterior militantes del Movimiento Islámico de Uzbekistán (MUI) habían lanzado un ataque desde Tayikistán penetrando profundamente dentro de la parte kirguisa del valle de la Ferganá, pero sin llegar a alcanzar Uzbekistán.

Atendiendo a estas circunstancias, Uzbekistán reforzó el control de sus fronteras adoptando medidas tendentes a la restricción de movimientos, algunas tan discutibles como su minado, que han dejado aislados enclaves que hasta ese momento disfrutaban de libertad de movimiento. Se minó la frontera tayika y kirguís, desde el aire y de modo impreciso. En algunas zonas se arrojaron tres mil minas por kilómetro cuadrado; con especial incidencia en los 42 kilómetros de frontera kirguisa del valle de la Ferganá.

Las minas han generado múltiples víctimas, mayoritariamente civiles uzbecos residentes en Tayikistán. Los procesos de desminado, a partir de 2004, han reducido las tensiones[28]; sin embargo, estos no han sido muy efectivos por no existir mapas precisos que detallen su colocación[29].

La cuestión de la seguridad ha vaciado la agenda de otros temas relevantes relegando la problemática local en pro de otras consideraciones. La destrucción del puente de Karasu en 2005 es un buen ejemplo; una infraestructura estratégica para la zona desde el punto de vista económico, ya que permitía el tránsito de bienes (chinos) entre Uzbekistán y Kirguistán; fue reconstruido por la población en claro desafío al régimen del

[27] GALINA, Yemelianova. «The Rise of Islam in Muslim Eurasia:Internal Determinants and Potential Consequences», en *China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 5, n.º 2. 2007, pp. 73-91.
[28] RAISA K. Kadirova. *Op. cit.*
[29] SMITH ALBION, Adam. *Op. cit.*

presidente Karimov[30]. También merecen resaltarse las dificultades para transitar (especialmente con mercancías peligrosas como el gas) por todo el país.

En Uzbekistán el temor nacionalista al desarrollo de una cultura tayika ligada al separatismo hace que se presente en Occidente como un dique de contención frente al expansionismo de los imperios ruso y persa. Y aunque las relaciones no se encuentran especialmente tensas[31] y hasta han mejorado, los kirguises piensan que pueden acabar como un protectorado de Kazajistán como consecuencia de la coerción uzbeca; y los tayikos creen que los uzbecos pueden volver a hacerse con el kanato de Bujara y anexionarse Jodzend y el resto de Tayikistán entregando Gorno-Badajistán a Afganistán para su integración en el Badajistán[32].

Merece destacarse también que, fruto de estos temores, y aun antes de su independencia, en tiempos de la URSS, ya había habido pogromos de judíos, pero especialmente de turcos mesjitas (que habían sido expulsados de Georgia por Stalin) —el último en el valle de la Ferganá en 1989, según distintas fuentes— organizados por los servicios de inteligencia de la época y que están detrás de la progresiva salida del país de este colectivo.

Estos procesos se hicieron más recurrentes y ampliaron a otros colectivos, minoritarios o relativamente minoritarios en el contexto de las nuevas sociedades: uzbecos, tayikos… Además, otras poblaciones de la zona como alemanes, rusos o las propias minorías locales retornaron a sus países (los alemanes volvieron a su país tras la reunificación), alterando sensiblemente el mapa demográfico.

Los incidentes de 2010 en Kirguistán, en Osh y Jalal-abad y más en general en toda la región sur son un buen ejemplo. En ellos el Gobierno perdió el control y los disturbios se extendieron prácticamente por todo el país. El resultado fueron varios cientos de muertos, mayoritariamente uzbecos, así como unas dos mil casas destruidas, principalmente de ciudadanos kirguises de esa etnia. La diferencia de este pogromo con el ocurrido en 1990 es que en esta ocasión no había fuerzas rusas desplegadas en la zona[33].

---

[30] *Ibidem*.

[31] JANI, Feruza. «Relations between Iran and Central Asia». Disponible en: http://enews.fergananews.com/article.php?id=2520

[32] WEISBRODE, Kenneth. *Op. cit.*

[33] VV. AA. «The pogroms in Kyrgyzstan», *International Crisis Group,* Asia Report n.° 193. 23/8/2010.

Sus razones son inciertas y están ligadas a la pobreza y a un odio étnico que crea y permite la libre circulación de rumores combinados, eso sí, con políticas nacionalistas y antiuzbecas. A ello se añade un trato injusto por parte de las autoridades a nivel local (por ejemplo, los kirguises de etnia uzbeca, a los que se asocia al separatismo, han sido deliberadamente excluidos de la Administración y privados de medios de comunicación en su lengua), lo que ha generado temor y un sentimiento de indefensión que ha favorecido a su vez la diáspora y hasta la incorporación de algunos a los movimientos islamistas; y, en el pasado se especuló con que podría propiciar una intervención de las Fuerzas Armadas uzbecas, las más importantes de la región y que disponen de una limitada capacidad de proyección por más que estén anticuadas[34].

Asia Central es una tierra seca y árida, pero con una tradición rural muy consolidada, razón por la que entre los años 60 y 70 se transformó creando un impresionante sistema de regadíos y una inmensa plantación de algodón. Sin embargo, este énfasis en la producción agrícola tuvo consecuencias desastrosas al desviarse los ríos Amu Daria y Sir Daria, principales afluentes del mar de Aral; un desastre medioambiental mayúsculo[35].

Piénsese que la agricultura supone un 19,3 % del PIB del país (la industria un 33,9 % y los servicios el 46,8 % restante), lo que le confiere una particular relevancia. Uzbekistán, Tayikistán y Kirguistán exportan principalmente materias primas para su procesamiento. Solo Uzbekistán exporta más de cuatro millones de toneladas de algodón, un 90 % de su producción.

La economía de Uzbekistán está muy basada en la exportación de sus recursos naturales (oro —el 9 % del PIB del país y más del 30 % de las exportaciones—, gas —el 0,6 % de las reservas mundiales—, petróleo, uranio, algodón y otros productos agrícolas) cuyos precios internacionales han permitido un crecimiento continuado del PIB durante los últimos años. El descenso de los precios de estas materias primas (salvo el

[34] VV. AA. «Kyrgyzstan: widening ethnic divisions in the South» en *International Crisis Group* Asia Report n.° 222. 29/3/2012[34]. (VV. AA. «Great Game in Muslim Central Asia» en *Institute for National Strategic Studies. National Defense University* McNair Paper 47. Enero 1996).

[35] El uso constante del regadío por inundación ha provocado la salinización de las tierras, lo que ha echado a perder 8,6 millones de acres que han debido de retirarse de la producción, esto ha motivado el uso de aditivos químicos para tratar de mejorar la producción con el consiguiente incremento de la contaminación (AHRARI, M. E. «New Great Game in Muslim Central Asia» en *Institute for National Strategic Studies*. National Defense University. McNair Paper 47. Enero 1996).

oro), la crisis económica internacional y la recesión en Rusia (su principal socio comercial) han provocado una ralentización del crecimiento económico que había afectado a la calidad de vida de su numerosa población[36]. El sector minero supone un 25 % del PIB y tiene capacidad para más. Su recuperación tras la pandemia contribuirá a la estabilización del régimen.

Referir que el presidente Shavkat Mirziyoev, desde 2017, ha acometido un proceso de liberalización económica, que ha incluido la liberalización del tipo de cambio. Sus cuentas resultado de la venta de materias primas y de la llegada de remesas han generado una capacidad de financiación frente al exterior equivalente al 3,7 % del PIB[37].

Además, tras las independencias no se pudo mantener el sistema soviético de reparto del agua y comenzaron las tensiones. A ello se suma el incremento de la población, la ampliación de las superficies de cultivo, la cada vez mayor degradación de los sistemas de regadío y la no sustitución del tipo de cosechas (arroz y algodón, que precisan de mucha agua). Todo ello ha agudizado un problema que se plantea en la región como un juego de suma cero que afecta a los sectores sociales más desfavorecidos[38].

Así, el desigual reparto del agua de estos ríos ha hecho que Tayikistán y Kirguistán la utilicen para reequilibrar sus relaciones con Uzbekistán en otros ámbitos, al igual que ha hecho este país (gas). Kirguistán tiene el 40 % de los recursos hídricos y consume solo el 7 % de su agua dejando el resto a los países del entorno; esto les impide utilizar el agua para producir energía durante el invierno al objeto de poder contar con ella en verano. Hay tensiones con Uzbekistán por los proyectos hidroeléctricos tayikos[39].

Una liberación de agua en invierno para la producción de energía podría dañar los cultivos de los países vecinos y su sistema de irrigación y reserva de agua. Los sistemas de irrigación son extremadamente ineficientes como consecuencia de su mal mantenimiento (entre el 50 y el 90 % del agua no alcanza su destino)[40]. Hay pocos acuerdos sobre el uso del agua y los que hay no se cumplen, y si se cumplen no se pagan debidamente.

[36] VV. AA. «Ficha País: Uzbekistán». *Op. cit.*
[37] CESCE. *Op. cit.*
[38] VV. AA. «Central Asia: Water and Conflict». *Op. cit.*
[39] VV. AA. «Ficha país: Tayikistán». *Op. cit.*
[40] AHRARI, M. E. *Op. cit.*

Al no poder mantenerse el sistema soviético de reparto de agua, Kirguistán y Tayikistán recurrieron a cortar el caudal de los ríos con el objetivo de reequilibrar sus relaciones con Uzbekistán, de cuyo gas dependían. Como resultado, las relaciones durante la era de Karimov se caracterizaron por continuos recortes del suministro de agua que causaban importantes pérdidas agrícolas, a los que Uzbekistán respondía a su vez con recortes de gas, que provocaban apagones en los países vecinos durante el invierno[41].

Los problemas de los territorios en disputa unidos a la cuestión del agua han derivado en conflictos interétnicos y de frontera, que rápidamente se tintan con modos étnicos y nacionalistas y conducen a conflictos violentos entre agricultores.

La presencia en la zona de organizaciones como la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) suscrito en 2002, que aglutina bajo liderazgo ruso a muchos de los antiguos miembros de la Unión Soviética, es equiparable en alcance y estructura a la OTAN y es hasta ahora un elemento de estabilidad.

La Organización de Cooperación de Shanghái cuenta con una bicefalia (Rusia y China) que une a países con más población y recursos que suman fuerzas para luchar contra las denominadas tres plagas, reflejo de sus preocupaciones comunes: el extremismo, el separatismo y el terrorismo. Pero también para contrapesar la presencia de otros actores en la región. Cuenta con una estructura permanente de lucha antiterrorista con sede en Taskent. Para algunos analistas, China está instrumentando la OCS, para proyectarse como una alternativa a Rusia como proveedor de seguridad del área.

El valle de la Ferganá como pivote geopolítico de la región

Uno de los centros geopolíticos de la región es, sin duda, el valle de la Ferganá; de allí proviene el célebre rey Babur, fundador de la dinastía Mogol de India, país que conquistó luego de que los uzbecos lo expulsasen de su amado valle, al que añoró toda la vida y aun en su lecho de muerte. Se dice que murió oliendo uno de sus famosos melones. También proviene de allí Abu Abás Ahmadibin Muhammadibin Jatir al-Fargani un célebre matemático del siglo IX.

El valle engrana tres países; incluye las tres provincias (oblast) del nordeste de Uzbekistán (Andijan, Ferganá y Namagan), las tres provincias del sudoeste de Kirguistán

[41] CESCE. *Op. cit.*

(Bakten, Jalal-abad y Osh) y el norte de Tayikistán. Uzbekistán tiene las tierras bajas, Kirguistán las montañas y Tayikistán el acceso oeste con las carreteras y trenes que acceden al valle[42].

Y es que los límites del valle de la Ferganá se entrecruzan desde una pluralidad de perspectivas. Por poner un ejemplo que luego se desarrollará más ampliamente: los pantanos para el riego de Uzbekistán estaban en Kirguistán, mientras que el algodón uzbeko era desmotado en Kirguistán y la ruta necesaria para su transporte corría por Tayikistán[43].

Es el citado valle, un espacio único de unos ciento setenta kilómetros de ancho y trescientos de largo que conecta Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, está rodeado por tres de sus lados por grandes cordilleras que separan cada porción nacional del valle del resto del respectivo país para el que, además y pese a su relativamente reducido tamaño, resulta un centro económico relevante (figura 2).

[42] SMITH ALBION, Adam. «Ferghana Valley», en *Jane's Intelligence Review*. Enero 2007.
[43] KARAEV, Zainidin: «Water diplomacy in Central Asia», en *Middle East Review of International Affairs*, vol. 9, n.º 1. Marzo 2005, p. 2.

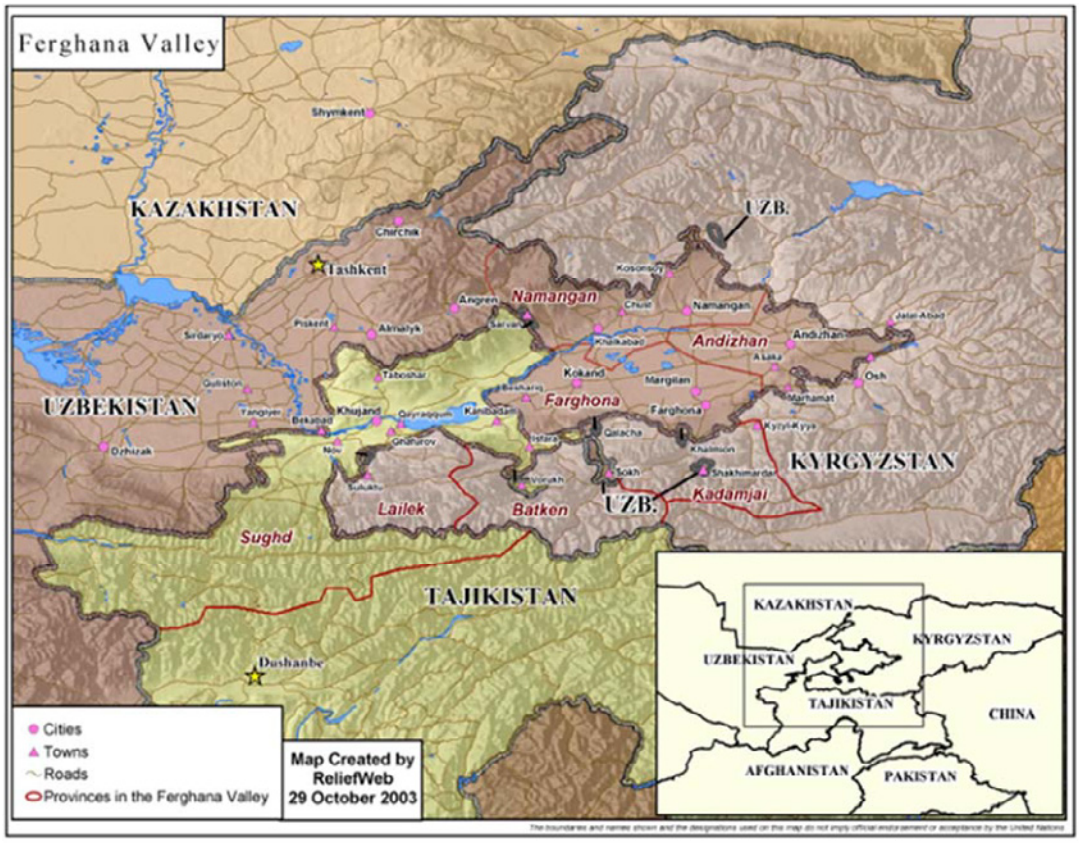


Figura 2. Valle de la Ferganá[44]

De hecho, cuenta con un 25 % de la producción de algodón uzbeca pese a suponer solo el 4,3 % de su superficie total y el 27 % de la población del país incluidas cinco de las diez ciudades más importantes. Incluye, además, el 75 % de la superficie cultivable tayika y en torno al 65 % de la producción industrial de dicho país[45]. Es más, se harían entre las repúblicas intercambios y cesiones de territorios en concepto de *arrendamiento*.

La zona alberga a unos catorce millones de habitantes, con unos índices de natalidad muy altos; más de la mitad son menores de 18 años; un 70 % uzbecos, un 20 % kirguices y el resto tayikos. En el caso del valle de la Ferganá la densidad de población llega en algunos puntos hasta los 2.300 habitantes por kilómetro cuadrado[46], lo cual la convierte en la región más superpoblada de la zona[47].

[44] Mapa del Valle de la Ferganá. Disponible en: https://reliefweb.int/map/kyrgyzstan/ferghana-valley-reference-map
[45] WEISBRODE, Kenneth. *Op. cit.*
[46] *Ibidem*.
[47] RAISA K. Kadirova. *Op. cit.* Figura 8.1.

La cuestión es que las poblaciones se encuentran entremezcladas y existen enclaves étnicos. Los uzbecos constituyen una importante minoría en las regiones tayikas (31 %) y kirguizas (27 %) del valle al tiempo que tienen diferentes orígenes: étnicos, rurales, de clan[48]. Así, contiene un cuarto de los treinta y cinco millones de uzbecos, un tercio de los ocho millones de tayikos y la mitad de los siete millones de kirguices. Con todo, y como elemento de distensión, hay un elevado nivel de matrimonios interétnicos y el multilingüismo está muy extendido.

En el valle de la Ferganá, la destrucción de la guerra civil tayika entre 1992-97 dejó la zona sin industria, y Tayikistán se sumergió en el desempleo y la pobreza. Conforme a sus propias estadísticas, en 2009 el 53 % de la población es pobre y el 17 % muy pobre. El salario medio mensual es de 50 dólares. El proceso de desindustrialización ha conducido al país del 63 % de población rural en los años 80 al 77 % en 2009. Además tiene un grave déficit en la producción de energía eléctrica[49].

La parte kirguiza dependía de los subsidios soviéticos a la agricultura y ganadería. Y en la porción uzbeca la mala gestión de los recursos ha ocasionado el desastre de la agricultura y de la industria asociada. Una población mayoritariamente menor de 18 años se ha visto forzada a la emigración a Rusia o Kazajistán. El desempleo alcanza cotas difícilmente comprensibles. Y es que el valle ha experimentado un profundo empobrecimiento ante el colapso del modelo soviético y la desaparición de la industria, así como por falta de recursos económicos, lo que ha supuesto un incremento notable del desempleo (se sitúa entre el 70 y el 80 % de la población)[50] y tensiones entre los distintos países. A ello se suma que Taskent se hace con los productos del valle sin que los retornos sean equiparables.

[48] AHMEDOVA, Fatimajon y LEITICH, Keith A. «Ethnic and Religious Conflict in the Ferghana Valley», en *Journal of Central Asian Studies*, vol. 6, n.º 1. Otoño-invierno 2001, p. 2.
[49] MATVIVA, Anna. «Tajikistan: 'Revolutionary situation or a Resilient state», en *EU. Central Asia Monitoring*, n.º 12. Diciembre 2009.
[50] VV. AA. «Islamic Movement of Uzbekistan (IMU)». *Jane's Terrorism and Insurgency Centre*. 21/2/2013.

El entorno geopolítico

La zona se encuentra rodeada por cuatro potencias nucleares (Rusia, China, India y Pakistán) e incluye también zonas tan profundamente inestables como Afganistán o los brotes de separatismo uigur.

Kipling consideraba que el *Gran Juego* lo ganaría aquel que fuera capaz de construir la red ferroviaria más poderosa. Hoy los ferrocarriles —la principal vía de transporte de mercancías en Uzbekistán— parecen haber sido complementados —aunque no substituido del todo— por oleoductos[51].

La región se presenta como un corredor comercial que conecta China, el gigante asiático, con los mercados europeos. Y es que es esta un área de expansión en la que el comercio es la punta de lanza, a lo que se suman consideraciones geopolíticas no menores: el acceso terrestre directo a Irán y la aproximación al mundo occidental mediante la construcción del ferrocarril transasiático.

Figura 3. Iniciativa de la Ruta de la seda en Asia Central[52]

El International North-South Transport Corridor (INSTC) une las ciudades de Bombay, Teherán, Bakú, Moscú y los puertos comerciales de Bandar Abbas y Bandar Anzali en Irán. Incluye la línea férrea Bars-Tiblisi-Kars, una ruta de alta velocidad que cruza de este

[51] *Ibidem.*
[52] https://www.oboreurope.com/en/beltandroad/one-belt/

a oeste vía Aqtau, un puerto kazajo en el Caspio. A ello se suma un corredor internacional de transporte multimodal norte-sur y que une el puerto de Bombay al puerto iraní de Chabahar por barco. A lo que habrá que añadir, si se cumple lo ya acordado, el ferrocarril transafgano, una línea de 573 kilómetros entre Mazar-e-Sharif y Peshawar, vía Kabul y que dará acceso a Uzbekistán a los puertos paquistaníes del Golfo[53].

Referir que en junio de 2022 tuvo lugar en Turkmenistán la Cumbre del Caspio. Esta cumbre de los cinco países limítrofes (Azerbaiyán, Rusia, Irán, Kazajistán y Turkmenistán) tuvo lugar a pesar de la guerra de Ucrania y contó con la presencia del presidente Putin, demostrando la interacción existente entre la reedición del *Gran Juego* que está teniendo lugar en el Cáucaso con el que se desarrolla en Asia Central. En ella los participantes sincronizaron sus relojes sobre su alineamiento con la *Convención sobre el Estatuto Jurídico del Mar Caspio*, suscrito en 2018, de modo que la región podría convertirse en el centro de varios corredores este-oeste y norte-sur[54].

La *Cumbre* se celebró apenas 5 semanas después de que Rusia se hiciera con Mariúpol y con ello se asegurara su total supremacía sobre el mar de Azov y el estrecho de Kerch que une el mar Negro, a través del mar de Azov, con las principales vías fluviales de Rusia, incluidos el río Don y el río Volga, garantizando el tránsito marítimo desde el mar Negro hasta Moscú y San Petersburgo. Rusia se ha hecho así con el control de un sistema integrado de vías navegables, que conecta el mar Negro y el mar Caspio con el mar Báltico y con la Ruta Marítima del Norte, es decir, una vía marítima de 4.800 km de longitud, que enlaza el océano Atlántico con el océano Pacífico, pasando por las costas rusas de Siberia y del Lejano Oriente. Esto supone la materialización de la tesis de Mackinder sobre el *Heartland*, de acuerdo con la cual quien controle Europa del Este, controla el *Heartland* y quien controle el *Heartland*, controla la *isla mundial*[55].

En fin, todos los países de Asia Central tienen políticas exteriores multidireccionales con las que buscan un equilibrio de fuerzas. Como resultado, en una aparente reedición, hoy

[53] «Uzbekistan an economic role model for Central Asia´s Belt and road Initiative» en *Silk and Road Briefing.* 2/7/2021. Disponible en: https://www.silkroadbriefing.com/news/2021/07/02/uzbekistan-an-economic-role- model-for-central-asias-belt-road-initiative/

[54] CACHINERO, Jorge. «Ucrania y el 'Gran Juego' entre Occidente y Rusia y China en Transcaucasia», *El blog de Jorge Cachinero*. https://abcblogs.abc.es/jorge-cachinero/otros-temas/ucrania-y-el-gran-juego-entre-occidente-y-rusia-y-china-en-transcaucasia.html

[55] *Ibidem*.

se incorporan al juego (geopolítico y también geoeconómico) otros actores como Irán, China, Turquía, Pakistán, Arabia Saudí, Estados Unidos o la propia Unión Europea, configurando un difícil escenario estratégico en el que participan actores globales y regionales con intereses cruzados (como las rivalidades iraní-turca o iraní-saudí, acaecida a partir de la Revolución islámica por un intento de ambos países por expandir sus áreas de influencia)[56].

En cualquier caso, la presencia de Rusia —un país con un territorio equivalente al 25 % de la superficie terrestre y un PIB ligeramente superior al de Italia— es, hasta ahora, la piedra angular del equilibrio en la región. No en vano lleva cerca de trescientos años ejerciendo su control y hay numerosos ciudadanos de etnia rusa residentes en ella. Por esto, y por su experiencia e idioma, cuenta con la mejor información y el mejor conocimiento del área.

Rusia es también el destino preferente para la emigración de la zona (sus remesas supusieron el 26,7 % del PIB de Tayikistán —un millón de tayikos son emigrantes y sobre medio millón trabajan en Rusia— el 31,3 % del de Kirguistán y el 11,6 % del de Uzbekistán) y ha hecho importantes inversiones, con acuerdos de construcción de gaseoductos para la exportación de gas uzbeko y turkmeno y la extracción de petróleo y gas[57]. No obstante, los rusos no consideran haber recibido el reconocimiento que se les debiera y albergan resentimientos. Las celebraciones o no de la victoria de la Segunda Guerra Mundial y el cómo son un indicador de esta contradictoria relación.

Cada país de la región tiene su propia política exterior, pero conserva toda suerte de lazos con Rusia: el ruso es la lengua franca de todos ellos y la de la cultura. Kazajistán y Kirguistán buscan el equilibrio entre los actores presentes en la zona (Rusia, China y Estados Unidos) mientras que Uzbekistán pretende ser el líder regional y oscila entre aproximarse a Washington, lo intentó en 2005, pero los sucesos de Andijan —una violenta represión de manifestantes en esa ciudad que dejó varios cientos de muertos civiles, se habló de hasta 1.700— suscitaron la condena internacional del régimen y no lo hicieron posible, y su alianza estratégica con Moscú en cuya órbita se sitúan todos; Rusia se convierte en mediador y decisor extremo de las políticas, mientras los países

[56] AHRARI, M. E. «New Great Game in Muslim Central Asia» en *Institute for National Strategic Studies. National Defense University*. McNair Paper 47. Enero 1996.
[57] MARTÍNEZ LAÍNEZ, Fernando. *Op. cit.* 214.

luchan por sacudirse su tutela. Su red de relaciones e infraestructuras se dirige hacia Moscú.

Así, la presencia militar rusa se concentra en Kazajistán, Turkmenistán y Uzbekistán. En Kirguistán, un caso único, Rusia abrió una base militar a cuarenta kilómetros de Biskek equilibrando la presencia de la base norteamericana de Manás, abierta entonces con su licencia para operar en Afganistán. Rusia controla hoy las bases militares de Baikonur, Sary-Shagan y Balkhash en Kazajistán, la base aérea de Kant en Kirguistán, y la base militar de Dushanbe en Tayikistán.

Sigue siendo el principal socio comercial de Uzbekistán y representa más de la mitad de la inversión que recibe el país. La política de sustitución de importaciones que ha llevado a cabo el Gobierno de Putin tras la imposición de sanciones por parte de Estados Unidos y la UE ha tenido consecuencias positivas para Uzbekistán, que en 2017 incrementó un 17 % las exportaciones uzbecas a Rusia[58].

Y es que la guerra de Ucrania reverbera en la zona y genera sentimientos contradictorios en países que otrora fueran parte del espacio soviético. Para empezar, las fluctuaciones del rublo han reducido el valor de las remesas y, además, no son pocos los inmigrantes que han perdido su trabajo. La narrativa rusa es la más difundida por la penetración de los medios de comunicación de este país.

Políticamente, Kazajistán, Uzbekistán y Tayikistán no pueden apoyar abiertamente a Rusia en este conflicto por los paralelismos existentes con Ucrania, pero tampoco pueden oponerse, por los lazos políticos y económicos con esta. Y además de las preocupaciones económicas, también hay el temor a nuevas «operaciones especiales» para la protección de los rusos étnicos.

No en vano, Kazajistán y Rusia comparten la segunda frontera terrestre más grande del mundo (6.846 km) y la parte norte del país alberga una importante comunidad rusa. Kazajistán cuenta con población y territorio suficiente para erigirse en la potencia regional de Asia Central.

Es este un país cuya existencia fue ya cuestionada por el propio presidente Putin, que aseverara que el Estado kazajo no había existido hasta Nursultán Nazarbayev —primer presidente del Kazajistán independiente—, cuestión que, con relativa frecuencia, se

[58] CESCE. *Op. cit.*

reitera en declaraciones públicas de miembros de la comunidad política rusa[59]. Conviene no olvidar, en este sentido, el despliegue de tropas de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva *(*OTSC) como consecuencia de los disturbios provocados en enero de 2021 por la subida del precio del gas licuado; se adujo que habían sido un acto de terrorismo. El grueso de los 2.500 soldados desplegados eran rusos; esta intervención reitera el papel clave de Rusia como proveedor de seguridad en la región.

El presidente Karimov, desde la independencia, auspició si no un régimen de aislamiento, sí de separación del entorno; en cualquier caso, no promovió políticas amistosas hacia los países vecinos. Así, en 2008, suspendió su participación en la Comunidad Económica Euroasiática (CEE). Y en 2012, Uzbekistán se retiró de la OTSC y limitó su participación en la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), intentando escapar de la órbita rusa mientras trataba de reequilibrar sus relaciones buscando el apoyo de Occidente y China[60].

Pero desde 2016, tras el fallecimiento de Islam Karimov, el presidente Mirziyóyev dio un giro a esta política buscando el mismo equilibrio pero con una mayor apertura y pretendiendo, adicionalmente, una mayor concertación con los vecinos. Así en julio de 2022, Tashkent albergó una cumbre sobre «Seguridad y Desarrollo Económico en Afganistán», y eso tras recibir un ataque desde territorio afgano reivindicado por el Estado Islámico, además de las ya citadas de cooperación regional.

En este sentido, también Uzbekistán, se ha incorporado como observador a la Unión Económica Euroasiática (EAEU en las siglas de su denominación inglesa) auspiciada por Rusia, en un quiebro respecto de la política de Karimov que como se ha visto, se retiró de la CEE, su predecesora.

Las exportaciones de bienes y servicios a la EAEU durante el primer semestre de 2022 alcanzaban 2,4 billones de dólares y las importaciones los 4,6, con un incremento de un 32,4 %. Su incorporación como miembro pleno le daría acceso de libre comercio a Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Rusia. Eso requerirá algunas reformas por parte de la EAEU, si bien tal eventualidad serviría para reequilibrar el creciente empuje de China en la región.

[59] BUSTOS, Alex. «¿Cómo ven el conflicto Rusia-Ucrania los países exsoviéticos?», en *Diario Público.* 23/4/2022. Disponible en: https://www.publico.es/internacional/ven-conflicto-rusia-ucrania-paises-exsovieticos.html

[60] VV. AA. «Ficha país: Uzbekistán». *Op. cit.*

Los intereses de China comienzan en la frontera de Xinjiang. El país intenta integrar económicamente este territorio y evitar que se contamine de la inestabilidad de la zona, lo que, a juicio de algunos analistas, parece haber generado en los dirigentes del país una suerte de paranoia. Por tales razones China, primaba una aproximación securitaria en cuyo contexto impulsaba la resolución de las disputas fronterizas existentes entre Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán, así como avanzar en la cooperación en defensa con vistas a proteger sus intereses en la zona y erradicar los movimientos extremistas como el Movimiento Islámico del Turkestán Oriental (ETIM por sus siglas en inglés) evitando que se instalen en Xinjiang alterando sus equilibrios internos.

Y es que, China alberga poblaciones de huis (musulmanes chinos de etnia han, unos diez millones), uigures (musulmanes de una etnia turca, ocho millones en el mundo), así como grupos de kirguices, tayikos y mongoles con familiares a un lado y otro de la frontera[61].

China también se aproxima a la región conforme a su política general de acceso y control de los recursos, así como con la intención de contener o limitar la presencia militar de otros actores en esta zona de su interés, es el programa conocido como la *Franja y Ruta de la Seda* (OBOR en su denominación en inglés). La idea de la *Nueva Ruta de la Seda* que da nombre al programa es un concepto definido en el siglo XIX por el geógrafo alemán Ferdinand von Richthofen para describir el entramado comercial y caravanero que unía China con el Mediterráneo. No hay parte en el mundo más apropiada desde el punto de vista histórico que Asia Central para hablar de ella.

Hay un programa político y de inversiones e infraestructuras que acredita la relevancia que tiene China en la región. De hecho, se ha convertido en uno de los mayores socios comerciales, con un comercio bilateral que supera los 40.000 millones de dólares —20 veces más que a principios de siglo— y que representa aproximadamente el 20 % de todas las exportaciones y el 37 % de las importaciones de los cinco países de la región[62]. Un comercio, además, en crecimiento. Solo Uzbekistán tiene más de 1.500 empresas chinas dentro de su territorio. En 2018, el comercio entre China y Uzbekistán aumentó

[61] AHRARI, M. E. *Op. cit.*

[62] SIERRA, Ander. «China y Rusia en Asia Central: ¿cooperación sin límites?», en *Descifrando la guerra.* 4/4/2022. Disponible en: https://www.descifrandolaguerra.es/china-y-rusia-en-asia-central-cooperacion-sin-limites/

un 48,4 %, alcanzando los 6.260 millones de USD[63]. No obstante, aún persisten en la región sentimientos antichinos resultado de muchos años de propaganda soviética.

Rusia y China, países vecinos, comparten la visión sobre Asia Central; ambas buscan mantener su estabilidad e impedir el acceso de terceros. Además, también convergen en la región como miembros de tres asociaciones: la EAEU, liderada por Rusia, la OBOR y la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), encabezadas por China. Ambos países han establecido una suerte de «división del trabajo» no excluyente en materia económica y de seguridad, de modo que, si bien ambos han conseguido coordinar sus intereses estratégicos en esta región, muchas veces contrapuestos, no han integrado las iniciativas que promueven cada uno de ellos por la rivalidad de fondo existente entre ellos. La OCS no ha entrado en el ámbito económico, y la EAEU no ha profundizado en su relación con la OBOR, sin perjuicio de eventuales solapamientos[64].

Pero la guerra de Ucrania ha podido alterar los equilibrios vigentes de esta relación cooperación/competición propia de un cártel. Rusia ha estado perdiendo paulatinamente presencia económica y política en la región; y esta guerra puede haber acelerado tal declinar, por más que mantenga su potencial militar y la cooperación con los países de la región. A ello se suma el vacío geopolítico derivado de la salida de Estados Unidos de Afganistán, que de este modo se aleja de Oriente Medio y del sur de Asia Central y se acerca al Indopacífico. Mientras la presencia económica de China crece en una nueva reedición de su ascenso pacífico a nivel local. La oportunidad que se le presenta a China es innegable.

Este acuerdo con Rusia supone una reedición inversa de la semi o pseudoalianza que mantuvo con los Estados Unidos, auspiciado por Kissinger, que se inició con la célebre visita de Nixon al país en 1972 y que protegían a China entonces frente a aquel país. En cualquier caso, con su relación con Rusia, China se protege por el norte, para tener las manos libres y alcanzar sus ambiciones por el sur: Taiwán y el mar de China.

Ambos países comparten 4.000 kilómetros de frontera y un pasado cargado de desavenencias; además, la desértica Siberia es el *hinterland* natural de una China superpoblada —y lo es más con el calentamiento global; China al contrario que Rusia tiene el 20 % de la población y el 7 % del territorio del planeta—. Es, por ello, que esta

63 https://www.silkroadbriefing.com/news/2021/07/02/uzbekistan-an-economic-role-model-for-central-asias-belt-road-initiative/

64 SIERRA, Ander. «China y Rusia en Asia Central: ¿cooperación sin límites?». *Op. cit.*

relación es percibida como de carácter coyuntural, pero con todo, priorizada por China[65]. Y un triunfo chino en este *hinterland* natural ruso, además del simbolismo que tal desplazamiento tendría como consecuencia el envolvimiento estratégico de este país en Asia, con todo lo que implica, incluido el cierre del Ártico.

Irán —que durante el periodo soviético había ignorado la región— indudablemente es otro actor de primer nivel por razones geográficas, históricas, culturales y económicas, a las que se suman la presencia de minorías étnicas a uno y otro lado de la frontera; ello obliga a equilibrios complejos con cada uno de los países y con el conjunto de ellos. El sufijo «*ista*», que significa «*lugar*» y que sirve de gentilicio para los países de la zona, es de origen persa.

Es este un espacio ligado al mar desde el que considera que puede escapar al cerco de las potencias occidentales y que identifica como uno de sus patios traseros. Por su parte, estos países valoran la situación estratégica de Irán y la posibilidad de acceso a los mares meridionales, una vía de escape del Imperio ruso.

Irán, se muestra particularmente activo con el nuevo milenio, realizando una aproximación a la región basada en el pragmatismo, al tiempo que se ha servido de las ventajas que le confiere la geografía. Así, forma parte de organizaciones como la OCS y la EAEU y en proyectos de infraestructuras como el OBOR o el corredor INSTC. En la mejor tradición diplomática, ha sabido explotar la rivalidad sino-india para erigirse en la pieza clave del entramado económico que pretenden tanto separadas como conjuntamente las dos potencias asiáticas, lo que convierte a Irán, por un lado, en la vía de entrada de las mercancías chinas y centroasiáticas por medio del corredor Asia Central-Sudeste Asiático; y por otro el proyecto indio del corredor de Chabahar[66].

[65] WEISBRODE, Kenneth. *Central Eurasia: Prize or Quicksand?* Adelphi Paper. The International Institute for Strategic Studies, 2001.

[66] PASTOR GÓMEZ, Juan Carlos. «El interés hacia Asia Central en la política exterior iraní», en Revista Atalayar. 28/9/2021. Disponible en: https://atalayar.com/blog/el-inter%C3%A9s-hacia-asia-central-en-la-pol%C3%ADtica-exterior-iran%C3%AD-la-geopol%C3%ADtica-del-caspio-y-los

Figura 4. Acuerdo de Ashgabat[67]

Para lograrlo y generar el clima de confianza preciso, ha llegado a acuerdos sobre la distribución territorial del mar Caspio. Durante la era soviética este tenía el estatus de lago interior. Con las independencias de las repúblicas centro asiáticas ha aceptado modificar el estatus jurídico del mar, lo que es ostensiblemente perjudicial para sus intereses. Irán, que antes se repartía equitativamente el lecho marino, solo le quedan 724 km^2 de la explotación marítima, siendo Kazajistán el país más beneficiado con 2.320 km^2.

A Kazajistán, Irán le permite escapar de Rusia y llegar al mar, haciendo uso de los puertos iraníes para la exportación de mercancías. El «camino iraní» es la ruta más rápida para el gas y el petróleo kazajos: por ello y, a pesar de las presiones, está estudiando un poliducto que uniría Kazajistán, Turkmenistán e Irán con un flujo diario de cerca de un millón de barriles[68].

Tayikistán es el único Estado procedente de la antigua Unión Soviética que habla un dialecto del farsi y la población siente como propia la herencia cultural persa, a pesar de ser mayoritariamente sunita[69]. Durante la guerra de Afganistán, Irán utilizó su territorio para armar a sus aliados de la Alianza del Norte.

[67] https://www.insightsonindia.com/2021/03/05/international-north-south-transport-corridor/
[68] PASTOR GÓMEZ, Juan Carlos. *Op. cit.*
[69] VV. AA. «Ficha país: Uzbekistán». *Op. cit.*

Irán, ha estado presente en su vida política ejerciendo un papel pacificador, particularmente durante su guerra civil (1992-1997) y después con una política de *soft power* con vistas a rellenar el vacío de poder. Los planes de articulación de un eje geopolítico y cultural que vincule Teherán con Dusambé, vía Herat, aún resultan del agrado tayiko —el Uzbekistán de Karimov le impuso un bloqueo que virtualmente ahogaba su economía[70]—, aunque la proximidad cultural representa un desafío, ya que un espacio cultural persa transfronterizo choca con la narrativa historiográfica oficial[71]. No obstante proyectos como la Universidad Abierta Iraní, acogen a cerca de 700.000 estudiantes tayikos[72].

Las relaciones con Uzbekistán son deudoras de los deseos de estabilidad regional de ambas partes. Estas comparten frontera con Afganistán como de los proyectos de infraestructuras que promueven y que a ambos interesan, lo que se traduce en términos de apoyo político.

Turkmenistán mantiene frontera terrestre y marítima con Irán, y aunque las relaciones son estables no son tan intensas como podrían ser, considerando que Turkmenistán es el cuarto país con mayores reservas de gas del mundo. Este país tiene interés por abrir una salida de su gas al mercado internacional a través del golfo Pérsico. Ello se debe al proceso de turcomanización emprendido por Turkmenistán, pero también a la ya referida política de «neutralidad permanente» de este país. A lo que la marginación de cualquier tipo de etnia no turkmena, como las minorías uzbeka y kirguiza, imposibilitan las relaciones cordiales de este país con sus vecinos, y dificultan eventuales soluciones regionales multilaterales[73].

La llegada al poder del partido AKP en Turquía supuso una revisión de la política exterior del país. Esta fue ya definida por Ahmet Davutoglu en su libro *Stratejik Derilik* (*Profundidad estratégica*), publicado en 2001. De hecho, Davatoglu ha sido desde 2002 ministro de Exteriores turco y de 2014 a 2016 primer ministro del Gobierno de Erdogán. Su propuesta es una nueva mirada hacia Oriente, hacia los territorios de etnia turca, hacia el antiguo imperio, pero evitando problemas con los vecinos. Es el neootomanismo, un movimiento que combina turanismo (panturquismo) y panislamismo con viejas

[70] AHRARI, M. E. *Op. cit.*
[71] DE PEDRO, Nicolás. «Asia central y el aislamiento iraní», en *Opinión CIDOB*. Octubre, 2012.
[72] PASTOR GÓMEZ, Juan Carlos. *Op. cit.*
[73] *Ibidem.*

miradas imperiales. En 2009 creó la Organización de Estados Turcos de la que forman parte Turquía, Azerbaiyán, Uzbekistán, Turkmenistán y Hungría (como observador).

Turquía considera Asia Central una esfera natural de influencia política debido a sus vínculos lingüísticos y culturales. Se ha servido del *soft power* en forma de educación, medios de comunicación… promoviendo la afinidad cultural y política. Es un socio comercial importante de los países de la región particularmente de Turkmenistán y Uzbekistán. Y ha extendido su colaboración al ámbito militar y la venta de armas (drones, vehículos blindados) a países como Turkmenistán (en este ámbito la cooperación es limitada por la aludida «neutralidad permanente» del país, aunque le ha vendido su buque insignia una corbeta), Kazajistán y Kirguistán (con los que también realiza ejercicios conjuntos) e incluso Tayikistán (que rivaliza con Kirguistán y que ha adquirido drones turcos, aunque también iraníes)[74].

En 2022 Uzbekistán y Azerbaiyán alcanzaron un acuerdo de cooperación energética cuya hoja de ruta contemplaba también la «cooperación en el territorio liberado de Azerbaiyán». Es el conocido como «corredor de Zangezur», que utilizaría vías de tren abandonadas de la Unión Soviética para atravesar la provincia de Syunik en Armenia y que cuenta con el respaldo de Turquía[75].

Las relaciones de Estados Unidos con la zona también son complejas. No se olvide este país es una potencia marítima y estamos en el *Heartland*. Las relaciones con los países de Asia Central lo sitúan ante una contradicción entre sus indudables intereses geoestratégicos y su compromiso a nivel global con los derechos humanos, la democracia y la economía de mercado. Apoyar modelos autoritarios no parece hoy una opción atractiva a nivel global, por lo que sus alianzas estratégicas con los países de la región solo han podido ser limitadas por Occidente[76].

Uzbekistán supo hacer valer ante Occidente su importancia como vía de tránsito de suministros militares para Afganistán y, en contrapartida por su colaboración, obtuvo un cierto «reconocimiento» de su régimen y una mejora de sus relaciones con la UE y Estados Unidos. Tras el 11-S, Karimov se erigió como abanderado en la lucha contra el

[74] «Turquía y Asia Central mucho más que drones». *Bluedomes.* Disponible en: https://bluedomes.net/2022/05/26/turquia-y-asia-central-mucho-mas-que-drones/
[75] https://israelnoticias.com/economia/uzbekistan-y-azerbaiyan-firman-un-acuerdo-energetico-historico/?nowprocket=1
[76] «Turquía y Asia Central mucho más que drones». *Bluedomes.* Disponible en: https://bluedomes.net/2022/05/26/turquia-y-asia-central-mucho-mas-que-drones/

terrorismo islamista en la región, con la legitimidad que ello otorga. Permitió que Washington estableciera una base aérea en Hanabad para apoyar las operaciones en Afganistán. No obstante, los sucesos de Andijan en 2005 y su condena internacional supuso la ruptura de las relaciones con Occidente.

En agosto de 2009, Uzbekistán suscribió con Estados Unidos un acuerdo de cooperación militar que permitía el tránsito de suministros militares a Afganistán. La perspectiva de la retirada de Afganistán, unida al deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y Pakistán, impulsó un acercamiento todavía mayor entre Washington y Taskent[77]. Pero Estados Unidos, tras la expulsión de la base aérea uzbeka de Karshi-Janabad en 2005 y de la base aérea kirguisa de Manas (que en su momento contó con un destacamento español) en 2014, ya no está presente militarmente en la zona.

El presidente Mirziyóyev ha ido más lejos y ha pretendido poner fin al aislacionismo de la época de Karimov y mejorar la imagen. Así ha fortalecido las relaciones con Estados Unido visitando la Casa Blanca en 2018, con objeto de transformar su economía y acceder a créditos internacionales; y ha permitido la visita del alto comisionado de las Naciones Unidas para que evalúe la abolición del trabajo infantil forzado, un requisito largamente exigido por la UE[78].

Uzbekistán y Turkmenistán se sitúan en terrenos opuestos en cuanto a tendencias, aunque hay un franco recorrido de mejora en este ámbito. Uzbekistán ha dado pasos en este sentido según organizaciones como la UE e instituciones como Transparencia Internacional.

En cualquier caso, la retirada norteamericana de Afganistán supone un perjuicio claro para los países de Asia Central y un beneficio dudoso para Paquistán, China, Rusia e Irán en el supuesto de que el país se desestabilice, por más que se les plantee una oportunidad.

Algo parecido, sin tales matices, se reproduce en el caso de la Unión Europea. En 2019, la Unión actualizó su Estrategia para Asia Central. Actualmente existen acuerdos de colaboración y cooperación (ACC) que cubren las relaciones bilaterales, excepto en el caso de Turkmenistán, país con el que se ha celebrado un acuerdo provisional sobre comercio. El nuevo ACC reforzado con Kazajistán entró en vigor en 2020. El ACC

[77] BLANK, Stephen. «The US in Central Asia: Beyond Afghanistan?», *ISN*. 2013.
[78] CESCE. *Op. cit.*

reforzado con Kirguistán se rubricó en 2019 y están en curso las negociaciones con Uzbekistán. Tayikistán también ha expresado su interés en un ACC reforzado[79]. Referir que Kirguistán participa en el Consejo de la Asociación Euroatlántico, la Asociación para la Paz y en el Planning Review Process de la OTAN, a la vez que lo hace en la OTSC, la CEI, la OCS o la EAEU por su fuerte vinculación con Moscú.

El pasado mes de junio tuvieron lugar importantes disturbios en la región de Karakalpakistán —que se saldaron con una veintena de muertos— ante una propuesta de modificación de la Constitución vigente y con los que se pretendía anular la consideración de esta región como soberana y con derecho a la autodeterminación. Es esta una región que ocupa cerca del 40 % del país, con idioma propio y muy próxima a la del cercano Kazajistán, sociedad con la que tienen lazos familiares. La posición de la UE ha sido condenatoria de cualquier exceso y ha pedido el respeto de los derechos humanos mientras la rusa los ha definido como un asunto interno uzbeko. Como puede verse dos líneas de aproximación divergente y que favorecen a Rusia por razones operativas claras.

La presencia de España en la región es deudora de la labor de su majestad el rey y de sus excelentes relaciones; la embajada de Ruy González de Clavijo en Samarcanda en el siglo XV fue un hito, aunque las empresas españolas aún se están posicionando en el área: Maxamam, Mango, Eptisa, Initec-Acs Energía, Acs, Talgo, Isolux-Corsan, Airbus Defence&Space, Laintex, Elecnor, Sercorbe, Técnicas Reunidas.

Kazajistán, por su parte, es un importante proveedor de petróleo (el séptimo mayor en 2021 con un 6 % del total). España fue el noveno mejor cliente de Kazajistán en 2019 (2.165 millones de euros de exportaciones kazajas, en un 95 % petróleo) y el duodécimo mejor cliente en 2020 (1.215 millones de euros, de nuevo en un 90 % petróleo). No obstante, y salvo lo referido, el comercio es de pequeño alcance, sin continuidad y basado en operaciones puntuales. En 2015, 70.700,0 millones de euros en exportaciones de España a Uzbekistán y 2.400 en importaciones[80].

Uzbekistán mantiene embajada en Madrid, aunque los asuntos de España en el país los lleva la embajada en Moscú. De hecho, su cabeza en España entre 2010 y 2011 fue

[79] SOUTULLO, Jorge, GAZZINA, Stefania y RINALDI Niccolò. «Facts Sheets: Central Asia». *Parlamento Europeo.* Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/178/asia-central

[80] VV. AA. «Ficha País: Uzbekistán». *Op. cit.*

Gulnara Karimova, hija del entonces presidente uzbeko y que después sería recluida por sus escándalos. Merece la pena reseñar, precisamente por anecdótica pero no irrelevante (es una expresión de la forma de hacer las cosas), durante el mandato de Karimov, la presencia de artistas como Julio Iglesias o de los jugadores y el presidente del Fútbol Club Barcelona (Joan Laporta) en el país.

Terrorismo, religión y persecución política

Asia Central es un espacio contradictorio y falto de homogeneidad. Así, el sentimiento religioso varía por zonas, y aun dentro de un mismo país, concurriendo diferentes tipos de islam, resultado de la pervivencia dentro del propio régimen soviético de una cultura religiosa tradicional[81].

Como resultado de este régimen dualista en la práctica, existe hoy un islam oficial promovido y controlado desde el Gobierno, una forma suave, heredera de la mezcla entre comunismo y religión de la era soviética y de la tradición sufí local. También existe otro a veces con tintes fundamentalistas que es, además, reflejo de otros problemas o la vía que se utiliza para su articulación; estas formulaciones ultramontanas, en parte procedentes del exterior, han tratado de rellenar doctrinalmente los huecos y carencias de años de represión religiosa, entre otras, la falta de literatura.

La prevención de los países de la zona (como la interdicción de la actividad misionera —incluida la cristiana—, la limitación de estudios en el exterior o incluso la limitación de los peregrinajes), heredera de la cultura política del pasado, se acrecienta, de partida, con los movimientos políticos de fuerzas religiosas ocurridos tras las independencias; y sobre todo con la guerra civil de Tayikistán que, después de la independencia, enfrentó a un gobierno salido del comunismo con las fuerzas de la Oposición Islámica Unida, un grupo construido en torno a un difuso islamismo.

Los islamistas tienen, en general, poca influencia en las políticas de los Gobiernos de la región, especialmente en Uzbekistán, que es profundamente secular y centralista y prohíbe la organización de partidos sobre bases étnicas y religiosas, al tiempo que establece rigurosas medidas de control sobre las actividades religiosas. En Tayikistán el

[81] VV. AA. «Is radical Islam inevitable in Central Asia? Priorities for engagement», en *International Crisis Group*. Asia Report n.º 72. 22/12/2003. AHRARI, M. E. *Op. cit.*

tiempo que estuvieron los islamistas en el poder contribuyó a su modulación y moderación.

No obstante, la cuestión islamista debe ser vista desde una perspectiva multidimensional y no solo en clave religiosa, sino de vertebración y protesta, pues incluye elementos locales y regionales, cuenta con la presencia de «señores de la guerra» mientras sirve para el planteamiento de otros problemas[82]. La frustración y la falta de expectativas constituyen un caladero propicio, mientras la llamada religiosa sirve de banderín de enganche y permite articular la protesta. La miseria y la falta de expectativas pueden hacer del radicalismo una opción atractiva.

Aun es más, la religión, la pobreza crónica y la persecución de los disidentes (que también forma parte de su cultura política) ha creado un ciclo retroalimentado que hace cada giro de tuerca aún más violento[83]. Algunos analistas, como Ahmed Rashid[84], apuntan a que estas medidas pueden acabar por radicalizar a los moderados, además de situar al país bajo los focos de las organizaciones de protección de los derechos humanos y limitar la aproximación de países como Estados Unidos[85]. Pero otros autores apuntan que la intransigencia de Karimov acabó con el problema.

Así, el Gobierno uzbeko es ampliamente criticado por su intransigencia con la práctica religiosa y el riesgo que ello tiene de radicalizar a la población musulmana. Las mujeres han sido a menudo multadas por llevar velo. Quienes frecuentan las mezquitas no controladas son regularmente hostigados. Con el pretexto oficial de evitar pequeños hurtos, en febrero 2012 la policía instaló cámaras en las principales mezquitas de la región de Ferganá, la más conservadora del país en términos de práctica religiosa[86].

Los países del entorno como Tayikistán, particularmente después de la intervención de Estados Unidos, se muestran más tolerantes, pero han endurecido su postura frente a los islamistas (por ejemplo, han prohibido grupos como el *Tabligh* y no permitían cuestionar la intervención norteamericana en Afganistán)[87]. Así, se acusó de extremismo al Partido del Renacimiento Islámico (Islamskaia Partiia Vozrozhdeniia), que conforme al

[82] AHRARI, M. E. *Op. cit.*
[83] SMITH ALBION, Adam. *Op. cit.*
[84] SKINNER, Elizabeth. «Strategic Insight: Russia and Eurasia Enduring Freedom for Central Asia?», *Center for Contemporary Conflict* (CCC). 2002.
[85] JANE'S ISLAMIC AFFAIRS ANALYST. «Central Asia's Muslim keystone».
[86] VV. AA. «Ficha país: Uzbekistán». *Op. cit.*
[87] MATVIVA, Anna. *Op. cit.* ROTAR, Igor. «Kyrgyzstan: imam's killing seen as attack on independent Islam», en *Forum 18.org.*

acuerdo de paz era uno de los grupos opositores con derecho a un porcentaje de puestos en el gobierno, de los que fueron progresivamente cesados. El partido continuó siendo legal hasta que el Gobierno tayiko lo prohibió en 2015.

En este capítulo, no debemos olvidar las reacciones provocadas por el asesinato en Karasu (Kirguistán) de uno de los imanes más importantes del país, Mohamadrafik Kamalov[88]. Este, parece ser, permitió al movimiento Hizb ut Tahrir realizar sus actividades en las dependencias de su mezquita a pesar de ser un partido prohibido en todas las repúblicas de Asia Central. Las propias autoridades reconocieron que su muerte había acaecido dentro de una operación conjunta entre el Servicio Nacional de Seguridad de Uzbekistán y el de Kirguistán[89].

Y es que el valle de la Ferganá es uno de los lugares más píos de Asia Central; no en vano, el islam se estableció allí en el siglo VIII. El valle, ya se ha visto, se resistió a la dominación soviética en los años 20. Es de reseñar que Uzbekistán comparte 137 kilómetros de frontera con Afganistán.

Los movimientos islamistas se extendieron por Asia Central en la década de los 80 en el contexto de la guerra fría, coincidiendo con la guerra de Afganistán y bajo el patronazgo principalmente saudí, que, aprovechando las independencias, envió misioneros procedentes de Oriente Medio a la zona, razón por la que recibieron el apelativo genérico de wahabíes. El islam se convirtió así en un elemento para vertebrar la oposición contra el régimen vigente.

Las dos primeras décadas desde su independencia, el terrorismo centroasiático era regional. Tras el 11-S el número de atentados siguió una tendencia a la baja. No obstante, la guerra en Siria a partir de 2011 y el surgimiento del Estado Islámico constituyeron un punto de inflexión para las organizaciones islamistas centroasiáticas más radicalizadas, las cuales dieron el salto del terrorismo regional a la yihad global[90].

En la década de los 90 también aparecieron organizaciones islamistas como Hitz ut Tahrir, que por más que rechacen la violencia, en Uzbekistán son tratadas sin distingos

[88] ROTAR, Igor. *Op. cit.*
[89] ALONSO, Antonio. «Kirguistán, 2007: oportunidades y desafíos», en *UNISCI Discussion Papers*, n.º 13. Enero 2007.
[90] GOÑI, Helena de. «Terrorismo en Asia Central: Una explicación de los diferentes niveles de radicalización II», *Observatorio del Terrorismo (OIET)*. https://observatorioterrorismo.com/actividades/terrorismo-en-asia-central-una-explicacion-de-los-diferentes-niveles-de-radicalizacion-en-la-region-ii/

como terroristas. En 2004 los miembros de dicha organización constituían allí cuatro mil de los siete mil u ocho mil presos por terrorismo[91].

En el valle de la Ferganá, también a principios de los noventa el movimiento Adolat («justicia»), la rama uzbeca del Partido del Renacimiento Islámico, se hizo con el *oblast* de Namagan e impuso una forma suave de gobierno islámico que duró hasta que atacaron a los estamentos clericales oficiales y la legitimidad de Karimov. En 1992 este reemplazó al gobernador y comenzó la represión. En 1997 se produjo otro estallido de violencia en los *oblast* de Namagan y Andijan tras la decapitación de un jefe de policía lo que condujo a nuevas medidas de represión[92].

En 1998, recién acabada la guerra civil tayika, tras un acuerdo entre las partes (con el beneplácito ruso) que dejaba fuera a los uzbecos (mayormente del valle Kujand), el coronel Mahmud Judoiberdiev de etnia lacai, una etnia uzbeca, invadió ese valle, pero no pudo consolidar su situación ni tomar la capital, por lo que huyó a Uzbekistán[93].

Miembros de Adolat (Juma Namangani y Tahir Yuldashev) en 1997 en Tayikistán crearon el Movimiento Islámico de Uzbekistán, cuyos objetivos eran el derribo en primer término del entonces presidente Karimov, la creación de un emirato en Asia Central y la restauración del orden islámico. Su primera base de operaciones fue el valle de la Ferganá —de donde son no pocos de sus militantes— con vistas a desestabilizar los tres países que engranan en él[94].

Uzbekistán, durante la era Karimov, bombardeó sin autorización posiciones islamistas en Tayikistán y Kirguistán y también realizó operaciones de inteligencia e incluso secuestros, así como operaciones conjuntas con los kirguises[95].

La presión del régimen consiguió expulsar al MIU de Uzbekistán, por lo que tuvo que instalarse en Tayikistán desde donde operaba a través de Kirguistán. Sus miembros también fueron expulsados de allí y se desplazaron a Afganistán. Tras la ocupación de este país por Estados Unidos y las sucesivas operaciones en las que consiguieron acabar varias veces con su cúpula, se han debido instalar en el área tribal de Pakistán

[91] VV. AA. «Uzbekistan heads towards violent regime change», en *Jane's Intelligence Review*. Julio 2005, pp. 12-19.
[92] WEISBRODE, Kenneth. *Op. cit.*
[93] *Ibidem.*
[94] VV. AA. «Islamic Movement of Uzbekistan (IMU)». Jane's Terrorism and Insurgency Centre, 21/2/2013.
[95] WEISBRODE, Kenneth. *Op. cit.*

(FATA) con sus capacidades militares muy mermadas, aunque parece que ahora se han fortalecido en el norte de Afganistán mediante el narcotráfico e incluso han vuelto a operar en Tayikistán: se estima que su fuerza en Pakistán, en 2013, era de unos cinco mil combatientes[96].

Como resultado los miembros del MIU han ido estableciendo sus centros de operaciones en los países limítrofes a Asia Central. La vuelta de los antiguos combatientes de Siria e Irak, que en su mayor parte eran miembros de este partido los ha devuelto a estas bases limítrofes con sus países toda vez la imposibilidad de retorno a los mismos por las represalias de que serían objeto.

El MIU ha concertado sus actuaciones con grupos talibanes y con Al-Qaeda, a cuyo lado ha combatido; de hecho, un grupo (Unión de Yihad Islámica de Uzbekistán) se desgajó del MIU para integrarse en Al-Qaeda[97] y después el propio MIU acabo jurando fidelidad al ISIS e integrándose como parte del Estado Islámico en el Gran Jorasán. Asimismo, desde su base afgana, ha establecido contactos con otros grupos yihadistas, especialmente Tehrik-e-Taliban Pakistán (TTP), con el que llegaron a realizar actuaciones espectaculares.

Hitz ut Tahrir es un partido panislámico prohibido en los tres Estados, aunque presente en ellos desde 1990. No obstante, este rechaza la violencia e intenta basar su acción política en la predicación y la pedagogía compartiendo en parte los fines del MIU; pero también promueve una identidad común islámica a escala global, así como su dimensión trasnacional. Esto es un factor de cohesión que lo diferencia del MIU y lo acerca a unas poblaciones que rechazan el dominio de barones locales no menos que la presencia de unas fronteras que condicionan su vida diaria[98]. Pero la comunidad de fines con el MIU sitúa la violencia a solo un salto. Algunos investigadores estimaban que en 2007 podrían contar con entre treinta mil y cincuenta mil miembros, cifra que se ampliaría si se consideran simpatizantes a sus familias.

Es una organización estrictamente clandestina que actúa como un partido populista, un *Catch all Party* («partido atrápalo todo»), que sin formular soluciones concretas plantea el islam en términos genéricos como respuesta a cualquier problema. El espacio de anomia y pérdida de referencias que dejó la implosión de la URSS es un excelente marco

[96] VV. AA. «Islamic Movement of Uzbekistan (IMU)». *Op. cit.*
[97] VV. AA. «Uzbekistan heads towards violent regime change». *Op. cit.*
[98] GALINA Yemelianova. *Op. cit.*

de expansión. Así, sus bases son jóvenes de un nivel de formación bajo e incluye un 10 % de mujeres[99]. El IRP, legal en Tayikistán, se diferencia por sus posiciones más moderadas y oficialistas derivadas de haberse incorporado al poder.

Con todo, Hitz ut Tahrir es visto como una amenaza mayor que otros grupos que están operativos en el valle de la Ferganá aunque menos organizados y con menos fuerza: Akramiya, *Uzun Socollar* («Barbas Largas») o *Islam Lashkarlari* («Ejército Islámico»)[100].

Lo que está claro es que tras la intervención norteamericana en Afganistán y las normas antiterroristas tanto el MIU como Hitz ut Tahrir quedaron muy debilitados. No obstante, a partir del año 2011, se observó un ligero incremento en el número de ataques. Kazajistán, que hasta entonces estaba libre, sufrió varios ataques con víctimas mortales. En el 2015, el Estado Islámico había penetrado en Asia Central y estaba ganando adeptos. De hecho, militantes tayikos del Estado Islámico emitieron un vídeo declarando la yihad contra el gobierno secular[101].

Asia Central fue el tercer mayor proveedor de combatientes islamistas en las guerras de Siria e Iraq, con más de 5.000. No obstante, la región muestra índices de radicalización más bajos que otros países, si bien es cierto que, en números absolutos, la presencia de centroasiáticos en Siria e Iraq fue alta. Por ello es por lo que se especula con que estos hubieran sido reclutados entre emigrantes en Rusia, y no en sus países de origen[102].

En el caso de Kazajistán 1 de cada 72.000 kazajos fueron a combatir en Siria, en Kirguizistán fue 1 de cada 56.000, en Tayikistán 1 de cada 40.000 y en Uzbekistán 1 de cada 58.000. Frente a 1 de cada 5.300 jordanos, 1 de cada 6.500 del Líbano, 1 de cada 7.300 de Túnez y 1 de cada 18.200 de Arabia Saudí[103].

Afganistán, tras la ascensión de los talibanes de 2021, es obviamente también una fuente de inquietud para la región. Tras esta, los tres países fronterizos, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán reforzaron su presencia militar en la frontera con apoyo ruso. Y es que, Rusia dispone de una gran base militar en Tayikistán y ha proporcionado logística y adiestramiento a las tropas fronterizas tayikas desde hace décadas. En agosto de 2021, Rusia realizó un ejercicio con tropas tayikas y uzbekas cerca de la frontera

[99] *Ibidem.*
[100] ALONSO, Antonio. *Op. cit.*
[101] GOÑI, Helena de. *Op. cit.*
[102] *Ibidem.*
[103] *Ibidem.*

afgana. Y en octubre de ese año, la OTSC desarrolló otros ejercicios militares en Tayikistán[104]. Estos, junto con la intervención en Kazajistán, acreditan el relevante papel que la OTSC sigue desempeñando en la región.

En octubre de 2021, tuvo lugar una reunión con delegados talibanes en la ciudad fronteriza uzbeka de Termez para debatir cuestiones comerciales y la interacción económica, garantizar la seguridad fronteriza y la cooperación en materia de energía, transporte y comercio internacional, así como el proyecto ferroviario que conecta Termez con la ciudad paquistaní de Peshawar a través de Afganistán[105].

Tayikistán no reconoce a los talibanes en tanto que estos excluyen a los tayikos étnicos, que son la cuarta parte de la población; y además es el tercer país en número de refugiados afganos. Los talibanes acusan a Tayikistán de haber asilado a la oposición afgana, por lo que ellos debían amparar a la oposición tayika. En 2022 el Estado Islámico en el Gran Jorasán atacó desde Afganistán objetivos en Tayikistán y Uzbekistán. A esta organización, que como hemos visto integraba al MIU, se la estimaban en 2019 unos 2.000 combatientes.

Tras la invasión rusa de Ucrania y la marcha de la guerra, que tiene remedos en la región de la fracasada experiencia afgana, pueden haber estimulado a los talibanes a alterar los equilibrios geopolíticos de la región, ante una Rusia con sus medios militares comprometidos por la guerra de Ucrania, lo que privaría de su apoyo a los países de la región. Esto, por ejemplo, ha comprometido sus planes de reforzar las bases en Kirguistán y Tayikistán prevista para finales de 2022 mientras en Afganistán se recluta a miembros de las etnias tayika y uzbeka para una «gran yihad en Asia Central»[106].

Podemos concluir que el resultado de las políticas represivas con las que se ha abordado la problemática religiosa, y en general cualquier forma de disidencia o queja, y que confunde tradicionalismo con radicalidad, es que han echado a la oposición en manos de los islamistas por más que se haya disminuido exitosamente su fuerza. Esto es importante en clave de futuro al solaparse uno y otro término. Al mismo tiempo, los Gobiernos, particularmente el de Uzbekistán, han utilizado la presencia del terrorismo —

[104]«Zhar Zardykhan Asia Central teme aumento de militancia en Afganistán mientras Moscú invade Ucrania». *Globalvoices.org.* 1/6/2022. https://es.globalvoices.org/2022/06/01/asia-central-teme-aumento-de-militancia-en-afganistan-mientras-moscu-invade-ucrania/ 1/6/2022.
[105] SOUTULLO, Jorge, GAZZINA, Stefania y RINALDI Niccolò. *Op. cit.*
[106] «Asia Central teme el aumento de militancia en Afganistán mientras Moscú invade Ucrania». *Op. cit.*

que no ha supuesto un riesgo real para la estabilidad de la región— como una suerte de patente de corso para abordar cualquier problema mientras se reclama el apoyo de Occidente en este empeño con el fin de escapar de la órbita rusa.

Conclusiones

Factores polemológicos son las causas que subyacen en los conflictos; estos no son fenómenos monistas, sino pluricausales. La concurrencia de varios los hace más probables, pero no los asegura. Y es que no cabe el determinismo en la medida en que sucesos que en un momento y en una sociedad han sido causa de conflictos, en otro momento y en la misma sociedad no lo han hecho; lo que no hace tampoco a los conflictos fenómenos únicos aunque sí singulares y de relativa predictibilidad.

Asia Central se presenta como un espacio lejano y cercano al mito, que por tal motivo no constituye un especial atractivo para los occidentales, al haberse sumado la oscuridad del telón de acero a un mestizaje cultural cuyos componentes resultan ajenos a las sociedades occidentales. Un espacio simultáneamente «de» y «en» transición, donde convergen una pluralidad de fuerzas e intereses de actores regionales y globales.

Ferganá es el corazón que engrana los tres países centrales del área (Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán) y sus problemas, planteando disputas con un componente emocional.

Ciertamente, la colonización es un trauma para las sociedades que la padecen, pero la descolonización lo es también, y no menor. Y todo proceso de independencia supone, de paso, una amputación de una parte de la identidad. La dinámica disgregadora que ha padecido la región afecta a la vida cotidiana de muchos de sus ciudadanos que ven cómo un poder lejano y que no los representa influye y altera su vida de un modo que entienden como arbitrario. Se hace preciso un cambio de cultura política que parece ya haber comenzado pero que tiene mucho recorrido aún.

El ascenso en 2016 del presidente Mirziyoyev en Uzbekistán ha supuesto la consolidación de una política exterior multivectorial, en la que, hasta el momento, ha conseguido mantener una posición equidistante entre Rusia, China y Occidente y en la que destaca el restablecimiento de relaciones a nivel regional. Pero aunque la situación este cambiando, sigue siendo de lejos un régimen autoritario.

No pocos de los problemas que los nuevos Estados plantean (fronteras, gestión de aguas, población, minorías, cuestiones étnicas, medioambientales…) son de gran calado y precisan de una aproximación multidimensional que incluya componentes políticos, etológicos, económicos, sociales… Cuestiones como la droga, que llega a circular en algunas áreas de la región hasta como moneda de cambio, son factores críticos especialmente si se consideran otros problemas como una corrupción rampante, unos sueldos públicos muy bajos y amplios sectores de la población por debajo del índice de pobreza. Grupos talibanes, señores de la guerra y otros terroristas han encontrado en la droga una relevante fuente de financiación para sus actividades, lo cual genera una simbiosis aún más preocupante. No obstante, hasta la actualidad, se ha logrado controlar el terrorismo.

Y Afganistán no proporciona un ejemplo atrayente para la mayoría. La salida de las tropas norteamericanas de este país tiene el riesgo de constituirse en un elemento añadido de desestabilización en una región balcanizada.

Además, Asia Central puede quebrar el eje de conveniencia ruso-chino —una suerte de cártel—, en el sentido de que el retraimiento de Rusia como consecuencia de la guerra de Ucrania junto con la salida de Estados Unidos de la región, puede haber generado un vacío aditivo que es probable que pueda ser ocupado por China, primero en términos económicos, al sustituir a Rusia como primer socio de los países de la región, parte de lo que es «el extranjero próximo»; y después en términos políticos y simbólicos, como consecuencia de una reedición del «ascenso pacífico» a nivel local. El acceso chino a los recursos energéticos afecta al interés ruso por el control el sector energético en la zona. Y, por si fuera poco, el éxito de su ambicioso programa de la Franja y Ruta de la Seda puede tener como consecuencia el envolvimiento estratégico de Rusia que se haría hasta dependiente de China. Es el mismo dilema estratégico que se le planteó a la Francia del siglo XVI envuelta por territorios de los Habsburgo, en su mayoría procedentes de la llamada herencia borgoñona; lo que se conoce como el Camino español.

Asia Central constituye uno de los focos principales de la Unión Económica Euroasiática (EAEU), liderada por Rusia, así como de la Nueva Ruta de la Seda (OBOR) y la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), encabezadas por China. Si bien ambos países han conseguido coordinar sus intereses estratégicos en esta región, muchas veces contrapuestos, no han integrado las iniciativas que promueven cada uno

de ellos señalando así la naturaleza de conveniencia y transitoria de la alianza que mantienen.

Cuentan que el Emperador Carlos V, refiriéndose al Rey Francisco I de Francia decía «Mi primo Francisco y yo estamos por completo de acuerdo: los dos queremos Milán.» La Cumbre de la OCS es una reedición de un dilema geopolítico similar que precisamente se desarrolla en el Milán de Asia Central, en un momento convulso y pese a todo.

Y es que estamos en un escenario de alta complejidad; si la coevolución chino-norteamericana tenía unos límites que probablemente se superaron hacia 2013, la ruso-china también y es probable que sea esta área, de la que tan poco se habla, la que los marque.

Federico Aznar Fernández- Montesinos *
Analista del IEEE[107]

[107] Agradecer la labor inspiradora y correctora del profesor del CEU D. Antonio Alonso Marcos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

09/2023 8 de febrero de 2023

Jose Ignacio Castro Torres

Afganistán: un gobierno sin programa y un pueblo sin esperanza

Afganistán: un gobierno sin programa y un pueblo sin esperanza

Resumen:

Tras la retirada estadounidense de Afganistán la república islámica colapsó ante el avance talibán. Estos han implantado, bajo la forma de un emirato, un régimen de terror que no ha sido capaz de consolidar completamente su poder ante las tensiones internas y los grupos opositores. Esta falta de control abre la posibilidad a que Afganistán se vuelva de nuevo a convertir en un santuario para varias organizaciones relacionadas con el terrorismo yihadista. Por otra parte, Afganistán sigue teniendo interés para actores globales y regionales, que en esta nueva situación han cambiado sus roles para proteger sus intereses. Entretanto, la supervivencia de la población y los derechos humanos se han visto claramente deteriorados en todo el país.

Palabras clave:

Afganistán, talibán, terrorismo, competición de potencias, situación humanitaria.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Afghanistan: a government without a programme and a people without hope

Abstract:

After US withdrawal from Afghanistan, the Islamic republic collapsed in front of the Taliban advance. Talibans have established, in an emirate way, a terror regime that has been unable to consolidate its power at all, due to internal tensions and opposition groups. This lack of control opens the possibility that Afghanistan could once again become a sanctuary for various organizations linked to jihadist terrorism. On the other hand, Afghanistan continues to be of interest for global and regional actors, who in this new situation have changed their roles to protect their interests. In the meantime, the survival of the population and human rights have clearly been deteriorated all around the country.

Keywords:

Afganistán, Taliban, terrorism, powers competition, humanitarian situation.

Introducción

La anunciada finalización de la presencia de las fuerzas estadounidenses de Afganistán precipitó un cambio en la zona para el que los principales actores ya se estaban preparados. Internamente, la corrupta Administración de la república islámica había perdido los apoyos populares, por lo que los líderes tribales habían comenzado a pactar con los talibanes una gestión de los territorios, perdiendo paulatinamente las fuerzas gubernamentales el control de estos.

Igualmente, los señores de la guerra que habían combatido al anterior régimen talibán habían sido relegados por el presidente Ghani. Por ello, no se movilizaron en su apoyo ante la creciente presión del avance talibán. La huida de Ghani ante la llegada de los talibanes a Kabul precipitó el desmoronamiento de la república islámica y la rápida implantación de un emirato talibán.

El nuevo gobierno se enfrentaba a varios problemas acuciantes. Para los talibanes era trascendental acabar con los focos de oposición y resistencia, por lo que comenzaron una campaña represiva de extrema violencia contra sus tradicionales enemigos del Estado Islámico en el Khorasán (ISIS-K) y los grupos armados que surgieron en su contra. Igualmente, los talibanes no son un movimiento homogéneo, por lo que las luchas de poder internas han sido una constante desestabilizadora.

El nuevo emirato no poseía las bases suficientes para administrar un Estado, lo que unido a la congelación de los fondos del antiguo gobierno y a la drástica disminución de la ayuda internacional, ocasionó una catástrofe humanitaria que ha colocado a la población civil en una situación desesperada.

En el ámbito internacional, el vacío de poder que dejaron los norteamericanos se ha reconfigurado en el papel de potencias regionales y globales. Los estadounidenses han regresado a su tradicional papel de potencia aeronaval, aunque sin perder de vista los acontecimientos que puedan perjudicar sus intereses.

China ha sido una gran beneficiada de la nueva situación. Aunque teme la extensión del yihadismo en sus territorios limítrofes, ha visto una oportunidad de relación para la obtención de materias primas y la posibilidad de utilizar el suelo afgano para su estrategia de conectividad de la Franja y la Ruta de la Seda y poder así acceder a los puertos del Índico.

Rusia se ha configurado para ejercer un papel estabilizador en la zona, controlando a las repúblicas centroasiáticas mediante la presencia política y militar, al tiempo que regula las iniciativas de conectividad hacia el sur, evitando perder el control de las rutas de comunicación del Asia Central en dirección a Rusia.

Pakistán es extremadamente sensible a todo lo que ocurra en Afganistán, por lo que la nueva situación le ha desestabilizado. Irán se siente con mayor fuerza para volver a constituirse como potencia regional, al tiempo que ve con preocupación la situación de la minoría chiita en Afganistán. Por su parte, las repúblicas centroasiáticas ven con temor la extensión del terrorismo yihadista en sus territorios, al tiempo que siguen contemplando la posibilidad de utilizar Afganistán para extraer sus productos hacia el océano Índico.

Otras potencias regionales, como pueden ser Turquía y Catar, han mostrado su influencia en la zona antes del momento del cambio en Afganistán. Sus relaciones con los talibanes los han llevado a establecer un punto de encuentro a través del cual estos pueden relacionarse con la comunidad internacional y viceversa. No obstante, los talibanes buscan no quedar completamente a su merced, por lo que el papel de los Emiratos Árabes Unidos puede ser un contrapunto al poder de la alianza turco-catarí.

Antecedentes del conflicto

Se han redactado numerosos documentos sobre los antecedentes y la evolución de la situación en Afganistán, por lo que para la confección del presente documento se tratará preferentemente desde la evacuación de Kabul por las fuerzas estadounidenses en agosto de 2021[1].

Las Administraciones norteamericanas desde la época del presidente Obama habían perdido el interés en Afganistán en favor de lo que denominaron como pivotar hacia el escenario Asia-Pacífico, donde se encuentra la amenaza china, por lo que no es de extrañar que el presidente Trump entablase conversaciones con los talibanes en Doha.

[1] Para una visión más detallada del conflicto afgano se sugiere la lectura de las diferentes ediciones del Panorama geopolítico de los conflictos del IEEE, en las que se va actualizando el proceso evolutivo que ha ido sufriendo la situación en Afganistán. Para un estudio de aspectos concretos de la situación afgana tras el repliegue estadounidense se sugiere consultar la serie de documentos de opinión del IEEE redactados por el coronel D. Javier Ruiz Arévalo.

Entre muchas de las condiciones de lo que se pactó para la retirada de las fuerzas estadounidenses estuvo que Afganistán no serviría más como santuario para terroristas que pudieran atentar contra los estadounidenses o sus aliados. Finalmente, la retirada de las fuerzas fue llevada a cabo por el presidente Biden, basándose en una fecha temporal y sin tener en cuenta las condiciones decisivas que se habían llevado a cabo sobre la zona de operaciones.

A medida que se acercaba la fecha del repliegue la situación se fue deteriorando, mostrándose la degradación de las instituciones y produciéndose numerosas desafecciones en el ejército y la policía afganos. Contra todo pronóstico, el Gobierno y toda la Administración afganos cayeron como un castillo de naipes, regresando los talibanes al poder sin apenas oposición.

Situación actual del conflicto

El gobierno de los talibanes y la pugna interna por el poder

El inicio del régimen talibán fue anunciado como una administración interina a primeros de septiembre de 2021, a la espera de formar un gobierno inclusivo que abarcase al resto de opciones políticas dentro de un margen marcado por una república islámica. Sin embargo, el nuevo gobierno no ha llegado, acrecentándose las disputas internas entre los propios talibanes y alejando la posibilidad de interlocución con otras fuerzas en el espectro político y tribal.

El gobierno provisional, exclusivamente masculino y dominado por la etnia pastún, se formó con líderes carismáticos que se habían ganado su prestigio en el combate y por líderes regionales adeptos al movimiento, como podían ser los acólitos de la red Haqqani. Como amalgama de la formación se introdujeron en las estructuras de poder a clérigos y juristas islámicos, que atemperasen las disensiones internas bajo el paraguas de un ideal religioso común[2].

La Administración talibán no estaba preparada para asumir la gestión del país, por lo que asimilaron los restos de la estructura estatal remanente, a la que despojaron de las

[2] Gannon, K. (September 8, 2021). Taliban form all-male Afghan government of old guard members. *AP News*. [Consulta: 23/8/2022]. Disponible en: https://apnews.com/article/middle-east-pakistan-afghanistan-arrests-islamabad-d50b1b490d27d32eb20cc11b77c12c87

instituciones parlamentarias y las relacionadas con los derechos humanos y los de las mujeres. Por otra parte, en aplicación de su concepto de moralidad, crearon el Ministerio del Vicio y la Virtud, que implica a una gran parte de los asuntos cotidianos. No existe un poder judicial ni un código penal que respalde las actuaciones de los jueces y teniendo en cuenta que estos han sido nombrados por el régimen, lo más probable es que apliquen la sharía a su libre albedrío para dictar sus sentencias. En las zonas rurales, donde ya tenían presencia antes de la retirada estadounidense, han seguido manteniendo su tradicional sistema de resolución de disputas aplicando una política rigurosa contra todos aquellos transgresores de lo que consideran sus derechos, fundamentalmente ligados a la posesión y explotación de las tierras.

Entretanto, el líder supremo talibán, Hibatullah Akhundzada, está intentando consolidar el poder dentro de los talibanes mediante la implantación de un gobierno de línea dura, evitando de esta manera la faccionalización del poder. Uno de los principales hitos para este proyecto aglutinador fue la celebración de una asamblea de ulemas entre el 29 de junio y el 2 de julio de 2022, con los principales líderes religiosos afiliados al movimiento talibán. Cada distrito envió a la reunión a dos ulemas y un anciano tribal o local y cada provincia un ulema de la capital, cinco ulemas del consejo provincial y dos ancianos. Esta composición disfrazada de Loya Jirga (asamblea nacional tribal) fue más bien un consejo de ulemas encubierto, por la amplia representatividad de estos frente a otros sectores de la sociedad[3]. La composición de la reunión da a entender que a Akhundzada le interesa más consolidar el poder entre los suyos que ampliar la base social, para incluir a todas las tendencias del país. Igualmente, esto se confirma a la vista de los puntos de la agenda, cuyos principales hitos fueron «apoyar al gobierno talibán» y «la cooperación con el gobierno talibán para la seguridad»[4].

A la vista de los resultados de la reunión, las intenciones de Akhundzada parecen ser afianzar el régimen en torno al liderazgo supremo que representa su persona, intentando reducir las tensiones internas dentro del propio movimiento talibán. Por ello, la implantación de la sharía dependerá de las buenas relaciones entre los líderes talibanes

[3] Afghan Analyst. (26 Jun 2022). Participants for the gathering. *Twitter*. Disponible en: https://twitter.com/AfghanAnalyst2/status/1540832552545550336 [Consulta: 23/8/2022].
[4] Afghanistan Right Wacht. (30 Jun 2022). The two big and first agenda points of the Taliban Mullah gathering (Jirga). *Twitter*. [Consulta: 23/8/2022]. Disponible en: https://twitter.com/AfghanistanRW/status/1542361598806953985

y religiosos, por lo que el poder exclusivo se concentrará en esta zona de intersección de los líderes religiosos afiliados a los talibanes y en los comandantes talibanes históricos. Su visión de la sociedad y de las relaciones exteriores continúan ancladas en el extremismo, ya que mantiene que todavía continúa la lucha que llevó al poder a los talibanes, basada en la ideología más que en el dinero o los territorios[5].

Mientras en Kabul los clérigos buscan consolidar su poder, en Kandahar los talibanes más pragmáticos y los hombres de negocios parecen estar en desacuerdo con que la economía se encuentre paralizada y que la población esté sufriendo unas terribles consecuencias. Aglutinados en torno a Mawlawi Hibatullah, su disposición hacia la comunidad internacional es más abierta, así como la educación de las mujeres. A principios de agosto se realizó otra gran reunión en Kandahar en la que no solo participaron clérigos y talibanes, sino que tuvieron voz, activistas de la sociedad civil, comerciantes, funcionarios del antiguo gobierno afgano y funcionarios actuales[6].

Respecto a la comunidad internacional, quedó patente la desconfianza de los talibanes en esta por no compartir su visión de la sharía. Por ello nunca podrá haber un acuerdo duradero con ella ni admitirá presión alguna que provenga de esta. De este modo parece confirmarse la tendencia de que en el gobierno van a quedar relegados casi todos los sectores de la sociedad civil, los líderes locales, los ancianos tribales, las minorías étnicas y por supuesto, las mujeres[7].

Desde la llegada al poder de los talibanes estos han manifestado que mantienen el control territorial del país. Nada más lejos de la realidad, ya que ahora que son ellos los que han asumido el rol de gobernantes deben mantener una Administración que se ve acosada por los ataques del ISIS-K, que reparte sus acciones entre la minoría chiita, talibanes destacados y sus partidarios. El ISIS-K ha descubierto que la mejor forma de

[5] Mills, P. (July 29, 2022). Taliban Supreme Leader Uses Gathering of Religious Leaders to Consolidate Power. *Crtitical Threats*. [Consulta: 23/8/2022]. Disponible en: https://www.criticalthreats.org/analysis/taliban-supreme-leader-uses-gathering-of-religious-leaders-to-consolidate-power

[6] The Frontier Post. (18/8/2022). Mawlawi Hibatullah says he will engage with international community based on Sharia. [Consulta: 24/8/2022]. Disponible en: https://thefrontierpost.com/mawlawi-hibatullah-says-he-will-engage-with-international-community-based-on-sharia/

[7] Scollon, M. (June 30, 2022). Taliban's Handpicked 'Grand Gathering' No Place for Diverse Opinions-Or Women. *RFE/RL's Radio Azadi*. [Consulta: 23/8/2022]. Disponible en: https://gandhara.rferl.org/a/afghanistan-taliban-grand-gathering-women/31923501.html

combatir a los talibanes es imitar su forma de proceder cuando estos se encontraban en la insurgencia[8].

Parece que a los talibanes poco les importó mantener relaciones con sus antiguos socios de Al Qaeda, por lo menos para un importante sector de los nuevos gobernantes, ya que el líder de esta organización, Ayman Al-Zawahiri, que residía en una de las mejores zonas de Kabul, fue abatido por un avión no tripulado estadounidense. Aunque los talibanes negaron conocer la estancia en Kabul de Al-Zawahiri, lo cierto es que residía en una mansión propiedad de un asesor del ministro del interior, Sirajuddin Haqqani. Todo esto deja abierta la sospecha de que la localización del líder de Al Qaeda pudiera haber sido revelada por talibanes opuestos a la red de los Haqqani[9].

La situación económica, social y humanitaria

Antes de la llegada al poder de los talibanes, Afganistán se sostenía a duras penas gracias a las ayudas provenientes de la comunidad internacional, dejando aparte los pingües beneficios que el cultivo del opio proporcionaba a los líderes locales y a muchos de los propios talibanes. El principal empleador y motor económico, que era el Estado, quedó incapacitado para pagar los sueldos de los funcionarios y empleados, de los que tuvo que prescindir en gran medida, al tiempo que muchos de los restantes fueron sustituidos por acólitos de los talibanes.

Esto produjo un efecto en cascada que ha repercutido en todos los aspectos de la vida afgana. La devaluación de la moneda ha descompensado el equilibrio con el resto de las divisas, por lo que las importaciones se han vuelto mucho más costosas, elevando el índice de precios al consumo, en un país deficitario de productos alimenticios.

Los nuevos gobernantes heredaron un Estado con evidentes muestras de precariedad por lo que, partiendo de una base debilitada, sus acciones ocasionaron que esta se haya deteriorado aún mucho más. El coste económico de la toma del poder la padeció directamente la población de Afganistán, que ha visto a lo largo de este año como se ha

[8] Hakimi, H. y Price, G. (15 August 2022). Afghanistan: One year of Taliban rule. *Chatham House*. The Royal Institute of International Affairs. [Consulta: 22/8/2022]. Disponible en: https://www.chathamhouse.org/2022/08/afghanistan-one-year-taliban-rule

[9] News Wires. (4/8/2022). Taliban claim 'no knowledge' of slain Al Qaeda leader Al-Zawahiri in Afghanistan. *France 24*. [Consulta: 22/8/2022]. Disponible en: https://www.france24.com/en/middle-east/20220804-taliban-claim-no-knowledge-of-slain-al-qaeda-leader-al-zawahiri-in-afghanistan

disparado el desempleo, ha colapsado el mercado inmobiliario y han aumentado las tasas de desnutrición y mortalidad entre los más débiles y desfavorecidos.

Las sanciones que pendían sobre muchos de los dirigentes talibanes impidieron que el soporte económico continuase sustentando al país, por lo que el sector bancario quedó paralizado, sacando a los afganos del sistema financiero internacional y las instituciones que lo respaldan. Por ello, cuando los talibanes llegaron al poder quedaron congelados más de 8.000 millones de dólares que el gobierno afgano tenía en activos, fundamentalmente en EE. UU. Igualmente, las ayudas quedaron paralizadas a la espera de ver la evolución de los acontecimientos. De un día para otro la economía afgana colapsó cuando los afganos perdieron sus trabajos al tiempo que se disparaban los precios de los alimentos. El efecto cascada siguió su curso con los comerciantes, al no poder pagar salarios ni comprar materiales. Especial mención merece el sector sanitario, recibiendo un grave impacto las necesidades de una población carente de muchos recursos.

Naciones Unidas intentó sostener de algún modo la ayuda humanitaria, reanudando en septiembre los vuelos del Programa Mundial de Alimentos a Kabul. En tan solo un mes la población pasó de un 80 % a un 93 % de familias con problemas graves de alimentación quedando más de 14 millones de personas al límite de la inanición[10]. Con la llegada del invierno el presidente Biden buscó una posible solución, utilizando los casi 7.000 millones de dólares en fondos que los EE. UU. mantenían congelados. Los estadounidenses continuaron reteniendo 3.500 millones, como posible indemnización de las víctimas del 11-S tras los procesos judiciales, mientras que la otra mitad se la ofrecían a los talibanes si acordaban el destino para ayuda humanitaria de dichos fondos. La reacción talibán fue la de rechazar inmediatamente la medida[11].

El resto de los occidentales también esperaron en vano que, a través de las ayudas económicas, los talibanes se comprometiesen a continuar con algunos de los derechos que las mujeres habían logrado recuperar en el país y que no mantuviesen contactos

[10] World Food Program. (13 September 2021). Step up now before its too late: WFP Chief appeals for urgent action in Afghanistan as winter approaches. [Consulta: 23/8/2022]. Disponible en: https://www.wfp.org/news/step-now-its-too-late-wfp-chief-appeals-urgent-action-afghanistan-winter-approaches

[11] Widakuswara, P. (February 12, 2022). Biden Keeping Half of Afghanistan's $7B in Assets for 9/11 Victims. *VOA News*. [Consulta: 23/8/2022]. Disponible en: https://www.voanews.com/a/biden-splitting-frozen-afghan-funds-for-9-11-victims-relief/6437092.html

con organizaciones terroristas, como podría ser Al-Qaeda. Los talibanes tenían una amplia experiencia en el combate insurgente, pero gobernando el país con decisiones draconianas demostraron su falta de capacidad en cuanto a la administración o la gestión de la economía en los mercados financieros internacionales. Con las medidas aplicadas se espantó la poca ayuda internacional que les quedaba o cualquier intención de inversión desde el extranjero[12].

Cuando se acercaba el final del invierno la situación era desesperada para la población, estimándose que a finales de marzo el 97 % de los afganos vivían por debajo del umbral de la pobreza, cifra que contrastaba con la de 2020, que no alcanzaba los 50 puntos porcentuales[13].

La situación agrícola se tornó crítica para los afganos. A su tradicional escasez se ha sumado que el año 2022 ha sido muy escaso en precipitaciones, lo que ha ocasionado una gran sequía. Las pocas lluvias que se han producido han sido de forma torrencial, por lo que las inundaciones, lejos de paliar el problema han destrozado las cosechas. Los informes de Naciones Unidas del mes de mayo fueron demoledores ya que, a pesar de los esfuerzos realizados, la insuficiencia aguda de alimentos alcanzaba a más de 20 millones de personas. Según el informe, a la situación dentro del propio Afganistán había que añadirle las consecuencias del conflicto ucraniano, que ha disparado los precios de los cereales[14].

Para colmo de males, un fuerte terremoto a finales de junio asoló las provincias de Khost y Paktika, cercanas a la frontera con Pakistán. La magnitud fue tal que se calcularon más de 1.000 fallecidos y 1.500 heridos, afectando a un cuarto de millón de personas y a más del 80 % de los hogares de la zona[15].

[12] Clarke, C. P. (8/15/2022). One Year Later, Life Under Taliban Rule is Brutal. *Politico*. [Consulta: 22/8/2022]. Disponible en: https://www.politico.com/news/magazine/2022/08/15/one-year-later-life-under-taliban-rule-is-brutal-00051473

[13] Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas. Millions of Afghans lives and livelihoods in danger without support, says UN Development Programme Chief. (29 Mar 2022). [Consulta: 23/8/2022]. Disponible en: https://reliefweb.int/report/afghanistan/millions-afghan-lives-and-livelihoods-danger-without-support-says-un-development

[14] UN News. (9 May 2022). Afghanistan: Nearly 20 million going hungry. [Consulta: 23/8/2022]. Disponible en: https://news.un.org/en/story/2022/05/1117812

[15] European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. Afghanistan earthquake: through the eyes of survivors. (3/8/2022). [Consulta: 23/8/2022]. Disponible en: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/stories/afghanistan-earthquake-through-eyes-survivors_en

En cuanto a los derechos de las mujeres y las minorías, el gobierno talibán ha relegado el papel de la mujer de la vida pública a su rol de sumisión ancestral. Las niñas a partir de sexto grado quedaron sin escolarizar, y aunque eso se iba a cambiar, en el mes de marzo de 2022 el ministerio de educación rompió su compromiso mostrando un giro hacia posturas gubernamentales de mayor radicalismo[16].

Entretanto, a las mujeres prácticamente se las retiró el acceso al mercado laboral o a participación en actividades externas y el ministerio del vicio y la virtud obligó en mayo a que estas estuviesen complemente cubiertas a excepción de los ojos[17]. Los matrimonios forzosos se incrementaron y en muchas ocasiones, ante la falta de recursos de las familias, aumentó la venta de niñas para asegurar la supervivencia del resto de la unidad familiar. La situación de la mujer se ha hecho tan desesperada que el índice de suicidios se ha disparado, produciéndose casos a diario[18].

La posición de las minorías étnicas y religiosas se encuentra extremadamente comprometida. Especial atención merecen los hazaras, de culto chiita, perseguidos tanto por los talibanes como por el ISIS-K, mientras que confesiones minoritarias como los áhmadis, bahá'ís, sijs, budistas, hindúes y cristianos se encuentran al borde del exterminio[19].

La brutalidad de los talibanes ha llegado al extremo de que se hayan constatado al menos 160 ejecuciones extrajudiciales confirmadas, así como 178 arrestos y detenciones arbitrarias y 56 casos de tortura, entre otras muchas violaciones de los derechos humanos. Las libertades de expresión, de opinión y de reunión pacífica han sido completamente reprimidas, produciéndose igualmente amenazas y detenciones contra periodistas, activistas y manifestantes[20].

---

[16] Gannon, K. (March 24, 2022). Taliban breaks promise on higher education for Afghan girls. *AP News*. [Consulta: 23/8/2022]. Disponible en: https://apnews.com/article/afghanistan-education-kabul-taliban-dcdc0ba6768213009f69cc6e284d7f52

[17] Graham-Harrison, E. (Sat 7 May 2022). Taliban order all Afghan women to cover their faces in public. *The Guardian*. [Consulta: 23/8/2022]. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2022/may/07/taliban-order-all-afghan-women-to-wear-burqa

[18] UN News. (1 July 2022). In Afghanistan, women take their lives out of desperation, Human Rights Council hears. [Consulta: 22/8/2022]. Disponible en: https://news.un.org/en/story/2022/07/1121852

[19] Nelson, S. (8/16/22). We've Abandoned Afghanistan's Religious Minorities. *Newsweek*. [Consulta: 23/8/2022]. Disponible en: https://www.newsweek.com/weve-abandoned-afghanistans-religious-minorities-opinion-1733723

[20] UN News. (20 July 2022). Afghanistan: Report highlights multiple human rights violations and abuses under Taliban. [Consulta: 22/8/2022]. Disponible en: Afghanistan: Report highlights multiple human rights violations and abuses under Taliban | | UN News

La oposición al régimen: sofocar los incendios en su origen

Los primeros focos de resistencia al nuevo gobierno se localizaron en el valle del Panjshir, donde Ahmad Massud creó el Frente de Resistencia Nacional (FNR) y se hizo fuerte junto al vicepresidente primero del anterior gobierno, Amrullah Saleh. Los talibanes rodearon y atacaron el valle, por lo que Massud y Shaleh tuvieron que huir a Tayikistán y el movimiento se vio forzado a replegarse a las montañas, donde mantiene algunas bases desde las que ataca las poblaciones y las principales vías de comunicación controladas por los talibanes[21]. Es posible que el FNR conserve entre 2.000 y 3.000 combatientes dirigidos en el Panjshir por el llamado *Doctor Gulistan*, ex jefe de seguridad provincial en Badakhshan, y en la provincia de Baghlan por el ex oficial de las fuerzas especiales Khalid Amiry[22].

Cerca de la zona del FNR, coincidiendo con la estación de combates de la primavera, ha surgido el Frente de Liberación de Afganistán que dirige Mohammed Yasin Zia, ex ministro de defensa y antiguo asistente del fallecido Ahmad Shah Massoud, padre del líder del FNR. El grupo ha reportado numerosos ataques por toda la geografía, pero parece que su base de operaciones está en la provincia de Parwan, desde donde hostigan la base aérea de Bagram en el norte de Kabul. Otro grupo emergente es el Movimiento Islámico Nacional y de Liberación de Afganistán, mandado por un antiguo jefe de las fuerzas especiales afganas, Abdul Mateen Sulaimankhail, que, aunque ha informado de ataques por todo el país parece tener poca presencia[23].

Otro de los movimientos que se han opuesto al gobierno ha sido la resistencia hazara en el distrito de Balkhab, en la provincia de Sar-e Pol, donde viven mezclados hazaras, tayicos y uzbecos. Esta zona ha sido un bastión tradicional y desde ella tanto Dostum como los equipos especiales de la CIA iniciaron en 2001 la guerra contra los talibanes. Esta vez la resistencia comenzó con la rebelión de Mawlawi Mehdi, un hazara que anteriormente se había unido a los talibanes, cuando fue destituido como jefe de

[21] Wheeldon, T. (15/8/2022). Afghan opposition 'very weak' despite mounting anger against Taliban. *France 24.* [Consulta: 24/8/2022]. Disponible en: https://www.france24.com/en/asia-pacific/20220815-afghan-opposition-very-weak-despite-mounting-public-anger-against-taliban

[22] Wasielewski, P. (August 23, 2022). Afghanistan After Zawahiri. *Foreign Policy Researh Institute.* [Consulta: 26/8/2022]. Disponible en: https://www.fpri.org/article/2022/08/afghanistan-after-zawahiri/

[23] Farivar, M. (April 27, 2022). Afghan 'Fighting Season' Ushers in New Anti-Taliban Groups. *VOA*. [Consulta: 26/8/2022]. Disponible en: https://www.voanews.com/a/afghan-fighting-season-ushers-in-new-anti-taliban-groups/6542148.html

inteligencia en la provincia de Bamiyan. La sustitución por otros líderes talibanes estuvo envuelta en la disputa sobre los recursos de carbón y cobre de esta región[24]. A primeros de agosto las fuerzas gubernamentales arrestaron y mataron a Mehdi en Herat, cuando intentaba cruzar la frontera con Irán[25]. Con la muerte de Mehdi parece que el liderazgo de la resistencia hazara recaerá en las manos de Mohammed Tahir Zaheer, exgobernador de Bamiyan[26].

También se han producido altercados entre los propios talibanes, aunque la información al respecto se encuentra muy restringida. En la provincia de Faryab, los talibanes uzbecos se enfrentaron a los pastunes cuando estos querían ocupar sus puestos en el gobierno local y en la provincia de Badakhshan, el líder talibán Qari Weqaas se ha rebelado contra el gobierno central. En estas disputas también hay que incluir al referido Abdul Mateen Sulaimakhail[27].

En cuanto a los mayores disturbios registrados en el país, estos se han producido principalmente en las provincias de Faryab y Badghis en el noroeste. No obstante, las manifestaciones no han sido contra la autoridad talibán, sino por un deseo de que dentro del régimen se conceda una mayor autoridad a los líderes locales. Puede que no sea casualidad que estas reivindicaciones se incrementaron a medida que Kandahar se ha ido convirtiendo en un centro de poder de importancia creciente respecto de Kabul[28].

A pesar de todos los movimientos anteriores, el más significativo de todos lo representa el ISIS-K, que ya se encontraba enfrentado a los talibanes antes de que estos accediesen al poder, planteando un problema de legitimidad al régimen. La aproximación de este grupo al conflicto ha sido de tipo insurgente más que terrorista, buscando la ocupación de territorios donde implantar estructuras de gobierno. Los primeros planteamientos del gobierno talibán contra el ISIS-K fueron de tipo contraterrorista más que

[24] Glinski, S. (2022 July 5). Taliban Wage War Over Coal in Northern Afghanistan. *Foreign Policy*. [Consulta: 26/8/2022]. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2022/07/05/taliban-afghanistan-coal-mining-resources-economy/
[25] Gul, A. (August 17, 2022). Taliban Kill Rebel Commander from Minority Hazara Shiite Group. *VOA*. [Consulta: 24/8/2022]. Disponible en: https://www.voanews.com/a/taliban-kill-rebel-commander-from-minority-hazara-shi-ite-group-/6705383.html
[26] Wasielewski, P. (August 23, 2022). Afghanistan After Zawahiri. *Foreign Policy Researh Institute*. [Consulta: 26/8/2022]. Disponible en: https://www.fpri.org/article/2022/08/afghanistan-after-zawahiri/
[27] Wasielewski, P. (August 23, 2022). Afghanistan After Zawahiri. *Foreign Policy Researh Institute*. [Consulta: 26/8/2022]. Disponible en: https://www.fpri.org/article/2022/08/afghanistan-after-zawahiri/
[28] Watkins, A.(2022). The Taliban One Year On. En: *One Year After the Taliban Takeover*. CTC Sentinel, p. 10.

contrainsurgente, ejerciendo toda la represión posible y buscando el enfrentamiento en las zonas del noreste del país, donde son más activos, dejando en un segundo término cuestiones como el apoyo popular[29].

Ante los actos de los grupos opositores las acciones principales han sido iniciadas por los talibanes cuando las condiciones les eran favorables, buscando el centro de gravedad de sus adversarios en vez de combatir contra pequeñas partidas insurgentes e intentando aplastar cualquier conato de rebelión antes de que se extienda a zonas más amplias o cuente con mayores apoyos. Esto ha servido de ejemplo contra otras posibles tentativas, evitando que se produzcan antes de su inicio. Mientras, las operaciones contra el centro de gravedad del ISIS-K parecen retrasarse por no tener capacidad suficiente para actuar contra sus bases en las zonas más remotas de las provincias de Kunar y Nuristán. En cuanto a la difusión de las actividades contra los grupos opositores, los talibanes controlan los medios de comunicación, catalogándolas como acciones contra criminales y secuestradores y tratando de evitar que estos las utilicen para sus campañas de propaganda[30].

Las acciones llevadas a cabo por los talibanes han sido brutales pero quirúrgicas, aunque han evolucionado hacia un enfoque más amplio. Esta nueva aproximación puede que sea más exitosa, por haber añadido otras herramientas como el pago a los principales actores locales, la negociación, la disuasión y la coacción[31]. A pesar de que las atrocidades de muchos regímenes acaban pasando factura a sus gobernantes, es posible que el modelo elegido por los talibanes llegue a ser exitoso[32]. Un comportamiento similar fue llevado a cabo con acierto en el propio Afganistán por el rey Abdur Rahman a finales del s. XIX, quien creó las bases del Estado afgano, siendo citado por los talibanes como ejemplo a imitar por sus posibilidades de triunfo a causa de seguir un modelo autóctono[33].

[29] Ruiz Arévalo, J. *De lobo a pastor. La contrainsurgencia talibana*. Documento de Opinión IEEE 69/2022. [Consulta: 24/8/2022]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO69_2022_JAVRUI_Lobo.pdf
[30] Giustozzi, A. (4 January 2022). The Taliban's Homemade Counterinsurgency. *RUSI*. [Consulta: 25/8/2022]. Disponible en: https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/talibans-homemade-counterinsurgency
[31] Watkins, A. The Taliban One Year On. *Op. cit.,* p.10.
[32] Connable, B. y Libicki, M. C. (2010). *How insurgencies end*. Rand Corporation, pp. 14-21.
[33] Giustozzi, A. The Taliban's Homemade Counterinsurgency. *Op. cit.*

Fuera de Afganistán, la oposición política se ha consolidado en torno a los antiguos líderes antitalibanes como Rashid Dostum, Noor Mohamed Atta, Haji Mohammed Mohaqi e Ismail Khan. El pasado 17 de mayo se formó en la residencia de Dostum en Ankara el Consejo Supremo de Resistencia Nacional para la Salvación de Afganistán, que tiene como objetivo la resistencia a los talibanes sin excluir la negociación[34]. Aunque no posee fuerzas militares, en el grupo se encuentra Wali Massoud, anterior embajador afgano en Londres y hermano del fallecido Ahmad Shah Massoud[35].

Papel de los actores externos

El vacío dejado por los estadounidenses y sus aliados occidentales ha sido una oportunidad, no exenta de riegos, para que otros actores ocupen este espacio de poder, China puede aprovechar la ocasión para buscar un corredor de comunicaciones hacia el Índico que no le restrinja únicamente a su socio paquistaní, Rusia se ve como un equilibrador de poderes gracias a su influencia en las repúblicas del Asia Central, por lo que los chinos deberían contar con la complacencia rusa para mantener abiertas sus comunicaciones. Entretanto, los EE. UU. mantienen la zona bajo vigilancia, pudiendo acceder a ella si cuentan con el apoyo de los paquistaníes. Estos últimos se encuentran con el problema de que la desestabilización en Afganistán les puede afectar directamente. Por su parte, Irán tiene la capacidad de influir en el oeste afgano, al tiempo que apoya a la gran minoría hazara que le es afín. Turquía junto con Catar se constituyen como nuevas potencias influyentes en la zona, mostrando tener una capacidad de intermediación con la que pueden atraer a los grandes actores.

[34] Aamaj News. (May 19, 2022). No group could govern in Afghanistan forcibly: Supreme Council of Resistance to Save Afghanistan. [Consulta: 26/8/2022]. Disponible en: https://aamajnews24.com/afg-anti-taliban-front/

[35] Pandey, N. (May 23, 2022). Exiled Afghan warlord organising group in Turkey against Taliban. *Wion*. [Consulta: 26/8/2022]. Disponible en: https://www.wionews.com/south-asia/exiled-afghan-warlord-organising-group-in-turkey-against-taliban-481388

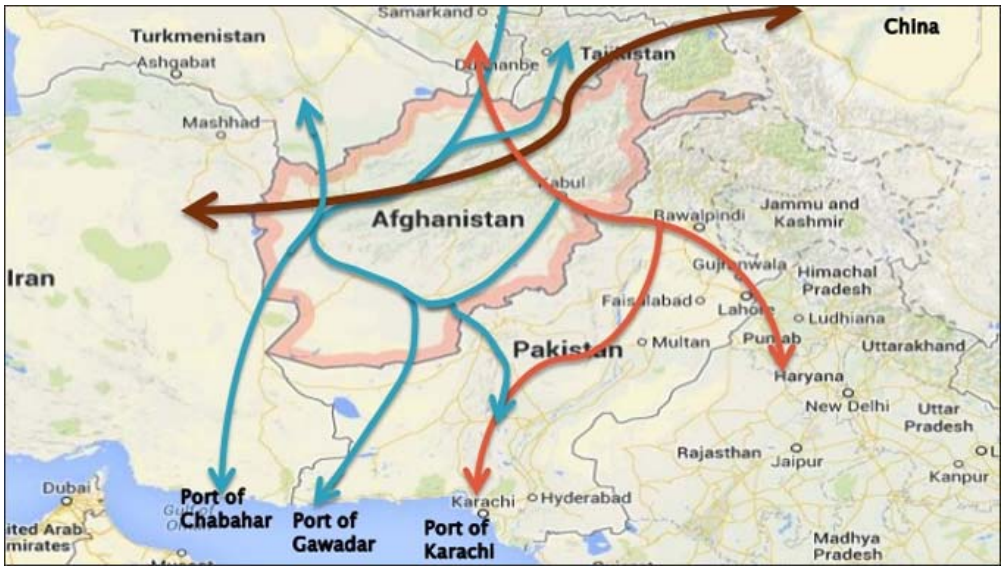


Figura 1. Posibilidades que ofrece Afganistán a las redes de comunicación terrestres. Fuente: Embajada de Afganistán en Turkmenistán. [Consulta: 30/5/2018]. Disponible en: http://afghanembassyturkmenistan.com/tripartite-agreement-of-chabahar-among-afghanistan-india-and-iran-finalized-and-made-ready-for-signature/

El nuevo régimen no fue reconocido formalmente, pero varios de los países cercanos mantuvieron abiertas sus embajadas a la espera de una mejora de la situación. Tal fue el caso de Pakistán, Irán, China y Rusia, quienes a la vista de que Al-Zawahiri se encontraba en Kabul es posible que replanteen sus posiciones.

Los grandes actores globales: EE. UU., China y Rusia

Independientemente de la Administración que ocupase el poder en los EE. UU., estaba claro que la permanencia en Afganistán les restaba capacidad de actuación en otros territorios de interés, al tiempo que el coste económico y en vidas humanas era difícil de justificar. Por ello, tanto los presidentes Trump como Biden tenían fechas aproximadas para el repliegue de sus tropas sobre el terreno. Sin embargo, este repliegue no significaba un cese en la vigilancia sobre un territorio en el que sus adversarios poseen intereses y donde podrían recibir acogida los grupos terroristas.

La muerte de al-Zawahri confirma la tendencia continuista de la política exterior norteamericana sobre la que el presidente Biden afirmó que «después de 20 años de guerra, Estados Unidos ya no necesitaba miles de botas sobre el terreno en Afganistán para proteger a Estados Unidos de los terroristas que buscan hacernos daño»,

prometiendo a los estadounidenses que «continuaríamos realizando operaciones antiterroristas efectivas en Afganistán y más allá. Eso es precisamente lo que hemos hecho»[36].

Las herramientas del poder de los estadounidenses no solo son militares. En el ámbito económico, la referida congelación de los activos afganos repercutió en un agravamiento de la crisis provocada por la caída del gobierno de la república islámica y la ineficacia de los talibanes. El resultado fue una aguda crisis humanitaria que puede ser el germen de la desestabilización del país. A pesar de ello, los norteamericanos no desean el extremo sufrimiento de la población, por lo que han permitido la liberación de parte de los fondos y aunque exista presencia de Al Qaeda en Afganistán, en contra de lo acordado en Doha, mantienen canales de comunicación abiertos. Parece ser que, aunque los estadounidenses acepten que el nuevo gobierno afgano no cumpla los criterios democráticos, al menos debería cambiar en el tema de los derechos humanos y de las mujeres, aceptar una gobernanza inclusiva y buscar las vías para un futuro en el que se aleje el espectro del terrorismo antes de que haga metástasis[37].

El vacío de poder que anticipó el presidente Obama hizo cambiar la visión que China tenía de Afganistán, viendo una oportunidad para sus proyectos, aunque sin las implicaciones en la seguridad que tenían los estadounidenses. Tras la retirada de estos en agosto de 2021 los chinos vienen aplicando una diplomacia de cinco puntos hacia Afganistán, que incluye la aceptación de los talibanes como gobernantes; evitar que Afganistán se convierta en refugio de terroristas, especialmente los que puedan apoyar a la minoría china uigur; apoyar las medidas que faciliten el tránsito a una sociedad inclusiva; mostrar el compromiso chino con la situación humanitaria en la zona y por último, desprestigiar a los norteamericanos y occidentales por haberse desentendido de sus responsabilidades en la región[38].

[36] The White House. (August 01, 2022). Remarks by President Biden on a Successful Counterterrorism Operation in Afghanistan. [Consulta: 22/8/2022]. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/08/01/remarks-by-president-biden-on-a-successful-counterterrorism-operation-in-afghanistan/

[37] Bateman, K., Mir, A. y Watkins, A. (August, 2, 2022). After al-Zawahiri's Killing, What's Next for the U.S. in Afghanistan? *United States Institute of Peace*. [Consulta: 29/8/2022]. Disponible en: https://www.usip.org/publications/2022/08/after-al-zawahiris-killing-whats-next-us-afghanistan

[38] Zhang, F. (2022). China's New Engagement with Afghanistan after the Withdrawal. *LSE Public Policy Review*. Vol. 2, n.º 3. P. 10.

China se encuentra muy preocupada por la problemática que le plantea la minoría uigur en la provincia de Xinjiang, de fronteras permeables con Afganistán, Pakistán, Tayikistán, Kirguistán y Kazajistán. Cualquier brote del terrorismo yihadista en una zona de esta región podría contagiar a los extremistas uigures, que tienen instrucción de combate proporcionada por los talibanes. Muchos de los uigures que se encontraban en Afganistán y Pakistán, desencantados por el acercamiento entre chinos y talibanes, se pasaron al ISIS-K. Este grupo constituye una amenaza directa para China, por su promesa de mandar de vuelta a sus combatientes para atentar contra el gobierno pequinés[39]. Los chinos por su parte se encuentran dispuestos a eliminar lo que consideran las «tres fuerzas malignas», constituidas por el separatismo, el extremismo religioso y el terrorismo[40].

Otra cuestión que Afganistán plantea para China son sus relaciones exteriores, basadas en dos grandes ejes. El primero de ellos se fundamenta en la llamada diplomacia de vecindario. China no solo se encuentra interesada en la estabilidad afgana para evitar los problemas del terrorismo, sino que el territorio afgano le proporciona posibilidades de expansión económica, bien sea mediante la obtención de materias primas o la realización de obras de infraestructura. En este sentido, tras la llegada de los talibanes al poder, los chinos se han mostrado dispuestos a aumentar sus inversiones como prueba la visita en marzo de 2022 del ministro chino de exteriores, Wang Yi, quien afirmó que China está dispuesta a llevar a cabo una cooperación de beneficio mutuo con Afganistán, de forma ordenada y bajo la premisa de respetar la soberanía afgana[41]. El segundo gran eje lo constituye la estrategia china de la Franja y Ruta de la seda, de la que Afganistán puede constituir una alternativa al corredor económico China-Pakistán (CPEC), pudiendo, a

[39] Kapur, R. (January 6, 2022). The Persistent ISKP Threat to Afghanistan: On China's Doorstep. *Middle East Institute*. [Consulta: 27/8/2022]. Disponible en: https://www.mei.edu/publications/persistent-iskp-threat-afghanistan-chinas-doorstep

[40] Global Times. (Jan 16, 2022). Three Evil Forces' continue to lurk in shadows of riots, color revolutions in Central Asia: experts. [Consulta: 27/8/2022]. Disponible en: https://www.globaltimes.cn/page/202201/1246088.shtml

[41] 作者:安峥 | /Zheng, An. (30/3/2022). 中国»春季外交»展开，传递哪些信号/ ¿Qué señales envía la «diplomacia de primavera» de China?. *China Internet News*. [Consulta: 27/8/2022]. Disponible en: http://ydyl.china.com.cn/2022-03/30/content_78139181.htm

través de suelo afgano, enlazar con las repúblicas del Asia Central y los puertos del Índico de Pakistán e Irán[42].

Al igual que los chinos, Rusia vio en la retirada norteamericana una oportunidad para consolidar su poder en el Asia Central y expandir su influencia hacia Afganistán. El presidente Putin hacía tiempo que había cambiado su aproximación hacia los talibanes y cuando consiguieron retomar el poder buscó extender sus relaciones. Con la excusa de evitar la desintegración de Afganistán fomentó la descongelación de fondos del banco central afgano, la vuelta de la ayuda internacional y paulatinamente dar la bienvenida a los talibanes a la «familia de los pueblos civilizados»[43].

La estrategia de conectividad del Asia Central con Afganistán puede ser un contrapeso a las robustas comunicaciones de Rusia con las repúblicas centroasiáticas, que las colocan dentro de la órbita de Moscú. Por ello, los rusos sienten la necesidad de controlar este tipo de iniciativas, para evitar un desplazamiento de su influencia[44].

El temor al terrorismo proveniente de Afganistán que sienten estas repúblicas es un argumento que Rusia suele explotar a su favor, debido a que de este modo puede justificar su presencia política y militar. Tras el colapso de la república islámica los rusos han reafirmado sus garantías de seguridad a través de ejercicios y despliegues militares, manteniendo tropas en Tayikistán y Kirguistán, al tiempo que los contactos con los talibanes intentan que estos no se alíen con los movimientos islamistas del Asia Central. Por otra parte, es posible que Rusia juegue un papel de estabilizador de fuerzas dentro del propio Afganistán. Su presencia en Tayikistán y su probable apoyo limitado al NRF puede mostrar a los talibanes que estos deben de asumir una política de pragmatismo hacia los intereses rusos si no quieren ver su país aún más desestructurado[45].

[42] Global Times. (Mar 31, 2022). China, Afghanistan, Pakistan can jointly build BRI, extend China-Pakistan Economic Corridor to Afghanistan: Wang Yi. [Consulta: 27/8/2022]. Disponible en: https://www.globaltimes.cn/page/202203/1257282.shtml

[43] Герейханова, Айсель / Gereykhanova, Aysel. (8/9/2021). Владимир Путин объявил о новых мерах поддержки Дальнего Востока / Vladimir Putin anunció nuevas medidas para apoyar al Lejano Oriente. *RGRU*. [Consulta: 27/8/2022]. Disponible en: https://rg.ru/2021/09/05/reg-dfo/vladimir-putin-obiavil-o-novyh-merah-podderzhki-dalnego-vostoka.html

[44] Kun, U. (20/5/2021). Russian Railways to participate in Mazar-i-Sharif – Kabul – Peshawar railway construction project. [Consulta: 27/8/2022]. Disponible en: https://kun.uz/en/03376941

[45] Umarov, A. y Brick Murtazashvili, J. (July 15, 2022). Where Russia's Afghanistan Policy Went Wrong. *The national Interest*. [Consulta: 27/8/2022]. Disponible en: https://nationalinterest.org/feature/where-russia%E2%80%99s-afghanistan-policy-went-wrong-203566

Figura 2. Visión del Asia Central desde Rusia, tras la vuelta al poder de los talibanes. Fuente Центр Социально-Экономических И Геополитических Исследований/Centro de Investigaciones Socioeconómicas y Geopolíticas (octubre, 2021). Центральная Азия: Взрыв На Шахматной Доске/Asia Central: Explosión en el tablero de ajedrez. [Consulta: 13/2/2022]. Disponible en: https://csegr.ru/центральная-азия-взрыв-на-шахматной-д/ Obsérvese que las líneas rojas que se proyectan desde Afganistán representan el islamismo, terrorismo, tráfico de drogas y la emigración.

Los vecinos a ambos flancos: Pakistán e Irán

Las relaciones con los Estados más inmediatos son fundamentales para la estabilidad del nuevo emirato. Si en un principio hubo incidentes que sirvieron para consolidar los límites fronterizos, parece que en una segunda fase a los talibanes no les interesa que haya santuarios de grupos opositores en Irán o Paquistán.

Cualquier acontecimiento que suceda en Afganistán tiene una importante repercusión en Pakistán y viceversa. Con sus más de 2.500 kilómetros de frontera común a través de la

línea Durand y la población de etnia pastún dividida a ambos lados de la frontera se comprende esta afirmación. La llegada al poder de los talibanes fue considerada una *victoria estratégica* por los paquistaníes, quienes veían con recelo las buenas relaciones que la anterior república islámica tenía con India. Sin embargo, es posible que los paquistaníes no sopesasen que los talibanes afganos apoyan al grupo insurgente Tehrik-e-Taliban Pakistan (TTP), que opera en Pakistán. El incremento de las acciones de dicho grupo ha sido aprovechado por otros, como el ISIS-K o el Ejército de Liberación de Baluchistán, para aumentar también sus acciones contra el Estado paquistaní[46].

El anterior primer ministro paquistaní, Imran Khan, intentó infructuosamente las negociaciones con el grupo posiblemente con la mediación del ministro del Interior talibán, Sirajuddin Haqqani, cuya red opera a ambos lados de la frontera. La condición impuesta por el TTP de implantar la sharía en Pakistán dio al traste con las negociaciones, incrementándose la violencia. No parece que los talibanes quieran tomar acciones contra el TTP, toda vez que sus vínculos son muy estrechos y cualquier acto en su contra podría llevar a disgregaciones en el seno talibán[47].

Los paquistaníes, frustrados por la pasividad talibán ante el TTP, comenzaron en abril una campaña que incluyó ataques aéreos contra los santuarios de la organización en las provincias afganas de Kunar y Khost. Esto ocasionó una airada reacción del gobierno de Afganistán, por la violación de su soberanía[48]. Estos hechos coincidieron con la destitución de Imran Khan por una moción de censura, tras la que ha criticado abiertamente al gobierno y las fuerzas armadas, siendo acusado en agosto de 2022 de violar la ley antiterrorista. Sus partidarios han amenazado con una insurrección en el caso de que se le detuviese, lo que demuestra que cualquier incidente puede desestabilizar la delicada situación paquistaní[49].

[46] Kishore, S. (June 12, 2022). Has Pakistan Made a Strategic Blunder by Backing The Taliban in Afghanistan? *The Fairy Observer*. [Consulta: 25/8/2022]. Disponible en: https://www.fairobserver.com/world-news/has-pakistan-made-a-strategic-blunder-by-backing-the-taliban-in-afghanistan/

[47] Afzal, M. (Friday, February 11, 2022). Pakistan's ambivalent approach toward a resurgent Tehrik-e-Taliban Pakistan. *Brookings*. [Consulta: 25/8/2022]. Disponible en: https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/02/11/pakistans-ambivalent-approach-toward-a-resurgent-tehrik-e-taliban-pakistan/

[48] Ur Rehman, Z. (August 10, 2022). One Year Later, Pakistan's Taliban Rule Hopes Put in Check. *VOA News*. [Consulta: 25/8/2022]. Disponible en: https://www.voanews.com/a/one-year-later-pakistan-s-taliban-rule-hopes-put-in-check-/6696183.html

[49] Sands, L. y Thomas, M. (22/08/2022). Imran Khan: Pakistan police charge ex-PM under terrorism act. *BBC News*. [Consulta: 25/8/2022]. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-asia-62628124

Entretanto, el pragmatismo de la India ha aprovechado los problemas entre afganos y paquistaníes para aproximarse a los talibanes, que se encuentran necesitados de alimentos para su población. El trigo indio y la revitalización de sus proyectos podrían paliar los problemas del emirato, a cambio de garantizar que el suelo afgano no será empleado como santuario terrorista contra la India[50].

Irán ve con recelo que de nuevo se haya instaurado el régimen talibán, de confesión distinta al régimen chiita y con quien mantienen contenciosos por asuntos transfronterizos, reparto de aguas, tráfico de drogas, refugiados y, sobre todo, por la persecución talibán contra la minoría hazara de Afganistán. Anteriormente, estuvieron a punto de tener una confrontación armada cuando los talibanes ocuparon el consulado iraní de Mazar e Sharif en el año 2008 y el apoyo que les hubieran podido proporcionar, durante los 20 años de presencia estadounidense, se debió precisamente a la animadversión iraní hacia los norteamericanos[51].

Tras la vuelta al poder de los talibanes, Irán mantuvo abierta su embajada en Kabul y el consulado en Herat, debido a sus importantes intereses en la zona. A pesar de ello, los problemas endémicos anteriormente descritos se han acrecentado tras el regreso de los talibanes. Los intentos de los iraníes de conseguir un gobierno inclusivo que respete a la minoría hazara no parece que hayan tenido éxito, por lo que estos no han reconocido al nuevo gobierno talibán[52].

Irán comparte con los talibanes su animadversión hacia el Dáesh. Aparte de la ya mencionada facción afgana del ISIS-K, las fuerzas especiales iraníes se enfrentan con el Dáesh en Irak y Siria. No obstante, parece que el resto de los problemas siguen alejando a Teherán de Kabul. La sequía que ha asolado la región durante 2022 ha aumentado la disputa sobre los derechos del agua del transfronterizo río Helmand y sobre el que Irán reclama la aplicación de los acuerdos de 1973[53]; el problema del agua

[50] Summers, J., Mehta, J. y Jarenwattananon, P. (27 Jul 2022). After decades of opposing the Taliban, India may be forming a relationship with them. *NPR*. [Consulta: 25/8/2022]. Disponible en: https://www.npr.org/2022/07/27/1113835454/taliban-india-pakistan-afghanistan-us-ttp-counterterrorism-earthquake-crisis?t=1661447817071

[51] Stone, R. (25 August 2022). For Tehran, Afghanistan is a problem not an opportunity. *Middle East Eye*. [Consulta: 25/8/2022]. Disponible en: https://www.middleeasteye.net/opinion/iran-afghanistan-taliban-problem-not-opportunity

[52] Al Monitor. (3 january 2022). Iran not ready to recognize Taliban government. [Consulta: 25/8/2022]. Disponible en: https://www.al-monitor.com/originals/2022/01/iran-not-ready-recognize-taliban-government

[53] Tehran Times. (April 4, 202). Iran blames Afghanistan's inconsistent decisions for Hamoun wetland's critical condition Society. [Consulta: 25/8/2022]. Disponible en:

ha puesto a la población de la región en contra de los afganos, por lo que se han dado episodios de ataques a camiones procedentes de Afganistán[54]; la producción de narcóticos continúa bajo el régimen talibán, no solo procedente del tradicional cultivo de la amapola del opio, sino que las nuevas plantaciones de efedra han proporcionado una forma barata para fabricar metaanfetaminas[55]; además, la crisis de refugiados que ha producido la brutalidad de los talibanes ha incrementado el número de estos en Irán, donde se están produciendo casos de xenofobia, siendo muchos de ellos deportados o enviados a combatir a Siria encuadrados en la brigada Fatemiyoun[56]; por otra parte, los incidentes armados entre talibanes y guardas fronterizos iraníes se han acrecentado, aumentando las posibilidades de una escalada en el conflicto[57].

Es posible que las pretensiones de los iraníes pasen por un doble juego, que presione a los talibanes a través del apoyo de los grupos opositores. Este podría ser el caso del Frente de Resistencia Nacional (NRF), principalmente integrado por tayikos y dirigido por Ahmad Massoud, quien no ha sido capaz de mantener el control del valle del Pansjir. Es posible que Massoud tenga un apoyo limitado por parte de Irán y que sus contactos con el líder iraní de la Fuerza Qods, Esmail Qaani, le hayan proporcionado fondos para mantener la estructura de la organización en las zonas más recónditas de Afganistán. Las relaciones de la familia Massoud en Iran siempre han sido buenas, donde gozan del apoyo popular. Ahmad consideraba como un segundo padre al general Qassem Soleimani, anterior líder de la fuerza Qods, quien murió en Irak en una operación estadounidense[58].

https://www.tehrantimes.com/news/471340/Iran-blames-Afghanistan-s-inconsistent-decisions-for-Hamoun-wetland-s

[54] Shandilya, A. (29th January, 2022). In Iran, Protesters Attack Afghan Trucks in Sistan-Baluchestan Over Water Dispute: Report. *Republicworld.com.* [Consulta: 26/8/2022].Disponible en: https://www.republicworld.com/world-news/middle-east/in-iran-protesters-attack-afghan-trucks-in-sistan-baluchestan-over-water-dispute-report-articleshow.html

[55] Stone, R. (August 24, 2022). Afghanistan's drug trade is booming under Taliban rule. *Atlantic Council*. [Consulta: 26/8/2022].Disponible en: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/southasiasource/afghanistans-drug-trade-is-booming-under-taliban-rule/

[56] Dayan, D. (January 21, 2022). Taliban Accuses Afghan Soldiers of Fighting for Iran and Syria. *IranWire*. [Consulta: 26/8/2022]. Disponible en: https://iranwire.com/en/world/71158/

[57] Al Monitor. (August 1, 2022). Iran-Afghanistan border tensions continue. [Consulta: 26/8/2022]. Disponible en: https://www.al-monitor.com/originals/2022/08/iran-afghanistan-border-tensions-continue

[58] Stone, R. (26 Jan 2022). Iran and Russia play double-game in Afghanistan, protecting their influence. *TRT World*. [Consulta: 25/8/2022]. Disponible en: https://www.trtworld.com/magazine/iran-and-russia-play-double-game-in-afghanistan-protecting-their-influence-54106

Otros actores regionales: Las repúblicas centroasiáticas, Turquía y Catar

Las repúblicas centroasiáticas al norte de Afganistán ven con recelo el nuevo régimen y temen la extensión de su ideología, a la vez que intentan controlar el tráfico de drogas a través de sus permeables fronteras. Por otro lado, tienen como enemigo común a los movimientos afines al Estado Islámico, por lo que tienen que apoyarse en los talibanes para evitar que estas variantes del Dáesh puedan operar desde suelo afgano.

Tayikistán apoya abiertamente a las fuerzas insurgentes de Massoud, constituidas por numerosos tayikos étnicos, y ha reforzado su frontera a la otra orilla del Amur Daryá. Por su parte los talibanes han hecho lo propio en su orilla, donde han reforzado sus unidades con miembros del grupo Jamaat Ansarullah, considerados como talibanes tayikos de fuertes vínculos con Al Qaeda y provenientes de la antigua ala tayika del Movimiento Islámico de Uzbekistán (IMU)[59]. La falta de estabilidad en el norte de Afganistán ha sido aprovechada por el ISIS-K para expandirse y realizar acciones terroristas, lo que ha causado una honda preocupación entre los Estados centroasiáticos, que esperaban que los talibanes pudieran controlar la situación evitando la extensión del problema hacia el norte[60]. Especial atención merece el suministro de energía eléctrica hacia Afganistán que, aunque los talibanes pagan a duras penas, no ha sido cortada por los Estados centroasiáticos para evitar que la situación en el norte de país se deteriore todavía más[61].

Por su parte Uzbekistán mantiene una política de pragmatismo hacia el régimen talibán, debido a que las conexiones entre ambos países se reforzaron durante los años de la república islámica. Uzbekistán no solo es el centro logístico de la energía eléctrica, sino que las conexiones por ferrocarril llegan hasta Mazar e Sharif atravesando el puente de la Amistad, construido por los soviéticos sobre el Amur Darya. Este importante tramo podría llegar a ser el principio de la unión del interior de China con los puertos del Índico y también sería importante para los países del Asia Central en el caso de que se

[59] Maisam Nazary, A. (August 19, 2022). What the Taliban Really Fear. *Foreign Affairs*. [Consulta: 26/8/2022]. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/afghanistan/what-taliban-really-fear

[60] Gazeta.uz. (20 de abril de 2022). Ракеты ИГИЛ не долетели до Узбекистана-«Талибан»/Los misiles de ISIS no llegaron a Uzbekistán-Talibanes. [Consulta: 26/8/2022]. Disponible en: https://www.gazeta.uz/ru/2022/04/20/afghanistan-border/

[61] Lillis, J. (Aug 2, 2022). Afghanistan pays electricity debts to Uzbekistan but still owes Tajikistan. *Eurasianet*. [Consulta: 26/8/2022]. Disponible en: https://eurasianet.org/afghanistan-pays-electricity-debts-to-uzbekistan-but-still-owes-tajikistan

prolongue el conflicto de Ucrania, ya que gran parte del tránsito desde la región hacia Europa se realiza a través de Rusia, sometida a sanciones[62].

Figura 3. Proyecto del ferrocarril transafgano. Fuente: Temirov, Rustam. (28/7/22). Seeking to bypass Russia, Uzbekistan eyes railway access to sea routes. *Salaam Times*. [Consulta: 26/8/2022]. Disponible en: https://afghanistan.asia-news.com/en_GB/articles/cnmi_st/features/2022/07/28/feature-01

Turquía y Catar han mantenido tradicionalmente lazos, que se estrecharon especialmente tras el bloqueo de los sauditas a los cataríes en 2017. En el plano de las relaciones con los talibanes Catar mantuvo una oficina abierta cuando estos se encontraban en el exilio y sirvió de sede para las negociaciones con los estadounidenses antes de su repliegue.

Desde la vuelta al poder de los talibanes ambos países han continuado los contactos y han operado el aeropuerto de Kabul, que esperan poder abrir al tráfico internacional. La visión de Turquía en el conflicto es eminentemente pragmática, ya que aparte de albergar a la citada oposición política afgana, mantiene su embajada en Kabul y está dispuesta a colaborar a cambio de un gobierno más inclusivo. No obstante, y por su propio interés,

[62] Temirov, R. (28/7/22). Seeking to bypass Russia, Uzbekistan eyes railway access to sea routes. *Salaam Times*. [Consulta: 26/8/2022]. Disponible en: https://afghanistan.asia-news.com/en_GB/articles/cnmi_st/features/2022/07/28/feature-01

colabora con los talibanes en los vuelos de repatriación de afganos desde Turquía. Su pertenencia a la OTAN le convierte en un interlocutor de los occidentales y se puede hacer necesario para los intereses de EE. UU. a cambio de compensaciones[63].

No parece que los cataríes hayan recibido una contraprestación adecuada a cambio de lo que se involucraron con los talibanes. Las primeras tensiones entre ambos vinieron de la prohibición afgana para que los militares cataríes utilizasen sus uniformes en el aeropuerto de Kabul. Otro punto de discrepancia entre ambos ha sido el papel de la mujer en el trabajo y la educación de las niñas. Tras un preacuerdo con Catar para reconstruir los aeropuertos de Kabul, Kandahar y Herat, parece que el gobierno talibán se ha decantado por la oferta de Emiratos Árabes Unidos (EAU)[64].

Los actores no estatales: el terrorismo internacional

Afganistán no se ha convertido en un Estado fallido de inmediato, pero en poco tiempo se puede convertir en un refugio para los grupos terroristas transnacionales debido a la falta de habilidad de los talibanes para gestionar el país unido a que, aunque demostraron ser eficaces como insurgentes, están mostrando una falta de capacidad en la lucha contra la insurgencia.

Es posible que entre 12 y 36 meses Al Qaeda o ISIS-K puedan desarrollar la capacidad de realizar operaciones en el exterior desde suelo afgano. En este sentido se decantó el presidente de la junta de jefes de Estado Mayor estadounidense, general Mark Milley, quien afirmó que, aunque se podrían restablecer las condiciones para la operatividad de ambos grupos, la amenaza es menor que cuando sucedió el 11-S. El secretario de Defensa, Lloyd Austin, respaldó estas palabras afirmando que ahora la amenaza se encuentra en que dichos grupos busquen espacios sin gobierno para introducirse,

[63] Aslan Özer, D. (Mar 12, 2022). Turkey, Qatar 1st choice for Kabul airport, Taliban says. *Daily Sabah*. [Consulta: 26/8/2022]. Disponible en: https://www.dailysabah.com/politics/diplomacy/turkey-qatar-1st-choice-for-kabul-airport-taliban-says

[64] Latifi, A. M. (25 May 2022). Afghanistan: UAE beats Qatar and Turkey to sign airports deal. *Middle East Eye*. [Consulta: 26/8/2022]. Disponible en: https://www.middleeasteye.net/news/afghanistan-uae-outpaces-qatar-turkey-airport-deal

expandirse y prepararse. Por ello, según Austin, los EE. UU. deberían prepararse para evitar esta posibilidad[65].

Conclusiones y perspectiva

El principal problema de los talibanes desde su llegada al poder en agosto de 2021 ha sido el mantenimiento de la unidad interna y parece que seguirá siendo su mayor preocupación al menos en el corto plazo. Esto tiene una doble vertiente, considerando de una parte a las facciones talibanes que pueden haberse separado en torno a los núcleos de Kabul y Kandahar y que deberían buscar la forma de llegar a consensos, de otro lado la actuación del ISIS-K y de los grupos opositores han llevado al gobierno a ejercer una política de mano dura de una crueldad inusitada, previéndose una presión continua para conseguir su exterminio.

El vacío de poder estadounidense ha sido rellenado con celeridad por otros actores en la escena internacional, cambiando por completo los equilibrios de poder en la zona. Sin embargo, la muerte de Al-Zawahiri demuestra que Washington no abandona completamente el escenario, sino que lo intentará controlar a distancia. No obstante, para poder acceder necesitará una buena relación con Pakistán, teniendo en cuenta la animadversión iraní y la posible influencia rusa sobre las repúblicas centroasiáticas.

Parece que China se ha beneficiado de la nueva situación, ya que Afganistán le puede proporcionar una fuente de recursos e inversiones, al tiempo que le puede servir como un centro logístico de comunicaciones para alcanzar los puertos iraníes y pakistaníes en el Índico. A pesar de ello, la posible extensión del terrorismo yihadista es uno de los grandes temores chinos ante la posibilidad de que la población uigur se sume a este tipo de movimientos.

Rusia tiene la posibilidad de realizar un doble juego que le beneficie, gracias a su ascendiente sobre las repúblicas centroasiáticas, sobre las que mantiene una pugna con China por la influencia en la región. El apoyo limitado al FNR desde Tayikistán parece que puede ser una buena baza de negociación para mantener una relación pragmática

[65] Mitchell, E. (9/29/21). Milley: 'Real possibility' terrorist groups could rebuild as soon as early spring in Afghanistan. *The Hill.* [Consulta: 22/2/2022]. Disponible en: https://thehill.com/policy/defense/574496-milley-real-possibility-terrorist-groups-could-rebuild-as-soon-as-early-spring/

con los talibanes. Por otra parte, aunque no se opone a la conectividad que puede ofrecer Afganistán para alcanzar el Índico, cualquier actuación en este sentido que no cuente con la participación rusa podría ser obstaculizada.

Pakistán se encuentra en una delicada situación, con un gobierno inestable y grupos opositores de las etnias punjabi, baluchi y pastún. Estos últimos podrían ser una fuente de desestabilización si el TTP sigue siendo apoyado por los talibanes afganos.

Los iraníes observan con preocupación la persecución que sufre la minoría hazara y los problemas que le presentan los refugiados afganos, las cuestiones transfronterizas y la gestión de las aguas. Teniendo en cuenta la debilidad de los talibanes y que los americanos ya no se encuentran presentes, es posible que en un futuro se produzca algún tipo de incidente armado ante una discrepancia de intereses.

Turquía, junto con Catar, se muestran como potencias influyentes en la región con capacidad de interlocución con la comunidad internacional y con organizaciones de defensa y seguridad como puede ser la OTAN. No obstante, los talibanes se han mostrado cautos y parece que no quieren depender completamente de la alianza turco-catarí, por lo que podrían recurrir a otros actores regionales como puede ser el caso de Emiratos.

En resumen, la situación del nuevo emirato es tremendamente inestable y su supervivencia depende de su comportamiento futuro para que la región no se vuelva a convertir en santuario de grupos terroristas. Ahora que los norteamericanos se han ido, el papel de garante de la seguridad le va a corresponder a los chinos, quienes con otros métodos más indirectos intentarán rebajar la tensión en la zona. Los actores que se encuentran fuera de ella muy posiblemente realizarán un cambio de roles, fomentando a su conveniencia la estabilidad del país. En este nuevo «gran juego» el principal perjudicado está siendo el pueblo afgano, que sufre las consecuencias de la actuación de unos gobernantes con otro orden de prioridades.

*Jose Ignacio Castro Torres**
Coronel del Ejército de Tierra
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

10/2023 8 de febrero de 2023

Rocío de los Reyes Ramírez

Perú: ¿golpe de Estado de ida y vuelta?

Perú: ¿golpe de Estado de ida y vuelta?

Resumen:

Perú se encuentra envuelto en un estallido social desde que el pasado mes de diciembre el presidente Pedro Castillo diera un autogolpe de Estado y acabara detenido y destituido de su cargo. Un suicidio político que desembocó en el nombramiento de Dina Boluarte, su vicepresidenta, como primera mandataria de la nación andina.

Desde entonces, se declara el estado de emergencia en todo el país, mientras los manifestantes piden la renuncia de la presidenta y el adelanto de elecciones, en tanto en cuanto el Congreso se encuentra enroscado en un bucle político e institucional del que no parece salir.

Se necesita urgentemente una reforma política que cambie las reglas del juego para hacer de Perú un país gobernable.

Palabras clave:

Golpe de Estado, crisis, inestabilidad, elecciones, revueltas, protestas, Perú.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Peru: Two-way coup d'état?

Abstract:

Peru has been in the midst of a social upheaval since last December when President Pedro Castillo staged a self-coup and was arrested and removed from office. This political suicide led to the appointment of Dina Boluarte, his vice-president, as the Andean nation's first female president.

Since then, a state of emergency has been declared throughout the country, as protesters call for the president's resignation and early elections, while Congress is caught in a political and institutional loop from which it does not seem to emerge.

Political reform is urgently needed to change the rules of the game in order to make Peru a governable country.

Keywords:

Coup d'Etat, crisis, instability, elections, unrests, protests, Peru

Se puede engañar a parte del pueblo
parte del tiempo, pero no se puede
engañar a todo el pueblo todo el tiempo.
Abraham Lincoln

Introducción

El pasado 7 de diciembre, en poco más de tres horas, Pedro Castillo, expresidente de Perú, decretó la disolución del parlamento de su país sin el apoyo de las fuerzas armadas, perdió la presidencia, abandonó el Palacio Legislativo y fue detenido por su propia escolta, enfrentándose ahora a un proceso por delito de rebelión. Un intento golpista absurdo y esperpéntico que fue rechazado por la mayoría de las fuerzas políticas, incluyendo miembros de su propio gobierno, y que acabó desembocando en una grave crisis institucional y con la investidura de la vicepresidente Dina Boluarte como primera mandataria del país andino con el apoyo del *establishment*.

Desde entonces Perú ha estado sacudido por fuertes protestas contra el gobierno que han paralizado el país, salvo una breve tregua durante los días festivos de diciembre. Los seguidores de Castillo exigen su liberación, el cierre del Congreso, la convocatoria de nuevas elecciones y la renuncia de la presidenta Boluarte, así como algunos cambios en la Constitución.

En casi dos meses, al menos 65 personas han muerto por la violenta respuesta de las Fuerzas Armadas y de la policía a estas marchas, sobre todo en las zonas rurales más humildes del sur, decretándose el estado de emergencia, siendo el día más violento, por número de víctimas, el lunes 9 de enero, cuando en las protestas en el departamento de Puno murieron 18 personas y resultaron heridos 68 civiles y 75 policías.

Desde que comenzó este activismo grupos de derechos humanos han acusado a las fuerzas de seguridad de usar armas de fuego para hacer frente a los manifestantes, así como de lanzar bombas de humo desde helicópteros[1].

Por el contrario el Ejército ha achacado a los manifestantes el uso de armas y explosivos caseros. Las regiones sureñas son el escenario constante de bloqueos de carreteras por marchas y enfrentamientos. Aunque el gobierno decretó el estado de emergencia, la violencia continuó y las marchas llegaron hasta la capital.

[1] «Perú debe investigar muertes y lesiones durante las protestas», *Human Rights Watch*, 22/12/22. Disponible en: https://www.hrw.org/es/news/2022/12/22/peru-debe-investigar-muertes-y-lesiones-durante-las-protestas
Todos los enlaces se encuentran activos a fecha de cierre del presente documento, febrero 2023.

Un grupo de manifestantes trataron también de tomar el aeropuerto de Arequipa, mientras la presidenta del país acusaba precisamente a estos manifestantes de querer causar caos y desorden y advertía que todo el rigor de la ley caería sobre aquellas personas que estén cometiendo estos actos delictivos[2].

No sería justo —sin una investigación exhaustiva e imparcial— hacer responsable al gobierno de todas las muertes. De igual modo, entre los manifestantes se contabilizan actitudes antidemocráticas y violentas, tal es el caso de la turba, aún sin identificar, que asesinó y quemó a un policía en Puno; o los que han estado impidiendo la circulación de ambulancias; han atacado a comerciantes que se han negado a secundar el paro, y han incendiado edificios públicos, cuanto menos[3].

Con la reputación del poder legislativo por los suelos y una crisis política lejos de resolverse a corto plazo, este clamor popular está demostrando la saturación hacia un sistema que lleva décadas sin funcionar y pone en entredicho la integridad de la República peruana.

¿Cómo se ha llegado hasta aquí?

En un grave momento de incertidumbre, las elecciones presidenciales en Perú de abril y junio de 2021, con una situación poco favorable para fraguar amplios acuerdos nacionales, dividieron el mapa político del país provocando un estallido electoral.

Pedro Castillo era un completo desconocido hasta que hace cinco años, en 2017, lideró una protesta educativa durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski para reclamar mejoras salariales, prolongándose durante casi tres meses. En esas manifestaciones, Castillo se alió con el fujimorismo, que intentaba dañar en ese momento al gobierno de Kuczynski. Las protestas terminaron con la renuncia de la ministra de Educación, Marilú Martens[4]. Aun así, después de estas circunstancias ya nadie se acordaba de él.

[2] «Boluarte acusa a los manifestantes de querer "quebrar el Estado de Derecho"», *Página SIETE*, 19/1/22. Disponible en: https://www.paginasiete.bo/planeta/boluarte-acusa-a-los-manifestantes-de-querer-quebrar-el-estado-de-derecho-AY6089651#:~:text

[3] CASTRO CAJAHUANCA, Jonathan. «El gobierno de Dina Boluarte está sacrificando a los peruanos. Su renuncia debe ser inmediata», *The Washington Post*, 13/1/23. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2023/01/13/protestas-peru-dina-boluarte-muertos-renuncia/

[4] GARCÍA ARENALES, M. «Pedro Castillo, el maestro rural al que nadie vio venir en las elecciones de Perú», *El Diario.es,* 8/8/21. Disponible en: https://www.eldiario.es/internacional/pedro-castillo-maestro-rural-nadie-vio-venir-elecciones-peru_1_8017041.html

A finales de 2020, Castillo fue enrolado por Vladimir Cerrón, un neurocirujano y político de la izquierda ortodoxa, exgobernador de Junín, una región entre los Andes y el Amazonas, proponiéndole ser el candidato de Perú Libre[5].

Aunque el objetivo original de Castillo era presentarse al Congreso, el ex gobernador regional le ofreció la segunda vicepresidencia, al estar este inhabilitado políticamente por la justicia, debido a una condena por corrupción. Finalmente, no tuvo otra alternativa que ofrecerle la candidatura al Palacio de Pizarro. A pesar de todo, Cerrón va a mantenerse en el entorno más cercano del dirigente magisterial como jefe de plan de gobierno[6].

De este modo el nombre de este sindicalista y maestro rural surgió de la nada en mitad de la pandemia, casi sin salir en los medios de comunicación, ni en los sondeos y creciendo sigilosamente en provincias alejadas de la capital, con un discurso radical y populista: «Nosotros siendo gobierno, inmediatamente bajaremos el sueldo de los ministros y los congresistas a la mitad. Recuperaremos la economía del país rescatándolo de esta gran corrupción. El sueldo vitalicio de los expresidentes tiene que anularse de inmediato, así como quitarles también la inmunidad parlamentaria a los corruptos [...] Sacaremos a los jueces que hoy agreden al país, agreden a las organizaciones», dijo Castillo en alguna de sus intervenciones[7].

En realidad, Cerrón pretendía crear un pequeño grupo en el Congreso que le permitiera hacer vida política en Lima. El líder de Perú Libre, que se define como «izquierda provinciana», ha llegado a decir que la «izquierda caviar» es el enemigo principal, incluso por encima de la extrema derecha, «no tenemos una alianza con la ultraderecha, lo que hay es una coincidencia espontánea anticaviar. Coincidimos porque combatimos a un enemigo común, que es la izquierda caviar, la socialdemocracia»[8].

[5] Este grupo político, según consta en su programa, se describe así mismo como un partido de izquierda marxista, democrático, descentralista, internacionalista, inclusivo, soberano, humanista y antiimperialista, aunque muchas voces críticas lo tachan de populista y radical, de ideas arcaicas y contradictorias en temas relacionados con la corrupción. CERRÓN ROJAS, Vladimir. *Perú Libre. Ideario y Programa*. Disponible en: https://perulibre.pe/wp-content/uploads/2020/03/ideario-peru-libre.pdf

[6] ZUBIETA PACCO, René. «Pedro Castillo: así fue la campaña del candidato de Perú Libre que surgió del campo y que Lima no vio llegar», *El Comercio*, 13 de junio de 2021. Disponible en: https://elcomercio.pe/elecciones-2021/pedro-castillo-asi-fue-la-campana-del-candidato-de-peru-libre-que-surgio-del-campo-y-que-lima-no-vio-llegar-resultados-oficiales-elecciones-2021-noticia/?ref=ecr

[7] TAGLIONI, Augusto. «Sorpresa en Perú: ganó un sindicalista de izquierda y habrá segunda vuelta con Keiko Fujimori», *LaPolíticaOnline*, 11/4/2021. Disponible en: https://www.lapoliticaonline.com/nota/133321-sorpresa-en-peru-gano-un-sindicalista-de-izquierda-y-habra-segunda-vuelta/

[8] « Vladimir Cerrón aseguró que su principal enemigo es la "izquierda caviar": "Podemos coincidir con el fujimorismo"», *Infobae*, 21/2/2022. Disponible en: https://www.infobae.com/america/peru/2022/08/21/vladimir-cerron-aseguro-que-su-principal-enemigo-es-la-izquierda-caviar-podemos-coincidir-con-el-fujimorismo/

El primer resultado de los comicios reflejó como el voto de castigo al oficialismo se ejerció de forma enérgica, pero no fue un problema de derechas o de izquierdas, fue un problema de repudio de los partidos en general.

Es importante subrayar que desde el año 2000 la corrupción ha salpicado a seis mandatarios de Perú. En la anterior legislatura pasaron por el Palacio de Gobierno cuatro presidentes, tres de ellos en una misma semana, los enfrentamientos entre el ejecutivo y el Congreso impidieron la gobernabilidad y desataron una crisis social. Todo ello, como es natural, ha provocado un rechazo generalizado hacia la clase política.

La idea de un cambio reiteradamente traicionado es lo que hizo que la gente se fijara en las propuestas de cambio y no necesariamente en la calidad del cambio. Los peruanos han visto como en los últimos 20 años todos los presidentes electos han llegado con un discurso de trasformación que a la postre no han cumplido, adaptándose a un sistema corrupto que provoca una y otra vez la decepción del ciudadano de a pie.

Con un bajísimo nivel de aceptación de las distintas candidaturas presentadas en 2021, Perú Libre, el partido más votado gracias al tirón del candidato Pedro Castillo, solo obtuvo el 18,9 %, mientras Keiko Fujimori y su Fuerza Popular, apenas llegó al 13,4 %, en la primera vuelta[9]. Se trata de la fragmentación traída a sus consecuencias finales.

Las luchas internas en el seno de una clase política considerada en general como criminalmente venal han alienado a los peruanos de a pie hasta el punto de que la mitad ya no *apoya* la democracia, el tercer nivel más bajo de América Latina, solo por detrás de la ultraviolenta Honduras y el siempre conflictivo Haití.

Aunque realmente no debe extrañarnos esta crisis electoral, muy influenciada por la práctica política de los llamados partidos «vientres de alquiler», término peyorativo en la política peruana usado para describir a las personas que se unen a un partido, no por tener ideas afines a dichos grupo, sino para lograr llegar a un puesto público y así beneficiarse del poder que se le otorga, olvidando sus principios políticos[10].

[9] Renovación Popular 11,75 %, Alianza País-Partido de Integración Social 11,62 %, Acción Popular 9,07 %, Junta por el Perú 7,86 %, Alianza para el Progreso 6,02 %, Victoria Nacional 5,65 % y otros 15,685. *ONPE*. Elecciones Generales y Parlamento Andino 2021.
Disponible en: https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/EG2021/EleccionesPresidenciales/RePres/T

[10] «Elecciones 2021: ¿Qué son los partidos 'vientre de alquiler' y cómo influyen en la crisis electoral?», *El poder en tus manos*, RPP, 11/12/20. Disponible en: https://rpp.pe/politica/elecciones/elecciones-2021-que-son-los-partidos-vientre-de-alquiler-y-como-influyen-en-la-crisis-electoral-el-poder-en-tus-manos-noticia-1309241?ref=rpp

A la luz de estos resultados ya se podía intuir que la política peruana iba a seguir en la misma línea de la última década: fragmentada y polarizada. Fueron precisamente estas características las que llevaron a la creciente crisis política en los últimos años.

Por consiguiente, el panorama que se presentaba de cara a la segunda vuelta era el de un candidato débil e inconsistente, Pedro Castillo, sustentado por el antifujimorismo y con un discurso marxista pero conservador en lo social: en contra de políticas como el aborto, el matrimonio homosexual o la igualdad de género.

El perfil del peruano que apoya el cambio radical que prometía Castillo es el de la sierra, el de las provincias que han sentido durante muchos años el abandono del gobierno, un votante contestatario, que demanda satisfacciones más o menos inmediatas al Estado y que expresa su malestar frente a la imposibilidad de resolver problemas históricos. Va en contra de la élite, considerando que solo una persona con un perfil humilde y de origen campesino podría representarles frente a la minoría privilegiada de Lima.

En el otro extremo del arco político se encuentra la derechista Keiko Fujimori[11], reivindicando el legado de su padre, el polémico expresidente Alberto Fujimori, que cumple condena por crímenes de lesa humanidad. Esta representa al votante de la capital, la costa exportadora y una parte de la Amazonía, que se ha beneficiado con los años de un mejor desarrollo económico. Por ello sus seguidores apoyan el sistema continuista de la hija de Fujimori basado en el capitalismo. Dos modelos opuestos para un país dividido, inicialmente más por ubicación geográfica que por filiación.

Asimismo, la crisis sanitaria fue uno de los detonantes que llevó a la sociedad peruana a elegir entre dos sistemas antagónicos. La pandemia vino a evidenciar el acceso desigual a instituciones como la salud o la educación.

Perú es el país del mundo con el mayor número de fallecimientos informadas por COVID-19, por cada 1.000 habitantes, con 6 defunciones, casi tres veces el promedio de la región y con los confinamientos recrudeciendo el desempleo, provocando el aumento en los niveles de desigualdad.

[11] Keiko llegó a las elecciones con causas judiciales abiertas por presunta financiación ilegal de sus anteriores campañas electorales.

Aunque en general América Latina, incluido el Caribe, es una región que se caracteriza por altos niveles de desigualdad, los mayores incrementos de la pobreza tuvieron lugar en Argentina, Colombia y Perú[12].

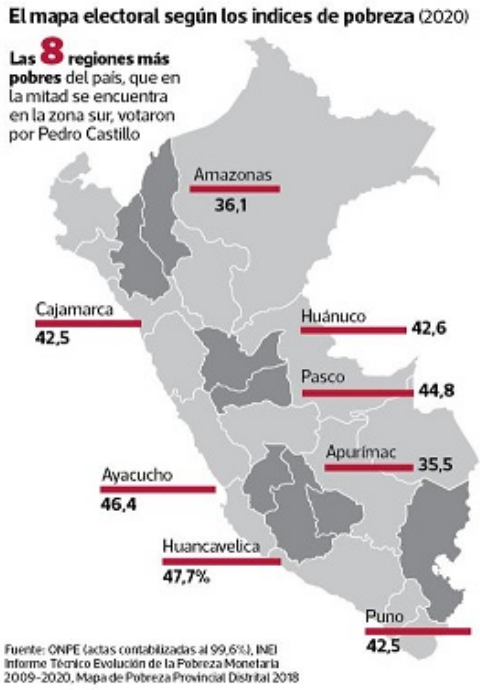
Con la pandemia se hizo más evidente una precariedad que se arrastraba durante décadas. Más de la mitad de los peruanos (60 %) considera que la diferencia entre ricos y pobres ha aumentado en su país en los últimos dos años. Por otro lado, solo el 15 % considera que ha disminuido[13].

Con este escenario la segunda vuelta de las elecciones entre el candidato de izquierda y la candidata de la derecha estuvo muy reñida, un agónico recuento, con un margen disputado hasta el último voto y seis semanas de espera. Al final Castillo venció a Fujimori por un escasísimo margen de 44.000 votos, en parte gracias al rechazo que producía en la mitad del país el apellido Fujimori.

Algunos piensan que más que un voto ideológico el giro en Perú hacia la extrema izquierda se debió a una cuestión identitaria, porque mucha gente del campo vio en el profesor Castillo un reflejo de sus vidas. En las comunidades rurales la palabra del maestro vale más que la de cualquier político, y padres y alumnos ven en esta figura a un líder al que respetan y admiran. El rol que los maestros asumen como docentes es primero convivir con la población y ser gestores de todas las actividades que ellos quieren desarrollar en la comunidad, siendo quienes garantizan toda la gestión de las autoridades de una determinada comunidad. Esto podría explicar el respaldo que tuvo Castillo en las zonas más olvidadas, aunque no faltan detractores que han achacado el resultado a una cuestión de ignorancia.

[12] *Panorama Social de América Latina 2021*, CEPAL. Naciones Unidas, 2022. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/1/S2100655_es.pdf

[13] *I Encuesta nacional de percepción de desigualdades*. ENADES 2022. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), julio 2022. Encargado por OXFAM. Disponible en: https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/I%20Encuesta%20nacional%20de%20percepci%C3%B3n%20de%20desigualdades-ENADES%202022-v2.pdf



Fuente: *El Comercio*

Sin experiencia política y sin un proyecto claro, Castillo asumía la presidencia —28 de julio 2021— enmarcada en la celebración del bicentenario de la independencia de Perú, inaugurando una nueva etapa en un país azotado por la epidemia y con una economía hundida, la caída más fuerte de la región.

El presidente anunció en sus primeros discursos una batería de medidas sociales sobre todo en salud y también educación, y aunque fuera moderado se mantenía firme en ciertas reformas, en una nueva Constitución, y una serie de modificaciones estructurales que necesitaba una asamblea constituyente para llevarlas a cabo[14].

Esas remodelaciones implicaban, entre otras cosas, un cambio del modelo económico peruano, una idea que repitió en campaña es «que no haya más pobres en un país rico»[15]. Para lograrlo era necesario implementar lo que llama la «economía popular con mercados».

[14] El presidente Pedro Castillo ofreció un mensaje a la nación ante el Congreso de la República, *TV Perú, Noticias,* 28 de julio de 2021. Disponible en: https://www.tvperu.gob.pe/noticias/nacionales/lea-aqui-el-mensaje-a-la-nacion-del-presidente-pedro-castillo

[15] FOWKS, Jacqueline. «La campaña contra Pedro Castillo se intensifica en Perú», *El País*. 10/5/21. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2021-05-09/la-campana-contra-pedro-castillo-se-intensifica-en-peru.html

En las últimas décadas Perú ha seguido un modelo económico liberal en el que el Estado tiene un rol secundario y promueve la libre competencia. Este modelo ha dado buenos resultados macroeconómicos, con un crecimiento sostenido que en los últimos 30 años ha permitido al país multiplicar por 10 su PIB, pero por otro lado no ha logrado beneficiar a todos los peruanos por igual[16].

El cambio clave en la propuesta de Castillo estaba en el rol que tendría que jugar el Estado, pues en la llamada economía popular no es el mercado el que manda sino el Estado. Este plan de gobierno, inspirado en algunos puntos del plan económico que implementaron Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador, formula un gobierno más interventor, nacionalizar empresas, terminar con el modelo de pensiones de capitalización, castigar las importaciones y suspender acuerdos de libre comercio, entre otros asuntos.

Pero para sus promesas más ambiciosas no lo tenía fácil, por lo que tenía que conseguir apoyos, con su paupérrima victoria. En esas condiciones su principal desafío era obtener el margen necesario para gobernar frente a un Congreso dividido, cuya mayoría no controlaba, y un legislativo muy fragmentado, en el que su partido solo contaba con 37 de los 130 congresistas que lo componen.

Este sistema, de un parlamento unicameral establecido en la Constitución de 1993 a la medida de Fujimori, genera profundas distorsiones políticas en caso de que el presidente no cuente con una bancada fuerte en el Congreso. Es por lo que Castillo se enfrentaba a todo un juego de equilibrios, ya que si trataba de contentar a la mitad que no le eligió se arriesgaba a perder el respaldo del partido de extrema izquierda que lo sustentaba en la presidencia. Era la lucha entre un presidente con débiles apoyos parlamentarios y un Congreso con una oposición dura. Además, la exigua victoria de Castillo y esta debilidad de su partido en el Congreso facilitaron a la oposición forjar una narración en la que las elecciones habían sido fraudulentas fomentando todavía más la polarización, la controversia y dañando la, ya de por sí, deteriorada imagen de la democracia.

Sobre el ejecutivo planeaba además el fantasma del castrochavismo en forma de acusaciones por parte de algunos dirigentes de derecha, pero el antiguo maestro rural afirmaba que no imitaría ningún modelo político.

[16] OLMO, Guillermo. «3 razones por las que la economía de Perú sigue creciendo pese a las constantes crisis políticas en el país», *BBC News*, 22/9/22. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63630153

Sus movimientos iniciales se observaron con lente de aumento y con el nombramiento de Guido Bellido, como primer ministro, se desencadenó la primera crisis sin que la oposición moviera un dedo. El sector más moderado que rodeaba a Castillo rechazó a Bellido cuestionado por presunta apología del terrorismo y por publicar mensajes homófobos y misóginos en sus redes[17].

Perú hacia el abismo

Aunque esto sería simplemente el comienzo. Desde su llegada al poder Castillo enfrentó varias crisis de gobierno que le obligaron a reemplazar su gabinete en repetidas ocasiones, nombrando cinco distintos y cerca de 80 ministros, una rotación exagerada que haría prácticamente imposible aplicar una línea de gobierno.

Él mismo tampoco estuvo exento de escándalos, con graves acusaciones, fue denunciado por la fiscalía por liderar supuestamente una organización criminal para enriquecerse a través de contratos estatales y obstruir las investigaciones[18]. En total el expresidente tiene abiertas seis investigaciones distintas, como tráfico de influencias, contrataciones irregulares, sobornos e incluso plagio agravado y falsedad genérica entre otros posibles delitos[19]. Era la culminación de meses de titulares sobre supuestas irregularidades y actos ilícitos cometidos por su entorno.

Castillo negó todas las acusaciones argumentando que no había pruebas en su contra y que esta denuncia constitucional[20] era una nueva modalidad de golpe de Estado en Perú.

Asimismo, al no contar con un grupo parlamentario fuerte, como ya hemos comentado anteriormente, el presidente podía verse inmerso en un proceso de *vacancia por incapacidad moral* establecido en el artículo 113 de la Constitución[21], como después sucedería, aunque pudo sobrevivir a los dos primeros intentos de vacancias, acusando

[17] ÁLVAREZ, M. Isabel. «Guido Bellido: misoginia, homofobia y radicalismo marcó su pensamiento en redes sociales», *El Comercio*, 31/8/21 [en línea]. Disponible en: https://elcomercio.pe/politica/gobierno/guido-bellido-misoginia-homofobia-y-radicalismo-marco-su-pensamiento-en-redes-sociales-peru-libre-pedro-castillo-vladimir-cerron-sendero-luminoso-noticia/

[18] GÓMEZ VEGA, Renzo. «La Fiscalía de Perú denuncia al presidente Pedro Castillo y lo acusa de liderar una organización criminal», *El País*, 12/10/22. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2022-10-12/la-fiscalia-de-peru-denuncia-al-presidente-pedro-castillo-y-lo-acusa-de-liderar-una-organizacion-criminal.html

[19] A ellos se le suma los de rebelión y conspiración por el autogolpe.

[20] En Perú la denuncia constitucional es un procedimiento especial que es capaz de pasar por encima de la inmunidad presidencial.

[21] «Vacancia presidencial por incapacidad moral: ¿qué significa y en qué casos se puede dar?», *Infobae*, 18/9/21. Disponible en: https://www.infobae.com/america/peru/2021/11/19/vacancia-presidencial-por-incapacidad-moral-que-significa-y-en-que-casos-se-puede-dar/#:~:text

al legislativo de persecución política y asegurando que se mantendría en su cargo hasta el final de su mandato.

El resultado de todos estos vaivenes fueron 200 escándalos políticos en menos de 500 días. En definitiva, al igual que sus predecesores en el cargo, una constante posición defensiva que le impidió desarrollar sus principales promesas electorales. El propósito primordial de Castillo era mantenerse a flote ante los ataques de la oposición en el Congreso, las disputas internas en su coalición y la presión ciudadana. Al final, podría decirse que el antiguo sindicalista en vez de cambiar el sistema acabó amoldándose a él.

Y así se llega al día en que Castillo voló en pedazos su presidencia. Sin capacidad constitucional para hacerlo, poco antes de que comenzara un tercer intento de destitución, anunció la disolución del Congreso, la instalación de un gobierno de excepción, un toque de queda y la reorganización de la justicia, fue lo que muchos calificaron, incluido el propio Tribunal Constitucional del país, como un intento de golpe de Estado[22]: «Tomamos la decisión de establecer un Gobierno de excepción orientado a restablecer el Estado de derecho y la democracia […] A partir de la fecha y hasta que se instaure el nuevo Congreso de la República se gobernará mediante decretos ley […] llevamos más de 16 meses de continua y obcecada campaña de ataque sin cuartel a la institución presidencial situación nunca antes vista en la historia peruana»[23].

A la finalización de su locución tanto la primera ministra como otros nueve miembros del gabinete presentaron su renuncia. Por su parte, las principales instituciones del país, es decir, el Congreso, el poder judicial, el Ejército y la Policía constataron que no acatarían bajo ningún concepto el plan del presidente.

El Congreso destituyó a Castillo al tiempo que estaba ya formalmente detenido. Aquí las preguntas que deberíamos hacer son por qué fracasó esta subversión y por qué apenas duró tres horas.

Lo cierto es que la estrategia del presidente de Perú fue tan incompetente como lo fue su gobierno; un hombre absolutamente superado por los acontecimientos.

[22] «Crisis política en Perú, en vivo: Pedro Castillo fue detenido tras un fallido autogolpe de Estado y asumió la vicepresidenta», *La Nacion*, 7/12/22. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/crisis-politica-en-peru-pedro-castillo-cierra-el-congreso-y-anuncia-que-gobernara-por-decreto-nid07122022/#:~:text=

[23] «Golpe de Estado: Este es el mensaje de Pedro Castillo tras la disolución del Congreso», *L Latina*, 7/12/22. Disponible en: https://www.latina.pe/noticias/latina-noticias/golpe-de-estado-este-es-el-mensaje-de-pedro-castillo-tras-la-disolucion-del-congreso

Después de tres procesos de vacancia en apenas 16 meses, mientras Pedro Castillo era procesado por rebelión y quizás también por conspiración, Perú tenía una nueva mandataria, Dina Boluarte, la primera mujer en la presidencia de la República en 200 años de independencia.

La nueva jefa del ejecutivo marcó distancia y fue muy clara al condenar a su anterior socio político: «Se ha producido un intento de golpe de Estado, una impronta promovida por el señor Pedro Castillo que no ha contado hoy con las instituciones de la democracia ni la calle, este Congreso de la República atendiendo al mandato constitucional ha tomado una decisión y es mi deber actuar en consecuencia». Aunque en ese momento parece que no recordó sus propias palabras, pronunciadas un año antes, asegurando que renunciaría si Castillo era vacado por el Congreso y mostrándose en contra de los intentos de destitución del ya hoy expresidente[24].

Boluarte pidió al Parlamento una tregua política y prometió establecer un gobierno de unidad nacional de amplia base, donde estuvieran representadas todas las fuerzas políticas, algo que aparentemente fue bien recibido por los diferentes grupos: «No es momento de ideologías ni de derechas o de izquierdas, presidenta Boluarte le deseamos éxitos en la conformación de un Gobierno de unidad nacional», anunciaba Keiko Fujimori en su cuenta de Twitter[25].

Sin embargo, la nueva presidenta se enfrentaba prácticamente a los mismos problemas que tuvo Castillo, incluida una investigación por blanqueo de capitales, incluso sus problemas podrían terminar siendo peores porque su perfil es mucho más ideológico, y está mucho más escorado a la extrema izquierda, frente a un Congreso profundamente conservador.

Poco después del juramento de Boluarte, se produciría un malestar entre parte de la población. Cientos de manifestantes llegaban al centro de Lima protestando en contra de Pedro Castillo con consignas que lo calificaban de *corrupto*, mientras otras personas exigían el cierre del Congreso, la retirada del cargo a la presidenta y apoyo al mandatario izquierdista.

[24] «Dina Boluarte y el día que aseguró que renunciaría si Pedro Castillo era vacado por el Congreso», *Infobae*, 7/12/22. Disponible en: https://www.infobae.com/america/peru/2022/12/07/dina-boluarte-y-el-dia-que-aseguro-que-renunciaria-si-pedro-castillo-era-vacado-por-el-congreso/

[25] Keiko Fujimori. 7/12/22. 1 marzo 2022, 22:31 p. m. [tuit]. Disponible en: https://twitter.com/KeikoFujimori/status/1600603956702547972?s=20&t=Oe2AJl1Mf2SqpCkf0BQjQA

El descontento social estalló y se expandió como un reguero de pólvora, sobre todo por el sur del país: Puno, Apurimac, Ayacucho, Cuzco y Arequipa. Ello derivó en duros enfrentamientos con las fuerzas de seguridad, que no dudaron en reprimir fuertemente estas protestas.

Manifestantes protestando por las calles. Fuente: © REUTERS / Sebastian Castaneda

Los manifestantes cerraron carreteras, tomaron aeropuertos, asaltaron dependencias del poder judicial, extendiendo el caos por todo el país. La respuesta de las Fuerzas Armadas y la policía fue, en ocasiones excesiva, produciéndose la muerte de muchas personas y centenares de heridos. El primer fallecimiento de un manifestante se produjo en el incendio de la comisaria de Huancabamba, ubicada en el departamento de Piura. No podemos ignorar que en estas regiones más que polarización lo que existe es un abismo político. La ventaja de Castillo en las elecciones, como ya comentamos, superó el 82 %. Pero más allá de este componente identitario, como muestran las manifestaciones, hay otras razones de fondo. Son regiones que han estado históricamente relegadas, en algunas zonas la tasa de pobreza está muy por encima de la media nacional: en el departamento de Cuzco se ubican los distritos más pobres y hay ciudades donde la pobreza extrema puede llegar a más del 80 % de la población.

Apurímac es otra región crítica donde la pobreza toca el 70 % de su población y en el departamento de Puno la pobreza alcanza el 60 %, mientras en Ayacucho es del 36 %[26].

Con estas cifras se evidencian las profundas divisiones que existen entre la élite urbana, concentrada en gran medida en Lima que, desde su fundación hace 488 años, ha marcado distancia con las provincias; y las zonas rurales pobres, con la percepción de que lo único que interesa en el país es la capital y que ellos se sienten relegados.

En parte esto explica, como venimos analizando, el eco que tuvo el lema de campaña de Castillo de «no más pobres en un país rico» —es la sencilla y potente ecuación del mensaje, que tan bien le funcionó a Hugo Chávez en Venezuela en 1998— en una zona que se ha convertido en el epicentro la crisis política y social que vive Perú.

En un intento de calmar los ánimos la presidenta dio a conocer —el 14 de diciembre— su intención de proponer al legislativo el adelanto de elecciones para abril de 2024, aunque en un primer momento su intención habría sido agotar la legislatura hasta 2026. Al mismo tiempo declaraba el estado de emergencia en las zonas de alta conflictividad social (Apurimac, Arequipa e Ica), para después declararlo en todo territorio nacional, ya que era muy difícil mantener la seguridad.

La escalada de protestas y violencia no ha dejado de crecer en todo el país. En algunas zonas las protestas se organizan de manera pacífica y la *represión* por así llamarlo, de manera legal. En otras la protesta se ha vuelto muy violenta, delictiva e ilegítima por lo que lamentablemente «la represión» tampoco se ajusta a ley.

El clima es tan violento que solo en un día murieron 18 manifestantes en enfrentamientos con la policía en la ciudad de Juliaca, en la región de Puno, después de que se retomaran las protestas el día 4 de enero tras el parón navideño. En el aeropuerto de Arequipa, apenas unas horas antes, una turba trataba de tomarlo por la fuerza. El primer ministro Alberto Otárola se apresuró a denunciar estos hechos acusando a 2.000 manifestantes de haber llevado a cabo un ataque organizado contra la policía. «Fue un ataque

[26] COMEX PERÚ. «Los departamentos más pobres a nivel multidimensional y su avance en la ejecución de la inversión pública», *Seminario 1144*, Economía, 18/9/22. Disponible en: https://www.comexperu.org.pe/articulo/los-departamentos-mas-pobres-a-nivel-multidimensional-y-su-avance-en-la-ejecucion-de-inversion-publica#:~:text

organizado, sistemático, de vandalismo y de actividades violentas contra instituciones de Puno»[27].

A su vez, Boluarte demostró poca empatía durante un acto público tras enterarse de los fallecidos en Juliaca: «Salen en protesta de qué, no se entiende qué están pidiendo [...] Lo que ustedes están pidiendo es pretexto para seguir generando el caos». La Fiscalía abrió una investigación preliminar contra la dirigente y miembros de su gabinete por los presuntos delitos de genocidio, homicidio calificado y lesiones graves[28] mientras las protestas y cortes de carretera continúan en varias zonas del país.

Los partidarios de Castillo sostienen que a Dina no la ha elegido el pueblo, por lo que siguen exigiendo nuevas elecciones y que se cierre el Congreso, incluso han llegado a reclamar la liberación del expresidente, para ellos es una víctima de un Congreso «corrupto» que no lo dejó gobernar.

Por su parte, la mandataria no parece querer atender las demandas de los partidarios de Castillo, alegando que las protestas son inducidas por grupos radicales que tienen una agenda política propia, y que están financiados por no se sabe quién. Persiste en afirmar que han sido los propios manifestantes los responsables de la violencia en el país. Y aunque pida perdón y afirme querer defender a los 33 millones de peruanos, solo estaría dispuesta a que hubiera un adelanto de las elecciones y seguir apoyando a las fuerzas de orden público para hacerse con el control de Perú.

Estas protestas no tienen precedentes en esta nación y ha pasado a ser la peor violencia política que se ha vivido en más de dos décadas. Aunque el peruano está acostumbrado a que abunden los conflictos sociales, casi todos están asociados a asuntos sectoriales y no políticos: socioambientales, laborales, limítrofes, etc. Si bien en alguna ocasión suelen estallar de forma aislada y adormecerse en negociaciones en mesas de trabajo del gobierno nacional o los gobiernos locales. Pero este es uno de los pocos momentos, si obviamos cuando se intentó derrocar al presidente Vizcarra, en los que la agenda es completamente política, extendida en varias regiones.

[27] «Mueren al menos 18 personas en el sur de Perú durante protestas para exigir nuevas elecciones y la liberación de Pedro Castillo», *BBC News Mundo*, 10/1/23. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64218613

[28] «La Fiscalía de Perú abre investigación preliminar contra la presidenta Dina Boluarte por "genocidio" tras las muertes en las protestas», *BBC News Mundo*, 11/1/23. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64232156

Desde el jueves 19 de enero las quejas se trasladaron en buena parte a Lima, para volver a exigir la renuncia de la presidenta, el Congreso anunció que permanecería cerrado como medida preventiva.

Con un lema que ya en sí era una advertencia, la «toma de Lima», la protesta convocada por diversas organizaciones y colectivos se concentró en sitios emblemáticos de la ciudad como el campus de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos —que sería desalojada violentamente—, el Parque Juana Alarco y la plaza San Martín, uno de los lugares más representativos de Lima, donde se produjo un devastador incendio en un edificio de tres plantas, cuyo origen aún no se ha descubierto[29].

Si las demandas de los manifestantes se mantienen y la renuncia de la presidenta no se produce, estamos ante un juego que parece que ninguna de las partes pueda ganar, como diría el estratega Karl von Clausewitz: «Los conflictos se resuelven por consenso o por violencia».

Votantes, analistas y empresarios afirman que la clave para poner fin al malestar es celebrar rápidamente nuevas elecciones. El Congreso dio su apoyo inicial a trasladar la votación prevista para 2026 a abril de 2024, pero cada vez hay más presión para celebrar los comicios este mismo año.

Sin embargo, con un Congreso muy fragmentado, los legisladores tienen dificultades para ponerse de acuerdo sobre una nueva legislación que permita al país celebrar elecciones en 2023.

En toda esta crisis tiene mucho que ver la ley 31355[30], una ley que de facto rompe el equilibrio de poderes entre el Gobierno y el Congreso, ya que la norma regula el mecanismo de la cuestión de confianza y establece que el ejecutivo pueda utilizar este mecanismo para «materia relacionada directamente a la concreción de su política general de gobierno», y, por tanto, la prohíbe en casos relativos a la aprobación de reformas constitucionales u otra cuestiones que afecten las competencias exclusivas y excluyentes del parlamento.

[29] «Incendio en Plaza San Martín: así quedó el edificio siniestrado durante protestas de la 'Toma de Lima'», *Infobae*, 20/1/23. Disponible en: https://www.infobae.com/peru/2023/01/20/incendio-en-plaza-san-martin-asi-quedo-el-edificio-siniestrado-durante-protestas-de-la-toma-de-lima/

[30] Ley n.º 31355, *Diario Oficial El Peruano*. Disponible en: https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-desarrolla-el-ejercicio-de-la-cuestion-de-confianza-ley-n-31355-2003559-1/

Establecer un calendario para las nuevas elecciones podría calmar las protestas, pero incluso eso podría no resolver los problemas políticos de Perú a largo plazo.

Hace unos pocos días, tras más de ocho horas de debate, el Congreso peruano rechazó la reforma constitucional, por 45 votos a favor, 65 votos en contra, tanto de partidos de derecha como de izquierda y 2 abstenciones. Incluso algunos congresistas manifestaron abiertamente el no estar de acuerdo con retirarse antes de 2026, ya que no podrían ser reelegidos por mandato constitucional[31].

Esta modificación constitucional habría permitido avanzar los comicios a diciembre de este año, tal y como había planteado Boluarte instando a los parlamentarios a dar luz verde al adelanto electoral, y ello hubiera sido el primer paso para menguar la crisis y el nivel de violencia.

La presidenta manifestó su malestar y lamentó los hechos apuntando a que fueron los intereses personales y partidistas de la cámara los que impidieron buscar una salida a la grave situación que se atraviesa.

Esta decisión siguió alimentando las movilizaciones y miles de personas volvieron a marchar por las calles de Lima, principalmente procedentes de las regiones del sur del país, manteniendo su presión sobre el gobierno. Siguen reclamando una asamblea constituyente, que sean unas elecciones para que una asamblea cambie la Constitución.

Inesperadamente, la presidenta en un discurso, que habría sido inimaginable hace apenas unas semanas, cambió de tono si lo comparamos con sus declaraciones anteriores, e insistió en una supresión total de la Constitución de 1993, la cual se promulgó durante el gobierno de Fujimori[32].

Finalmente, el Congreso aplazó por tercera vez el debate y la votación de un proyecto de ley para adelantar a octubre de este año las elecciones generales, una propuesta que incluye comicios presidenciales y legislativos[33]. No parece que vaya a haber un consenso inmediato después de tantos días de debates inútiles.

[31] «El Congreso de Perú rechaza adelantar las elecciones a octubre de 2023», *RTVE/AGENCIAS*, 28/1/23. Disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20230128/congreso-peruano-rechaza-adelantar-elecciones-para-octubre-2023/2418786.shtml

[32] GÓMEZ VEGA, Renzo. «Presidenta de Perú ofrece elecciones anticipadas y reformas de la Constitución de 1993», *El País*, 30/1/23. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2023-01-30/boluarte-quiere-adelantar-las-elecciones-en-peru-a-octubre-y-cambiar-la-constitucion-de-1993.html

[33] «El Congreso de Perú no se pone de acuerdo y posterga por tercera vez el debate sobre el adelanto de elecciones», *Clarín Mundo*, 31/1/23. Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/congreso-peru-pone-acuerdo-posterga-tercera-vez-debate-adelanto-elecciones_0_ce906b5QIl.html

El último intento que hemos conocido ha sido la iniciativa de Perú Libre de celebración de las elecciones generales en julio próximo e incluir una consulta sobre una asamblea constituyente, propuesta que quedó en papel mojado una vez más.

Al final el Congreso ha archivado el proyecto de ley presentado por el Gobierno para el próximo diario de sesiones que comienza en julio. Once diputados de la Comisión de Constitución votaron a favor de este proyecto, diez votaron en contra y uno se abstuvo[34].

Implicaciones económicas

Y mientras tanto las muertes y las violentas protestas están teniendo un enorme impacto en la economía del país y sus efectos ya se dejan sentir en varios sectores económicos. Esto no hace más que profundizar en la crisis que ya venía sufriéndose por la falta de rumbo durante el mandato de Castillo, y eso evidentemente repercute negativamente.

Perú es un importante productor mundial de minerales como el cobre, el oro, la plata, el plomo y el zinc por lo que el sector minero tiene una participación notable en la economía y con una elevada inversión extranjera. Según los datos del Ministerio de Energía y Minas Perú es el segundo productor mundial de cobre y plata y el sexto productor mundial de oro[35]. Entre las principales regiones productoras de minerales en el país se encuentran Arequipa y Apurímac, esta última es una de las más pobres del país y también donde se han producido las protestas más brutales.

La economía peruana considerada como uno de los modelos en América Latina ya se venía resintiendo en los últimos años. A ello hay que sumarle los factores externos en una economía internacionalizada como la peruana. La guerra en Ucrania ha generado un aumento de los precios de los alimentos, de los fertilizantes y de los combustibles empujando la inflación interanual a un 8,81 % en junio[36].

Es obvio que la inestabilidad política afecta a la confianza por parte de los inversores, añadiendo incertidumbre a la economía y al sistema bancario del país, lo que podría

[34] QUISPE SÁNCHEZ, Diego. «Congreso: archivaron el último proyecto para adelantar elecciones», *La República*, 4/1/23. Disponible en: https://larepublica.pe/politica/congreso/2023/02/04/congreso-archivaron-el-ultimo-proyecto-adelanto-de-elecciones-dina-boluarte-jne-210448

[35] Ministerio de Energía y Minas. Perú: País Minero. Disponible en: https://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=1&idTitular=159&idMenu=sub149&idCateg=159

[36] BANCO CENTRAL DE RESERVA DE PERÚ. Reporte de inflación. *Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2022 – 2023*. Septiembre, 2022. Disponible en: https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2022/setiembre/reporte-de-inflacion-setiembre-2022.pdf

debilitar activos y reducir la rentabilidad de las instituciones más allá de lo previsto, según la agencia de calificación de crédito Fitch Ratings[37], un deterioro del ambiente operacional para los bancos peruanos en 2023, reduciéndose la expectativa de crecimiento en torno del 2,5 %.

Debido a las protestas varias empresas de minería y exportación de minerales también han parado su producción, en gran parte por el despido de sus trabajadores. La indignación de la población indígena de estas zonas también se dirige contra los que explotan las minas ya que, según estos pueblos, solo una minoría es la que se enriquece, mientras la población rural hace frente a un enorme problema de contaminación ambiental.

Igualmente, las semanas de bloqueos en las carreteras han comenzado a provocar escasez de productos básicos especialmente combustible y alimentos. Por añadidura el sector turístico, una fuente importante de ingresos para Perú, sigue paralizado a causa de las manifestaciones, cifrándose las pérdidas en unos 6 millones de dólares diarios. En el sector hotelero se calcula que, en ciudades como Cuzco, el 80 % de las reservas se cancelaron para esta temporada.

Aunque las pérdidas económicas son difíciles de cuantificar, el desabastecimiento y el alza de precios en algunas partes del país se están sintiendo cada vez más.

El ministro de Economía y Finanzas, Alex Contreras, aseguraba este mes que las pérdidas provocadas por las protestas ya alcanzaban los 300 millones de soles, unos 78 millones de dólares, al igual que el gobernador del Banco Central, Julio Velarde, en el Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, advirtió que la crisis podría «afectar no solo el crecimiento económico sino también a la inflación» y contribuir a un aumento de los precios de los alimentos[38].

Pero pese a todo, la economía sigue funcionando al igual que lo ha hecho en otros momentos de crisis política, es como si se hubiera acostumbrado a resistir más allá de lo que ocurra en los últimos escalones del poder, aunque ya pasaron los tiempos en los

[37] REUTERS. «Fitch advierte sobre impacto de crisis política en sistema bancario de Perú», *La Nación*, 15/12/22. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/agencias/fitch-advierte-sobre-impacto-de-crisis-politica-en-sistema-bancario-de-peru-nid15122022/

[38] OLMO, Guillermo D. «Del cierre indefinido de Machu Picchu al bloqueo de minas: el impacto económico de las protestas en Perú», *BBC News*, 24/12/2023. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-643%645

que se consideraba a Perú como la locomotora económica de América Latina y una firma candidata a convertirse en toda una potencia regional.

Conclusión

El sistema político peruano ha hecho naufragar al gobierno de Castillo ayudado por los fallos, los bandazos y la falta de rumbo de un ejecutivo más preocupado por sobrevivir que por gobernar, terminando presa de su propia ambición de poder. El problema del Perú no era antes solamente Castillo, ni ahora Boluarte, sino sobre todo la persistente catástrofe política que arrastra el país. Es un sistema cleptocrático, en el que no hay un sentido ni de unidad ni de nación, todos los que llegan a gobernar pareciera que su única intención fuera enriquecerse.

No sería descabellado afirmar que los políticos peruanos están unidos por un acuerdo implícito de mutua protección, por ello les resulta sencillo cambiar de causas y alternar entre partidos, utilizando como único recurso de diferenciación la anécdota, el *impasse* y alguna que otra denuncia en la Fiscalía[39].

Este modelo recopila todos los problemas del presidencialismo latinoamericano, hasta desembocar en una bomba incendiaria que se ha materializado en la sucesión de seis presidentes en los últimos cinco años y prácticamente todos, desde la época de Fujimori, han sido procesados por corrupción: Fujimori está en la cárcel por esta causa y por crímenes de lesa humanidad; Alan García acabó con su vida en 2019 cuando estaba siendo detenido tras el escándalo de Odebrecht[40]; Alejandro Toledo, refugiado en Estados Unidos, en busca y captura con una petición de extradición; Ollanta Humala y Kuczynski están siendo procesados en la actualidad, y ahora Castillo, que además de las investigaciones por corrupción se enfrenta también al posible delito de rebelión.

El Congreso prácticamente se ha negado a trabajar lealmente, acaparando cada vez más y más poder hasta el punto de que el ejecutivo se está convirtiendo en un actor irrelevante, como ya comentamos la ley 31355 tiene en esto mucho que ver.

En estos momentos la presidenta Dina Boluarte, que el próximo 7 de febrero cumple dos meses en el cargo, es parte del problema. Encabeza un ejecutivo tremendamente débil

[39] TOLEDO OROZCO, Zarai. «Una guía para entender el Perú de Pedro Castillo, *NUSO Nueva Sociedad,* n.º 295/ septiembre - octubre 2021. Disponible en: https://nuso.org/articulo/una-guia-para-entender-el-peru-de-pedro-castillo/
[40] Este caso de corrupción salpicó a 12 países de América Latina.

que necesitaría una tregua política para atajar un periodo de ingobernabilidad demasiado largo. Pero en la situación actual de descontento social y con la mayoría del país en estado de emergencia, no parece factible que pueda llegar a un consenso con todos los actores para una reestructuración total del sistema político.

Habrá que esperar para ver si consigue el ansiado adelanto de las elecciones generales para este año o si, por el contrario, el colapso acabará obligándola a renunciar dejando paso a un nuevo escenario de crisis institucional. Algunos piensan que su dimisión no arreglaría nada, probablemente no, pero quizás calmaría a los manifestantes y permitiría que se construyeran nuevos consensos en el Congreso de cara a la celebración de unos comicios con ciertas garantías.

Otro problema sería que con la *abdicación* de Boluarte, la presidencia tendría que ocuparla el actual presidente del Congreso, José Williams Zapata. Exmilitar de extrema derecha y con un oscuro pasado, fue procesado por la matanza de 69 campesinos en la región andina de Ayacucho, y aunque al final fuera absuelto el fallo judicial resultó muy controvertido. De hecho, hay ya voces que piden que haya una moción de censura contra él para que, si se diera el caso de la dimisión de la presidenta, no sea William quien asuma el cargo.

En algunos medios se ha barajado la posibilidad de que puedan aparecer otros candidatos en la escena política peruana, este sería el caso de Antauro Humala, hermano del expresidente Ollanta Humala, quien acaba de salir de prisión, después de 18 años, acusado de rebelión por el motín llamado el *Andahualizo*[41]. Este es el líder y fundador del movimiento etnocacerista, un movimiento ultranacionalista que reivindica la identidad peruana. Siendo consecuente no parece probable que un candidato extremista, considerado como un peligro para la seguridad de Perú vaya a tener predicamento.

Las profundas divisiones de la sociedad peruana y la fractura de su sistema político hacen difícil imaginar que surja una fuerza política que pueda hacer frente a todos estos problemas. Y eso precisamente lo que hace que la situación actual sea tan difícil de resolver.

[41] Llamado así porque se produjo en la ciudad de Andahuaylas, en Apurimac. Antauro, con 150 seguidores, asaltó la comisaria de la policía en esta ciudad.

La incertidumbre es muy amplia, con el descontento imparable en las calles no parece previsible que la presidenta Boluarte pueda unir a los peruanos o ganar la batalla en el Congreso para así superar la inestabilidad política que se ha aferrado firmemente en la república andina.

Rocío de los Reyes Ramírez
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

11/2023 10 de febrero de 2023

Javier Gil

Indonesia y su ascenso en el Indopacífico. Análisis de su creciente importancia geopolítica (reedición)

Indonesia y su ascenso en el Indopacífico. Análisis de su creciente importancia geopolítica (reedición)

Publicado originalmente en: **Panorama Estratégico 2022**

Editado en Julio de 2022

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.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

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.

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

[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.

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.

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

[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/

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 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

[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.

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 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

[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.

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 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

[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.
[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/

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 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.

[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.
[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.

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 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

[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 Diploma.*** 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.

[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

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 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.

[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/
[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.

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.

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

[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.

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].

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

[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

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, 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

[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.
[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

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 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

[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.

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 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.

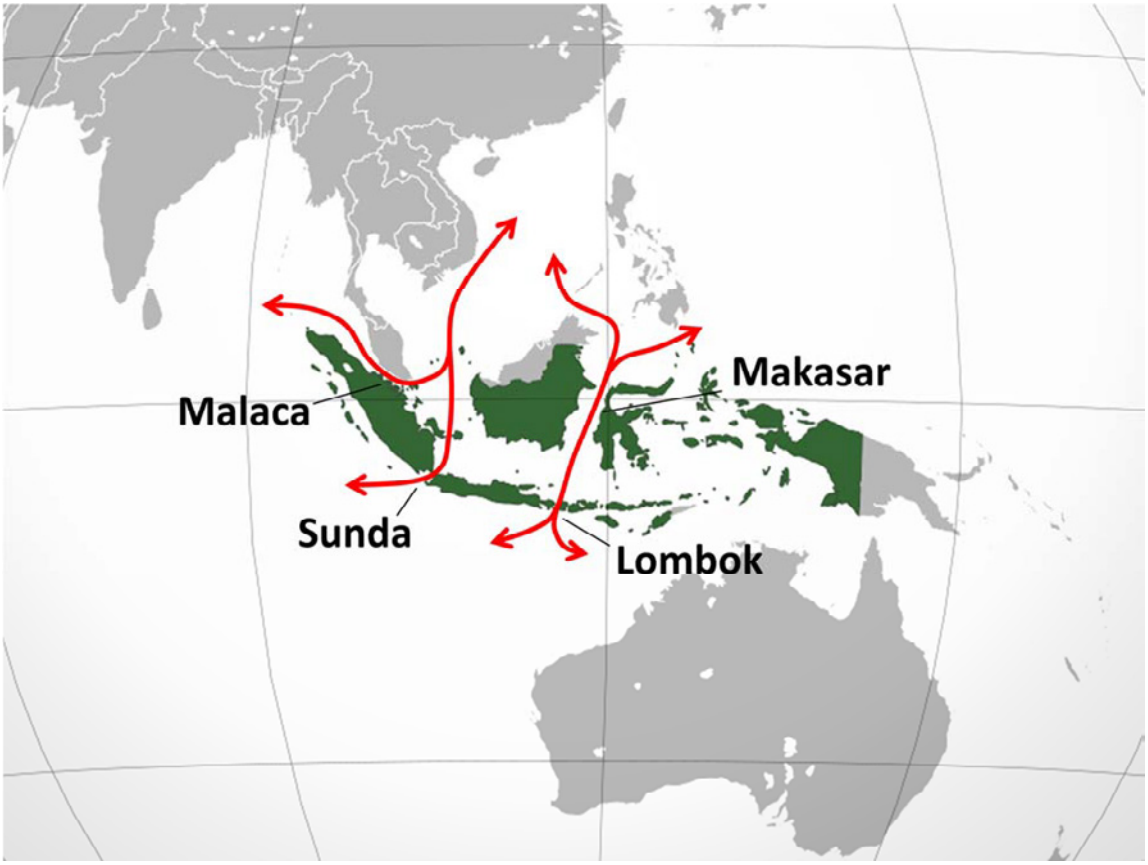
La segunda variable geográfica por destacar y vinculada a su carácter marítimo es que en su seno se encuentran cuatro estrechos claves para la navegación, tanto de barcos comerciales como militares, así como de submarinos, como prueba el hecho de que Indonesia esté detectando en los últimos años drones 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.

[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

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 anunciado en su primer año de gobierno y que ha quedado en un deseo pasajero.

[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

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].

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

[37] UNESCO. R&D spending by country. http://uis.unesco.org/apps/visualisations/research-and-development-spending/
[38] Statista. *The 20 countries with the largest proportion of the global gross domestic product (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/

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, 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

[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

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 norteamericano 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.

[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
[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.

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 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.

[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

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.

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.

[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.internationaltin.org/wp-content/uploads/2018/08/Tin-for-the-Future-Introduction-to-the-tin-market-and-the-International-Tin-Association.pdf
[50] Para más información ver: https://www.gold.org/goldhub/data/historical-mine-production

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].

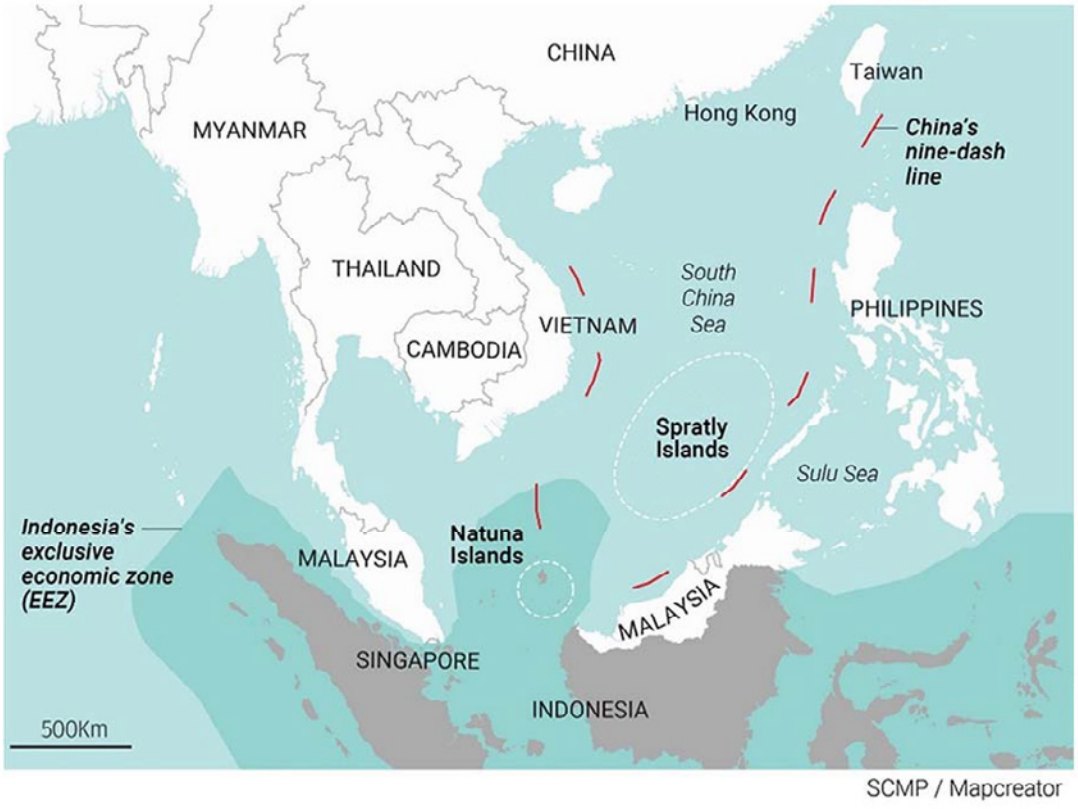
En segundo lugar, Indonesia se presenta a sí misma también como un ejemplo dentro del mundo musulmán de que la democracia, el desarrollo económico y las libertades políticas son compatibles. Este aspecto no es menor, porque en la práctica totalidad de los países musulmanes, o con amplias concentraciones 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 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].

[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
[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 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

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 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

[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.

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 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

[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

[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

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 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.

[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
[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

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 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.

[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

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 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

[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
[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

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. 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

[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.
[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.

«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, 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?

[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
[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.

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].

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.

[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.

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 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

[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
[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.

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, tampoco 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

[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.

[92] Weatherbee, D. E. (2013). *Indonesia in ASEAN. Vision and reality*. Singapur, ISEAS. P. 93.

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 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.

[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/

[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

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 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

[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/
[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

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 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 económica 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.

*Javier Gil**
Facultad de Ciencias Humanas y Sociales.
Departamento de Relaciones Internacionales
Universidad Pontificia de Comillas

[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

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

12/2023 15 de febrero de 2023

Mar Hidalgo

La Novena Conferencia de Examen de la Convención para la prohibición de Armas Biológicas y Toxínicas (CABT): la pelota sigue rodando

La Novena Conferencia de Examen de la Convención para la prohibición de Armas Biológicas y Toxínicas (CABT): la pelota sigue rodando

Resumen:

El 16 de diciembre de 2022 se aprobó por consenso el documento final de la Novena Conferencia de Examen de la Convención sobre Armas Biológicas y Toxínicas (CABT). Después de tres semanas de intensas discusiones, se logró lo que parecía inalcanzable: llegar a un acuerdo, aunque sea de mínimos, sobre los pasos a seguir para mejorar la aplicación de la Convención en el futuro.

Los daños sanitarios, económicos y sociales provocados por la pandemia de COVID-19 y las acusaciones de Rusia sobre la presencia de laboratorios en Ucrania financiados por EE. UU en los que, supuestamente, se estarían desarrollando programas de armas biológicas condicionaron los esfuerzos diplomáticos para alcanzar el acuerdo final.

Teniendo en cuenta que el contexto de la guerra de Ucrania y la rivalidad entre EE. UU. y China dificultan alcanzar consensos a nivel internacional, la aprobación del documento final de la novena revisión, aunque no sea lo suficientemente concreto, permite que la pelota siga rodando en el seno de la CABT.

Palabras clave:

Convención sobre Armas Biológicas y Toxínicas, CABT, armas biológicas

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The Ninth Review Conference of the Convention for the prohibition of Biological and Toxin Weapons (CABT): the ball keeps rolling

Abstract:

On December 16, 2022, the final document of the ninth review conference of the Biological and Toxin Weapons Convention (BWC) was approved by consensus. After three weeks of intense discussions, what seemed unattainable was achieved: reaching an agreement, even minimal, on the steps to follow to improve the application of the Convention in the future.

The economic and social damage caused by the COVID-19 pandemic and Russia's accusations about the presence of laboratories in Ukraine where US-funded biological weapons programs were being developed conditioned the final agreement.

Bearing in mind that the context of the war in Ukraine and the rivalry between the US and China make it difficult to reach consensus at the international level, the approval of the final document of the ninth review, even if it is not concrete enough, allows the ball to continue playing in the within the (BWC).

Keywords:

Biological Weapons Convention, BWC, biological weapons

Introducción

La Convención para la prohibición de Armas Biológicas y Toxínicas (CABT) es uno de los grandes pilares sobre los que se asienta el régimen de no proliferación de armas de destrucción masiva. Entró en vigor en 1975 y fue el primer acuerdo multilateral que prohibía toda una clase de armas. En concreto, la CABT prohíbe desarrollar, producir, almacenar o, de otra forma, adquirir o retener agentes microbianos u otros agentes biológicos, o toxinas así como armas, equipos o vectores destinados a utilizar esos agentes o toxinas con fines hostiles o en conflictos armados. Sin embargo, el Tratado permite la investigación y el desarrollo con fines profilácticos, de protección o pacíficos, incluida la investigación científica. En la actualidad, cuenta con el apoyo de 184 Estados Parte.

Aunque la CABT puede considerarse un éxito de la comunidad internacional al intentar poner fin a la proliferación de armas biológicas y complementar el Protocolo de Ginebra de 1925, lo cierto es que su eficacia es cuestionada por presentar muchas carencias en relación con otros tratados de no proliferación similares como el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y la Convención de Armas Químicas (CAQ).

La CABT es un tratado que nació con muchas debilidades, siendo la principal la falta de una organización encargada de verificar el cumplimiento por parte de los países que la han ratificado. Tampoco existen procedimientos para comprobar el cumplimiento del Tratado. Además, muchos países se niegan a someterse a algún tipo de inspección por temas de protección de sus industrias biotecnológicas y farmacéuticas. Quizá la desconfianza reinante durante la Guerra Fría no permitió dejar anclado un tema tan importante y este ha sido, desde entonces, motivo de gran controversia entre los Estados parte.

Un componente clave del funcionamiento de la CABT son las reuniones quinquenales de los Estados parte que se llevan a cabo para comprobar el funcionamiento de la Convención, denominadas conferencias de examen o de revisión. Desde su entrada en vigor, se han celebrado ocho conferencias de examen: en 1980, 1986, 1991, 1996, 2001/2002, 2006, 2011 y 2016. Se esperaba que la novena conferencia tuviera lugar en 2021, pero se retrasó hasta noviembre de 2022 debido a la situación pandémica global.

Estas conferencias quinquenales se ven complementadas con reuniones anuales tanto de los Estados parte como de expertos que preparan los trabajos y las negociaciones de los temas que se tratarán en las conferencias de revisión.

La Novena Conferencia de Examen de la CABT, que tuvo lugar del 28 de noviembre al 16 de diciembre de 2023 en Ginebra, se presentaba como una oportunidad única para reforzar la Convención y evitar el uso malintencionado de agentes biológicos y toxinas. Los retos para avanzar en la aplicación de la CABT eran múltiples no solo desde el punto de vista de los avances científicos y tecnológicos que se están desarrollando en el campo de la biología y de las ciencias de la salud, sino también por el contexto geopolítico internacional. La guerra de Ucrania y la rivalidad creciente entre EE. UU. y China hacían temer que sería muy complicado alcanzar algún tipo de acuerdo en la Novena Conferencia de Revisión. En sentido opuesto pero favorable, hay que mencionar que existía una concienciación entre todos los participantes de que el fortalecimiento de la seguridad mundial frente a la amenaza biológica es vital en un momento en que algunos Estados —y agentes no estatales— podrían tratar de adquirir, desarrollar o utilizar capacidades en materia de armas biológicas tras comprobar el poder disruptivo generado por la COVID-19.

Una revisión en un momento difícil

La CABT lleva mucho tiempo en una encrucijada[1]. Aunque existe consenso a la hora de señalar que la proliferación de armas biológicas es una de las principales amenazas para la seguridad internacional, no está tan claro que los Estados y las organizaciones internacionales estén de acuerdo a la hora de dar respuestas concretas para afrontar este peligro.

Aunque se han logrado avances, lo cierto es que la CABT no ha conseguido ser el marco adecuado para poner fin a la proliferación de armas biológicas, principalmente, por la falta de acuerdo entre los Estados parte en implantar una serie de requisitos mínimos que contribuyan a materializar los objetivos de esta convención. Quizá el más relevante —y el más básico— es la falta de una entidad que verifique el cumplimiento de la propia Convención.

[1] https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/09/06/the-biological-weapons-convention-at-a-crossroad/

A pesar de tener recientes las consecuencias sanitarias, económicas y sociales causados por la pandemia de COVID-19 y la concienciación del poder disruptivo que posee la propagación de enfermedades infecciosas, existían muchas dudas sobre la posibilidad de llegar a algún acuerdo para reforzar la Convención en su novena revisión. El principal escollo era la tensión internacional generada por el conflicto de Ucrania y que, en términos generales, dificulta alcanzar cualquier acuerdo internacional por consenso. Tampoco ayudaban las acusaciones rusas sobre la presunta implicación de los EE. UU. en los laboratorios de investigación biológica en Ucrania. Con esos antecedentes, la Novena Conferencia se convertía en un auténtico desafío para la diplomacia de los Estados participantes.

En los meses anteriores a la Conferencia y durante su planificación, se estableció que el marco de referencia no debía de ser el pasado (la oposición al establecimiento de un protocolo de verificación) o el presente (la situación de colapso motivada por la pandemia), sino el futuro[2]. Durante la preparación de la conferencia existía la idea común de que el desarme biológico del siglo XXI tiene que ajustarse a las realidades del mundo actual y por ello, era preciso hacer un balance de la implementación de la CABT y trazar el curso estratégico para su futuro.

Las numerosas propuestas[3] presentadas al inicio de la Conferencia por algunos países participantes daban una idea del carácter proactivo y del interés en fortalecer la CABT. Tras la pandemia de COVID-19 existe una mayor concienciación de la vulnerabilidad internacional ante la aparición de enfermedades infecciosas. Esta concienciación era quizá la única esperanza para afrontar la Novena Revisión de la CABT con un enfoque constructivo: o se dotaba a este acuerdo internacional de un papel más activo en la lucha contra la proliferación de armas biológicas y toxínicas o, definitivamente, se quedaba en una vía muerta por fracasar en su adaptación a la nueva realidad del siglo XXI.

A pesar de los intentos por parte de EE. UU[4]., Reino Unido[5] y la UE[6] de evitar las acusaciones de Rusia sobre la presencia de laboratorio de armas biológicas en Ucrania

[2] UNIDIR. *Potential_Outcomes_9th_BWC_RevCon*.
[3] Se presentaron un total de 65 documentos de Trabajo que se pueden consultar en : Convención sobre las armas biológicas - Novena Conferencia de Examen (2022) | Organización de las Naciones Unidas (unoda.org).
[4] https://docs-library.unoda.org/Biological_Weapons_Convention_-_Ninth_Review_Conference_(2022)/United_States.pdf
[5] https://docs-library.unoda.org/Biological_Weapons_Convention_-_Ninth_Review_Conference_(2022)/UK.pdf
[6] https://docs-library.unoda.org/Biological_Weapons_Convention_-_Ninth_Review_Conference_(2022)/1128_FULL_version_9RevCon_BTWC_EU_General_Statement_Final_Aligned_For_BWC_website.pdf

y mantenerlas al margen de los debates de la Novena Conferencia, estas han estado muy presentes en el transcurso de la misma[7].

Además, durante el desarrollo de la Conferencia, Rusia ha recibido duras críticas por llevar a cabo campañas de desinformación al divulgar afirmaciones infundadas sobre el supuesto desarrollo de armas biológicas en Ucrania.

Desde el inicio de la guerra, Rusia ha invocado la puesta en marcha de los procedimientos en virtud de los artículos V y VI de la CABT. Ambos artículos se establecieron para garantizar la confianza en el cumplimiento de la Convención y solo deberían invocarse sobre una base bien fundamentada. Según las declaraciones realizadas por el representante de la UE, los procesos previstos en los artículos V y VI ya habían concluido por lo que seguir debatiendo el tema de los laboratorios de Ucrania solo demostraría la falta de buena fe hacia los objetivos de la Novena Conferencia.

El artículo V de la CABT dispone que los Estado parte deben «comprometerse a celebrar consultas bilaterales y multilaterales y cooperar en la resolución de cualquier problema que pueda surgir en relación con el objetivo y aplicación de la CABT. Esta disposición solo se había invocado una vez con anterioridad, en concreto en 1997, cuando Cuba acusó a EE. UU. de diseminar un insecto invasor sobre una región agrícola cubana. En aquella ocasión, la reunión terminó de manera no concluyente ya que no se pudo establecer un vínculo causal directo entre la infestación y el ataque aéreo[8].

En septiembre de 2022, previa solicitud de Rusia invocando el artículo V, tuvo lugar una reunión consultiva formal —presidida por el embajador de Hungría ante la Convención, György Molnár— para discutir la alegación de que EE. UU. estaba financiando una red de laboratorios de armas biológicas en Ucrania[9]. La reunión concluyó sin ninguna resolución definitiva y con falta de acuerdo entre las partes implicadas. Rusia alegó la falta de respuestas de EE. UU. y Ucrania, y estos a su vez acusaron a Rusia de no querer escuchar sus explicaciones y de realizar acusaciones sin tener pruebas[10].

[7] https://docs-library.unoda.org/Biological_Weapons_Convention_-_Ninth_Review_Conference_(2022)/Russian_Federation_0.pdf
[8] https://www.nytimes.com/1997/08/28/world/cuban-accusations-of-us-insect-raid-on-island-to-be-studied.html
[9] https://meetings.unoda.org/bwc-fcm/biological-weapons-convention-formal-consultative-meeting-2022

[10] https://councilonstrategicrisks.org/2022/09/13/outcomes-of-biological-weapons-convention-2022-consultative-meeting-no-countries-support-russias-false-allegations

Dada la falta de respaldo en estas reuniones consultivas, Rusia elevó sus acusaciones al Consejo de Seguridad de la ONU conforme al artículo VI de la Convención[11]. Este artículo establece que si cualquier Estado parte desea resolver acusaciones con una investigación formal, los Estados miembros tienen el derecho de solicitar que el Consejo de Seguridad investigue la presunta violación del Tratado. El proyecto de resolución sólo recibió el apoyo de Rusia y de China. Francia, los Estados Unidos y el Reino Unido votando en contra, y los diez miembros restantes del Consejo se abstuvieron. Este resultado estuvo basado en que Rusia no había presentado ninguna denuncia formal ni pruebas necesarias para probar sus acusaciones. El resultado final fue que Rusia no consiguió ninguna resolución y además, fue acusada de utilizar el Consejo de Seguridad de la ONU como plataforma de propaganda y desinformación.

Largas conversaciones y un acuerdo

En la Novena Conferencia de Examen de la CABT, para EE. UU. era fundamental restringir los esfuerzos diplomáticos en reforzar este Tratado y no en continuar con el debate de los laboratorios de Ucrania ya que daba por concluido y cerrado el proceso de consulta con Rusia que se había desarrollado durante el año 2022.

Después de tres semanas de discusiones, el 16 de diciembre de 2022 se aprobó el texto final[12] de Novena Conferencia de Examen de la CABT. Se logró lo que parecía muy difícil y casi inalcanzable al inicio de la Conferencia: llegar a un acuerdo sobre los pasos a seguir para reforzar la aplicación de la de la Convención en el futuro: El pelota seguía rodando en el seno de la CABT.

El texto final aprobado ha sido fruto de duros debates, de propuestas escuchadas pero no aprobadas y de propuestas ambiciosas truncadas. El borrador del texto presentado al inicio de la Novena Conferencia[13] se fue modificando a medida que transcurrían los días. Las nuevas versiones eran cada vez más reducidas y menos específicas hasta que finalmente la última versión, lo suficientemente suavizada e inconcreta, llegó a aprobarse

[11] https://press.un.org/en/2022/15095.doc.htm
[12] BWC/CONF.IX/9. Disponible en: https://unodaweb-meetings.unoda.org/public/2022-12/2022-1221%20BWC_CONF_IX_9%20adv%20vers.pdf
[13] BWC/CONF.IX/CRP.2. Disponible en: https://unodaweb-meetings.unoda.org/public/2022-12/2022-1213%20draft%20final%20document%20CRP_2.pdf

al límite de la finalización de la Conferencia. Se podría decir que la revisión de la Conferencia se salvó gracias a un acuerdo de mínimos.

Del penúltimo borrador[14], discutido el 15 de diciembre, se eliminaron ciertas propuestas. Se quitaron aquellas referencias a la pandemia de COVID-19 y la referencia a los laboratorios de Ucrania, en la que tanto insistía Rusia, que llegó incluso a proponer el establecimiento de un grupo de expertos gubernamentales que determinaran las directrices para llevar a cabo las investigaciones conforme al artículo VI de la Convención.

También se eliminó la mención de las Directrices de Tianjin[15] sobre bioseguridad para los códigos de conducta de los científicos. Estas directrices han sido elaboradas por China con el apoyo de EE. UU. y ya han sido adoptadas por más de 140 academias científicas en todo el mundo.

Otra de las propuestas eliminadas fue la disposición que recomendaba a los Estados parte que promovieran mejores prácticas de investigación en las ciencias de la vida para mejorar la bioseguridad y bioprotección a nivel mundial, incluyendo la aplicación de normas y la adopción de leyes a nivel nacional.

Las medidas para mejorar la presentación de formularios, sobre el fomento de la confianza, tampoco quedaron recogidas en el texto final de la Conferencia de Revisión, ni tampoco la propuesta de incluir una representación equitativa de las mujeres en diversas actividades.

Entre las propuestas, que sí se incluyeron en el texto finalmente aprobado, figuran la petición a los Estados parte de promover la universalización de la CABT y el aumento de tres a cuatro personas en la plantilla de la Dependencia de Apoyo a la Aplicación[16] para el período 2023-2027. Pero la propuesta más relevante aprobada fue la realizada por Canadá y Países Bajos sobre la creación de un grupo de trabajo para estudiar y proponer iniciativas para mejorar la aplicación de la CABT. El grupo de trabajo desarrollará su actividad en las siguientes áreas:

[14] BWC/CONF.IX/CRP.2/Rev.1. Disponible en: https://unodaweb-meetings.unoda.org/public/2023-01/2022-1213%20draft%20final%20document%20CRP_2_Rev_1.pdf
[15] http://pe.china-embassy.gov.cn/esp/fyrth/202209/t20220923_10770281.htm
[16] La Dependencia de Apoyo a la Aplicación (ISU, Implementation Support Unit) se estableció en la Subdivisión de Ginebra de la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas después de la Sexta Conferencia de Examen de 2006 para prestar apoyo administrativo a las reuniones acordadas por la Conferencia de Examen, así como a la aplicación y universalización generales de la Convención y al intercambio de medidas de fomento de la confianza.

a) Medidas sobre cooperación y asistencia internacional bajo el artículo X.

b) Medidas sobre los avances científicos y tecnológicos relacionados con la Convención.

c) Medidas de fomento de la confianza y transparencia.

d) Medidas de cumplimiento y verificación.

e) Medidas sobre la aplicación nacional de la Convención.

f) Medidas sobre asistencia, respuesta y preparación bajo el artículo VII.

g) Medidas sobre arreglos organizativos, institucionales y financieros.

El nuevo grupo de trabajo se reunirá 15 días cada año en el período 2023-2026 y elaborará un informe —que tendrá que aprobarse por consenso de todos los integrantes del grupo—, con las recomendaciones que presentará en la Décima Conferencia de Examen y que se celebrará en 2027. La primera reunión del grupo será del 15 al 16 de marzo de 2023 y en ella se tratarán los temas de organización.

El grupo tiene cuatro años por delante para proponer el camino con el fin de llevar a cabo la transformación necesaria para que la aplicación de la CABT se adapte al siglo XXI y a sus nuevos desafíos. Después vendrá el difícil paso de la aceptación y puesta en marcha de estas recomendaciones por parte de todos los Estados parte. Pero mientras tanto, al menos, se pondrán sobre la mesa aquellas deficiencias actuales del Tratado y sus áreas de mejora.

El grupo de trabajo recomendará el establecimiento de dos mecanismos. Uno de ellos estará enfocado a mejorar la cooperación y la asistencia internacional en el ámbito de la aplicación de la CABT conforme al artículo X[17]. Este artículo insta a los Estados parte a facilitar el intercambio de equipos, materiales e información científica y tecnológica con

[17] El artículo X establece que:
1) Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen a facilitar el intercambio más amplio posible de equipo, materiales e información científica y tecnológica para la utilización de agentes bacteriológicos (biológicos) y toxinas con fines pacíficos, y tienen derecho a participar en él. Las Partes en el Convenio que estén en condiciones de hacerlo cooperarán también para contribuir, individualmente o junto con otros Estados u organizaciones internacionales, al desarrollo y la aplicación ulteriores de los descubrimientos científicos en el campo de la bacteriología (biología) para la prevención de enfermedades o para otros fines pacíficos.
2) La presente Convención se aplicará de manera que no obstaculice el desarrollo económico o tecnológico de los Estados Partes en la Convención o la cooperación internacional en la esfera de las actividades bacteriológicas (biológicas) con fines pacíficos, incluido el intercambio internacional de agentes bacteriológicos (biológicos) y toxinas y equipo para el procesamiento, la utilización o la producción de agentes bacteriológicos (biológicos) y toxinas con fines pacíficos, de conformidad con las disposiciones. de la Convención.

fines pacíficos. El otro mecanismo evaluará los avances científicos y tecnológicos que puedan afectar a la aplicación del CABT para proporcionar a los Estados el asesoramiento adecuado.

El grupo de trabajo también establecerá recomendaciones para fomentar la confianza y la transparencia en la presentación de informes relacionados con las actividades biológicas que realicen los Estados miembros. Del mismo modo examinará la mejora de las leyes y reglamentos nacionales para aplicar la Convención.

Este grupo de trabajo, además, tiene el cometido de efectuar recomendaciones para la correcta aplicación del artículo VII que exige a los Estados parte brindar apoyo a un Estado que «ha sido expuesto a un peligro biológico como consecuencia de la violación de la convención». Por lo que respecta a la posible creación de un mecanismo de verificación, el grupo de trabajo elaborará propuestas para mejorar las medidas de cumplimiento y verificación.

Hasta la fecha, la necesidad de dotar a la CABT con un mecanismo de verificación ha sido un tema debatido ampliamente en todas las conferencias de revisión. A diferencia de la Convención para la Prohibición de Armas Químicas (CAQ) y el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), la Convención sobre Armas Biológica y Toxínicas no tiene un mecanismo de verificación que permita determinar si un Estado está llevando a cabo actividades prohibidas.

EE. UU. siempre se ha opuesto a que la CABT disponga de un mecanismo de verificación alegando problemas de protección de patentes. Sin embargo, en la Novena Conferencia de Examen EE. UU. se ha mostrado más abierto a la creación de medidas de verificación efectivas teniendo en cuenta el contexto geopolítico actual.

Todos estos asuntos hacen que el reto para la diplomacia político-científica dentro del grupo de trabajo recientemente creado sea enorme. Alcanzar acuerdos dentro de este grupo para la elaboración del informe no será una tarea fácil dada la situación internacional actual, en donde, como ya se ha mencionado, el conflicto de Ucrania y la rivalidad entre EE. UU. y China impregnan cualquier colaboración. El grupo de trabajo deberá ser capaz de abstraerse de la conflictividad actual y establecer sus propuestas de mejoras en la aplicación de la CABT desde la perspectiva práctica de cómo evitar y/o afrontar una posible amenaza biológica desde el punto de vista de la seguridad internacional.

Conclusiones

La pandemia de COVID-10 ha mostrado los impactos devastadores que un brote de una enfermedad infecciosa puede tener en las sociedades y en las economías. También demostró la falta de preparación y respuesta de la comunidad internacional en su conjunto para hacer frente a este tipo de amenazas.

La CABT es uno de los principales pilares de la arquitectura mundial de desarme y no proliferación de armas biológicas y toxínicas. La Novena Conferencia de Examen de este Tratado era una oportunidad única para hacer un balance de su aplicación y establecer su rumbo estratégico para los próximos años a fin de prevenir el uso indebido de la biología.

El principal escollo, para alcanzar un acuerdo, era la tensión internacional generada por el conflicto de Ucrania y que, en términos generales, dificulta alcanzar cualquier acuerdo internacional por consenso. Tampoco ayudaban las acusaciones rusas sobre la presunta implicación de los EE. UU. en los laboratorios de armas biológica de Ucrania.

Las negociaciones no fueron fáciles y rozaron casi el fracaso. Al final, se logró alcanzar el consenso de mínimos necesario para asentar las bases para fortalecer este acuerdo y afrontar los retos de siglo XXI, teniendo en cuenta los avances científicos y tecnológicos en las ciencias de la vida. Para algunos países como China, este acuerdo alcanzado para adoptar el documento final ha sido un triunfo de multilateralismo.

El texto aprobado de la Novena Conferencia de Examen puede catalogarse como un documento de compromiso. El documento final ha sido fruto de los continuos debates que han ido limando las diferencias hasta dejarlo en un texto con pocas concreciones pero con expectativas.

El grupo de expertos establecido va a permitir debatir a fondo medidas concretas para fortalecer la aplicación de la Convención. Este grupo, abierto a expertos de todos los Estados parte, permitirá abrir un debate sobre los avances necesarios en el terreno de la verificación y en la vigilancia de los avances científicos y tecnológicos. Ambos temas han sido siempre motivo de discrepancias insalvables por parte los Estados miembros que han sumido durante años a esta Convención en un prolongado estancamiento.

El camino hacia la creación de un mecanismo de verificación todavía es largo y está lleno de obstáculos. Cada vez es más difícil diferenciar entre programas de proliferación de armas biológicas y los programas civiles relacionados con las mejoras en las áreas de

ciencias de la salud. Los avances científicos y tecnológicos se producen a un ritmo trepidante y diferenciar las intenciones de uso cada vez será más difícil.

El futuro de la CABT es incierto. Necesita un liderazgo firme y continuo para garantizar que sigue siendo un mecanismo de desarme viable y útil en el siglo XXI. Es preciso diseñar una nueva visión sobre cómo integrarse en una arquitectura de seguridad mundial más amplia e interconectada. También requiere el reconocimiento de las realidades actuales relacionadas con los riesgos biológicos y, por supuesto, también requiere una mayor financiación. La creación del grupo de trabajo permite, al menos, realizar propuestas con el fin de afrontar estos desafíos para que la pelota de la CABT siga rodando.

*Mar Hidalgo**
Analista principal del IEEE
@ieee_mhidalgo

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

13/2023 17 de febrero de 2023

Francisco José Dacoba Cerviño

En un mundo multipolar no sobrevivirán los más fuertes, sino los que mejor sepan adaptarse (reedición)

En un mundo multipolar no sobrevivirán los más fuertes, sino los que mejor sepan adaptarse (reedición)

Este análisis fue publicado el 21 de diciembre de 2022

Resumen:

La transición del multilateralismo al nuevo orden multipolar sitúa a todos los actores internacionales ante una disyuntiva. Por un lado, parece necesario flexibilizar posturas y estrategias que fueron válidas en la situación anterior para reposicionarse según las nuevas reglas del juego. La otra opción, por el contrario, pasaría por tratar de mantener a toda costa los estatus previos. Si hacemos caso al naturalista británico Charles Darwin, lo más inteligente será adaptarse al nuevo escenario global, porque el cambio de era es inevitable. Renovarse o morir.

Palabras clave:

Multilateralismo, orden multipolar, transición, pragmatismo.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

In a multipolar world, it is not the strongest who will survive, but those who know how to adapt best

Abstract:

The transition from multilateralism to the new multipolar order places all international actors before a dilemma. On the one hand, it seems necessary to make the positions and strategies that were valid in the previous situation more flexible in order to reposition itself according to the new rules of the game. The other option would be to try to maintain the previous status at all costs. According to the British naturalist Charles Darwin, the most intelligent decision would be to adapt to the new global scenario, because the change of era is inevitable. Renew or die.

Keywords:

Multilateralism, multipolar order, transition, pragmatism.

Las especies que sobreviven no son las más fuertes, sino aquellas que se adaptan mejor al cambio.
C. DARWIN, 1859

Hace ahora dos años, a finales de 2020, publicábamos en esta misma tribuna del Instituto Español de Estudios Estratégicos un análisis en el que, bajo el sugerente título de «¡Salvar al soldado West! El declive de Occidente»[1], poníamos de manifiesto las dificultades a las que se enfrentaba el orden internacional basado en reglas, expresión de la preponderancia del modelo de gobernanza mundial según los parámetros occidentales, vigente desde el final de la Segunda Guerra Mundial. La OTAN y la Unión Europea, las dos grandes instituciones occidentales, pasaban por momentos de zozobra: la primera, aquejada de una ya larga desorientación estratégica, a la búsqueda de su razón de ser tras la desaparición de la URSS; la UE, aturdida por la salida del Reino Unido y por las discrepancias internas a la hora de afrontar los retos a su seguridad que planteaba un vecindario revuelto, desde el Sahel hasta su flanco este, pasando por la cuenca del Mediterráneo.

Por aquel entonces las potencias revisionistas ya ponían en duda la vigencia de un sistema diseñado a imagen y semejanza de los Estados Unidos. La República Popular China retaba la hegemonía comercial y tecnológica norteamericana con sus iniciativas de la Nueva Ruta de la Seda y de liderazgo tecnológico. Rusia lo hacía a fuerza de asertividad en su entorno inmediato: en Georgia y en Bielorrusia, en Crimea y el Donbás, con extensión a Oriente Medio mediante su intervención decisiva en Siria e incluso en la ribera sur del Mediterráneo, en Libia. Y no hay que olvidar la siempre latente amenaza del terrorismo yihadista, que, si bien parecía haber relegado sus ataques en suelo europeo, no dejaba de expandirse en el continente africano. Todo ello aderezado por una pandemia que paralizó el mundo de manera hasta entonces desconocida. En este panorama de incertidumbre se observaba con expectación, por distintas razones, la llegada de la recién elegida Administración Biden.

[1] DACOBA CERVIÑO, Francisco J. «¡Salvar al soldado West! El declive de Occidente» (Documento de Análisis, n.º 41). IEEE, 2020. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA41_2020FRADAC_Occidente.pdf

El complejo escenario de finales de 2020 sigue vigente y los protagonistas son los mismos. Pero en estos dos años han sucedido acontecimientos de tal relevancia que merece la pena plantear una nueva aproximación a la deriva desde el multilateralismo anterior hacia el nuevo orden policéntrico. En este breve lapsus de tiempo, los talibanes han retomado el poder en Kabul después de una retirada de Estados Unidos y de sus aliados que merece, como poco, el calificativo de caótica y que ha supuesto un duro golpe a la credibilidad de dicha nación como principal valedora para otros países en otras regiones del globo. Rusia ha desencadenado una guerra total contra Ucrania que, si no le ha granjeado una rápida y total victoria sobre el terreno, tampoco la ha condenado al ostracismo internacional; una guerra que, por otra parte, está provocando unos realineamientos globales nada halagüeños para las democracias occidentales.

Por si todo esto no fuera suficientemente significativo, la controvertida visita a Taipéi de la presidenta de la Cámara de Representantes estadounidense, Nancy Pelosi, ha dado la penúltima vuelta de tuerca a la situación, extremadamente tensa, en las aguas del estrecho que separa la China continental de Taiwán. Estos y otros acontecimientos, pero sobre todo las consecuencias de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, han dado la puntilla definitiva al viejo orden internacional. El corolario inevitable es que habrá que reconstruirlo, o tal vez diseñar uno completamente nuevo.

El rumbo de colisión en el que se encuentran empeñadas las dos grandes potencias suscita profundas preocupaciones en el resto de los actores internacionales, invitados involuntarios a una riña económica y comercial, tecnológica, cultural, geopolítica e incluso militar entre los Estados Unidos y China que no augura nada bueno. Es mucho lo que está en juego; poco o nada lo que se puede ganar de mantenerse esta dinámica confrontacional. Cuando dos elefantes se pelean, es la hierba la que sufre.

Estados Unidos: para no morir, renovarse (cuanto antes, mejor)

> *El objetivo (norteamericano) deber ser gestionar la colisión de la vieja geopolítica con los nuevos desafíos, para actuar con disciplina en lo que se busca y construir acuerdos o, mejor aún, instituciones internacionales con suficiente consenso. Para hacer todo esto, Washington tendrá que priorizar el establecimiento de un cierto orden mundial sobre el fomento de la democracia en el extranjero, al mismo tiempo que trabaja para apuntalar la democracia en el interior del país.*
>
> R. HAASS, 2022[2]

El momento unipolar y la Pax Americana que pusieron, en su momento, un feliz colofón a la Guerra Fría duraron apenas una década, la de los años noventa. Los Estados Unidos se vieron empantanados a continuación en sendas *endless wars* en Afganistán e Irak, sufrieron su crisis financiera, eligieron a Donald Trump como presidente y dieron una imagen lamentable con la apresurada retirada de Kabul en agosto de 2021, todo lo cual supuso un duro baño de realidad. En el momento más decepcionante para el prestigio internacional norteamericano, el fracaso de la invasión rusa de Ucrania, iniciada el 24 de febrero de 2022, ha proporcionado, entre otras muchas cosas, un respiro y una oportunidad para que la primera potencia mundial enmiende errores pasados y aproveche el flanco descubierto que le ofrece Moscú para reafirmar su liderazgo, al menos entre las democracias liberales. Fijada y debilitada Rusia en el callejón sin salida en el que ella misma se ha metido, podrán los Estados Unidos poner todo el interés en el desafío que realmente les preocupa: la República Popular China. Para ello, Washington ha de reconocer que, pese a su innegable poder y preminencia, necesita a sus aliados tradicionales. Por muchas razones y porque el coloso norteamericano, por sí solo, difícilmente podrá hacer frente a China con éxito. Ni el unilateralismo ni mucho menos el aislacionismo son una opción para la primera potencia global.

Y algo se está moviendo ya en esa dirección. De la nueva estrategia de seguridad norteamericana publicada el pasado 12 de octubre de 2022 se puede decir que es continuista en muchos aspectos con su predecesora, firmada por el entonces presidente Donald Trump en 2017. El elemento común más evidente entre ambas es la identificación

[2] HAASS, Richard. «The Dangerous Decade. A Foreign Policy for a World in Crisis», *Foreign Affairs.* Septiembre-octubre de 2022. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/united-states/dangerous-decade-foreign-policy-world-crisis-richard-haass

de la República Popular China como el mayor desafío para la hegemonía de los Estados Unidos. Pero hay también considerables diferencias. Una significativa novedad, por ejemplo, la constituye cierta humildad al reconocer que ya no es razonable esperar que el resto del mundo deba constituirse a imagen y semejanza de Norteamérica: «We do not, however, believe that governments and societies everywhere must be remade in America's image for us to be secure»[3]. Por otro lado, la estrategia[4] insiste en la idea tantas veces repetida por el presidente Biden de que nos encontramos ante una batalla entre democracias y autocracias. Este enfoque, aunque certero en su formulación, puede pecar de inoperante, pues no es compartido por el resto de la comunidad internacional, al menos no por la mayoría, y porque, en todo caso, no sirve para evitar la confrontación, sino todo lo contario[5].

No pintan mejor las cosas en el ámbito interno de los Estados Unidos. La radicalización política y el cuestionamiento del propio sistema democrático y de los resultados electorales, así como la fragmentación social, han llevado a destacados pensadores

[3] THE WHITE HOUSE. US National Security Strategy 2022. 12 de octubre de 2022, p. 8. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf

[4] Para un estudio detallado de la estrategia de seguridad norteamericana recién aprobada, cfr. LABORIE, Mario. «La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos 2022: el punto de inflexión de la década decisiva» (Documento de Opinión, n.º 102). IEEE, 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO102_2022_MARLAB_Estrategia.pdf

[5] Este análisis crítico del axioma democracias versus autocracias se encuentra en el artículo de Philip Zelikow «The hollow order. Rebuilding an international system that Works», de julio de 2022 (Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2022-06-21/hollow-order-international-system).

norteamericanos a encender todas las alarmas. Ian Bremmer ha llegado a calificar a su país como «el miembro más disfuncional y políticamente dividido del G7»[6]. Algo habrá que hacer, pues, para sobreponerse a esta situación y adaptarse al nuevo escenario mundial antes de que sea demasiado tarde. Una visión más pragmática, menos maximalista, es la que propone Richard Haass: en su opinión, es más útil dar prioridad a un orden internacional mínimamente consensuado (basado en el respeto a la integridad de los Estados y en la colaboración ante los retos globales) frente a la insistencia en exigir democracia a toda costa. O todavía mejor, curar y reforzar la democracia dentro de los «Disunited States of America», antes que empeñarse en imponerla fuera[7].

Europa, renovarse o morir

> *Nosotros hemos delegado nuestra seguridad en Estados Unidos. Ha llegado la hora de que nosotros mismos asumamos más responsabilidades en defensa. Estados Unidos se ocupaba de nuestra seguridad, mientras que China y Rusia propiciaban la base de nuestra prosperidad: este es un mundo que ya no existe.*
>
> J. BORRELL, 2022[8]

La arquitectura de seguridad europea, diseñada en Helsinki en 1975, hace tiempo que ha sido ampliamente superada. Uno de sus principales signatarios, la Unión Soviética, ya no existe; el equilibrio geopolítico se ha modificado de manera sustancial con la desaparición del Pacto de Varsovia y la ampliación de la Alianza Atlántica y, si quedaba una mínima esperanza de salvar los muebles de algún tipo de cooperación con la Federación Rusa, esta saltó por los aires con la invasión de Ucrania. Hay que construir una nueva arquitectura de seguridad en el Viejo Continente. Y lo malo es que no podrá hacerse con Rusia, como sería deseable, sino precisamente para afrontar la agresión que ese país ha desencadenado.

El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, aprobado en Madrid en junio de 2022, señala explícitamente a Rusia como amenaza directa. En esta cumbre atlántica se materializó

[6] BREMMER, Ian. «The united states is the most politically divided and dysfunctional country in the G7». Twitter, 3 de mayo de 2022. Disponible en: https://twitter.com/ianbremmer/status/1521317474418892800
[7] HAASS,Richard. *Op. cit.*
[8] BORRELL, Josep. «EU Ambassadors Annual Conference 2022: Opening speech». The Diplomatic Service of the European Union, 10 de octubre de 2022. Disponible en: EU Ambassadors Annual Conference 2022: Opening speech by High Representative Josep Borrell | EEAS Website (europa.eu)

la solicitud de ingreso de dos nuevos aliados, Suecia y Finlandia. Alemania ha anunciado un giro decisivo en su tradicional política de defensa, con un incremento espectacular de sus gastos militares[9]. La Alianza se ve fortalecida y recupera su primigenia razón de ser. Pero el impulso a la identidad de la Unión Europea como actor responsable de su propia seguridad, contemplado en la Brújula Estratégica de marzo de 2022, choca con la tozuda realidad de la profunda dependencia de capacidades militares que solo los Estados Unidos están en condiciones de proporcionar[10]. Alcanzar una cierta autonomía militar en la Unión Europea se ve todavía lejos, lo que no debe llevarnos, por supuesto, a concluir que no haya que persistir en el intento. Ahora más que nunca.

No solo en el ámbito de la seguridad y de la defensa se enfrenta la Unión Europea a la necesidad de adaptarse o morir. El reto que las consecuencias de la guerra plantean para la cohesión y para la integridad del proyecto europeo pone de manifiesto la obsolescencia del sistema de toma de decisiones en las instituciones de la Unión. La unanimidad entre 27 Estados con visiones tan distintas, a menudo dispares, es casi imposible cuando se ponen sobre la mesa intereses contrapuestos. En este sentido, el alto representante y vicepresidente de la Comisión, Josep Borrell, ha afirmado que cree necesario reformar los tratados[11]. La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, reconoce sin matices que es momento de convocar una nueva convención para revisarlos[12]. Tan contundentes afirmaciones no anticipan, sin embargo, que esto sea algo que vaya a ocurrir mañana. Todavía duele el fracaso de iniciativas anteriores, como la nonata Constitución europea, y hay mucho, mucho temor a abrir esta caja de Pandora.

[9] SCHOLZ, Olaf. «The Global Zeitenwende. How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era», *Foreing Affairs.* Enero/febrero de 2023. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2022-06-21/hollow-order-international-system

[10] En palabras de Sanna Marin, primera ministra de Finlandia: «I must be very honest, brutally honest with you, Europe isn't strong enough right now. We would be in trouble without the United States» (DW. «Ukraine updates: Finnish PM says war shows Europe's weakness». 2 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.dw.com/en/russia-ukraine-updates-finnish-pm-says-war-shows-europes-weakness/a-63961110).

[11] «Por una parte, estoy absolutamente convencido de la necesidad de reformar los tratados y, por otra, sé lo difícil que es» (MOLTÓ, Áurea. «Josep Borrell: "¿Habríamos sido capaces de hacerlo solos?"», *Política Exterior,* n.º 208. 1 de julio de 2022. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo/josep-borrell-habriamos-sido-capaces-de-hacerlo-solos/).

[12] «Es el momento de una nueva convención» (SERBETO, Enrique. «Von der Leyen asegura que Rusia está diezmada y que no es tiempo de apaciguamiento con Putin», *ABC.* 14 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/leyen-asegura-rusia-diezmada-tiempo-apaciguamiento-putin-20220914103951-nt.html).

La agresión a Ucrania ha desatado una ola de solidaridad que ha llevado a algunos socios a proponer su ingreso «por la vía rápida» en la UE, iniciativa desmedida dadas las circunstancias concretas en las que se encuentra el país, el agravio a otros aspirantes de largo recorrido previo y la perturbación que una nueva ampliación supondría para la gobernanza de las instituciones europeas. Con la sana intención de buscar una alternativa que permita a Ucrania, y también a otros vecinos, estrechar sus relaciones con la Unión sin tener que llegar necesariamente al pleno ingreso, el presidente Macron pronunció un discurso ante el Parlamento Europeo, en mayo de 2022, en el que propuso la creación de una comunidad política europea: «Un espacio de cooperación en distintos ámbitos en el que puedan participar Estados como Ucrania, que comparten los valores de la Unión Europea, aunque de momento no formen parte de ella»[13]. La idea fue bienvenida por el canciller Scholz en su intervención en la Universidad Carolina de Praga, en agosto de 2022[14], y asumida por Bruselas. Superando las expectativas más optimistas, la propuesta cuajó apenas unos meses después y la primera cumbre de la Comunidad Política Europea se celebró en la capital checa en octubre del mismo año. Asistieron todos los países de Europa, incluidas Ucrania, Armenia, Azerbaiyán y Georgia, con la sola ausencia de Rusia y Bielorrusia.

[13] EUROPA PRESS INTERNACIONAL. «Macron propone crear una “comunidad política europea” para cooperar con Estados no miembros de la UE como Ucrania». 9 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-macron-propone-crear-comunidad-politica-europea-cooperar-estados-no-miembros-ue-ucrania-20220509161852.html

[14] SCHOLZ, Olaf. «Speech by Federal Chancellor Olaf Scholz at the Charles University in Prague on Monday, 29 August 2022». Disponible en: Speech Prague "Europe is our future" | Federal Government (bundesregierung.de)

No le va a ser fácil a la Unión Europea tomar decisiones de calado en su adaptación al nuevo escenario global. A las dificultades inherentes a sus limitaciones internas, especialmente en el ya citado proceso de decisiones por unanimidad, se añade que los desafíos externos no provienen únicamente de los rivales revisionistas, sino también del gran aliado norteamericano. Para muestra, un botón. La Casa Blanca va a implementar la Inflaction Reduction Act (IRA), que otorgará subsidios y exenciones fiscales tanto a sus empresas como a los consumidores para que utilicen preferentemente equipamiento y componentes locales, lo cual será especialmente relevante en el desarrollo de tecnologías verdes, como la del coche eléctrico. Esta industria, la de la automoción, tiene un peso notable en Europa. La IRA ha provocado eso, ira, en Bruselas, tal y como ha manifestado diplomática pero contundentemente la presidenta de la Comisión: «La nueva política industrial asertiva de nuestros competidores requiere una respuesta estructural»[15]. La UE, hasta ahora vigorosa garante del libre comercio, empieza a considerar que el proteccionismo es una herramienta a la que no se puede renunciar por completo en este escenario de *great power competition*.

Y el resto, ¿qué?

El recientemente celebrado 20.º Congreso del Partido Comunista Chino ha apostado por reforzar el poder de Xi Jinping hasta límites casi olvidados y por fijar la atención en los temas relativos a la seguridad, con la vista puesta en Taiwán. Más que optar por la renovación, la decisión es hacerse más fuerte, el «gran salto atrás», como señaló muy acertadamente Fernando Delage en un artículo reciente para el Instituto Español de Estudios Estratégicos[16]. Rusia está en esta misma onda, con los resultados fatales que hoy son evidentes. A pesar del axioma darwiniano que aconseja adaptarse a los ecosistemas cambiantes y del consejo del sabio refranero popular de renovarse o morir,

[15] VON DER LEYEN, Ursula. «Speech by President von der Leyen at the College of Europe in Bruges». European Commission, 4 de diciembre de 2022. Disponible en: Speech by the President: College of Europe in Bruges (europa.eu)

[16] DELAGE, Fernando. «El gran salto atrás de Xi Jinping: China tras el XX Congreso del Partido Comunista» (Documento de Opinión, n.º 97). IEEE, 2022. Disponible en: El Gran Salto Atrás de Xi Jinping: China tras el XX Congreso del Partido Comunista (ieee.es)

tanto la China de Xi como la Rusia de Putin han optado por la fuerza, no por adaptarse al mundo globalizado.

El denominado Sur global[17] prefiere no tener que elegir bando y mantener las mejores relaciones posibles con unos y con otros, pasando, por ejemplo, del no alineamiento de décadas pretéritas al multialineamiento[18] puesto de manifiesto en las votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas a tenor de la invasión rusa de Ucrania. En el núcleo duro de quienes están decididamente comprometidos con el vecino agredido, mediante apoyo militar y sanciones a Rusia, apenas se cuentan una cuarentena de Estados miembro de la OTAN y de la UE, las democracias del Pacífico y algún país más. El resto ha adoptado una postura ambigua, nadar y guardar la ropa, que les permite escabullirse de las restricciones energéticas que sí sufre Europa e incluso hacer un buen negocio adquiriendo los hidrocarburos rusos a precios de saldo.

Conclusiones

Corren tiempos de evaluar la situación con pragmatismo. Las democracias han de aceptar, con una pizca de humildad, que los viejos buenos tiempos del mundo basado en reglas occidentales han pasado. Los Estados Unidos podrían comenzar por poner la casa en orden, para luego pasar a ejercer un liderazgo más compartido con sus aliados naturales y abrir cauces de diálogo y colaboración con regímenes que, aunque no respondan milimétricamente al modelo liberal, sí comparten el deseo de cohabitar en un mundo razonablemente regulado. El mes de diciembre de 2021, Biden convocó una Cumbre de las Democracias, en formato virtual, que contó con un centenar de participantes. Más recientemente, en diciembre de 2022, se celebró en Washington una cumbre[19] con los líderes de una cincuentena de países africanos —la casi totalidad— para tratar de contrarrestar la creciente presencia china en este continente.

[17] Para profundizar en las posturas de los países englobados en el Sur global, cfr. PARDO DE SANTAYANA, José. «La guerra de Ucrania y la rebelión del Sur global» (Documento de Análisis, n.º 63) IEEE, 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA63_2022_JOSPAR_Ucrania.pdf

[18] JAGTIANI, Sharinee L. y WELLEK, Sophia. «In the Shadow of Ukraine: India's Choices and Challenges», *Survival,* vol. 64, n.º 3. 30 de mayo de 2022, pp. 29-48. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396338.2022.2078045?journalCode=tsur20

[19] KALEDZI, Isaac. «US-Africa Leaders Summit: Forging a better partnership?», *DW.* 12 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396338.2022.2078045?journalCode=tsur20

Evidentemente no son, en ambos casos, todos ellos *full* democracias. Ni mucho menos, pero es que, de fracasar en este intento de mantener el mayor número posible de canales abiertos, serán otros los que tomarán ese liderazgo con el objetivo, no disimulado, de confinar a las democracias en un rincón del orden internacional.

La Unión Europea tendrá que adoptar, más pronto que tarde, decisiones existenciales. Reformar los tratados es inevitable, aunque provoque lógicos temores. La autonomía de la Unión, no solo en lo relativo a seguridad y defensa, no tiene vuelta atrás a pesar de las diferentes sensibilidades estratégicas en su interior. No se trata, desde luego, de hacerlo contra los Estados Unidos, sería suicida, pero sí de buscar un camino propio en materia de comercio e industria, el ejemplo más evidente, y en otros ámbitos en los que los intereses a uno y otro lado del Atlántico no convergen. La mejor contribución que Europa puede hacer a su propia seguridad (y para, de paso, facilitar a los EE. UU. el giro hacia el Indo-Pacífico) es reforzar sus capacidades militares, ejercer un rol militar más ejecutivo y hacerse cargo sin complejos de su convulso entorno geográfico.

Después de perder la preminencia de la que la comunidad euroatlántica ha disfrutado en las últimas décadas es hora de asumir la nueva realidad. La apuesta revisionista, principalmente de China pero también de Rusia o Irán, no se puede gestionar ya con criterios de hegemonía o superioridad occidental. Es hora de adaptarse o morir…, aunque duela.

*Francisco José Dacoba Cerviño**
General de Brigada ET
Director del IEEE
@fran_dacoba

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

14/2023 22 de febrero de 2023

David Ramírez Morán

La microelectrónica crece en el contexto geoestratégico global

La microelectrónica crece en el contexto geoestratégico global

Resumen:

La microelectrónica continúa siendo uno de los principales campos en los que la tensión internacional se pone de manifiesto. El escenario resultante de la globalización, en el que muy pocos actores ostentaban una gran parte de la relevancia del sector, se ha combinado con el cambio de la coyuntura geopolítica, lo que ha acentuado los problemas que suponen para los Estados la falta de soberanía estratégica y la creciente dependencia en cuestiones que, dadas las tendencias actuales, cada vez van a adquirir una mayor relevancia.

La naturaleza de los problemas ha trascendido las cuestiones puramente tecnológicas, como el acceso a la tecnología, a su fabricación y a los materiales necesarios para llevarla a cabo, y están alcanzando dimensiones políticas y geoestratégicas cuyas consecuencias empiezan a ser medibles en términos industriales y económicos. Los efectos y limitaciones de las medidas adoptadas se están haciendo evidentes con declaraciones y datos del sector que generan cierta alarma.

Palabras clave:

Microelectrónica, sanciones, geoestrategia, geopolítica, política industrial.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Microelectronics growing up in the global geostrategic context

Abstract:

Microelectronics continues to be one of the main fields where international stress manifests. The scenario resulting from globalization, where very few actors hedged a big part of the relevance of the sector, has combined with the shift in the geopolitical context, what has pointed out the problems for the States posed by the lack of strategic sovereignty and the growing dependence in questions that, given the current trends, will gain more and more relevance.

The nature of the problems has overgrown pure technological questions, like access to technology, its fabrication and the raw materials required for it. They are reaching political and geostrategic dimensions whose consequences start to be measurable in industrial and economic terms. The effects and limitations of the applied measures are blossoming with declarations and sector data that are waking up the alarms.

Keywords:

Microelectronics, sanctions, geostrategy, geopolitics, industrial policy

La cadena de suministro del sector de la microelectrónica incluye empresas muy distintas entre sí cuya distribución geográfica está directamente relacionada con el tipo de operación de la cadena que realiza la empresa. Las labores más relacionadas con el diseño, con perfiles laborales de muy alta cualificación, se concentran en países occidentales mientras que las funciones que aportan menor valor añadido en la cadena, como son la fabricación, los materiales, el encapsulado, las pruebas y la distribución, se trasladan a longitudes situadas más al este del mapa terrestre, tal y como se representa este habitualmente.

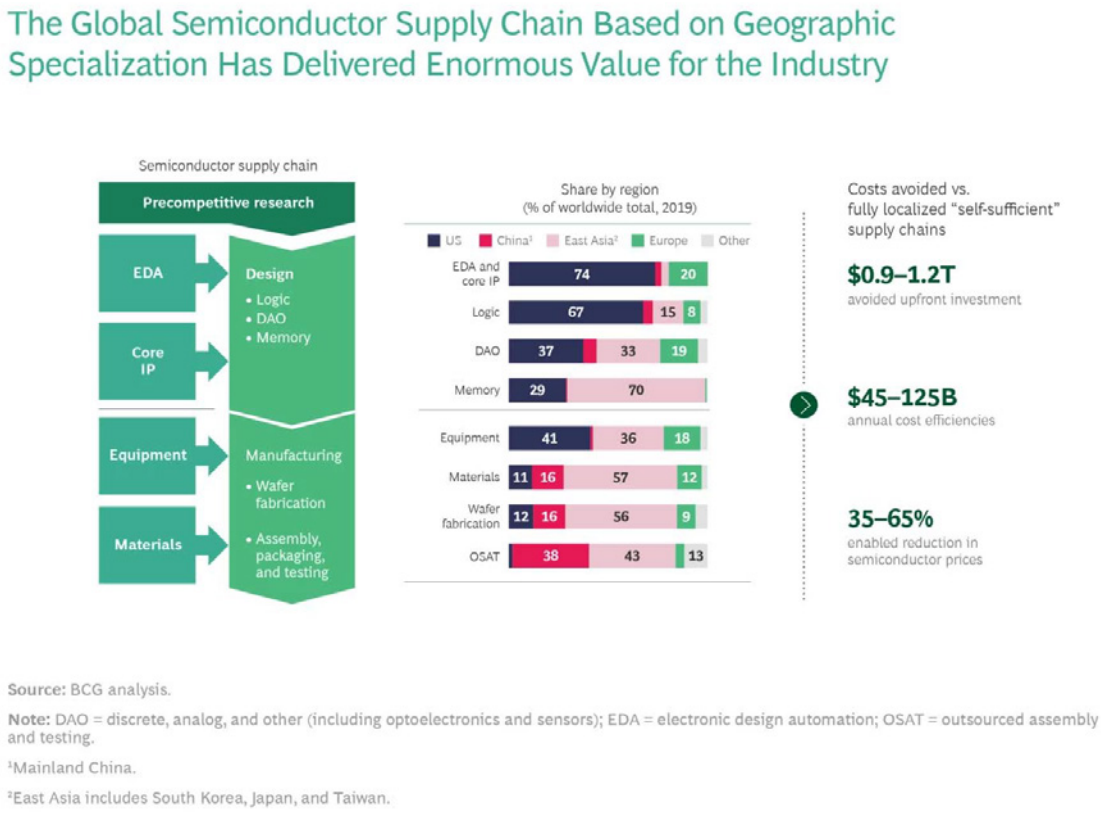


Figura 1. Cadena de suministro de semiconductores. Fuente: BCG[1]

La compatibilidad de esta distribución de los diferentes eslabones de la cadena de suministro recae sobre la globalización y la apertura de los mercados, que permiten que los productos intermedios elaborados por unos actores constituyan las entradas necesarias para que otros puedan llevar a cabo su labor. No se trata únicamente de productos tangibles, como pudieran ser materiales refinados, equipamientos o

[1] VARAS, Antonio *et al.* «Strengthening the Global Semiconductor Supply Chain in an Uncertain Era», *Technology Industry.* 1 de abril de 2021. https://www.bcg.com/publications/2021/strengthening-the-global-semiconductor-supply-chain

componentes de productos más complejos, sino que también es de especial relevancia la transferencia de la propiedad intelectual que permite la utilización de estos productos intermedios. La imposición de barreras a este tránsito supone un freno a las cadenas de producción y requiere un rediseño para que los diferentes espacios disjuntos incorporen las funciones que, fruto de limitaciones, bloqueos o sanciones, han dejado de estar accesibles. Así, Occidente requeriría potenciar labores como la fabricación o el encapsulado, mientras Oriente tendría que trabajar en el desarrollo de diseños, tecnologías y equipamiento de fabricación, que tradicionalmente adquiría a Occidente.

Los bloqueos también se aplican a los productos terminados, imponiéndose vetos a la exportación de ciertos productos a países concretos, así como limitaciones al uso de ciertas tecnologías provenientes de proveedores específicos. En ambos casos, el mercado de las empresas se ve directamente afectado, dando lugar a ineficiencias que habían sido eliminadas y a modificaciones coyunturales de las empresas que se ven afectadas por reducciones de facturación e incremento de costes.

La cadena de suministro completa, desde las materias primas a la comercialización de los productos se ha visto así afectada por la situación geopolítica actual, cuya evolución se ha acelerado en los últimos años y no permite hacer previsiones a cierto plazo sin importantes niveles de incertidumbre.

Relaciones internacionales en acción

Las prohibiciones del Gobierno estadounidense a su industria de vender equipamiento de fabricación de chips a China resultaban insuficientes si no se coordinaba con el bloqueo a la venta de tecnologías del resto de fabricantes mundiales, tal y como reconocían expertos del sector de la microelectrónica[2].

El presidente Biden contactó directamente con los gobiernos de los Países Bajos y Japón para hacer una prohibición conjunta para la venta de equipamiento de fabricación de dispositivos de los nodos tecnológicos avanzados, los que utilizan las técnicas fotolitográficas EUV (Extreme Ultra Violet), y DUV (Deep Ultra Violet). Se pretendía con ello frenar la capacidad china de elaborar productos de los nodos tecnológicos por debajo

[2] BATEMAN, Jon. *U. S.-China Technological decoupling*. Cap. 10. 25 de abril de 2022. https://carnegieendowment.org/2022/04/25/competing-and-leading-in-strategic-industries-pub-86926

de 10 nm usando tecnología y propiedad industrial occidental, apelando a la seguridad nacional para motivar sus acciones.

Países Bajos respondía a la negociación con Estados Unidos ampliando el bloqueo de venta de material para la fabricación de circuitos integrados también a las tecnologías DUV Deep Ultra Violet, que dan acceso a procesos de fabricación de hasta 10 nm. No se trata de los nodos tecnológicamente más avanzados, aunque sus características resultan suficientes para incorporar el nuevo paradigma de la digitalización en áreas que requieren procesado pero no de las más altas prestaciones. Desde automatismos sencillos del internet de las cosas a los circuitos digitales incorporados en los vehículos e instalaciones, son necesarios dispositivos que, con un consumo limitado, proporcionen las características necesarias para llevar a cabo tareas sencillas o de complejidad limitada, como la automatización, la gestión de sensores o la transmisión de datos.

Las relaciones de EE. UU. con Japón en el campo de la microelectrónica se han repetido desde la llegada de Joe Biden a la presidencia[3]. Las dos empresas más importantes implicadas eran Nikon y Canon, que producen tecnologías de fabricación DUV. Poco después, el Gobierno nipón ha planteado la posibilidad de relajar este bloqueo ante las consecuencias que podrían suponer desde el punto de vista estratégico[4].

Las contrapartidas existentes entre el liderazgo estratégico y el interés económico conducen también a reflexiones sobre el impacto que estos bloqueos pueden suponer para el sector de la microelectrónica, pero también fuera del sector específico, a otros sectores tecnológicos, en los que estos bloqueos pueden suponer un freno desproporcionado ante la imparable evolución de la introducción de la tecnología en las sociedades[5]. Para ciertas áreas de mercado como, por ejemplo, los terminales móviles de los usuarios, estas tecnologías no suponen una ventaja estratégica porque la cadena de valor se ha optimizado ante un mercado donde la competencia en precio es fundamental. Se plantea la conveniencia de que en estas áreas se relajaran los bloqueos. La Chinese Semiconductor Industry Association hacía unas declaraciones en relación al bloqueo donde denunciaba precisamente estas cuestiones: «CSIA se opone a la acción

[3] MARTIN, Dylan. «US to help Japan make leading-edge 2 nm chips, possibly by 2025», *The Register*. 15 de junio de 2022. https://www.theregister.com/2022/06/15/us_japan_chips/

[4] TAKENAKA, Kiyoshi and KELLY, Tim. «Japan may opt for milder chip-equipment curbs on China than US, says lawmaker», *Reuters*. 25 de febrero de 2022. https://www.reuters.com/technology/japan-may-opt-milder-chip-equipment-curbs-china-than-us-says-lawmaker-2023-02-08/

[5] BATEMAN, Jon. *U.S.-China Technological decoupling*. 25 de abril de 2022. https://carnegieendowment.org/2022/04/25/competing-and-leading-in-strategic-industries-pub-86926

de interferir la liberalización del comercio global, distorsionando el balance entre la oferta y la demanda» alegando que la industria de los semiconductores progresa gracias al mercado global y las innovaciones colaborativas, mientras que las medidas impuestas causarán serios daños a la industria china, la economía global y los intereses de los consumidores en todo el mundo[6].

El acuerdo bilateral del gobierno estadounidense con el neerlandés, respecto a una empresa afincada en el territorio de este último, debería ponerse en contraste con la política común de defensa y seguridad de la Unión Europea. De motivarse el acuerdo bajo los criterios de preservación de la seguridad nacional, no cabe duda de que el Gobierno neerlandés es plenamente soberano. Si, por el contrario, el acuerdo se fundamenta en cuestiones de interés de la seguridad internacional, quizá la Unión Europea debería haber tomado cartas en el asunto ante las posibles consecuencias que esta decisión podría conllevar para el resto de los socios europeos por el posicionamiento de uno de ellos. Fuera de estas dos excepciones, de tratarse de una cuestión económica, podría suponer una vulneración de la normativa internacional de comercio y un incumplimiento de las normas de la Organización Mundial de Comercio (WTO), como ha denunciado China[7].

Hacer frente a los bloqueos

Los países afectados por los bloqueos experimentan un problema de la cadena de suministro de muchas de las tecnologías necesarias para su normal funcionamiento. Por ello han puesto en marcha iniciativas con las que abordar las limitaciones y recuperar las capacidades que obtenían a través de la importación de tecnologías.

La vía de la diversificación de proveedores es la que permite una recuperación más rápida de las capacidades. Sin embargo, el mercado de la microelectrónica se encuentra muy concentrado y no es sencillo sustituir unos dispositivos o equipamientos por otros de prestaciones similares. No solo se está bloqueando la compra de productos finales sino también etapas previas de la cadena de suministro: herramientas de producción de dispositivos, materias primas, tecnologías, etc. De hecho, como se indicaba

[6] DOBBERSTEIN, Laura. «Chinese semiconductor industry: This Western chip ban alliance stinks», *The Register*. 16 de febrero de 2023. https://www.theregister.com/2023/02/16/chinese_semiconductor_industry_ban/
[7] ROBINSON, Dan. «China files complaint with WTO against US chip export controls», *The Register*. 13 de diciembre de 2022. https://www.theregister.com/2022/12/13/china_files_complaint_with_wto/

anteriormente, esta vía de recuperación de la capacidad ya había sido tenida en cuenta y se recurrió a acuerdos internacionales para cerrar esta posibilidad.

Aun así, recurriendo a mercados secundarios, tanto Rusia como China han seguido comprando tecnologías a las que tienen bloqueado el acceso.

El *Wall Street Journal* se hacía eco de al menos 30 artículos de investigación en el que se hacía uso de semiconductores americanos a los que China no debería tener acceso[8], mientras que también que el 94 % de las exportaciones a China de tecnologías sensibles fueron autorizadas por el Departamento de Comercio estadounidense[9]. Incluso los fabricantes de ciertos dispositivos están modificando sus líneas de productos para poder seguir comercializando dispositivos, como tarjetas gráficas que pueden utilizarse para algoritmos de cálculo intensivo, cuyas prestaciones se reducen para que se sitúen justo en los límites que imponen las sanciones.

Por su parte, Rusia recurría también a canales laterales para dotarse de tecnología, aunque esta vía no está exenta de problemas. Según un artículo publicado en el diario económico ruso *Kommersant*, los dispositivos adquiridos a China, dentro del acuerdo de «amistad sin límites» declarado entre Moscú y Pekín en 2022, presentan una tasa de fallos de alrededor del 40 %, lo que supone un incremento de cerca del 1.900 % con respecto a los fallos que estos productos venían presentando tradicionalmente[10]. Esta situación contrasta con el sorprendente crecimiento del 209 % de las exportaciones chinas de semiconductores a Rusia[11].

Por la vía del desarrollo de capacidades propias, hay un contraste importante entre el estado en que se encuentra la industria rusa y la industria china, principales actores afectados por los bloqueos tecnológicos.

Aunque de forma mucho más discreta, Rusia también sigue trabajando en el desarrollo de procesadores de la línea Elbrus. En una demostración llevada a cabo para la filial de uno de los mayores bancos de Rusia, Sber bank, los técnicos responsables de la evaluación de la tecnología informaban del resultado del experimento de integrar

[8] MANN, Tobias. «China shops around US bans to power its nuclear weapons research program», *The Register.* 31 de enero de 2023. https://www.theregister.com/2023/01/31/china_us_nuclear/
[9] MANN, Tobias. «The trade ban that wasn't: US allows 94% of restricted tech exports to China anyway», *The Register.* 17 de agosto de 2022. https://www.theregister.com/2022/08/17/china_us_export_ban_truth/
[10] SHARWOOD, Simon. «China dumps dud chips on Russia, Moscow media moans». 18 de octubre de 2022. https://www.theregister.com/2022/10/18/russia_china_semiconductro_failure_rates/
[11] PANDEY, Ansh. «China plotted to paralyze Russia's defence manufacturing sector by sending faulty chips», *TFIglobalnews*. 21 de octubre de 2022. https://tfiglobalnews.com/2022/10/21/china-plotted-to-paralyze-russias-defence-manufacturing-sector-by-sending-faulty-chips/

tecnología desarrollada en territorio ruso para realizar cargas de trabajo que tradicionalmente se habían implementado en tecnología occidental. El juicio crítico:

> «"El servidor Elbrus-8C tiene muy poca potencia comparado con los Intel Xeon Cascade Lake'" dijo Anton Zhbankov, un representate de SberInfra, en la conferencia Día del Colaborador de Elbrus de 2021. "Memoria insuficiente [256MB], memoria lenta, pocos núcleos, menor frecuenciLa. Los requerimientos funcionales no se han cumplido en absoluto»[12].

No dejaba en buen lugar la tecnología pese a que se reconocía que el mero hecho de haber cumplido con la función encomendada, tratándose de un prototipo, superaba ampliamente las expectativas de los técnicos encargados de llevar a cabo el ejercicio.

El coste de los bloqueos

La naturaleza eminentemente privada del sector, con empresas de un tamaño importante, y que, en su gran mayoría, cotizan en mercados de valores, hace que los requerimientos normativos de información de las empresas reflejen los impactos que los bloqueos pueden tener en sus cuentas de resultados.

Varias empresas, desde las más relevantes como AMSL o TSMC, que aparecen constantemente en la prensa, a otras más pequeñas pero de gran relevancia en el sector, han puesto cifras al impacto que estos bloqueos pueden suponer para su modelo de negocio.

La empresa holandesa AMSL, que proporciona equipos de fabricación para los nodos más avanzados y de menor tamaño, puede verse afectada por la decisión. Alrededor del 15 % de sus ingresos provenían de la comercialización de sus productos en China, lo que asciende a una suma de alrededor de 3.000 millones de euros de facturación. En el caso de la americana Lam Research, la pérdida de ingresos debida a la prohibición de venta de equipamiento se cifra en 2.500 millones de dólares. También la empresa americana Applied Materials anunciaba en noviembre de 2022 que la prohibición reduciría sus ingresos alrededor de un 10 %, por una cifra de 2.500 millones de dólares[13].

[12] SHILOV, Anton. «Russian-Made Elbrus CPUs Fail Trials, 'A Completely Unacceptable Platform'», *Tomshardware.* 3 de enero de 2022. https://www.tomshardware.com/news/russias-biggest-bank-tests-elbrus-cpu-finds-it-unacceptable

[13] MANN, Tobias. «US pressures Asian allies to join crusade against Chinese chipmaker», *The Register*. 9 de enero de 2023. https://www.theregister.com/2023/01/09/us_china_japan_chips

Además del impacto económico, también supone un impacto en el empleo del sector, con anuncios como el realizado por la empresa LAM Research, en el que informa del despido de 1.300 personas ante la imposibilidad de exportar a China sus dispositivos, así como el plan de que otros 1.400 trabajadores temporales no vean renovados sus contratos.

El CEO de TSMC, C. C. Wei no proporcionaba datos concretos sobre el impacto que las medidas tendrán sobre su negocio, aunque describía los efectos que la geopolítica está teniendo sobre el contexto en el que opera su empresa, haciendo referencia a la *muerte* de la globalización, que el fundador de la empresa Morris Chang ya había expuesto en una conferencia anterior[14], y a los problemas que los vetos y sanciones imponen en el sector[15].

Reestructuración y subvenciones

La vulnerabilidad y dependencia que se han puesto de manifiesto con motivo de la pandemia de COVID-19 y el cambio de la situación geopolítica mundial han dado lugar a numerosas iniciativas relacionadas con los semiconductores a lo ancho y largo del globo.

Asegurar la cadena de suministro ha abierto la puerta a solicitar la instalación de capacidades tecnológicas en nuevas ubicaciones, mientras que la dependencia estratégica está impulsando la creación de capacidades locales que puedan proporcionar los productos necesarios incluso ante nuevos eventos internacionales.

No hay que olvidar la importancia que las tecnologías de los microprocesadores copan para el desarrollo tecnológico de los Estados, lo que también se refleja en nuevas iniciativas de inversión con las que perseguir la relevancia en el mercado de las empresas o capacidades locales.

India es un ejemplo de este último caso, en el que planea desarrollar capacidades locales para ganar un papel relevante en el sector. Para ello invertirá en dos factorías de semiconductores y dos fábricas de pantallas en el país, así como 15 plantas de

[14] TING-FANG, Cheng. «TSMC founder Morris Chang says globalization 'almost dead'», *Nikkei Asia.* 8 de diciembre de 2022. https://asia.nikkei.com/Spotlight/Most-read-in-2022/TSMC-founder-Morris-Chang-says-globalization-almost-dead

[15] TING-FANG, Cheng. «Geopolitical rivalries distorting chip market: TSMC CEO», *Nikkei Asia.* 17 de diciembre de 2022. https://asia.nikkei.com/Business/Tech/Semiconductors/Geopolitical-rivalries-distorting-chip-market-TSMC-CEO

encapsulado de semiconductores y asistencia a 100 compañías domésticas de diseño de semiconductores[16].

Fruto de un mercado maduro en el que los productores dominantes tienen la facultad de imponer condiciones para llevar sus capacidades productivas a ubicaciones en las que existe interés por motivos estratégicos, las ofertas de distintos territorios lidian por conseguir que fabricantes extranjeros ubiquen nuevas plantas de fabricación en su territorio. Son muchos los ejemplos en los que las regiones ofrecen incentivos fiscales o contribuciones para conseguir la creación de una instalación en su territorio.

La coreana Samsung construirá una nueva fábrica en Texas a cambio de una reducción de los impuestos de propiedad de 92,5 % durante los primeros 10 años, del 90 % los diez siguientes y del 85 % durante 10 años más. Se prevé la creación de 1.800 puestos de trabajo que, sin duda, contribuirían a la revitalización de la zona[17]. ¿Responde esta inversión a los intereses estratégicos de Samsung, a los requerimientos a la empresa de que fabrique en ciertos lugares para acceder a ciertos mercados o a motivos puramente económicos?

También TSMC va a incrementar su producción en EE. UU. mediante la inversión de 40 millones de euros para la apertura de dos factorías[18]. Los planes de implantar capacidades de fabricación en Europa recibieron la oferta del gobierno del Estado de Sajonia[19] con el objetivo de «fortaleciendo la Sajonia del Silicio como una localización de alta tecnología »[20]. Finalmente no se ha llevado a cabo.

Intel, por su parte, ha planteado la creación de una nueva fábrica en Europa. Descartaba su instalación en Reino Unido debido al Brexit[21], aunque recibía ofertas de financiación tanto de Alemania, de 6,8 millardos de euros, o de Italia, por un importe del 40 % de la inversión total de Intel en el país[22].

[16] SHARWOOD, Simon. «India makes $10B bid to grow local semiconductor industry to serve – and challenge – the world», *The Register.* 16 de diciembre de 2021. https://www.theregister.com/2021/12/16/india_semiconductor_mission/
[17] QUACH, Katyanna. «Samsung offered tax rebates for 30 years to build $17bn chip plant in Texas», *The Register.* 7 de septiembre de 2021. https://www.theregister.com/2021/09/07/samsung_intel_chip_fab/
[18] MARTIN, Dylan. «TSMC's CEO is not pleased with the growing US-China rift», *The Register.* 21 de diciembre de 2022. https://www.theregister.com/2022/12/21/tsmcs_ceo_us_china/
[19] MARTIN, Dylan. «Intel to get $7.3b for Germany fab site as TSMC dismisses Europe plans», *The Register.* 8 de junio de 2022. https://www.theregister.com/2022/06/08/intel_germany_tsmc/
[20] «TSMC in talks with suppliers over first European plant», *Reuters*. 23 de diciembre de 2022. https://www.reuters.com/technology/tsmc-talks-with-suppliers-over-first-european-plant-ft-2022-12-23/
[21] CLARK, Lindsay. «Intel's €80bn European chip plant investment plan not bound for UK because Brexit», *The Register.* 7 de octubre de 2021. https://www.theregister.com/2021/10/07/intels_80bn_european_chip_plant/
[22] FONTE, Giuseppe *et al.* «Exclusive: Italy, Intel close to $5 billion deal for chip Factory», *Reuters.* 4 de agosto de 2022. https://www.reuters.com/technology/exclusive-italy-intel-close-5-bln-deal-chip-factory-sources-2022-08-04/

Los fabricantes de semiconductores ST Microelectronics y Global Foundries también anunciaron planes para construir una factoría en Francia, recibirían también financiación de cerca de 5,7 millardos de dólares[23].

La inversión requerida para financiar iniciativas extranjeras aporta autonomía a la zona aunque puede no responder a la necesidad de soberanía que permita la creación de productos con los que ocupar un lugar de relevancia en el mercado tecnológico internacional.

Cabe plantearse si la implantación en un territorio de la capacidad productiva de uno de los gigantes extranjeros de la computación contribuirá a la generación de valor estratégico o, simplemente, nuevos productos.

La reacción de la Unión Europea

Decía la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen que la Ley Europa de Chips «proporcionará 15.000 millones de euros (17.000 millones de dólares) de inversión adicional pública y privada hasta 2030»[24]. Es necesario poner esta magnitud en contraste con las inversiones que las entidades privadas están llevando a cabo para el desarrollo de infraestructuras de producción. Este importe deberá hacer frente a unos objetivos mucho más ambiciosos:

> *«La Ley Europea de Chips establece un marco dinamizador de la inversión que contribuya a cumplir el objetivo de producción del 20 % mundial en 2030. Se distribuye en tres pilares:*
>
> *• Pilar I. Establecer un programa de chips para Europa, con el fin de apoyar el desarrollo de capacidades a gran escala a través de la inversión en infraestructuras de investigación, desarrollo e innovación que permitan reforzar las capacidades de diseño avanzado, integración de sistemas y producción de chips de la UE.*

[23] KAR-GUPTA, Sudip y MUKHERJEE, Supantha. «STMicro, GlobalFoundries plan new $5.7 billion French chip Factory», *Reuters*. 11 de julio de 2022. https://www.reuters.com/technology/stmicroelectronics-globalfoundries-confirm-major-new-france-investment-2022-07-11/

[24] YUN CHEE, Foo y SIEBOLD, Sabine. «EU eases state aid rules in multi-billion euro boost for chip sector», *Reuters*. 8 de febrero de 2022. https://www.reuters.com/technology/eu-lays-out-billion-euro-plan-boost-chip-production-2022-02-08/

• Pilar II. Crear un marco para garantizar la seguridad del suministro atrayendo inversiones y capacidades de producción mejoradas en la fabricación de semiconductores, así como en empaquetamiento, pruebas y ensamblaje avanzados a través de instalaciones de producción integradas y fundiciones.

• Pilar III. Establecer un mecanismo de coordinación entre los Estados miembros y la Comisión para fortalecer la colaboración con y entre los Estados miembros, monitorizar el suministro de semiconductores, estimar la demanda, anticipar las situaciones de crisis y la escasez»[25].

Y en España

España es muy consciente de la importancia que la microelectrónica ostenta en el mundo actual y también está tomando medidas para hacer frente a la dependencia que tiene de proveedores extranjeros. Dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ha lanzado el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica de Microelectrónica y Semiconductores (PERTE Chip), con el que se persigue tanto la reducción de esa dependencia como la potenciación de un espacio donde el conocimiento, la formación y las capacidades nacionales pueden aprovecharse

[25] *PERTE Chip Microelectrónica y Semiconductores*. Memoria técnica. https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2022-05/PERTE_Chip_memoria_24052022.pdf

para la generación de valor, nuevos modelos de negocio y empresas de alto valor tecnológico.

El PERTE Chip se desarrollará en torno a cuatro ejes estratégicos[26]:

- «Refuerzo de la capacidad científica. Con actuaciones para fortalecer la I+D+i sobre microprocesadores de vanguardia y arquitecturas alternativas y la fotónica integrada, desarrollar chips cuánticos y lanzar una línea de financiación para reforzar el Proyecto Importante de Interés Común Europeo (IPCEI) de Microelectrónica y Tecnologías de la Comunicación. Se prevé una inversión de 1.165 millones de euros para el periodo 2022-2027.
- Estrategia de diseño. Incluye actuaciones que potenciarán la capacidad española en el diseño de microprocesadores mediante la creación de empresas *fabless* (cuyos diseños pueden ser fabricados por otros, sin necesidad de tener una fábrica propia) de diseño de microprocesadores de vanguardia y arquitecturas alternativas; líneas de pilotos de pruebas; red de capacitación en materia de semiconductores. Se destinarán 1.330 millones de euros para este eje.
- Construcción de plantas de fabricación. Para dotar la capacidad de producción nacional de semiconductores en la fabricación de tecnología de vanguardia (por debajo de 5 nm) y de gama media (de más de 5 nm). La inversión pública presupuestada es de 9.350 millones de euros.
- Dinamización de la industria de fabricación TIC. Contempla actuaciones como la creación de un fondo de capital centrado en los chips para financiar empresas emergentes y escaladas (*startups* y *scaleups)* y pymes innovadoras del sector de semiconductores nacional, con una dotación pública inicial de 200 millones de euros. También se dirige a fortalecer la producción interna de la fabricación de productos electrónicos —que utiliza los microchips como *input*— para que ejerza de sector tractor sobre la industria de los semiconductores y absorba parte de su producción. El presupuesto estimado asciende a 400 millones de euros».

Para ello se realizará una movilización de inversión pública de 12.250 millones de euros hasta 2027[27] financiada con fondos europeos. La colaboración público privada será un mecanismo imprescindible para llevar a cabo estas acciones con las que se pretende

[26] *PERTE Chip Microelectrónica y Semiconductores*. Memoria técnica. https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2022-05/PERTE_Chip_memoria_24052022.pdf
[27] https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes/perte-de-microelectronica-y-semiconductores

aprovechar el posicionamiento de España en el desarrollo de arquitecturas alternativas como RISC-V, la fotónica integrada y el desarrollo de chips cuánticos.

También la PYME ha recibido una atención prioritaria con la creación de un fondo específico, dotado inicialmente con 200 millones de euros, para financiar empresas emergentes y escaladas (*startups* y *scaleups)*.

Conclusiones

La cooperación internacional que durante tantos años ha ido gestando el fenómeno de la globalización se está resquebrajando ante nuevos paradigmas estratégicos en los que las diferencias entre los actores son cada vez más relevantes. Existe una competencia declarada cuyas raíces se adentran en los cimientos más profundos de unas sociedades que, durante años, han renunciado en cierta medida a sus principios, guiadas en muchos casos por decisiones económicas. Sin embargo, esta renuncia va cayendo en el olvido ante las evidencias de que un nuevo orden internacional parece posible. Conflictos que habían estado en hibernación durante años empiezan a ganar cuerpo a medida que el desarrollo tecnológico y las necesidades políticas de apoyo local modifican la inclinación de la báscula del poder.

Los esfuerzos por mantener el multilateralismo y la globalización se están debilitando en favor de prácticas en sentido totalmente opuesto, donde se trazan delimitaciones claras, se imponen restricciones al paso de bienes y servicios entre los distintos territorios y se entra en competencia directa por alcanzar la hegemonía, en solitario o en coalición. En este contexto, los conflictos se convierten en indicadores de la preponderancia de un actor frente a otro, con posiciones de fuerza que amenazan la paz y la estabilidad internacional.

Estas acciones no están exentas de consecuencias que van a repercutir en el *statu quo* y en la estabilidad política, económica y social. El grado de optimización que a lo largo de los años se había alcanzado, dando lugar a precios ajustados gracias a procesos muy estudiados y a la eliminación de barreras, deja paso a un entorno más turbulento, con costes adicionales para hacer frente a las nuevas limitaciones impuestas.

Fruto de la globalización, se han ido gestando grandes compañías, que suponen el soporte de los Estados en sus actuaciones, cuyo tamaño y posicionamiento limitan la capacidad de otros actores menos activos para retomar la senda que conduce a la

soberanía o dependencia limitada. El esfuerzo necesario para alcanzar un nivel siquiera comparable al de los grandes actores no es únicamente una cuestión económica sino que requiere un apoyo político y social considerable.

La microelectrónica, como se recoge en este documento, por su relevancia en el desarrollo tecnológico actual y por venir, se ha convertido en una de las herramientas utilizadas en el conflicto de poder. El riesgo de confrontación no deja de crecer y, en situaciones de conflicto, la historia demuestra cómo la superioridad tecnológica casi siempre ha sido una estrategia ganadora.

*David Ramírez Morán**
Analista principal del IEEE
@darammor

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

15/2023 24 de febrero de 2023

Francisco José Dacoba Cerviño

Ucrania, nueve años en guerra… por ahora

Ucrania, nueve años en guerra… por ahora

Resumen:

La invasión de Ucrania el pasado 24 de febrero de 2022 no es sino un capítulo más de una guerra que se remonta, al menos, a 2014, año en el que se produjo la anexión de la península de Crimea y el Kremlin tomó el control de parte de la región del Donbás.

Tras los combates del último año y la relativa ralentización de las operaciones militares con la llegada del invierno, están abiertas todas las opciones de intensificación de los combates en las próximas semanas. El resultado de los mismos dependerá de las fuerzas remanentes de ambos contendientes. Rusia habrá aprovechado la pausa para reponerse de los reveses sufridos en los meses precedentes. Ucrania, por su parte, tendrá que esperar la llegada de los refuerzos prometidos por el núcleo de países que la apoyan.

En todo caso, estamos abocados a un conflicto de larga duración.

Palabras clave:

Ofensiva, contraofensiva, objetivos.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Ukraine, nine years at war... for now!

Abstract:

The invasion of Ukraine on February 24, 2022, is just one more chapter in a war that dates back, at least, to 2014, the year in which the Kremlin annexed the Crimean Peninsula and took control of part of the Donbas region.

After the fighting of the last year and the relative slowdown in military operations with the arrival of winter, all options for the resumption of fighting are open in the coming weeks. The result of these combats will depend on the remaining forces of both contenders. Russia will have taken advantage of the pause to recover from the setbacks suffered in the preceding months. Ukraine, for its part, will have to wait for the reinforcements promised by the core of countries that support it.

In any case, we are headed for a long-term conflict.

Keywords:

Offensive, counteroffensive, goals.

Lo que suceda mañana es más importante que lo que sucedió ayer.

SALMAN RUSHDIE

No, este 24 de febrero de 2023 no se cumple un año de guerra en Ucrania. Desde 2014, cuando se produjo la anexión de Crimea y la Federación Rusa tomó el control en parte de la región del Donbás, Ucrania suma en su lucha contra el poderoso vecino del Este nueve largos años de guerra… por ahora.

Han transcurrido doce meses desde que se inició la invasión y el resultado en nada se parece a los objetivos previstos por el Kremlin, ni tampoco a los pesimistas augurios de un inevitable colapso ucraniano ante la supuesta superioridad de las fuerzas rusas. La resistencia de la población, la firmeza de Zelenski, la profesionalidad del ejército y la inestimable ayuda exterior han evitado la catástrofe… por ahora.

Después de un año de «idas y venidas» de la línea de contacto sobre el terreno, la relativa ralentización de las operaciones impuesta por el general Invierno no ha sido sino la antesala del recrudecimiento de los combates, en cuanto Rusia así lo ha decidido. La confirmada entrega de carros de combate modernos a Kiev ha animado a las fuerzas ocupantes a tomar la iniciativa antes de que la llegada de esas plataformas pueda

suponer una ventaja para las maltrechas fuerzas ucranianas, seriamente castigadas en las últimas semanas por los ataques de la artillería rusa y por los mercenarios de Wagner. Bajo el mando de los generales Surovikin, primero, y Gerasimov, después, el dispositivo ruso se ha reducido en amplitud, haciéndose más compacto y mejor guarnecido, y se ha reforzado mediante la organización del terreno (obras, asentamientos, bunkers…); se ha mejorado la ubicación de los puestos de mando, los órganos logísticos y las reservas (despliegue en profundidad para disminuir su vulnerabilidad) y se han recibido refuerzos humanos procedentes de la movilización decretada en otoño y de nuevos remplazos del reclutamiento obligatorio. Además, el paso del tiempo está contribuyendo a que la poderosa industria militar rusa, en régimen de trabajo intensivo, pueda reponer al menos parte del equipo perdido en estos meses, especialmente munición de todo tipo. Un enfoque más realista de la «operación militar especial», tras el fracaso inicial y la persistente —y creciente— ayuda militar exterior a Ucrania, ha llevado al Kremlin a moderar sus objetivos de máximos: si el colapso del Gobierno de Kiev y de toda Ucrania ya no es un objetivo alcanzable, el control de los cuatro óblast unilateralmente incorporados a la Federación mediante referéndums ilegales, junto con la previamente anexionada Crimea, puede ser un escenario de futuro aceptable para Rusia… por ahora.

Ucrania, por su parte, ha sido capaz de parar el golpe inicial. Y no solo por los tan mencionados errores cometidos por las fuerzas rusas, sino también por los aciertos propios. Las dolorosas lecciones aprendidas en 2014 no han caído en saco roto. Durante los ocho años previos a la invasión de 2022, las fuerzas ucranianas se han adaptado a los estándares OTAN, se han entrenado con unidades de países occidentales y han recibido apoyo material y de inteligencia. Pero, sin olvidar los sorprendentes éxitos cosechados en el verano y el otoño de 2022, la situación sobre el terreno en el invierno ha derivado para Ucrania en una constante atrición tanto de las infraestructuras civiles del país como de las tropas desplegadas. Kiev espera revertir esta tendencia negativa con la incorporación de nuevos y mejores sistemas de armas: más artillería (tanto lanzadores como munición), drones con diversas capacidades, sistemas antiaéreos, comunicaciones satelitales y vehículos de combate de infantería. Las mayores esperanzas, no obstante, están puestas en la entrega de carros de combate modernos, la última solicitud ucraniana aceptada por europeos y norteamericanos… por ahora.

La llegada de la primavera era vista vista como el momento idóneo, si no antes, para la reanudación de los combates en toda su intensidad. El mando ruso ha decidido, no obstante, que su ofensiva de primavera se adelante y sea, más bien, una ofensiva de invierno. El que pega primero, pega dos veces. La amplitud de las anunciadas ofensivas y contraofensivas dependerá del estado en el que, realmente, se encuentren ambos contendientes. Las bajas rusas se estiman en decenas de miles de muertos; las ucranianas no les irán a la zaga. Rusia, como se ha mencionado, habrá aprovechado estas semanas invernales para reconstituir fuerzas mientras intensificaba la destrucción de las infraestructuras de Ucrania y el castigo de sus tropas. Dado el control absoluto de Moscú sobre los medios de comunicación y la sintonía de la sociedad rusa con el relato del Kremlin sobre la no guerra en Ucrania, al presidente Putin no le será difícil redefinir lo que puede ser considerado como victoria. Una ofensiva de primavera que le permita hacerse con el control efectivo, aunque no territorial por completo, de las provincias de Donetsk, Lugansk, Zaporiyia y Jersón sería motivo de celebración en Moscú, habida cuenta de la imposibilidad de gobernar todo el país desde Kiev… por ahora.

Más difícil es valorar qué puede intentar Ucrania en las próximas semanas. Dependerá, en gran medida, de cuán duro haya sido el castigo sufrido en este largo año de guerra, especialmente tras los reveses del invierno. Contener y, si es posible, rechazar y destruir las fuerzas empeñadas por Rusia en su ofensiva daría tiempo a la inevitablemente tardía aparición sobre el terreno de los ansiados carros de combate. Si esto se consigue, el Ejército ucraniano podría aspirar a una contraofensiva que tuviera por objeto romper la continuidad geográfica —a lo largo de la costa del mar de Azov—, que las fuerzas rusas han establecido entre la ocupada península de Crimea y el territorio de la Federación a través de la franja de territorio ucraniano actualmente controlada por Rusia. Antes de plantearse la recuperación de su integridad territorial y la total expulsión de las fuerzas ocupantes, esta sería una victoria relativa muy bienvenida para Kiev… por ahora.

Si la incertidumbre sobre cómo se pueden desarrollar las operaciones en el teatro ucraniano es el elemento común en todas las hipótesis de reanudación de los combates de aquí al próximo verano, pretender ver más allá se antoja temerario. Será el resultado de los movimientos inminentes de unos y otros lo que determinará las decisiones futuras, no solo de Ucrania y de Rusia, sino también del resto de los actores internacionales. Descartados, al menos en un horizonte temporal previsible, los escenarios de máximos

(victoria total o, lo que es lo mismo, derrota total de uno de los dos contendientes), nos dirigimos hacia una guerra de larga duración. No nos parece que la expresión «conflicto congelado» sea la que mejor defina esa situación. *Congelado* significaría que, alcanzado al menos un alto el fuego, cesarían los combates, híbridos o convencionales, y las hostilidades de cualquier tipo. No fue así en los ocho años que van de los acontecimientos de 2014 a la invasión de 2022, y no parece razonable esperar que no suceda lo mismo de nuevo. Una hipotética línea de contacto sobre el terreno no sería un nuevo «paralelo 38», este sí congelado, como el que separa a las dos Coreas.

Tal vez sea más adecuada la expresión «conflicto cronificado»; no paz, no guerra. Una pésima perspectiva para Ucrania, que verá seriamente dificultados sus esfuerzos de reconstrucción y recuperación económica bajo el continuado hostigamiento ruso. El tiempo corre en su contra, arriesgando la fatiga de la población, sometida a un castigo tan intenso, y la desafección, aunque sea solo parcial, de la hasta ahora considerable solidaridad de la vecindad europea.

Menos malo, sin embargo, resulta para el invasor, que consolida *de facto* sus conquistas territoriales, aunque se aleja definitivamente del resto de Europa y se subordina, más todavía, a la todopoderosa China. Al contrario que Ucrania, Rusia puede mantener un conflicto enquistado, aunque tampoco le saldrá gratis. Las sanciones causarán, inevitablemente, un daño considerable a la economía y a la industria rusas. El Kremlin cuenta con que, tarde o temprano, Ucrania arroje la toalla, Europa se fracture y los Estados Unidos reemprendan el viaje, parcialmente interrumpido por la invasión, hacia el Indopacífico, región en la que se encuentran sus verdaderos intereses geopolíticos. O ¿por qué no esperar a que en 2024 los norteamericanos elijan a un nuevo presidente más comprensivo con Moscú?

Y malo también para Europa, que tendrá que pagar la factura energética y sufrir tensiones internas persistentes a medida que se prolongue el conflicto. La guerra ha puesto de manifiesto las carencias de la Unión Europea en lo relativo a su seguridad y, en consecuencia, a su dependencia de los Estados Unidos, desde el suministro de equipamiento militar al de productos energéticos.

Por el contrario, las dos superpotencias, la República Popular China y los Estados Unidos, tienen mejores perspectivas. La primera cuenta en Rusia con un voluntarioso

proveedor de hidrocarburos y minerales estratégicos a precio de amigo, mientras que su gran rival está (relativamente) empantanado en la lejana Europa. Washington, por su parte, tiene en Ucrania una oportunidad de oro para reparar el prestigio dañado por la penosa retirada de Afganistán y reforzar su liderazgo en una Europa que no acaba de consolidar su autonomía estratégica y en una Alianza Atlántica revitalizada y ampliada, que recupera en su nuevo concepto estratégico su primigenia razón de ser.

Las intervenciones de la mayor parte de los líderes participantes en la reciente Conferencia de Seguridad de Múnich, la visita del presidente Biden a Kiev y sus posteriores declaraciones en Varsovia y las palabras del presidente Putin en su discurso sobre el estado de la Federación descartan, por el momento, una posible negociación. Mala noticia esta de una enfermedad crónica en la que Ucrania no acaba de encontrar la paz que le permita su reconstrucción y su deseada integración en las estructuras occidentales, y en la que Rusia tampoco encuentra su sitio en una Europa de la que, al fin y al cabo, forma parte. Hallar una salida aceptable a la perpetuación del conflicto debería ser el común objetivo de todas las partes implicadas, pero todo parece indicar que eso no va a ser posible… por ahora.

*Francisco José Dacoba Cerviño**
General de Brigada ET
Director del IEEE
@fran_dacoba

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

16/2023 1 de marzo de 2023

Óscar Garrido Guijarro

Balance de una década de «geopolítica Francisco»

Balance de una década de «geopolítica Francisco»

Resumen:

El 13 de marzo de 2023 se cumple una década de la llegada del papa Francisco a Roma. Se trata de un buen momento para preguntarse por cuáles están siendo los éxitos y los fracasos de la visión geopolítica del primer papa latinoamericano. A lo largo de estos diez años del pontificado de Francisco, el Vaticano se ha conducido en la estela de una renovada *Ostpolitik* adaptada a la nueva potencia mundial, China, y también a los regímenes comunistas latinoamericanos, a Rusia y al islam: una posición que entraña flexibilizar líneas rojas y renunciar a poner en primer lugar sobre la mesa de negociación los principios que son innegociables. Esta actitud queda muy bien resumida en una expresión que utiliza frecuentemente el papa: «Construir puentes, en lugar de levantar muros».

A lo largo de este documento se analizan los acuerdos con Pekín para reparar la ruptura en China entre la Iglesia patriótica y la clandestina; la buena sintonía con el régimen cubano y el papel mediador de Francisco entre la isla y Estados Unidos; los esfuerzos del papa por no romper puentes con Venezuela y Nicaragua; los equilibrios del Vaticano para posicionarse como posible mediador entre Rusia y Ucrania; el histórico acercamiento de Francisco a las principales figuras de la jerarquía del islam y la defensa de la lucha contra el cambio climático y el diálogo con la Agenda 2030.

Palabras clave:

Francisco, Vaticano, Santa Sede, papa, islam, China, Cuba, Venezuela, Nicaragua, Rusia, Ucrania, cambio climático, Agenda 2030.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Taking stock of a "Francis geopolitics" decade

Abstract:

13 March 2023 marks a decade since Francis' arrival in Rome. It is a good time to ask about the successes and failures of the geopolitical vision of the first Latin American pope. Throughout these ten years of Francis' pontificate, the Vatican has conducted itself in the wake of a renewed Ostpolitik adapted to the new world power, China, and also to Latin American communist regimes, Russia and Islam: a position that entails relaxing red lines and renouncing putting non-negotiable principles first on the negotiating table. This attitude is well summed up by an expression frequently used by the pope: "Build bridges instead of walls."

This document analyses the agreements with Beijing to repair the rift in China between the patriotic Church and the clandestine Church; the good harmony with the Cuban regime and Francis' mediating role between the island and the United States; the Pope's efforts not to break bridges with Venezuela and Nicaragua; the Vatican's balancing act to position itself as a possible mediator between Russia and Ukraine; Francis' historic rapprochement with the main figures in the hierarchy of Islam and his defence of the fight against climate change and dialogue with the 2030 Agenda.

Keywords:

Write here… Francis, Vatican, Holy See, pope, Islam, China, Cuba, Venezuela, Nicaragua, Russia, Ukraine, climate change, Agenda 2030.

Introducción

En septiembre de 2021, George Weigel, escritor católico estadounidense, politólogo y biógrafo de Juan Pablo II, recordaba en un artículo sus conversaciones con el cardenal Agostino Casaroli, secretario de Estado de la Santa Sede entre 1979 y 1990 y arquitecto de la *Ostpolitik* ['política hacia el Este'] vaticana, enfoque diplomático que se traducía en mano suave y un intento de acercamiento a los regímenes comunistas de Europa del Este:

> «La *Ostpolitik* que Casaroli llevó a cabo comenzó con una premisa y una pregunta: salvar a la iglesia tras el Telón de Acero requería el acceso de los católicos a los sacramentos, pero ¿cuál era la mejor manera de mantener ese acceso bajo unos regímenes totalitarios? La respuesta de la *Ostpolitik* fue la siguiente: el acceso a los sacramentos requería sacerdotes; la ordenación de sacerdotes requería obispos; conseguir obispos significaba hacer tratos con los regímenes comunistas; conseguir esos tratos significaba evitar enfrentamientos retóricos»[1].

Pese a que la opinión mayoritaria defiende que la *Ostpolitik* de Casaroli fue un éxito y que contribuyó al colapso comunista en el Este de Europa, en opinión de Weigel esta consideración no tendría ningún fundamento en la realidad histórica y habría generado una mitología que está configurando «las políticas vaticanas del siglo XXI de acomodación y diálogo que socavan el testimonio moral de la Iglesia contra la represión en China, Venezuela, Cuba, Nicaragua y otros lugares»[2].

A lo largo de esta década de pontificado de Francisco, el Vaticano se ha conducido en la estela de una renovada *Ostpolitik* adaptada a la nueva potencia mundial, China, y también a los regímenes comunistas latinoamericanos, a Rusia y al islam: una posición que entraña flexibilizar líneas rojas y renunciar a poner en primer lugar sobre la mesa de negociación los principios que son innegociables. Lo resume muy bien una expresión que utiliza frecuentemente el papa para referirse a la actitud que debe de mantener la

[1] WEIGEL, George. «The Casaroli Myth», *The Catholic World Report*. 29 de septiembre de 2021. Disponible en: https://www.catholicworldreport.com/2021/09/29/the-casaroli-myth/
[2] *Idem.*

Iglesia en sus relaciones hacia fuera, con el diferente: «Construir puentes, en lugar de levantar muros».

El 13 de marzo de 2023 se cumple una década de la llegada de Francisco a Roma. Se trata de un buen momento para preguntarse por cuáles están siendo los éxitos y los fracasos de la visión geopolítica del primer papa latinoamericano.

Acercamiento a China: el singular perfil de Francisco posibilita el acuerdo

En 1951, China y el Vaticano rompieron relaciones diplomáticas. El papa Pío XII excomulgó a dos obispos designados por la autoridad política del régimen comunista y desde Pekín respondieron con la expulsión del nuncio apostólico, que se trasladó a Taipéi (Taiwán). Desde entonces, dos iglesias han convivido en China: la patriótica, bajo el control del régimen comunista y no reconocida por el Vaticano, y la clandestina, que ha mantenido durante todas estas décadas los lazos con Roma y que solo responde ante la Santa Sede.

Durante los pontificados de Juan Pablo II y de Benedicto XVI la diplomacia vaticana trató de acercarse a Pekín, pero ha sido en el papado de Francisco cuando se ha conseguido un acuerdo sin precedentes entre China y el Vaticano. El pacto fue firmado en Pekín por el subsecretario de la Santa Sede para las Relaciones con los Estados, Antoine Camilleri, y el viceministro de Asuntos Exteriores de China, Wang Chao. Este compromiso es fruto del acercamiento gradual y recíproco y se ha conseguido después de un largo proceso de delicadas negociaciones[3]. El pacto, signado el 22 de septiembre de 2018, es de naturaleza provisional —debe ser renovado cada dos años, y así se ha hecho en 2020 y en 2022— y está centrado en el nombramiento de obispos. De ninguna manera incluye la restauración de las relaciones diplomáticas entre ambos Estados, cuestión difícil de lograr mientras el Vaticano se mantenga como el último reducto europeo que sigue reconociendo a la República China (Taiwán). El régimen comunista no establece relaciones diplomáticas con los países que las mantienen con Taiwán, por lo que el

[3] OFICINA DE PRENSA DE LA SANTA SEDE. «Comunicado sobre la firma de un Acuerdo Provisional entre la Santa Sede y la República Popular de China sobre el nombramiento de los obispos». 22 de septiembre de 2018. Disponible en: https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2018/09/22/pol.html

Vaticano tendría que romper con Taipéi si quiere restablecer lazos diplomáticos con Pekín.

El objetivo del nuevo entendimiento es la unión de los católicos chinos, que todos sus obispos estén en comunión con el papa pero al mismo tiempo cuenten con el reconocimiento de las autoridades chinas. Así, tras la firma, Francisco aceptó en la comunión con Roma a siete obispos de la Iglesia patriótica que habían sido ordenados sin mandato pontificio. Por otro lado, seis nombramientos de obispos chinos se han realizado de manera conjunta gracias a la colaboración entre China y el Vaticano en el marco del acuerdo. Aunque el contenido del pacto es secreto, los hechos posteriores apuntan a que se ha acordado que los obispos chinos sean elegidos por los representantes católicos de la diócesis china y aprobados por las autoridades del país. Posteriormente, la Santa Sede evaluaría a los obispos elegidos y decidiría si ratifica o no la decisión.

En cualquier caso, aun cuando el acuerdo esté circunscrito únicamente a cuestiones eclesiásticas, puede que contribuya a la escritura de una nueva página en las relaciones chino-vaticanas, ya que «por primera vez se contemplan elementos estables de colaboración entre las autoridades del Estado y la Sede Apostólica»[4]. El Ministerio de Asuntos Exteriores de China destacó tras el acuerdo en un breve comunicado que ambas partes «continuarán sus comunicaciones para promover el progreso y avance de las relaciones bilaterales»[5].

El pacto fue duramente criticado en el seno de la Iglesia católica por voces autorizadas como la del cardenal Joseph Zen, arzobispo emérito de Hong Kong. Zen valoraba que un acuerdo entre el Vaticano y Pekín suponía entregar al régimen comunista a los católicos que se habían mantenido fieles a Roma durante décadas y que habían sufrido persecución; todo ello, además, sin aparentemente conseguir a cambio nada significativo de parte del régimen comunista chino.

---

[4] LA SANTA SEDE. «Mensaje del Papa Francisco a los católicos chinos». 26 de septiembre de 2018. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/messages/pont-messages/2018/documents/papa-francesco_20180926_messaggio-cattolici-cinesi.html

[5] BBC NEWS. «El histórico acuerdo entre China y el Vaticano que algunos sacerdotes consideran una traición». 23 de septiembre de 2018. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45616338

Zen se ha distinguido a lo largo de su ministerio pastoral por una incesante denuncia de la falta de libertades en China. Fue elegido obispo por Juan Pablo II y nombrado cardenal por Benedicto XVI. En mayo de 2022, Zen fue detenido en Hong Kong acusado de connivencia con fuerzas extranjeras para poner en peligro la seguridad nacional de China. El cardenal había participado en actos públicos para recaudar fondos con el objetivo de sufragar la asistencia legal a manifestantes detenidos por participar en marchas en favor de la democracia. Posteriormente, el 19 de septiembre de 2022 fue juzgado, declarado culpable y condenado a pagar una multa de 500 dólares.

Figura 1. El cardenal Joseph Zen en Hong Kong
Fuente: scmp.samtsang

Unos días antes del juicio, entre el 13 y el 15 de septiembre, Francisco visitaba Kazajistán. En la conferencia de prensa durante el vuelo de regreso, un periodista le preguntó al papa si consideraba que el juicio contra Zen suponía una violación de la libertad religiosa. La respuesta de Francisco transluce muy bien cuál es su actitud:

> «Para entender a China se necesita un siglo, y nosotros no vivimos un siglo. La mentalidad china es una mentalidad rica y, cuando se enferma un poco, pierde su riqueza, es capaz de cometer errores. Para entendernos, hemos elegido el camino del diálogo, abiertos al diálogo. Hay una comisión bilateral vaticano-china que va bien, lentamente, porque el ritmo chino es lento, tienen una eternidad para seguir: son un pueblo de paciencia infinita […]. No es fácil entender la mentalidad china,

> pero hay que respetarla, yo siempre la respeto. Y aquí en el Vaticano hay una comisión de diálogo que va bien, el cardenal Parolin la preside y es el hombre que más sabe de China y del diálogo chino en este momento. Es una cosa lenta, pero siempre se dan pasos adelante. Calificar a China como antidemocrática yo no lo creo, porque es un país tan complejo... Más que calificar, porque es difícil, y yo no lo considero calificar, son impresiones, intento apoyar la vía del diálogo»[6].

Precisamente en ese mismo viaje a Kazajistán, Francisco coincidió el 14 de septiembre en Astana con el presidente chino, Xi Jinping, que se encontraba en el país centroasiático en visita de Estado. Según fuentes vaticanas, la Santa Sede expresó su deseo de aprovechar la coincidencia entre ambos líderes para mantener algún tipo de encuentro. Sin embargo, desde Pekín la respuesta fue negativa, aduciendo problemas de tiempo[7]. Aunque Francisco se convirtió en el primer papa en obtener permiso para sobrevolar el espacio aéreo chino, durante su visita a Corea del Sur en 2014, y pese a que en diferentes ocasiones ha expresado su deseo de visitar Pekín, la invitación de Xi Jinping no termina de llegar.

¿Cómo hay que interpretar el pacto chino-vaticano?

En la cultura china la autoridad política ha encarnado tradicionalmente tanto el poder temporal como el espiritual y el emperador era representado como el «hijo del cielo». Cuando Mao Zedong se convirtió en presidente de la República Popular China y abrazó la doctrina marxista atea, el poder político perdió esa dimensión sobrenatural. Así, toda creencia religiosa fue abolida por constituir un límite a la autoridad de Mao. Tras las reformas y la apertura de Deng Xiaoping, el crecimiento económico sin precedentes de China provocó lo que algunos han calificado como un «vacío espiritual», que dio lugar a un renovado interés por la religión. Para satisfacer esta supuesta demanda, en la década de 1980 se abrió espacio a la actividad religiosa. Desde entonces, se calcula que el

[6] LA SANTA SEDE. «Conferencia de prensa del santo padre durante el vuelo de regreso de Kazajistán». 15 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2022/september/documents/20220915-kazakhstan-voloritorno.html

[7] REUTERS. «El Vaticano propuso una reunión entre Xi y el Papa en Kazajistán, pero China declinó». Euronews, 15 de septiembre de 2022. Disponible en: https://es.euronews.com/2022/09/15/papa-china

número de católicos chinos ha aumentado hasta los doce millones, cifra que incluye a los fieles de la Iglesia patriótica y de la clandestina. A pesar de ello, nunca se ha permitido a la Santa Sede nombrar a sus representantes. En primer lugar, porque los obispos chinos, además de ser líderes religiosos, desempeñan un papel social e ideológico. En segundo lugar, porque se ha considerado una injerencia en los asuntos internos que los grupos y los asuntos religiosos queden de alguna manera sujetos al control de fuerzas extranjeras[8].

Aunque la comunidad internacional no ha valorado en toda su magnitud la relevancia de este pacto, para los conocedores de la política interna china y vaticana el acuerdo conforma un destacado hito. Aunque de manera muy restringida, por primera vez un Gobierno chino ha aceptado una limitación o «injerencia» que afecte a sus asuntos internos. En cierto modo, este hecho se traduce en la aceptación de la separación de los poderes religioso y político, al menos en el ámbito de los principios, dado que en la práctica el margen de decisión de la Santa Sede es limitado. Y dicha separación es un principio básico de la modernidad occidental, que China, de alguna manera, no ha rechazado con este acuerdo.

China puede inspirarse en las relaciones de otros países comunistas con el Vaticano. En Vietnam, Laos y Cuba, los miembros del Partido pueden practicar una fe religiosa. De hecho, el acuerdo chino-vaticano se inspiró en el «modelo Vietnam». Cuba, por su parte, es un país comunista pero dispuesto a garantizar la libertad religiosa, un estatus que hizo que la isla sirviera de lugar «neutral» para el encuentro entre el papa Francisco y el patriarca de la Iglesia ortodoxa rusa Kirill en 2016[9].

Pero ¿qué interés podría tener China en este acuerdo? Por un lado, el mantenimiento de la estabilidad social, que en algún momento podría verse amenazada por la oposición al régimen de los católicos clandestinos. Por otro, este pacto provisional podría suponer el primer paso hacia la retirada del reconocimiento a Taiwán por parte de la Santa Sede, el único Estado europeo que lo mantiene y uno de los catorce aliados diplomáticos que

[8] MILANO, Jessica. «The Vatican-China Agreement: What is it?». European Guanxi, 25 de noviembre de 2020. Disponible en: https://www.europeanguanxi.com/post/vatican-china-agreement-what-is-it
[9] LINBIN, Wang. «China-Vatican Relations in the Xi Era», *The Diplomat.* 7 de mayo de 2022. Disponible en: https://thediplomat.com/2022/05/china-vatican-relations-in-the-xi-era/

todavía conserva la isla. La ruptura con Taiwán del último Estado europeo tendría gran peso simbólico para Pekín y sería una importante victoria en términos de reputación internacional.

Así las cosas, China considera este acercamiento con la Santa Sede como una oportunidad única para eliminar al aliado más significativo de Taiwán. Además, si un día el Vaticano rompe con la isla, podría preverse un posible efecto en cadena: países con importantes poblaciones católicas, como Paraguay, Santa Lucía, Haití, Palau, Guatemala y Honduras, podrían acabar tomando la misma decisión[10].

En China son conscientes de la admiración de Francisco por su país y de sus recelos hacia el modelo de Estados Unidos, tal y como ha manifestado el pontífice, sobre todo durante la Administración Trump. Xi Jinping podría pensar que se trata de una cuestión de ahora o nunca, porque quién sabe a quién elegirá la próxima vez el Espíritu Santo como inquilino de la Santa Sede.

¿Y qué gana con todo esto el Vaticano? En su vocación universalista, a la Iglesia católica le interesa tener algo que decir en un país que, según diversas proyecciones, podría convertirse en las próximas décadas en el hogar de una de las mayores comunidades de cristianos del mundo (protestantes y católicos).

Figura 2. Francisco con un grupo de católicos chinos en la plaza del Vaticano
Fuente: https://www.vidanuevadigital.com/2020/03/05/francisco-dedica-el-video-del-papa-de-marzo-a-la-iglesia-china/

[10] *Idem.*

Lanxin Xiang, profesor de Política Internacional en la Universidad de Ginebra, realiza una interesante lectura sobre la relación entre China y el Vaticano a la luz de lo que ocurrió en el pasado. Xiang defiende que la ruptura entre China y Occidente tiene su origen en la Ilustración, pero que anteriormente China había mantenido un saludable diálogo con la Europa del Renacimiento, en particular con Italia, y sus interlocutores europeos eran a menudo jesuitas. Los jesuitas fueron pioneros entre los viajeros europeos: a diferencia de viajeros como Marco Polo, que tenían una experiencia limitada en la inmersión en el mundo sociocultural chino, los jesuitas habían vivido realmente en China y estaban intelectual y culturalmente comprometidos allí. Como ocurrió en el pasado, el Vaticano puede ser ahora una ayuda clave en el diálogo entre China y Occidente. Un jesuita se ha convertido en papa por primera vez, y los jesuitas han sido la vanguardia de las misiones cristianas en mundos no europeos, con una larga historia de enfoques flexibles y acomodaticios hacia la religión y la cultura. Así, el Vaticano ha tenido algunas experiencias positivas en el trato con regímenes comunistas, como por ejemplo Vietnam. Francisco y el Vaticano entienden el significado del «ascenso» de China de forma diferente a países como Estados Unidos, que ve este fenómeno en términos competitivos y de rivalidad. El Vaticano ha sido uno de los regímenes mejor informados históricamente y más estables. A diferencia de los gobiernos contemporáneos que van y vienen, la continuidad a largo plazo de las posturas y visiones de la Santa Sede encaja muy bien con la perspectiva de China[11].

Mantener puentes con Rusia a pesar de todo

La Santa Sede tiene un historial importante en materia de mediación internacional. Diferentes papas han intervenido en conflictos bélicos a lo largo de los siglos. El Vaticano goza de gran prestigio internacional y es considerado como un socio serio y fiable, entre otras cosas, porque no tiene aspiraciones territoriales ni actúa por motivos políticos o económicos, ni tiene que importar o exportar petróleo y gas.

[11] XIANG, Lanxin. «China and the Vatican». Geneva Graduate Institute, 17 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.graduateinstitute.ch/communications/news/china-and-vatican

Para lidiar con los conflictos tanto internacionales como internos, tener la capacidad de obtener buena información es esencial. William Casey, director de la CIA durante la presidencia de Ronald Reagan, afirmaba que el servicio secreto del Vaticano es la red de espionaje mejor formada del mundo. Los canales fundamentales de la información que llega a la Santa Sede son las nunciaturas con las que cuenta alrededor de todo el mundo. El Vaticano es decano de los cuerpos diplomáticos por haber mantenido durante siglos a un nuncio en cada país. Además, los embajadores del papa están en contacto con una red capilar bien implantada, como la que mantiene la Iglesia católica en cada país. Cuentan con un caudal de información importante y muy al día[12].

Otras singularidades del Vaticano son su alto nivel de organización, la extraordinaria cualificación de sus miembros o colaboradores y la disciplina interna. Todos estos factores son de suma importancia para desarrollar un papel de mediador[13].

Desde la llegada a Roma de Francisco, sus relaciones con Putin han sido buenas. Hay que recordar que en septiembre de 2013, Barack Obama solicitó permiso al Congreso de los Estados Unidos para atacar Siria en represalia por el uso de armas químicas por parte del régimen de Bashar al Asad. La reacción de Francisco fue dirigir una carta pública a Putin en calidad de presidente del G20, cargo que este último ostentaba aquel año. En la misiva, el pontífice hacía un llamamiento al presidente ruso para que instase a los países miembros del grupo «a encontrar caminos para superar las diversas contraposiciones y abandonar cualquier vana pretensión de una solución militar» en Siria[14]. Como es conocido, Putin es un destacado aliado de Al Asad y se encontraba entre los líderes que más se oponían a la intervención militar norteamericana. Hay que contextualizar que el régimen de Al Asad protege a los cristianos sirios de las hostilidades que sufren por parte de los islamista. Así las cosas, no era extraño que el presidente ruso

[12] CURIEL, María. «Los espías del Vaticano: la red de información más importante del mundo», *El Debate.* 21 de agosto de 2022. Disponible en: https://www.eldebate.com/religion/20220821/espias-vaticano_55191.html

[13] ESTEPA, Héctor. «Del deshielo con Cuba a las "maras": la Iglesia Católica, el negociador jefe en Latinoamérica», *El Confidencial.* 28 de mayo de 2018. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-05-28/iglesia-catolica-mediacion-crisis-latinoamerica_1569041/

[14] LA SANTA SEDE. «Carta del santo padre Francisco al presidente de la federación rusa, Vladímir Putin, con ocasión de la reunión del G20 de San Petersburgo». 4 de septiembre de 2013. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/letters/2013/documents/papa-francesco_20130904_putin-g20.html

encontrara en Francisco a un aliado de sus posiciones en Siria. Esta primera coincidencia facilitó posteriormente un encuentro de gran trascendencia ecuménica: el histórico encuentro entre Francisco y el patriarca Kirill de Moscú en La Habana el 12 de febrero de 2016.

Francisco ha mediado con éxito entre Estados Unidos y Cuba o en las negociaciones entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC. Respecto al actual conflicto entre Rusia y Ucrania, el papa ha intentado mediar y ha mantenido conversaciones telefónicas con Putin, Zelenski y Biden. En octubre de 2022 el portavoz ruso Dimitri Peskov afirmó que Rusia estaba dispuesta a debatir con los estadounidenses, los franceses y el pontífice. Estas declaraciones fueron muy bien recibidas en el Vaticano, desde donde manifestaron apertura y disponibilidad. Así, unas semanas más tarde, Francisco expresó públicamente que el Vaticano estaba dispuesto a hacer todo lo posible para mediar y poner fin al conflicto: «La secretaría de Estado trabaja todos los días, está evaluando cualquier hipótesis y valorando cualquier atisbo que pueda conducir a un verdadero alto al fuego y a verdaderas negociaciones»[15]. Peskov dio la bienvenida al ofrecimiento del papa, pero se excusó en que la postura ucraniana impedía ese diálogo[16].

Figura 3. Francisco recibe a Putin en el Vaticano
Fuente: https://www.vaticannews.va/es/papa/news/2019-06/papa-francisco-audiencia-presidente-putin.html

[15] AGASSO, Domenico. «Tra Kiev e Mosca la pace è possibile non scordiamo gli ultimi», *La Stampa.* 18 de noviembre de 2022. Disponible en: https://www.lastampa.it/vatican-insider/it/2022/11/18/news/papa_francesco_tra_kiev_e_mosca_la_pace_e_possibile_non_scordiamo_gli_ultimi-12246796/

[16] REUTERS. «Kremlin: "Aceptamos la oferta de mediación del Vaticano, pero la postura de Ucrania lo impide"». Euronews, 28 de noviembre de 2022. Disponible en: https://es.euronews.com/2022/11/28/ucrania-crisis-kremlin-vaticano

Francisco se ha negado a reducir el conflicto actual a «una distinción entre buenos y malos»[17]. No obstante, ha mantenido siempre un discurso de condena a la guerra iniciada por Rusia y se ha referido en numerosas ocasiones a Ucrania como pueblo martirizado que sufre.

El pontífice ha realizado declaraciones públicas que han molestado en ocasiones a una parte y en ocasiones a la otra. Así, en una entrevista con el diario italiano *Corriere della Sera,* Francisco señaló que «tal vez fue la OTAN ladrando a la puerta de Rusia» lo que motivó a Putin a invadir Ucrania. El papa expresó entonces no tener forma de saber si la ira de Rusia había sido provocada y manifestó su sospecha de que el conflicto fue «facilitado por la actitud de Occidente»[18]. Estas afirmaciones fueron duramente criticadas, entre otros, por el Gobierno polaco.

El papa también ha realizado manifestaciones que han generado el enfado ruso. Así, el pontífice desató la ira rusa cuando afirmó en una entrevista con la revista *America* que los soldados «más crueles» que luchan en la guerra no son de tradición rusa, sino que son chechenos y buriatos, diferentes grupos étnicos dentro de Rusia. La declaración fue condenada por el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso. Su portavoz, Maria Zajarova, criticó entonces la oferta del Vaticano para acoger las negociaciones de paz entre Moscú y Kiev como consecuencia de los comentarios del papa. Al Vaticano no le quedó más remedio que pedir disculpas a Rusia y reconocer el «profundo respeto» que la Santa Sede siente por todos los pueblos rusos. En una rueda de prensa posterior, Zajarova dijo que la disculpa del Vaticano había producido un «sincero respeto» en Rusia y había demostrado la capacidad de diálogo del pontífice, añadiendo que el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso reanudaría las interacciones constructivas con la Santa Sede[19].

Parece claro que en este momento los actores del conflicto no están en disposición de sentarse a negociar. Cuando en algún momento ese punto llegue, es posible que el

---

[17] AFP. «El papa condena la "brutalidad" de Rusia en una guerra que "podría haber sido provocada"», *Swiss Info.* 14 de junio de 2022. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/afp/el-papa-condena-la--brutalidad--de-rusia-en-una-guerra-que--podr%C3%ADa-haber-sido-provocada-/47672400

[18] DENIS CRUZ, José. «El papa Francisco no se refirió a la invasión rusa como una operación para "desmilitarizar" Ucrania», *Newtral.* 11 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.newtral.es/papa-francisco-perros-otan/20220511/

[19] ROME REPORTS. «Vaticano pide disculpas a Rusia por los comentarios del Papa sobre los grupos étnicos». 15 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.romereports.com/2022/12/15/vaticano-pide-disculpas-a-rusia-por-los-comentarios-del-papa-sobre-los-grupos-etnicos/

Vaticano juegue algún papel, pero seguramente será muy secundario. Dada la magnitud geopolítica del conflicto y todas las consecuencias y derivadas que está comportando, no es verosímil que el papa consiga jugar un rol decisivo en futuras negociaciones.

Cuba, primer tanto a favor de Francisco

Francisco, al igual que sus dos predecesores, viajó en cuanto le fue posible a Cuba. Lo hizo en septiembre de 2015, como parada previa a su visita a Estados Unidos. Durante el viaje se reunió con Fidel Castro y con Barack Obama.

El pontífice jugó un papel fundamental como mediador para restablecer las relaciones entre la Administración Obama y el régimen cubano. El papa escribió a Raúl Castro y al presidente norteamericano con el objetivo de animarles a retomar relaciones y a ocuparse de los problemas humanitarios que padece la isla. El 23 de septiembre de 2015, Obama, en su discurso durante la ceremonia oficial de bienvenida a Francisco en la Casa Blanca, afirmó: «Santo Padre, estamos agradecidos por su inestimable apoyo a nuestro nuevo comienzo con el pueblo cubano, que ofrece la promesa de mejores relaciones entre nuestros países»[20].

Figura 4. Francisco durante su encuentro con Fidel Castro en La Habana, en 2015
Fuente: EFE

[20] REDACCIÓN RELIGIÓN. «El Vaticano, un reconocido mediador en múltiples conflictos internacionales a lo largo de la historia». COPE, 19 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.cope.es/religion/hoy-en-dia/vaticano/noticias/vaticano-reconocido-mediador-multiples-conflictos-internacionales-largo-historia-20210519_1297488

A lo largo de esta década, el papa ha mostrado su cercanía personal con la isla. Así, en julio de 2022, en una entrevista con Univisión y Televisa, al ser preguntado sobre Cuba, Francisco afirmó: «Yo quiero mucho al pueblo cubano, lo quiero mucho. Tuve relaciones humanas con gente cubana y también lo confieso, con Raúl Castro tengo una relación humana […]. Cuba es un símbolo, Cuba tiene una historia grande, yo me siento muy cercano»[21].

Las críticas a estas palabras del papa desde dentro de la isla no se hicieron esperar. Así, un sacerdote cubano respondía a las declaraciones con una carta pública al papa en la que utiliza duras palabras contra la postura de Francisco respecto al régimen cubano:

> «Ese (Raúl) con quien usted mantiene una relación humana, nos ha demostrado a los cubanos que no conoce de humanidad. No le mencionaré las barbaries que ha hecho durante estos más de sesenta años. Mire solamente los cientos de presos encarcelados únicamente por salir a la calle a gritar libertad. Santo Padre, algunos son menores de edad. Mire la crisis que vive el pueblo cubano por falta de alimentos y medicinas, y por la falta de libertades que atentan contra la dignidad humana. Al borde de la desesperanza. ¿Por qué no dijo nada al respecto? […] ¿Por qué el caso de las injusticias del Gobierno cubano parece quedar siempre relegado en su agenda? Escuche el clamor de su pueblo que muere entre las garras del lobo que es el Partido Comunista de Cuba»[22].

Ante el debate surgido dentro de la sociedad civil cubana por las palabras del papa, un joven periodista católico cubano, Julio Pernús, salió en defensa de Francisco con un artículo publicado en la web de los jesuitas[23], en el que trata de contextualizar la posición del pontífice y «dar algunas pistas sobre el pensamiento de Jorge Mario Bergoglio que pueden ayudarnos a comprender su forma de interpretar nuestra realidad». Se desconoce si el papa está de acuerdo con la interpretación que el periodista cubano

---

[21] CUBADEBATE. «Papa Francisco: "Cuba es un símbolo, Cuba tiene una historia grande"». Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=sCIKTzu6m5w

[22] GÁLVEZ, Fernando. «Carta al Santo Padre Francisco», *Democracia Participativa*. 14 de julio de 2022. Disponible en: https://democraciaparticipativa.net/economia-society/columnistas-invitados/20402-carta-al-santo-padre-francisco

[23] PERNÚS, Julio. «El papa Francisco y su visión de Cuba». Jesuitas, Conferencia de Provinciales en América Latina y el Caribe, 27 de julio de 2022. Disponible en: https://jesuitas.lat/redes-sociales/noticias-cpal-social/7647-el-papa-francisco-y-su-vision-de-cuba

realiza sobre sus palabras, pero para el presente análisis los detalles y las claves de interpretación que ofrece Pernús para contextualizar y arrojar luz sobre la postura política de Francisco resultan muy valiosos. Además, el hecho de que el artículo haya sido publicado en una web de los jesuitas reviste de autoridad las reflexiones del periodista cubano:

> «Francisco es el primer papa latinoamericano, jesuita, por eso lo que plantea siempre es observado con lupa por un pensamiento rigorista —incluso dentro de varios sectores católicos cubanos— que se mueve a partir de lecturas incuestionables de la realidad, devenidas desde el centro occidental, Europa. El papa es parte de una escuela de pensamiento surgida en Argentina en la década del 70 del siglo XX conocida como la teología del pueblo. Según el filósofo italiano Massimo Borghesi: "Este pensamiento no constituía una alternativa conservadora a la teología de la liberación, sino una teología de la liberación sin el marxismo" […]. Bergoglio no ha sido nunca un cura comunista. Decir eso corta de antemano toda la seriedad de la persona que desee expresar un criterio sobre sus últimas declaraciones con respecto a Cuba. Francisco ha ido más allá de los mitos revolucionarios comunistas o liberales, que se aúpan en la región bajo signos autoritarios, para ponerse a la cabeza de los movimientos populares a los que ofrece una salida diferente a la violencia y así alcanzar sus metas emancipadoras […]. La referencia a Cuba y su Revolución como símbolo en el pensamiento del obispo de Roma es histórica, marcada por su formación intelectual, y no hay que situarla necesariamente en lo que viene sucediendo en los últimos tiempos en nuestro tejido social […]. La amistad social entendida como la búsqueda del superar los conflictos mediante el diálogo y la colaboración fraterna entre las partes opuestas se realiza de forma paciente en la paciente trama que no pretende negar los acentos, las diversidades concretas que subsisten al interior de los líderes de estos procesos. Algunos de los que acusan a Francisco de comunista por su relación humana con Raúl se olvidan de que ese gesto es evangélico, pues Jesús, el fundador del cristianismo, tejía relaciones humanas para intentar salvar incluso a sus grandes enemigos».

Venezuela y Nicaragua, Francisco no convence

Francisco ha viajado a Latinoamérica en diversas ocasiones para visitar Brasil, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Cuba, México, Colombia, Chile, Perú y Panamá. En la lista, al menos dos ausencias significativas, aunque por distintas razones: Venezuela y Argentina.

A diferencia de lo sucedido con Cuba, el papa no ha mostrado sintonía con el régimen venezolano, aunque tampoco ha manifestado predilección por los grupos de la oposición. Hay que tener en cuenta que tanto Chávez como Maduro han descalificado de manera muy dura a los obispos del país —ambos les han acusado de que debajo de sus sotanas se esconde el diablo— y por regla general los prelados venezolanos han sido muy poco proclives a la *Ostpolitik* vaticana. Aunque desde la Santa Sede siempre han defendido a los obispos venezolanos frente a los ataques del oficialismo, el papa ha expresado públicamente su deseo de que ninguna fuerza extranjera intervenga en el conflicto para derrocar al régimen y ha hecho llamadas recurrentes a la unidad nacional y al trabajo de todas las partes para alcanzar la reconciliación[24].

Figura 5. Francisco recibe a Maduro en una audiencia privada en el Vaticano el 17 de junio de 2013 Fuente: AFP / Andreas Solaro.

[24] LA SANTA SEDE. «Videomensaje del santo padre Francisco con motivo de la beatificación de José Gregorio Hernández Cisneros». 30 de abril de 2021. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/messages/pont-messages/2021/documents/papa-francesco_20210429_videomessaggio-beatificazione-cisneros.html

El impulso negociador vaticano no siempre ha sido bien recibido por el régimen. Así, como respuesta a una carta que Parolin envió al Gobierno de Venezuela en diciembre de 2016, y en la que emplazaba al Ejecutivo al diálogo, el vicepresidente del Partido Socialista venezolano, Diosdado Cabello, declaró que es «una falta de respeto creer que desde el Vaticano van a tutelar a Venezuela. Respete, que nosotros no nos metemos con las cosas internas del Vaticano»[25].

La Conferencia Episcopal de Venezuela no reconoce el actual mandato presidencial de Maduro y en un comunicado declaró que «la pretensión de iniciar un nuevo período presidencial el 10 de enero de 2019 es ilegítima por su origen, y abre una puerta al desconocimiento del Gobierno porque carece de sustento democrático en la justicia y en el derecho»[26].

El papa ha ofrecido siempre la mediación de la Santa Sede y representantes del Vaticano han participado en diferentes iniciativas de diálogo en las que han tomado parte el régimen y grupos de la oposición. La equidistancia diplomática que tradicionalmente ha mantenido la Santa Sede pareció, sin embargo, saltar por los aires con la carta que el papa envió a Maduro el 7 de febrero de 2019 y cuyo contenido fue desvelado por el diario italiano *Il Corriere della Sera*. En la misiva, en la que el pontífice se dirige a Maduro como «excelentísimo señor» y no como «presidente», Francisco le recuerda al líder bolivariano los intentos de la Santa Sede de mediar en el conflicto, a petición de las partes, y lamenta que el régimen no haya cumplido los acuerdos ni la hoja de ruta comprometida: elecciones, reconocimiento del Parlamento, liberación de los presos políticos y apertura de un canal humanitario[27]. Francisco se estaba refiriendo al proceso negociador que se inició en la República Dominicana en diciembre de 2017[28].

---

[25] VINOGRADOFF, Ludmila. «Severo ataque de la Iglesia venezolana al régimen: no hubo voluntad de dialogar», *Clarín.* 7 de enero de 2021. Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/severo-ataque-iglesia-venezolana-regimen-voluntad-dialogar_0_ByRywJy8e.html

[26] MUTUAL, Griselda. «Obispos Venezuela: nuevo período presidencial ilegítimo en origen», *Vatican News.* 9 de enero de 2019. Disponible en: https://www.vaticannews.va/es/iglesia/news/2019-01/obispos-venezuela-nuevo-periodo-presidencial-ilegitimo-origen.html

[27] LOZANO, Daniel. «La bofetada diplomática del papa Francisco a Nicolás Maduro: excelentísimo señor», *El Mundo.* 14 de febrero de 2019. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2019/02/14/5c64688c21efa053238b4607.html

[28] PINEDA, Jorge. «Gobierno y oposición de Venezuela retoman diálogo en República Dominicana». Reuters, 1 de diciembre de 2017. Disponible en: https://www.reuters.com/article/politica-venezuela-dialogo-idLTAKBN1DV4UA-OUSLD

Así las cosas, parece poco probable que el Vaticano vaya a jugar un papel importante en un hipotético acuerdo de reconciliación nacional que pueda suponer una salida a la crisis institucional, política, económica y social que sufre Venezuela. A pesar del equilibrio que ha tratado de mantener Francisco entre Maduro y la fuerzas opositoras, para el actual régimen el papa es *persona non grata.*

Respecto a Nicaragua, donde en el último año el Ejecutivo sandinista de Daniel Ortega ha recrudecido su persecución contra la iglesia católica, Francisco ha tratado de no cerrar en ningún momento la vía del diálogo. Y todo ello a pesar de que en marzo de 2022 el nuncio del Vaticano en el país fue expulsado, de que un obispo fuera condenado y encarcelado y de que varios sacerdotes, religiosos y religiosas también fueran desterrados de Nicaragua.

Así, el 21 de agosto de 2022 en su discurso durante el Ángelus el pontífice expresó que seguía con preocupación y dolor la situación que se ha creado en Nicaragua. «Quisiera expresar mi convicción y mi deseo de que, por medio de un diálogo abierto y sincero, se puedan encontrar aún las bases para una convivencia respetuosa y pacífica»[29], añadió. Un mes más tarde, en el vuelo de regreso de su viaje a Kazajistán, al ser preguntado por los periodistas sobre la situación de persecución contra la iglesia en Nicaragua, Francisco insistió en la misma vía: «Jamás detener el diálogo»[30]. En el discurso durante el Ángelus del 12 de febrero de 2023, tras la condena a 26 años de cárcel del obispo de Matagalpa, monseñor Rolando Álvarez, el papa manifestó su pesar, su preocupación y su deseo de que los responsables políticos de Nicaragua se abran a la búsqueda de la paz «mediante el ejercicio paciente del diálogo»[31]. A la paciencia y la llamada al diálogo de Francisco, la respuesta de Ortega unos días después fue: «Los obispos, los curas, los papas son una mafia. Miren cuántos crímenes han cometido. Crímenes por tener

[29] PAPA FRANCISCO. «Ángelus». La Santa Sede, 21 de agosto de 2022. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/angelus/2022/documents/20220821-angelus.html
[30] LA SANTA SEDE. «Conferencia de prensa del santo padre durante el vuelo de regreso de Kazajistán». 15 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2022/september/documents/20220915-kazakhstan-voloritorno.html
[31] PAPA FRANCISCO. «Ángelus». La Santa Sede, 12 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/angelus/2023/documents/20230212-angelus.html

regulaciones absurdas. Que comenten en el campo financiero, por malversar millones. Cargamos con esos horrores de quienes se presentan como santos».[32]

Encuentro con el islam: Francisco se asegura un lugar en la historia

Respecto a las relaciones con el islam institucional, Francisco es sin duda el pontífice que más lejos ha llegado a la hora de estrechar lazos entre cristianos y musulmanes, tanto con suníes como con chiíes. Invitado por el jeque Mohammed bin Zayed bin Sultan Al Nahyan, emir de Abu Dabi y actual presidente de los Emiratos Árabes Unidos, el papa viajó a Abu Dabi el 4 de febrero de 2019. Francisco fue recibido en el palacio presidencial por Mohammed bin Zayed y fue invitado a un encuentro con el Consejo Musulmán de Ancianos en la Gran Mezquita del jeque Zayed. El acto principal del viaje fue el encuentro interreligioso junto a la máxima autoridad suní, Ahmad Al Tayyib, gran imán de Al Azhar. También participó en el acto el presidente de Egipto, Al Sisi. En la cita, Al Tayyib y Francisco firmaron la declaración conjunta sobre la «Fraternidad humana por la paz mundial y la convivencia común», cuyo contenido había sido elaborado y negociado durante los seis meses previos por parte de los equipos del Vaticano y de Al Azhar. «Doy las gracias a mi amigo y querido hermano el gran imán de Al Azhar, el Dr. Ahmed Al Tayyib, y a todos los que han colaborado en la preparación del encuentro, por el valor y la voluntad de afirmar que la fe en Dios une y no divide. Me siento feliz por esta ocasión que me ofrece el Señor para escribir, en vuestra querida tierra, una nueva página de la historia de las relaciones entre las religiones, que confirma que somos hermanos aunque seamos diferentes»[33], afirmó el pontífice, consciente de que ese día fue probablemente, desde el punto de vista del diálogo interreligioso, el más importante de su pontificado.

---

[32] MALDONADO, Carlos, El País, 22 de febrero de 2023. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2023-02-22/ortega-carga-contra-la-iglesia-y-el-vaticano-los-curas-los-obispos-y-los-papas-son-una-mafia.html

[33] LA SANTA SEDE. «Videomensaje del santo padre Francisco con ocasión de su inminente viaje apostólico a los Emiratos Árabes Unidos». 31 de enero de 2019. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/messages/pont-messages/2019/documents/papa-francesco_20190131_videomessaggio-emirati-arabi-uniti.html

Figura 6. Franciso y Al Tayyib en Abu Dabi
Fuente:
https://www.vatican.va/content/francesco/es/events/event.dir.html/content/vaticanevents/es/2019/2/4/fratellanza-umana.html

Un año y medio más tarde, en octubre de 2020, Francisco publicaba la encíclica *Fratelli tutti,* en cuyo prefacio reconoce que el texto está inspirado en su encuentro con Al Tayyib. Este documento y *Laudato si,* la encíclica sobre ecología, se han convertido en los textos más destacados de su papado.

En marzo de 2021, el papa quiso ir más allá y emprendió un viaje a Iraq, el primero que realizaba un pontífice. Allí, en la ciudad santa de Nayaf se reunió con Al Sistani, líder chií y gran ayatolá del país. En 1999 Juan Pablo II anunció su intención de visitar Iraq y reunirse con Al Sistani, pero Sadam Husein se opuso al viaje, lo que obligó al papa a cancelar sus planes.

Al Sistani, al igual que Al Tayyib, es una personalidad destacada en términos no solo religiosos, sino también geopolíticos. Nació en Irán, pero marchó a Iraq. No comulga con el islamismo chií de la revolución de Jomeini. Defiende la coexistencia pacífica entre suníes y chiíes. Fue uno de los primeros líderes políticos y religiosos que alzó la voz para denunciar las barbaridades que estaba cometiendo el Estado Islámico en Iraq y Siria y ha pedido que se investiguen los crímenes perpetrados por este grupo terrorista contra los cristianos y los yazidíes en Iraq. Es un referente moral dentro del islam, también para muchos suníes. «He sentido el deber, en esta peregrinación de fe y de penitencia, de ir

a encontrar a un grande, un sabio, un hombre de Dios», expresó Francisco a los periodistas en el vuelo de vuelta a Roma[34]

Figura 7. Al Sistani recibe a Francisco en Nayaf
Fuente: https://www.vaticannews.va/es/papa/news/2021-03/papa-francisco-encuentra-ayatollah-al-sistani.html

Cambio climático y Agenda 2030: ¿un papa *woke* en la silla de Pedro?

Aunque tradicionalmente el mensaje católico ha promocionado el cuidado de la naturaleza y la conciencia ecológica, Francisco sorprendió al mundo, en mayo de 2015, con una encíclica sobre medio ambiente, cambio climático y desarrollo sostenible: *Laudato si.* Aunque se trataba de la segunda encíclica del papa, en realidad era la primera, ya que la anterior, *Lumen fidei* (2013), fue publicada bajo su pontificado pero había sido escrita por Benedicto XVI. Desde entonces, Francisco se ha convertido, junto a la activista sueca Greta Thunberg, en una de las referencias mundiales de la defensa medioambiental y la lucha contra el cambio climático.

[34] LA SANTA SEDE. «Conferencia de prensa del santo padre durante el vuelo de regreso de Iraq». 8 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2021/march/documents/papa-francesco_20210308_iraq-volo-ritorno.html

Figura 8. Francisco saluda a Greta Thunberg en la Audiencia General del 17 de abril de 2019
Fuente: Vatican Media.

En septiembre de 2015, el mismo año de la publicación del referido documento, el pontífice fue invitado a intervenir en la Asamblea de las Naciones Unidos en Nueva York. Era la cumbre donde se debía de aprobar la Agenda 2030. En su discurso, de gran calado social, Francisco exhortó a los líderes mundiales allí congregados a que se comprometieran con la promoción del ser humano, la lucha contra la pobreza y la atención a los inmigrantes y refugiados. Igualmente reservó buena parte de su intervención a defender una acción decidida contra el cambio climático y el cuidado del planeta.

«La adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la cumbre mundial que se iniciará hoy mismo, es una importante señal de esperanza. Confío también en que la Conferencia de París sobre el cambio climático logre acuerdos fundamentales y eficaces. No bastan, sin embargo, los compromisos asumidos solemnemente, aunque constituyen ciertamente un paso necesario para las soluciones»[35], advertía el Papa, invitando a los responsables de los Estados a que los compromisos sociales recogidos en los documentos no se quedaran solo en el papel. Para los que criticaron el aparente alineamiento de Francisco con la Agenda 2030, a la que se acusa de promover la ideología de género y medidas antinatalistas, sería injusto no subrayar que en esa misma

[35] LA SANTA SEDE. «Discurso del santo padre ante la Asamblea de Naciones Unidas». 25 de septiembre de 2015. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2015/september/documents/papa-francesco_20150925_onu-visita.html

intervención el pontífice destacó que «la defensa del ambiente y la lucha contra la exclusión exigen el reconocimiento de una ley moral inscrita en la propia naturaleza humana, que comprende la distinción natural entre hombre y mujer y el absoluto respeto de la vida en todas sus etapas y dimensiones». Igualmente defendió «el respeto de la sacralidad de cada vida humana; de los pobres, de los ancianos, de los niños, de los enfermos, de los no nacidos, de los abandonados, de los que se juzgan descartables»[36].

Figura 9. Francisco se dirige a la Asamblea de Naciones Unida, septiembre de 2015
Fuente: *L'Osservatore Romano.*

Pero ¿cuál es la postura de Francisco respecto a la Agenda 2030? Lo cuenta el que fuera representante de la Santa Sede ante las Naciones Unidas entre 2014 y 2019 y hoy nuncio en España, el filipino Bernardito Auza. El diplomático asiático encabezó la delegación vaticana que participó en el proceso de negociación del documento. En una conferencia sobre el papel de la Santa Sede en la Agenda 2030 que ofreció en la Universidad Abad Oliba de Barcelona, Auza explicó que hay quienes piensan que el Vaticano está totalmente de acuerdo con la Agenda 2030 y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

[36] *Idem.*

pero que no es así, pues a lo largo del proceso de elaboración este presentó sus reservas, objeciones y dudas[37].

El nuncio destacó que una de las primeras objeciones es el exceso de ambición y de idealismo, pero la principal advertencia de Auza fue la relativa al riesgo de que la Agenda 2030 se convierta en un instrumento de «colonización ideológica»: en un repertorio de soluciones preconfeccionadas que responde más a las prioridades del país donante que a las necesidades de los países receptores, es decir, que impone modelos de vida ajenos a la cultura local.

El nuncio también se refirió a algunos países desarrollados que destinan entre el 60 por ciento y el 70 por ciento de sus aportaciones a la Agenda 2030 a objetivos relacionados con la salud reproductiva, interpretándola de forma que incluye el aborto. De igual forma, el prelado filipino destacó que cuando en el documento se habla de género, la Santa Sede defiende que este debe de ser entendido según una noción fundamentada en el criterio biológico.

Vemos, pues, que una vez más Francisco decidió tender puentes y no levantar muros a la Agenda 2030, pero siempre desde una postura crítica con algunos de los postulados ideológicos que impregnan el documento. No obstante, sectores de derechas y algunos grupos de católicos que se han quedado en una lectura superficial del discurso ecologista del papa y de su adhesión (con reservas) a la Agenda 2030 consideran a Francisco un activista más de la ideología *woke*.

Conclusiones

Si algo ha quedado claro a lo largo de este análisis es que Francisco ha sido piedra de escándalo en cada una de las decisiones por las que ido conduciendo la acción exterior del Vaticano. Los acuerdos con Pekín han sido criticados por algunos católicos chinos; la buena sintonía con el régimen cubano o los esfuerzos por no romper puentes con Venezuela y Nicaragua han sido contestados por grupos de la oposición; tanto Rusia

[37] MARTÍNEZ, María. «Auza: En la Agenda 2030 hay aspiraciones loables y colonización ideológica», *Alfa y Omega.* 27 de enero de 2023, Disponible en: https://alfayomega.es/auza-en-la-agenda-2030-hay-aspiraciones-loables-y-colonizacion-ideologica/

como Ucrania se han ofendido cuando han interpretado que las palabras del papa favorecían al otro, y el acercamiento al islam, la defensa de la lucha contra el cambio climático o el diálogo con la Agenda 2030 han sido objeto de incomprensión por grupos cerrados al diálogo.

Si bien el acercamiento de Francisco al principal líder suní y a un destacado líder chií puede considerarse en el presente como un hito en la historia de las relaciones entre el cristianismo y el islam, todavía es pronto para saber si el acuerdo provisional con Pekín conseguirá la comunión efectiva entre los católicos chinos y la consolidación de un marco en el que puedan practicar su fe con libertad. Hasta ahora el pacto no tiene derivadas políticas o diplomáticas expresas, pero en el plano simbólico y de los principios se ha producido una novedad: el Estado acepta compartir con el Vaticano parte de su soberanía en cuestiones internas de naturaleza religiosa.

El teórico político alemán Carl Schmitt defendía en 1923 en *Catolicismo romano y forma política* que no existe contraposición política o social que la Iglesia católica no pueda de alguna manera abrazar, mitigar o combinar en un juego constante de acomodación e intransigencia: “Su historia conoce ejemplos de asombrosa adaptación, pero también de rígida intransigencia; de capacidad de resistencia varonil y de flexibilidad femenina; de orgullo y humildad extrañamente mezclados”. Schmitt fue, sin duda, un visionario del pontificado de Francisco.

*Óscar Garrido Guijarro**

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Doctor en Paz y Seguridad Internacional

@oscargarrido

Documento
Análisis

17/2023 3 de marzo de 2023

Nicolás de Pedro

La India, potencia global en ciernes y clave del Indopacífico (reedición)

La India, potencia global en ciernes y clave del Indopacífico (reedición)

Publicado originalmente en: **Panorama Estratégico 2022**

Editado en Julio de 2022

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.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

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 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

[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

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 parte del grupo selecto de grandes potencias del sistema internacional. Shashi Tharoor resume ese consenso y ambición cuando afirma

[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.

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 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

[4] Tharoor, S. (2012). *Pax Indica. India and the World in the 21st Century.* Penguin/Allen Lane. P. 22.

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 independencia 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

[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.

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 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

[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.
[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.

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].

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

[12] *Vid.* Singh, J. (2013). *India at Risk. Mistakes, Misconceptions and Misadventures of Security Policy.* Rainlight/Rupa. Pp. 72-99.

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 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

[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.
[16] Haqqani, H. (2005). *Pakistan. Between Mosque and Military.* Penguin/Viking. P. 119.

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. 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

[17] Haqqani, H. (2016). *India vs Pakistan. Why can't we just be friends?* Juggernaut Books. Pp. 76-79.

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].

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

[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

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].

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].

[19] Haqqani, H. (2016). *India vs Pakistan. Why can't we just be friends?* Juggernaut Books. P. 134.
[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.

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.

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,

[22] *Vid.* Gokhale, N. A. (2017). *Securing India the Modi Way. Pathankot, Surgical Strikes and More.* Bloomsbury. Pp. 23-93.

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

[23] Menon, S. (2016). *Choices. Inside the Making of India's Foreign Policy.* Brookings. P. 8.

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 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

[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.
[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.

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 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 configuración 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

[28] Cohen, S. P. y Dasgupta, S. (2010). *Arming without aiming. India's Military Modernization.* Penguin/Viking. P. 100.

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 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

[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

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 europeo 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 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 esperar la India caso de producirse una gran crisis con China. Lo mismo cabe apuntar con respecto a las

[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
[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

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 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

[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
[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/

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 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

[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, Japón, 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.

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 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

[39] Mohan, R. C. (2004). *Crossing the Rubicon. The Shaping of India's Foreign Policy.* Palgrave MacMillan. Pp. 204-205.

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 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

[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/

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 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.

[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
[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.

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 contención 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

[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/

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].

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.

Nicolás de Pedro *
Investigador del Institute for Statecraft de Londres

[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/
[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

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

18/2023 8 de marzo de 2023

Ignacio Fuente Cobo

¿Puede Marruecos convertirse en un proveedor energético para Europa?

¿Puede Marruecos convertirse en un proveedor energético para Europa?

Resumen:

Marruecos ha hecho de la independencia energética uno de sus principales ejes estratégicos desde principios de la década de 2000. Ahora bien, Marruecos tiene un doble problema para conseguirlo con medios convencionales. No produce apenas hidrocarburos y no cuenta con la tecnología necesaria para la energía nuclear. La solución de la política energética marroquí en los últimos años ha sido la de recurrir al sol y el viento que son sus puntos fuertes. El objetivo sería reducir las importaciones de energía y aumentar substancialmente la cuota de las energías renovables en su mix energético, con las vistas puestas en el año 2030. De conseguirlo, Marruecos se convertiría en un importante líder africano en el campo de las energías renovables y en un poderoso suministrador para Europa. No obstante, el éxito de esta política dependerá de la capacidad de integración de la red energética marroquí con la europea, algo que la lógica geográfica indica debería hacerse a través de la península ibérica. De esta forma, se lograría un valioso efecto sinérgico de generación y exportación de energías limpias a bajo coste beneficioso para Marruecos y para Europa, y en el que España estaría llamada a desempeñar un papel relevante.

Palabras clave:

Petróleo, gas, electricidad, hidrógeno, renovables, Ucrania, oportunidades.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Could Morocco become an energy provider for Europe?

Abstract:

Morocco has made energy independence one of its main strategic axes since the early 2000s. However, Morocco has a double problem in achieving it with conventional means. It hardly produces hydrocarbons and does not have the necessary technology for nuclear energy. The Moroccan energy policy solution in recent years has been to resort to the sun and the wind, which are its strong points. The goal would be to reduce energy imports and substantially increase the share of renewable energy in its energy Mix, with a view to 2030. If achieved, Morocco would become a major African leader in the field of renewable energy and into a powerful supplier for Europe. However, the success of this policy will depend on the integration capacity of the Moroccan energy network with the European one, something that geographical logic indicates should be done through the Iberian Peninsula. In this way, an important synergistic effect of generating and exporting clean energy at a low cost would be achieved, beneficial for Morocco and for Europe, and in which Spain would be called upon to play a relevant role.

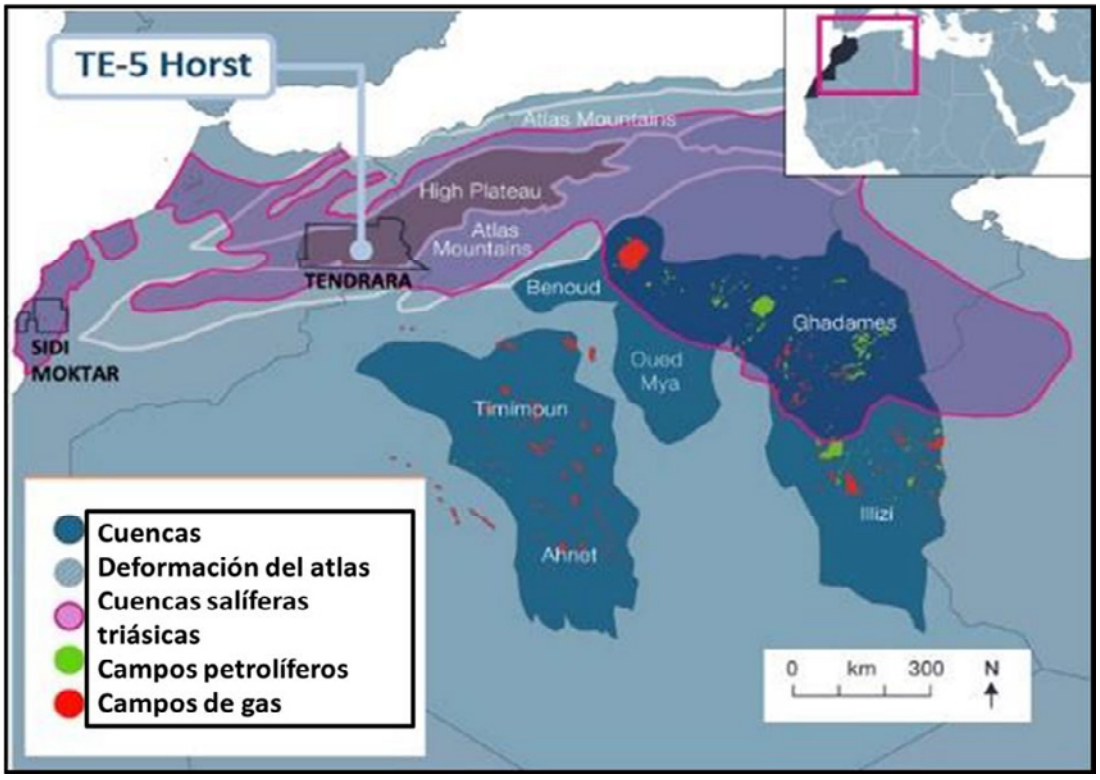
Keywords:

Oil, gas, electricity, hydrogen, renewables, Ukraine, opportunities.

¿Puede Marruecos convertirse en un proveedor energético para Europa?

Introducción

Marruecos es un país atípico en el sector energético norteafricano. Desde su independencia en 1956, el país no ha superado el calificativo de modesto si se compara con potencias energéticas como Argelia o Libia. A diferencia de sus vecinos norteafricanos, su producción autóctona es insignificante y se reduce a cantidades marginales de petróleo y gas natural en la cuenca de Essaouira y pequeñas cantidades de gas natural de la cuenca de Gharb[1], sin haber superado nunca los 5.000 barriles por día. No obstante, el descubrimiento de gas en el área de Tendrara por parte de Sound Energy del Reino Unido[2] y la exploración en aguas profundas de alta mar son desarrollos prometedores, que se enmarcan en el programa de exploración de petróleo y gas gestionado por la Oficina Nacional de Hidrocarburos y de Minas (ONHYM).



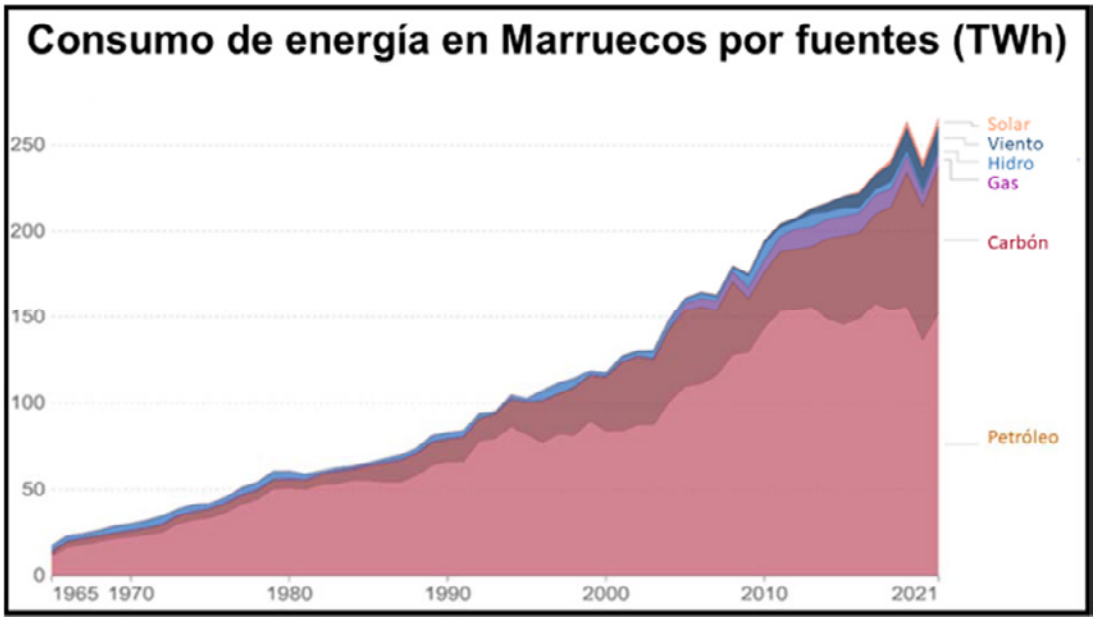
Fuente: Sound Energy. https://www.energy-pedia.com/news/morocco/sound-energy-announces-tendrara-project-financing-update--%C2%A0-189880

[1] U. S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA) - Qb. Disponible en: www.eia.gov
[2] «Tendrara Conventional Gas Field, Morocco», *Market Data*. 23 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.offshore-technology.com/marketdata/tendrara-conventional-gas-field-morocco/

Nota: todos los vínculos están activos a fecha de 6 de marzo de 2023.

La escasez de recursos de hidrocarburos propios hace que su economía dependa de las importaciones para satisfacer la demanda interna, lo que ha convertido a Marruecos en el mayor importador de energía del norte de África. Durante el período 2017-2020, las importaciones de combustibles fósiles representaron alrededor del 90 % del suministro total de energía primaria y el 80 % del suministro de electricidad[3].

El mix energético de Marruecos se compone principalmente de combustibles fósiles, que representan casi el 90 % del suministro total de energía primaria (TPES) y el 80 % del suministro de electricidad. En 2020, el carbón representaba casi el 70 % de la energía generada en el país, seguido de las energías renovables con un 18 % y el gas natural con un 9 %. En cambio, el petróleo tuvo una contribución limitada a la combinación energética, ya que su participación cayó sustancialmente del 26 % en 2011 a menos del 2 % en 2020[4]. Aunque en menor medida, el carbón también fue la principal fuente de electricidad en Marruecos, representando casi el 40 % de la producción en 2019[5].



Fuente: BP Statistical Review of World Energy

[3] «Energy policies beyond IEA countries – Morocco», *International Energy Agency*. 2019. Disponible en: https://www.iea.org/reports/energy-policies-beyond-iea-countries-morocco-2019
[4] «Share of oil in total power generation in Morocco from 2000 to 2020», *Statista*. Disponible en: https://www.statista.com/statistics/1330932/share-of-oil-in-total-power-generation-in-morocco/
[5] «Energy Policies Beyond IEA Countries. Morocco 2019». *IEA*. Disponible en: https://iea.blob.core.windows.net/assets/138e3195-d0e6-4345-a66c-92ebe4abbeaf/Energy_Policies_beyond_IEA_Countries_Morocco.pdf

La fuerte dependencia de las importaciones de todos los combustibles fósiles tiene claras implicaciones para la seguridad energética y la economía de Marruecos, como pudo comprobarse con el gasoducto Magreb-Europa. Su cierre, en noviembre de 2021, dejó a Marruecos sin cerca del 15 % de la electricidad producida en las centrales de ciclo combinado de Tahaddart y Ain Beni Mathar con gas natural suministrado por Argelia. Afortunadamente para la economía marroquí, este perjuicio pudo ser paliado rápidamente por la reversión del tubo del gasoducto, lo que permitió importar gas desde las plantas de GNL españolas y transportarlo hasta Tánger[6], pero demostró la fragilidad del sistema energético de Marruecos frente a los vaivenes geopolíticos y aceleró la decisión de sus autoridades de buscar opciones alternativas. Las energías renovables se vieron como una potencial solución a su problema de vulnerabilidad energética, a la par que una fuente excelente de ingresos adicionales procedentes de la exportación de sus excedentes.

Los fundamentos históricos del mercado energético marroquí

La estructura del mercado energético marroquí obedece a razones históricas. A principios del siglo XX, las autoridades coloniales francesas buscaron aumentar la producción de electricidad en Marruecos, dirigida a la extracción de materias primas, principalmente fosfatos, y su transporte a la metrópoli. El objetivo, por tanto, era electrificar lo que se consideraba el Marruecos central y rico, dejando abandonada la periferia[7]. Para ello, se otorgaron grandes concesiones a empresas privadas como la Société marocaine de distribution d'eau, de gaz et d'électricité (SMD) en 1912, la cual sería reemplazada por Énergie Électrique du Maroc (EEM) a partir de 1924.

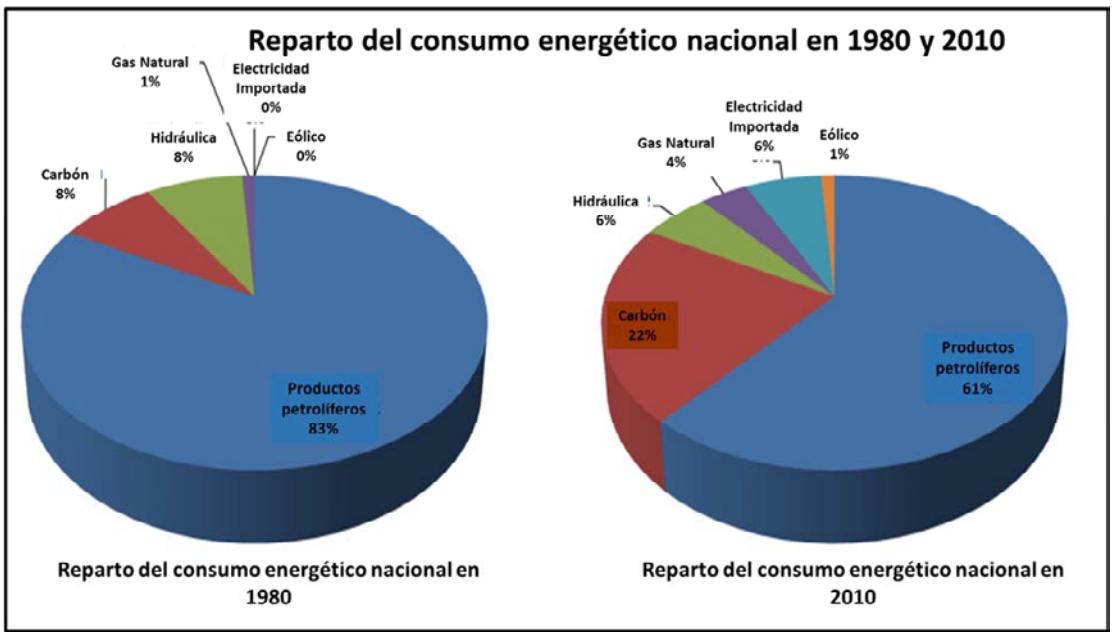
Habrá que esperar a 1963, siete años después del advenimiento de la independencia marroquí en 1956, para que la gestión del sector energético pasase a estar bajo el control del Estado marroquí con la creación de la Office National de l'Électricité (ONE), la

[6] URBASOS, Ignacio. «Argelia y Marruecos: efectos del cierre del gasoducto Magreb-Europe», *The Political Room*. 2022. Disponible en: https://thepoliticalroom.com/la-crisis-diplomatica-entre-argelia-y-marruecos-consecuencias-del-cierre-del-gasoducto-magreb-europe/

[7] «Les représentations politiques de la montagne au Maroc'», *Revue de géographie alpine,* 89(2): 141-144. 2001. Disponible en: https://www.persee.fr/doc/rga_0035-1121_2001_num_89_2_4637

institución pública que tiene a su cargo el «servicio público, la producción, el transporte y la distribución de energía eléctrica»[8].

En los años siguientes, Marruecos eligió el petróleo como su fuente de energía primaria básica, a pesar de no contar con yacimientos importantes, de manera que, en 1980, el petróleo representaba más del 80 % de su mix energético[9]. La crisis del petróleo de 1973 modificó sustancialmente este modelo empezándose a apostar por aumentar la participación del carbón, que pasó del 8 % en 1980 al 22 % en el 2010, al tiempo que el petróleo se reducía hasta el 61 %. La estrategia energética de la ONE resultó positiva con la extensión de la red eléctrica a las zonas rurales y la prestación de un servicio público de calidad, evidenciado por la ausencia de apagones en las principales ciudades.



Fuente: Ministère de l´Energie, des Mines, de l´Eau et de l´Environnement

A mediados de la década de 1980, las instituciones financieras internacionales, incluidos el FMI y el Banco Mundial, exigieron la implementación de un plan de ajuste estructural

[8] Dahir n° 1-63-226 du 14 rabii I 1383 (5 août 1963) portant création de l'Office national de l'électricité, publicado en el Boletín Oficial de Marruecos No. 2650. 9 de agosto de 1963. Disponible en: https://leap.unep.org/countries/ma/national-legislation/dahir-ndeg-1-63-226-du-14-rabii-i-1383-5-aout-1963-portant
[9] MOULINE, Mohammed Tawfik (directeur général de l'institut royal des etudes stratégiques). *Conference la securite energetique du Maroc: etat des lieux et perspectives*. Pekín, 6 marzo de 2012. Disponible en: https://www.ires.ma/images/pdfs/Forums/Activites_externes/pdf_presentation_dg_ires_energie_vff-2.pdf

tras la crisis de la deuda[10], que incluyera un proceso de privatización de sus empresas públicas más rentables y la liberalización de sectores estratégicos en beneficio de las grandes empresas transnacionales. El sector energético fue uno de los primeros afectados. La Société Anonyme Marocaine de l'Industrie du Raffinage (SAMIR) se privatizó en 1997, pasando bajo control del grupo sueco-saudí Corral Petroleum Holding.

Este proceso privatizador vino acompañado de una intensa actividad legislativa de gran impacto en el sector energético, lo que se tradujo en la Ley N.º 39-89 de diciembre de 1989 que autorizaba el traspaso de empresas públicas al sector privado, el Decreto Legislativo N.° 94-503 de 1994 que puso fin al monopolio de la ONE y permitió el ingreso al mercado de productores privados de energía eléctrica, o la Ley N.° 1-95-141 de 1995 que permitió la liberalización del mercado de derivados del petróleo.

La apuesta por las energías renovables

Con el advenimiento del nuevo milenio, la fiebre privatizadora se extendió al campo de las energías renovables, que empezaron a ser consideradas por las autoridades marroquíes como una apuesta estratégica para disminuir su dependencia energética de proveedores extranjeros, en unos momentos en los que Marruecos importaba el 97 % de sus fuentes de energía para generar electricidad. Como indica Attaurrahman Ojidaram Saibasan, analista de energía marroquí: «El mayor desafío para el gobierno marroquí ha sido garantizar la seguridad energética, ya que sus bajas reservas de combustibles fósiles significan que debe depender de las importaciones para satisfacer sus necesidades de generación de energía»[11].

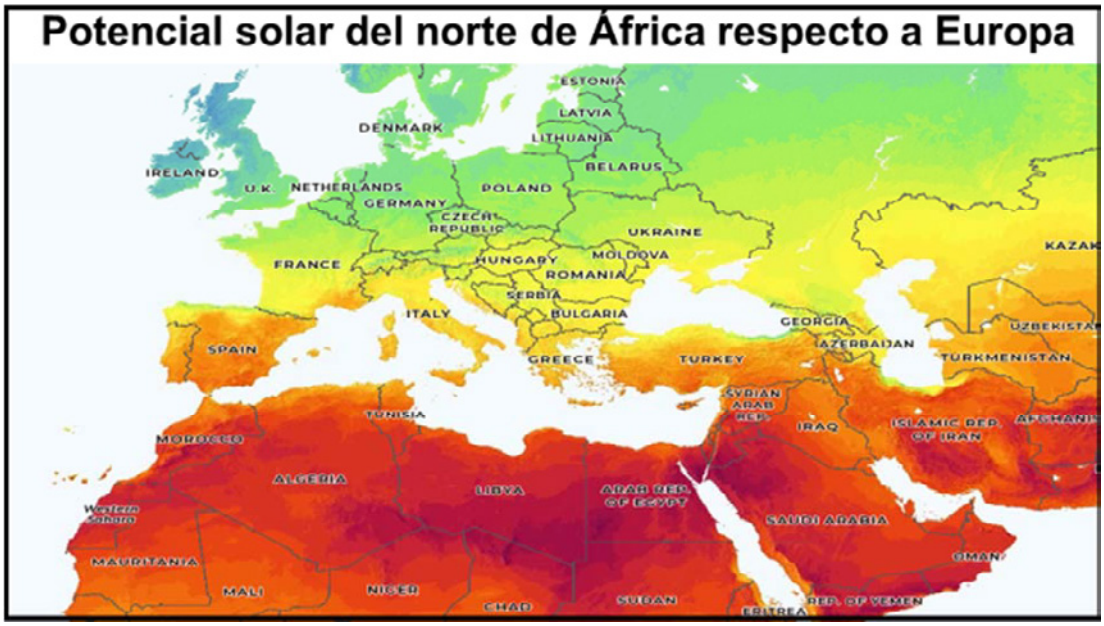
Para solventar su problema de dependencia energética, sin tener ni gas ni petróleo, Marruecos decidió apostar por el sol, un recurso natural e inagotable, como elemento fundamental de su política energética. La lógica estratégica detrás de esta apuesta resulta evidente. Por una parte, Marruecos no puede competir en el sector de los hidrocarburos con países de la región como Argelia o Libia, o incluso Egipto; sin embargo, su ubicación geográfica y sus favorables características climáticas convierten

[10] AKESBI, N. «IMF "structural adjustment" programmes'», *Africa Development / Afrique et Développement,* 10(1/2): 101–21. 1985. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/24487208
[11] ROCA, José A. «La capacidad renovable de Marruecos alcanzará los 20,6 GW para 2035», *El periódico de la Energía*. 22 de marzo de 2022. Disponible en: https://elperiodicodelaenergia.com/la-capacidad-renovable-de-marruecos-alcanzara-los-206-gw-para-2035/

a Marruecos en uno de los principales países africanos en capacidad potencial de energía renovable.

Con más de 300 días de sol al año en sus extensos y despoblados parajes desérticos, aprovechables con paneles solares, y un potencial eólico de gran rendimiento por su regularidad, Marruecos puede aprovechar su situación privilegiada para avanzar hacia la independencia energética, con lo que aumentaría su seguridad energética y, al mismo tiempo, produciría excedentes para la exportación a Europa a un coste muy competitivo[12].

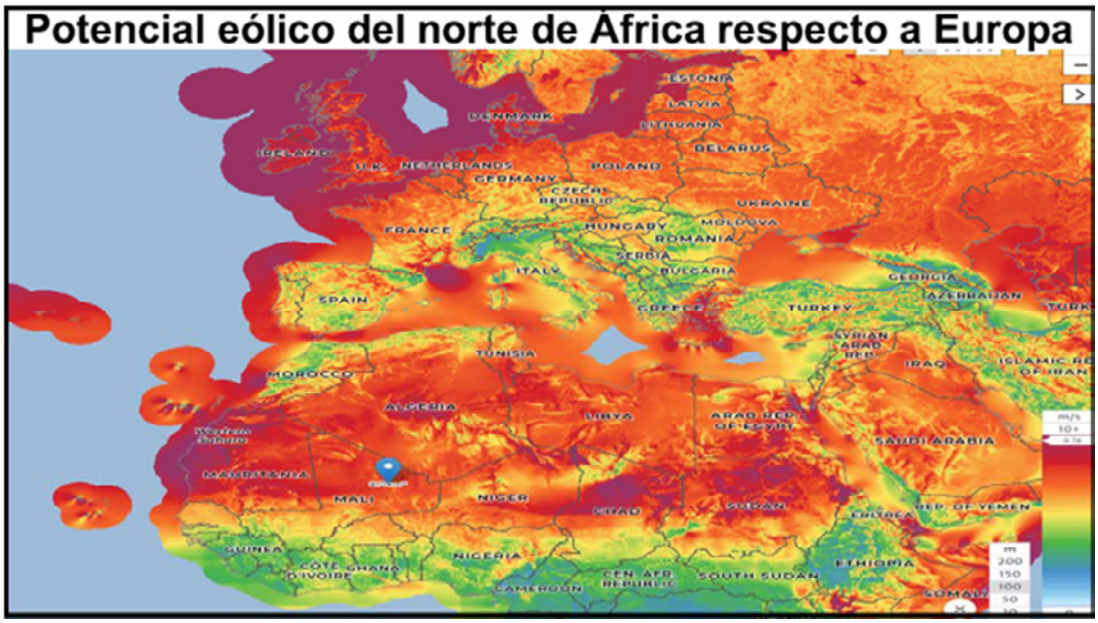
La ventaja comparativa que le proporciona sus características climáticas hace que el rendimiento de los paneles solares sea mayor en Marruecos que en cualquier país europeo, como fácilmente se puede apreciar visitando las plataformas que recogen la insolación en cualquier parte del mundo y que indican que se puede explotar el recurso solar de manera óptima en casi dos tercios del territorio marroquí.



Fuente: https://globalsolaratlas.info/map?c=40.747257,12.128906,4

[12] ELENA, Víctor de. «Marruecos arma sus renovables para convertirse en suministrador de Europa», *La Información*. 16 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/marruecos-arma-sector-renovable-vender-energia-europa/2875128/

Respecto a la energía eólica, todo el sur de Marruecos tiene un potencial excepcional al ser uno de los grandes corredores mundiales de viento, lo que le convierte en el país africano mejor posicionado para generar este tipo de energía. A ello hay que añadir su baja densidad de población por sus condiciones desérticas, que favorece la instalación de enormes parques eólicos con poca interferencia en la vida de sus habitantes. En esto se diferencia de Europa, donde las regiones más ventosas se sitúan en las regiones muy pobladas del norte del continente y en las islas británicas.



Fuente: https://globalwindatlas.info/es

Las oportunidades económicas que se derivarían de convertir a Marruecos en una plataforma mediterránea de energías renovables serían colosales[13] y Marruecos parece haber comenzado a darse cuenta de ello. Así, por ejemplo, solo la puesta en servicio en 2021 de la planta fotovoltaica de Erfoud, una de las 3 centrales que componen el complejo solar fotovoltaico Noor Tafilalet de 120 MW ha permitido proporcionar una fuente de producción renovable a un coste muy competitivo de 3 céntimos de €/kW h frente a los 35 céntimos de €/kW h [14] que rondaba en 2009, o los 20 céntimos de €/kW h

[13] PUECH, Aïda del y POLETTI, Arianna. «La carrera por los megaproyectos solares en el norte de África que atrae a los europeos», *El País*. 27 de noviembre de 2022. Disponible en: https://elpais.com/planeta-futuro/2022-11-27/la-polemica-de-los-megaproyectos-solares-en-el-norte-de-africa.html
[14] ZAOUI, Nisrine. «Erfoud: la station solaire photovoltaïque de 40mw bientôt en service», *Le360.* 30 de septiembre de 2021. Disponible en: https://fr.le360.ma/economie/erfoud-la-station-solaire-photovoltaique-de-40mw-bientot-en-service-246631

céntimos que costaba en España en enero de 2023[15], lo que le convierte en un potencial aspirante a suministrador eléctrico de energía renovable para Europa.

Esta característica solar la comparte Marruecos con los restantes países norteafricanos de condiciones climáticas similares. Sin embargo, Marruecos tiene la ventaja de su estabilidad política —a pesar de las tensas relaciones diplomáticas con su vecina Argelia, o las crisis periódicas con la Unión Europea— y la mayor facilidad que tienen las compañías extranjeras para invertir en el país. Ello le convierte, junto con Sudáfrica y Egipto, en el mejor país para invertir de África[16]. No es de extrañar que sean los tres países con mayor capacidad de renovables de su continente.

La liberalización del mercado energético marroquí

Para explotar estas características energéticas, Marruecos promulgó el 11 de febrero de 2010 la Ley N.º 13-09, que liberalizaba el sector de las energías renovables, permitiendo la competencia de empresas privadas tanto en la producción de electricidad renovable, como en su exportación a través de la red nacional[17].

La ley entró en vigor en agosto de 2015 con la vista puesta en generar el 42 % de la electricidad a partir de fuentes renovables para 2020, lo que permitiría reducir la dependencia energética del país del 97 % en 2018 al 82 % en 2030. Este ambicioso objetivo exigía instalar dos gigavatios (GW) de potencia alimentada por energía solar[18].

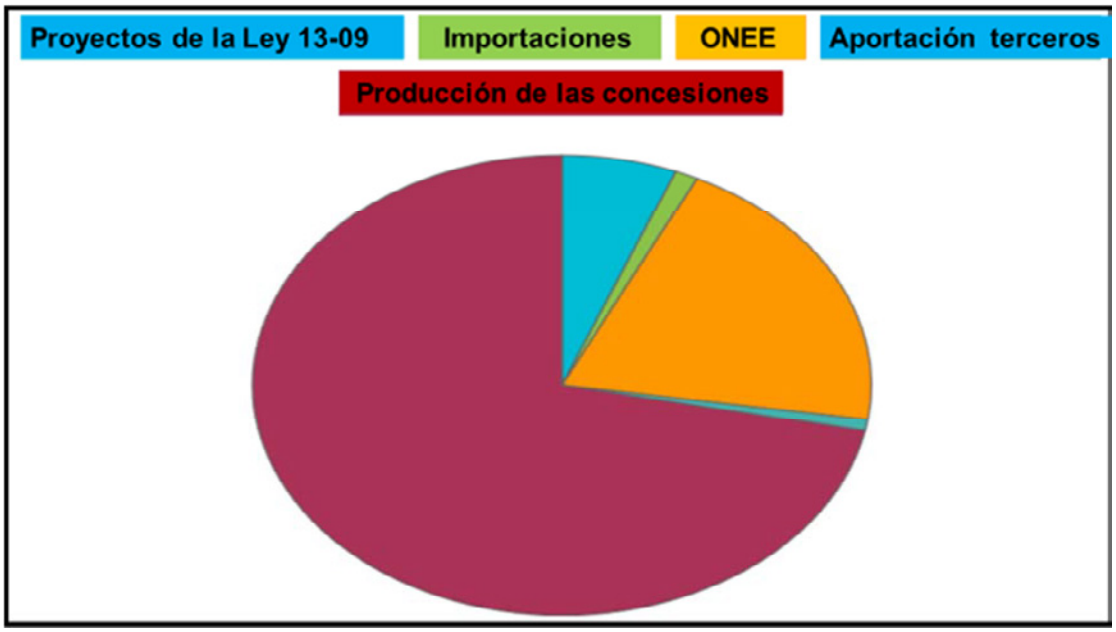
El objetivo del 42 % de potencia alimentada por energía solar antes de acabar 2020 no se alcanzó, aunque se quedó cerca ya que de los 10.600 megavatios (MW) de capacidad instalada a cierre de 2020, el 36,8 % procedía de energías renovables[19]. No obstante Marruecos logró un primer impulso en energía verde y sostenible, al tiempo que consolidaba un modelo de «participación público-privada» que se reveló muy favorable para los operadores internacionales privados. La ley permitía a los operadores posicionarse como productores independientes de energía, mediante ventajosos

[15] Las tarifas de la luz en España están disponibles en: https://tarifaluzhora.es/
[16] «Invertir en África: ¿cuáles son los mejores países?», *CESCE*. 27 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.cesce.es/es/w/asesores-de-pymes/invertir-en-africa
[17] Loi n° 13-09 relative aux énergies renouvelables, promulguée par Dahir n° 1-10-16 du 26 Safar 1431 (11 février 2010) publiée au Bulletin officiel n° 5822 du 1er rabii II 1431 (18 mars 2010). Disponible en: https://www.fellah-trade.com/ressources/pdf/loi-13-09-energies-renouvelables-2.pdf
[18] BEN HAYOUN, Moncef. «Énergies renouvelables: Le Maroc monte en puissance», *Le Matin*. 28 de octubre de 2021. Disponible en: https://lematin.ma/journal/2021/energies-renouvelables-maroc-monte-puissance/366567.html
[19] Ibídem.

contratos de compra de energía (PPA) que obligaban al Estado (ONE) a comprar la electricidad producida a un precio acordado por un período de 25 a 30 años.

Este tipo de contratos de energía, ya fuera de origen fósil o renovable, tenía prioridad sobre la producida por las centrales eléctricas públicas. De esta manera, los operadores privados aseguraban sus ingresos durante la duración del contrato, dado que el pago estaba garantizado. Al mismo tiempo, les protegía de posibles fluctuaciones de precios y/o una caída en la demanda de energía, a pesar del perjuicio que ello suponía para el erario.

El resultado fue una mayor participación de las concesiones privadas en la producción de electricidad, de manera que, a fines de 2021, el sector privado controlaba más de dos tercios (71,8 %) de la producción de energía eléctrica en Marruecos[20].



Fuente: « Secteur de l'énergie – Chiffres clés – Avril 2021 », Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement

Esta política ha permitido crear en Marruecos un mercado de energía renovable relativamente grande. En 2020, la producción de energía renovable en el país alcanzó alrededor de 7.000 GW h (gigavatios hora), un crecimiento considerable en comparación

[20] MOUSTAKBAL, Jawad. «The Moroccan energy sector: A permanent dependence», *CADTM*. 7 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.cadtm.org/The-Moroccan-energy-sector-A-permanent-dependence

con los 2.700 GW h de 2011. Además, la participación de las energías renovables en la generación total de energía aumentó de alrededor del 11 % en 2011 al 18 % en 2020[21].

Los principales beneficiados de la producción concesionaria privada, ya sea de origen fósil o renovable, han sido empresas transnacionales francesas (Engie), españolas (Gamesa), saudíes (Acwa), emiratíes (Taqa) y alemanas (Siemens), normalmente en cooperación con empresas nacionales propiedad de la familia real (Nareva, ahora Al Mada)[22] o conectadas políticamente (Verde de África).

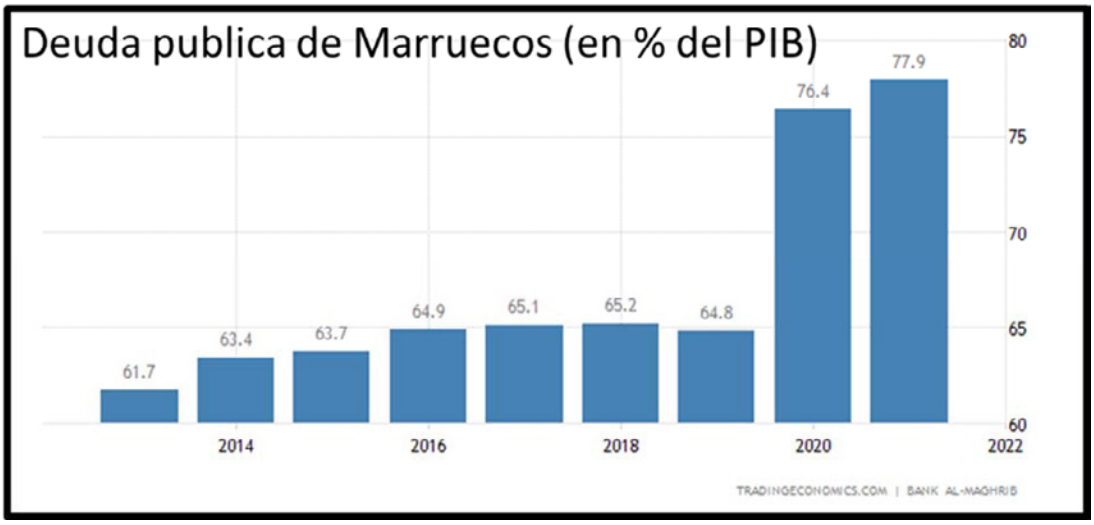
En los próximos años, Marruecos va a continuar desarrollando nuevos proyectos hasta alcanzar una capacidad renovable de 12 gigavatios para 2030. El objetivo estratégico sería lograr que, para entonces, las energías renovables supongan el 52 % del mix energético total, frente al 40 % actual y hacerlo al precio muy competitivo de menos de 3 céntimos el kilovatio hora para la eólica y entre 2 y 3 céntimos para la solar fotovoltaica[23]. Ello permitiría al país norteafricano satisfacer sus crecientes necesidades de electricidad y crear una capacidad exportadora de energía limpia.

El problema principal que lastra el ambicioso plan marroquí es el de la financiación. Todos los proyectos recientes de generación de energía están financiados por préstamos de bancos privados internacionales, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y agencias de desarrollo francesas, alemanas y japonesas, frente a los cuales MASEN contrae deudas que están garantizadas por el Estado marroquí.

Los prestamistas son, por tanto, internacionales y tienen la última palabra en todas las decisiones estratégicas de estos proyectos. Mientras estos consideren que el Estado marroquí tiene solvencia para garantizar el retorno de los préstamos y, además, las empresas involucradas en los distintos proyectos, ya sean como operadores (la francesa Engie, la alemana Siemens, etc.), o como proveedores de equipos (la francesa Alstom, la japonesa Mitswi, etc.), correspondan con la nacionalidad de los prestamistas, Marruecos podrá seguir desarrollando su ambicioso plan.

[21] «Energy sector in Morocco - statistics & facts», *Statista*. Disponible en: https://www.statista.com/topics/9843/energy-sector-in-morocco/#topicOverview
[22] PEREGIL, Francisco y DEIROS BRONTE, Trinidad. «Mohamed VI, el rey del viento en el Sáhara Occidental», *El País*. 11 de noviembre de 2021. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2021-11-11/mohamed-vi-el-rey-del-viento-en-el-sahara-occidental.html
[23] Como referencia, el hidrógeno de origen gris fósil se produce en España a un coste de 1,5 – 2,5 euros el kilogramo. Disponible en: https://felipebenjumeallorente.com/el-coste-del-hidrogeno-verde/

Pero, al final, estos préstamos se suman a una deuda pública que, a finales de 2021, era de 77 % y que se estima ha superado el 83 % en el 2022[24]. El servicio de esta deuda absorbe más de un tercio del presupuesto estatal y supone una importante servidumbre para las arcas públicas marroquíes en unos momentos de condiciones desfavorables en los mercados mundiales.



Fuente: Trading Economics. https://es.tradingeconomics.com/morocco/external-debt

Los megaproyectos marroquíes de energía renovable

La principal empresa del sector es Nareva, creada en 2005 como filial del holding SNI, y desde marzo de 2018 denominada Al Mada (perspectiva), la cual se ha consolidado como líder de las empresas marroquíes, particularmente en el campo de las turbinas eólicas. La empresa a través de su subsidiaria Énergie Éolienne du Maroc (EEM) se ha venido especializando en el desarrollo de parques eólicos y también ha liderado consorcios que han ganado importantes contratos de asociación público-privada.

Nareva inició su andadura en el sector de las energías renovables de una manera muy ambiciosa en 2014 cuando en conjunción con la francesa ENGIE (anteriormente GDF Suez) fundaron la empresa participada a partes iguales Tarfaya Energy Company (TAREC) para la construcción y operación de un inmenso parque eólico situado a 20 km al sureste de la ciudad de Tarfaya (sur de Marruecos). Con diecisiete kilómetros de largo

[24] « La dette publique marocaine devrait dépasser 83% du PIB », *Journeax.ma*. 16 de enero de 2023. Disponible en: https://www.journaux.ma/journal/opinion/la-dette-publique-marocaine-devrait-depasser-83-du-pib/

y seis de ancho, el parque Tarec es el más grande del continente africano con una capacidad instalada de 301 MW (1100 GW h/año) suficiente para iluminar una ciudad como Marrakech (1,5 millones de habitantes) durante todo un año y a un precio muy competitivo. Este parque, cuyo coste ascendió a 460 millones de euros, empezó a funcionar en diciembre de 2014, siendo un excelente ejemplo de cómo funciona la asociación público-privada en Marruecos. La energía producida se comercializa exclusivamente en beneficio de la ONEE bajo un contrato de compra y suministro de energía eléctrica a 20 años a un precio fijado desde el inicio[25]. Al final de este plazo, considerado más que suficiente para rentabilizar la inversión de Nareva y su socio Engie, la ONEE recuperará la infraestructura[26].

En mayo de 2015, Nareva logró la licitación de un proyecto eólico todavía más ambicioso. Se trataba de la construcción, operación y mantenimiento de cinco parques eólicos, desde Tánger (100 MW) hasta Boujdour (100 MW) pasando por Midelt (150 MW), Essaouira (200 MW) y El Aaiún (300 MW). En total 750 MW con un coste estimado del proyecto de casi mil millones de euros. Para ello, Nareva se asoció con la alemana Siemens y la italiana Enel Green Power, en competencia con grandes nombres del sector como son la francesa EDF, la española Acciona Wind Power, la japonesa Mitsiu & Co, la británica Engie Energy International (filial de la francesa Engie) y la saudí Acwa Power[27].

En 2016, Nareva se adjudicó el enorme Proyecto Eólico Integrado de 850 MW, formado por Midelt (210 MW), Boujdour (300 MW), Jbel Lahdid (270 MW) y Tiskrad (en Tarfaya) (100 MW). Nareva ganó este proyecto asociándose con el fabricante de turbinas eólicas Siemens Gamesa Renewables (Alemania-España).

Pero quizá el proyecto más interesante sea el de la central de Noor, la mayor planta termosolar del mundo con una capacidad instalada de 580 MW. Situada en el municipio de Ouarzazate, una región con una de las mayores cantidades de luz solar del mundo (2.635 kW h/m^2/año), se trata de un proyecto de cuatro fases que ocupa 3.000 hectáreas

[25] «Parc Éolien Tarfaya», *NAREVA*. Disponible en: https://www.nareva.ma/fr/projet/parc-eolien-tarfaya
[26] MICHBAL, Mehdi. «Le parc éolien de Tarfaya apporte un nouveau souffle au Maroc», *Jeune Afrique*. 31 de mayo 2015. Disponible en: https://www.jeuneafrique.com/236416/economie/reportage-le-parc-eolien-de-tarfaya-apporte-un-nouveau-souffle-au-maroc/
[27] IRAQI, Fahd. «Maroc: Nareva remporte l'appel d'offres pour 850 MW d'énergie éolienne», *Jeune Afrique*. 10 de diciembre de 2015. Disponible en: https://www.jeuneafrique.com/286034/economie/286034/

en el sur del Alto Atlas y que tiene el objetivo estratégico de convertir a Marruecos en un nuevo suministrador europeo[28].

Noor Ouarzazate fue el primer gran proyecto de la Agencia Marroquí de Energía Solar (MASEN) y contó para ello con un 60 % de financiación europea, las empresas españolas han jugado un importante papel en su construcción. En 2016, fue inaugurada la primera fase de 160 MW construida por un consorcio de empresas españolas (TSK, Acciona y Sener), permitiendo el consumo eléctrico de 600.000 personas. La segunda y tercera fase que empezaron a operar en enero y diciembre de 2018 respectivamente, fueron también construidas por la empresa española Sener asociada en esta ocasión con la compañía saudí Acwa y con tecnología china[29]. La cuarta fase es un proyecto de energía fotovoltaica de 72 MW, que también será la primera gran planta de energía fotovoltaica en Marruecos[30].

El complejo de Noor Ouarzazate consta de cuatro centrales solares que utilizan diferentes tecnologías: Noor Ouarzazate I y II utilizan la tecnología de espejos cilíndricos parabólicos de potencia. Noor Ouarzazate III consta de una torre central de 250 metros de altura, la mayor del mundo, que permite generar energía termosolar por el reflejo de espejos situados alrededor, en círculos concéntricos. Además, almacena esta energía durante varias horas gracias a la tecnología de almacenamiento de sales fundidas. La central se completa con Noor Ouarzazate IV una central fotovoltaica solar típica. En total, el complejo Noor es capaz de alcanzar una potencia de 580 MW, dando luz a todo el sur del país.

El impulso que está experimentando el sector de energías renovables en Marruecos ha llevado a MASEN a poner en marcha o proyectar un total de 20 plantas solares, junto con varias plantas eólicas lo que permitirá alcanzar los 2.000 MW anuales, que se suman a las presas hidráulicas, con las que cuenta el país, capaces de generar 1.300 MW adicionales.

[28] Disponible en: https://marruecoshoy.com/central-noor-ouarzazate/
[29] ELENA, Víctor de. «Marruecos arma sus renovables para convertirse en suministrador de Europa», *La Información.* 16 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/marruecos-arma-sector-renovable-vender-energia-europa/2875128/
[30] «Ouarzazate Solar Power Plant, Draa-Tafilalet», *NS Energy*. Disponible en: https://www.nsenergybusiness.com/projects/ouarzazate-solar-power-plant-draa-tafilalet/

Dentro de la estrategia del Gobierno marroquí de generar el 52 % de su electricidad de fuentes renovables para el año 2030, se enmarca Noor Midelt[31] de 800 MW planificados para la primera fase (casi el equivalente a una central nuclear de 900 MW), situada en las tierras altas entre las cadenas montañosas del Medio Atlas y el Alto Atlas. Considerada la primera planta híbrida del mundo tipo para este nivel de potencia, Noor Midelt comenzó en 2019 y combina energía solar de concentración (CSP) y energía solar fotovoltaica (PV).

Con un coste de 2.300 millones de dólares financiados principalmente por el Banco Mundial ($ 125 millones), el Banco Africano de Desarrollo ($ 265 millones), el Banco Europeo de Inversiones ($ 420 millones), la Agencia Francesa de Desarrollo ($ 185 millones) y KfW ($ 852 millones), Noor Midelt será uno de los proyectos solares más grandes del mundo que combine tecnologías CSP y fotovoltaica. El proyecto también proporcionará almacenamiento térmico durante un mínimo de cinco horas.

La agencia ejecutora del proyecto ha sido la Agencia Marroquí para la Energía Sostenible (25 %) en asociación con el consorcio de EDF EN (35 %), Masdar (30 %), and Green of África (10 %) seleccionados para construir y operar la instalación por un período de 25 años. Por su parte, TSK, empresa de ingeniería y construcción con sede en España, es la responsable del diseño y construcción de la primera fase de Noor Midelt que proporcionará electricidad limpia a más de un millón de personas, a un precio estimado en la cuarta parte de lo que cuesta obtener en Marruecos energía eléctrica a partir del petróleo.

Pero la gran innovación tecnológica de Noor Midelt es que será el primer proyecto solar del mundo que incluirá almacenamiento térmico de PV (fotovoltaica) y CSP (energía solar concentrada). A diferencia de los proyectos solares fotovoltaicos tradicionales en el que el almacenamiento se hace con baterías, en Midelt la energía solar, tanto de la planta CSP, como también de la planta PV, se almacenará, por primera vez, en la parte CSP del proyecto.

En total, Marruecos ha construido o proyectado 28 parques eólicos y 19 centrales solares, lo que ha permitido crear un mercado de energía renovable en este país relativamente grande. En 2021, la potencia instalada de energías renovables alcanzó los

[31] «Noor Midelt Solar Power Project, Morocco», *NS Energy*. Disponible en: https://www.nsenergybusiness.com/projects/noor-midelt-solar-power-project-morocco/

3.950 MW, con lo que la participación de estas aumentó hasta el 37 % en la producción total de energía eléctrica del país frente al 11 % en 2011[32].

PARQUES EÓLICOS	CENTRALES SOLARES
PARC EOLIEN ABDELKHALEK TORRES 50 MW	CENTRALE SOLAIRE PHOTOVOLTAÏQUE (10 MW) « maroc photovoltaique »
PARC EOLIEN AKHFENNIR I (101.87 MW)	CENTRALE SOLAIRE PHOTOVOLTAÏQUE (30 MW) « GREEN POWER MOROCCO »
PARC EOLIEN AMOUGDOUL ESSAOUIRA	CENTRALE SOLAIRE PHOTOVOLTAÏQUE EN AUTOPRODUCTION (1 MW) - Golden Logistics
PARC EOLIEN DE KHALLADI 120 MW	CENTRALE SOLAIRE PHOTOVOLTAÏQUE EN AUTOPRODUCTION (1 MW) « groupe ocp »
PARC EOLIEN DE LAFARGE 32 MW (REGION TANGER TETOUAN AL HOCEIMA)	CENTRALE SOLAIRE PHOTOVOLTAÏQUE EN AUTOPRODUCTION (1 MW)
PARC EOLIEN DE TANGER I 140 MW	CENTRALE SOLAIRE PHOTOVOLTAÏQUE EN AUTOPRODUCTION (1.69 MW) « SAFRAN NACELLES »
PARC EOLIEN DE TARFAYA (300 MW)	CENTRALE SOLAIRE PHOTOVOLTAÏQUE EN AUTOPRODUCTION (2.5 MW) « nexans maroc »
PARC EOLIEN FOUM EL OUED (50.6 MW)	CENTRALE SOLAIRE PHOTOVOLTAÏQUE EN AUTOPRODUCTION (18 MW)
PARC EOLIEN HAOUMA (50.6 MW)	PROGRAMME SOLAIRE MULTI-SITES NOOR PV II – Phase 1 – (400 MW)
PROJET DU PARC EOLIEN OUALIDIA I DE 18 MW	PROJET DE NOOR ATLAS (200 MW)
PROJET D'EXTENSION DU PARC EOLIEN AKHFENNIR II	PROJET DE NOOR BOUJDOUR I (20 MW)
PROJET DE PARC AFERKAT 80 MW	PROJET DE NOOR BOUJDOUR ii (350 MW)
PROJET DE PARC AKHFENNIR III 50 MW	PROJET DE NOOR LAAYOUNE I (85 MW)
PROJET DE PARC AM WIND 100 MW	PROJET DE NOOR MIDELT PHASE I (800 MW)
PROJET DE PARC CAP CANTIN 108 MW	PROJET DE NOOR OUARZAZATE I (160 MW)
PROJET DE PARC DAKHLA 40 MW	PROJET DE NOOR OUARZAZATE II (200 MW)
PROJET DE PARC EOLIEN AFTISSAT I 200 MW	PROJET DE NOOR OUARZAZATE III (150 MW)
PROJET DE PARC EOLIEN AFTISSAT II 200 MW	PROJET DE NOOR OUARZAZATE IV (72 MW)
PROJET DE PARC EOLIEN BIRANZARANE DE 200 MW	PROJET DE NOOR TAFILALET (120 MW)
PROJET DE PARC EOLIEN BOUJDOUR (300 MW)	
PROJET DE PARC EOLIEN DE MIDELT 210 MW	
PROJET DE PARC EOLIEN DE TANGER II 70 MW	
PROJET DE PARC EOLIEN DE TAZA 150 MW	
PROJET DE PARC EOLIEN JBEL LAHDID	
PROJET DE PARC EOLIEN KOUDIAT BAIDA (REPOWRING) 120 MW ET EXTENSION À 200 MW	
PROJET DE PARC EOLIEN TISKRAD (100 MW)	
PROJET DE PARC GHRAD JRAD 80 MW	
PROJET DU PARC EOLIEN OUALIDIA II DE 18 MW	

Fuente: Ministère de la Transition Energétique et du Développement Durable. https://www.mem.gov.ma/Pages/secteur.aspx?e=2

[32] Disponible en: https://www.mem.gov.ma/Pages/secteur.aspx?e=2

El resultado de esta ambiciosa política energética es que el objetivo inicial del 42 % que estaba previsto para 2020, se alcanzará finalmente en 2023, lo que facilitará llegar al 52 % en 2030. Ello supondrá una potencia instalada total renovable de 12 GW el doble de la actual[33], con lo que, de conseguirlo, Marruecos lograría un importante avance en el proceso de autonomía energética marroquí y en su estrategia de convertirse en suministrador de Europa.

El proyecto XLINKS

El éxito de estos proyectos energéticos marroquíes, en los últimos años, ha hecho que varias las empresas privadas europeas hayan visto en Marruecos un campo para nuevas oportunidades económicas. El mejor ejemplo de ello es el proyecto británico de XLINKS, que pretende producir electricidad con fuentes renovables por una potencia total de 10,5 GW de generación fotovoltaica y eólica junto con 25 GW h (gigavatios hora) de almacenamiento de batería cerca de Tantán en el sur de Marruecos y llevarla mediante un cable submarino hasta Reino Unido.

El proyecto responde a una lógica económica evidente: dado que «la generación solar en el Reino Unido es muy baja durante el invierno, cuando la demanda de energía es mayor, y la producción eólica puede variar mucho de una semana a otra… la solución obvia es ubicar la generación solar y eólica en el Sáhara… que se beneficia de altos niveles de irradiación solar durante todo el año»[34].

Sin embargo, el objetivo de este proyecto es fundamentalmente geopolítico. Se trataría de reducir la dependencia energética de la Unión Europea en un contexto de Brexit en el que como indica el presidente de Tesco Dave Lewis refiriéndose al Reino Unido: «Necesitamos una fuente de alimentación fabricada en Gran Bretaña, para Gran Bretaña, y de eso se trata este plan»[35].

En cualquier caso, no es una idea nueva y ya en 2003, una organización llamada Cooperación Transmediterránea de Energía Renovable intentó producir energía

[33] « Le Maroc vise à doubler sa capacité d'énergies renouvelables à 12 gigawatts d'ici 2030 », *Agence marocaine pour l'efficacité énergétique*. 16 de enero de 2023. Disponible en: https://www.amee.ma/fr/node/1195
[34] «El cable eléctrico submarino más largo del mundo conectará un complejo eólico-solar en Marruecos con el Reino Unido», *Ecoinventos*. 25 de abril de 2022. Disponible en: https://ecoinventos.com/xlinks/
[35] KLEINMAN, Mark. «Clean energy start-up Xlinks eyes investor backing for revolutionary £16bn project», *SkyNews*. 29 de abril de 2022. Disponible en: https://news.sky.com/story/clean-energy-start-up-xlinks-eyes-investor-backing-for-revolutionary-16bn-project-12601045

renovable en el Sáhara para exportar a los mercados europeos. Sin embargo, los enormes costes de 400.000 millones de euros que suponían lograr 100 GW de capacidad de generación, impidió que el proyecto se pusiera en marcha.

Posteriormente, en 2016, el aumento del costo de la energía nuclear en el Reino Unido llevó la empresa de energía renovable Nur Energie a proponer invertir en la capacidad de energía solar concentrada del Sáhara, de manera que para el 2020 la compañía comenzase a suministrar energía al Reino Unido, lo que no ha sucedido hasta la fecha[36].

El objetivo actual de Xlinks es básicamente el mismo que el de Nur Energie: producir masivamente energía renovable en Marruecos y llevarla al Reino Unido para alimentar a siete millones de hogares para el 2030. Las ventajas son los menores costes, algo muy apreciado ante el aumento de la demanda y que Xlinks pretende lograr centrándose en la energía fotovoltaica como forma de generación renovable, en vez de la relativamente costosa energía solar concentrada que era la propuesta de Nur Energie. De esta manera el fundador y CEO Simon Morrish piensa que puede distribuir electricidad alrededor de $ 15 por megavatio/hora en el norte de África.

La segunda gran diferencia entre Xlinks y las propuestas de generación anteriores se refiere al transporte. Hasta ahora se buscaba enviar la electricidad a través de interconectores a Europa continental y, desde allí, por la red europea hasta Gran Bretaña. Ahora Xlinks lo que planea es ejecutar 3,6 GW de capacidad de cable submarino desde Marruecos, bordeando la plataforma continental alrededor de Portugal, España y Francia hasta el Reino Unido. El objetivo final sería proporcionar hasta el 7,5 % de la electricidad del Reino Unido a un precio de alrededor de $ 70 por megavatio/hora, frente a los $ 125 (a las tarifas actuales) por megavatio/hora acordado en 2012 para Hinkley Point C, la planta nuclear más reciente del Reino Unido.

Aunque el proyecto parece muy atractivo para Marruecos y para el Reino Unido, presenta, no obstante, serios inconvenientes. El primero de ellos es técnico y se refiere a la instalación de dos cables submarinos de corriente continua (HVDEC) de 1,8 gigavatios entre Marruecos y el Reino Unido con una longitud de 3.800 km. Se trata

[36] PRIOR, Brett. «Desertec Update: Coordinating 40 Countries, 200 Km of Undersea Cables, and €400B in Funding», *GreenTechMedia*. 3 de agosto de 2010. Disponible en: https://www.greentechmedia.com/articles/read/desertec-update-funding

de una empresa particularmente ardua que nunca se ha hecho hasta la fecha, y que ni Marruecos ni Gran Bretaña tienen suficiente capacidad de fabricación de HVDC[37].

El segundo problema, será más difícil de superar, se refiere a la financiación estimada en $ 21.600 millones[38] (la mitad de ellos en el cableado submarino) que requeriría un compromiso del gobierno británico reacio al proyecto en la actual coyuntura económica y más todavía si se tiene en cuenta el precedente de los proyectos del pasado. Tampoco ayuda a emprender este costoso proyecto lo que Jenny Chase, jefa de análisis solar de BloombergNEF, ha definido como «la viabilidad política de depender de las conexiones desde el norte de África»[39], algo que la situación actual de tensión geopolítica con su vecino argelino no favorece.

La apuesta energética de Marruecos por el hidrógeno verde

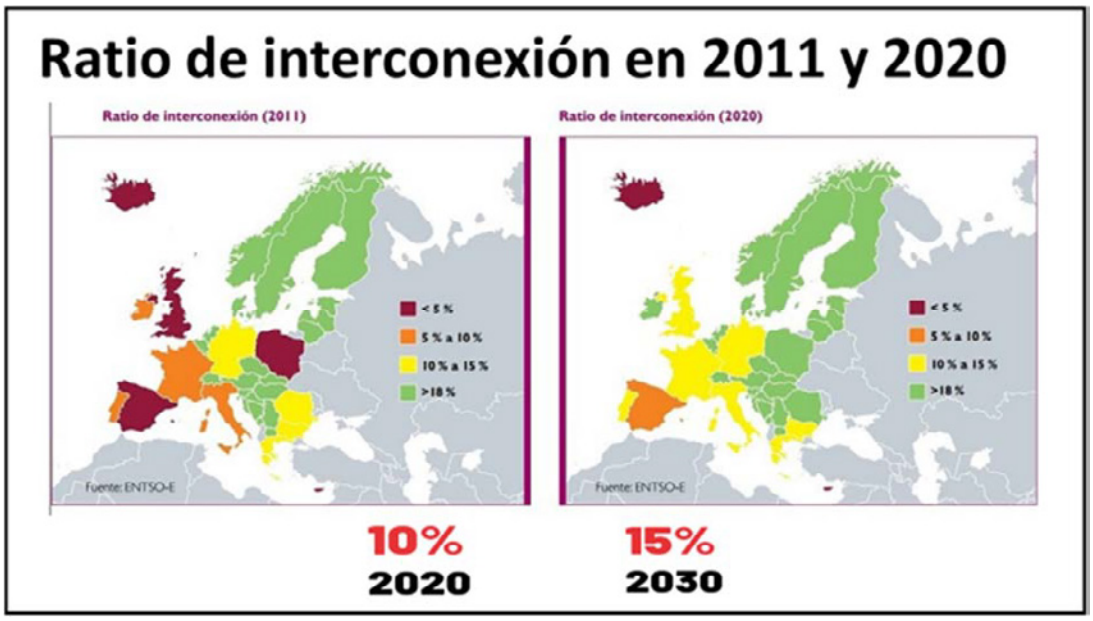
Con independencia de este proyecto, un tanto exótico, la realidad es que el sector energético de Marruecos está actualmente en expansión. El país se encuentra inmerso en el desarrollo de un ambicioso programa de transformación de su modelo orientándolo hacia las energías renovables, principalmente mediante la explotación de recursos eólicos, solares, e hidrógeno verde. No obstante, para lograr su objetivo estratégico de convertirse en un suministrador energético para Europa, Marruecos necesita conexiones energéticas que lo permitan. La lógica geográfica indica que estas deben trazarse a través de la península ibérica siguiendo el camino más corto y aprovechando en la medida de lo posible las infraestructuras actualmente existentes y las previstas en los planes energéticos europeos. Y ello exige acuerdos estables con España en los que ambas partes ganen.

La solución no es sencilla en lo referido a las interconexiones eléctricas. España es actualmente una «isla eléctrica» en términos energéticos dada su condición de península y tiene un difícil acceso a la producción eléctrica de y hacia otros países europeos. La Unión Europea recomendaba alcanzar en el 2020 una tasa de intercambios eléctricos

[37] El cable sería seis veces más largo y tendría 2,5 veces más capacidad que el Viking Link planificado entre Dinamarca y Gran Bretaña. Este último enlace, que se completará en 2023, será el cable submarino de alta tensión más largo del mundo y se espera que cueste casi 2.200 millones de dólares.
[38] «Abdeslam Ababou provides princely back-up for Xlinks' giant solar power project», *Africa Intelligence*. 16 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.africaintelligence.com/north-africa/2021/11/16/abdeslam-ababou-provides-princely-back-up-for-xlinks--giant-solar-power-project,109705151-art
[39] DEIGN, Jason. «Xlinks Revives Desertec's Dream, With a Few Twists», *GTM*. 4 de diciembre de 2020. Disponible en: https://www.greentechmedia.com/articles/read/xlinks-revives-desertecs-dream-with-a-few-twists

entre países vecinos de al menos el 10 %, con vistas a garantizar el suministro; sin embargo, los intercambios de España con el sistema europeo tan solo alcanzaron un 3 % de la capacidad de producción instalada en España para esta fecha, el equivalente a 2.800 MW[40].

Los nuevos objetivos europeos son de aumentar la tasa hasta el 15 % para el 2030[41], pero será difícil lograr que los intercambios con Francia alcancen este nuevo umbral, incluso si se cumplen las previsiones recogidas en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)[42] aprobado en enero de 2020, de disponer de 8.000 MW de intercambio para el año 2030, lo que implica la construcción de nuevas líneas.

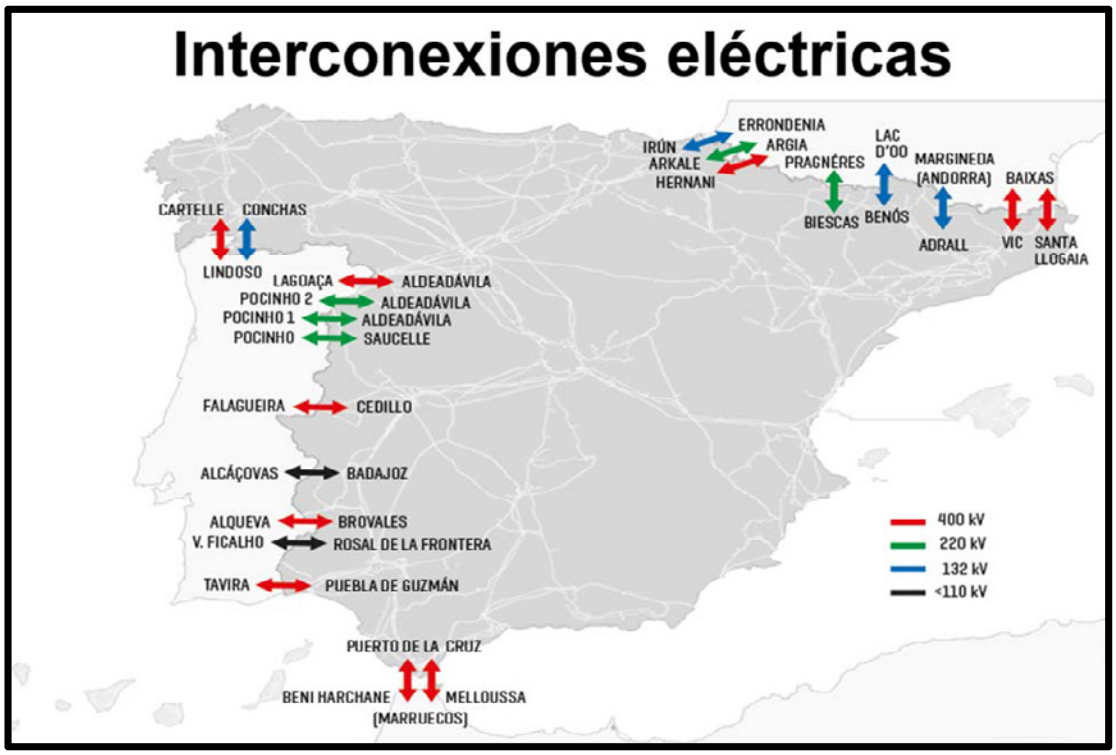


Fuente: ENTSO-E/REE. https://www.ree.es/es/red21/refuerzo-de-las-interconexiones

Todo ello afecta necesariamente a los ambiciosos proyectos marroquíes de exportar energía eléctrica a Europa. Actualmente, existe una interconexión eléctrica España-Marruecos a través de un cable bidireccional que cruza el Estrecho y cuya primera línea de 400 kilovoltios en corriente alterna con una capacidad técnica de 700 MW data de 1997, a la que se añadió una segunda conexión de otros 700 MW en junio de 2006,

[40] REE. *Interconexiones eléctricas: un paso para el mercado único de la energía en Europa*. Septiembre de 2012.
[41] «Refuerzo de las interconexiones», *Red Eléctrica Española*. Disponible en: https://www.ree.es/es/red21/refuerzo-de-las-interconexiones
[42] GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan nacional integrado de energía y clima 2021-2030.* 20 de enero de 2020. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/images/es/pnieccompleto_tcm30-508410.pdf

estando prevista una tercera similar antes de 2026. En total la capacidad actual de intercambio es de unos 800 MW.

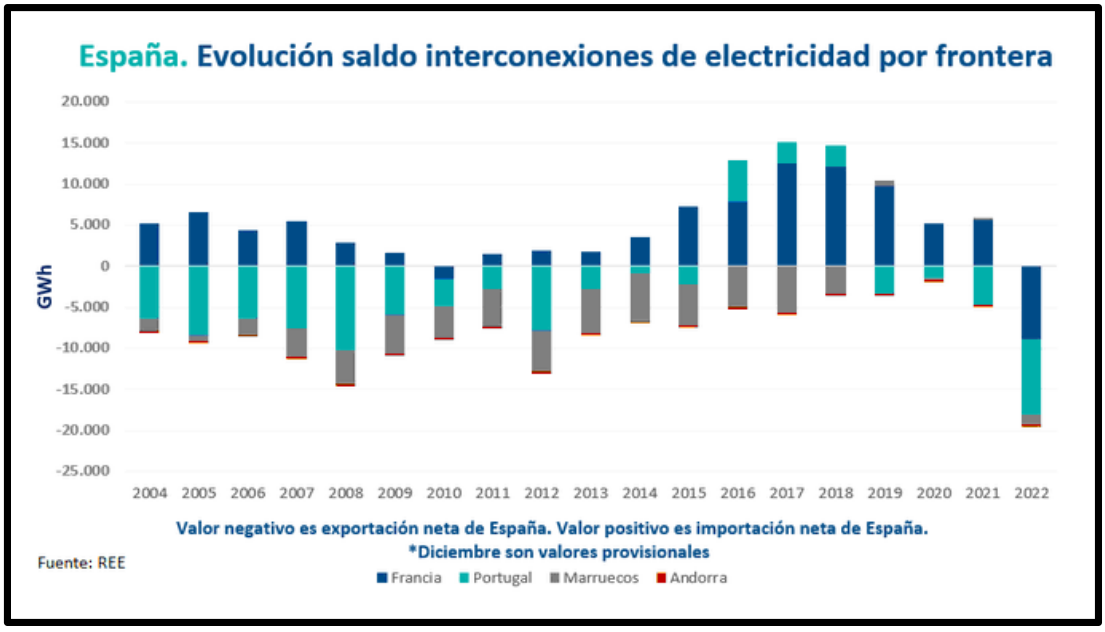


Fuente: Red Eléctrica Española (REE)
https://www.ree.es/es/red21/refuerzo-de-las-interconexiones

La limitada interconexión con Marruecos hace que, para un país como España que tiene una demanda de energía eléctrica que ascendió a 22.052 GW h durante el mes de enero de 2023 —de los cuales 13.742 GW h eran renovables—[43], la importación desde Marruecos, que en ese mismo mes alcanzó tan solo 19.639 MWh[44], supone una cantidad insignificante, por lo que el precio en Marruecos apenas tiene influencia en España. Tradicionalmente ha sido España la que ha vendido más electricidad a Marruecos, si

[43] «La demanda de energía eléctrica en España desciende un 4,1 % en enero, según Red Eléctrica», *FORBES/EP*. 2 de febrero de 2023. Disponible en: https://forbes.es/ultima-hora/227518/la-demanda-de-energia-electrica-en-espana-desciende-un-41-en-enero-segun-red-electrica/
[44] «Saldos por fronteras - Físico (MW h) | Frontera: Marruecos», *REE*. Disponible en: https://www.ree.es/es/datos/intercambios/marruecos-frontera

bien la exportación nunca ha superado el 20 % del consumo marroquí y suele suponer «entre el 7 y el 17 %» de su consumo anual[45].



Fuente: Red Eléctrica de España (REE). https://www.ree.es/es/datos/intercambios/frontera-fisicos

La dificultad de incrementar sustancialmente las interconexiones eléctricas entre España y Francia con vistas a la exportación de los excedentes renovables y las limitadas conexiones eléctricas con España, hacen poco realista que Marruecos pueda utilizar la red española para enviar sus excedentes al mercado eléctrico europeo. De hecho, aunque hubo planes para ello, el PNIEC no prevé un aumento de la interconexión con Marruecos antes de 2030, que seguirá reducida a los actuales 800 MW.

La respuesta marroquí a este estrangulamiento en las conexiones eléctricas con el continente europeo viene dada por el hidrógeno verde producido localmente[46]. El hidrógeno permite el transporte de la producción de energía renovable a largas distancias a través de hidroductos y transporte marítimo, desbloqueando así recursos renovables

[45] INFANTES CAPDEVILA, Guillermo. «El mensaje que asegura que en Marruecos se paga “25 veces” menos por la luz pese a comprársela a España: lo explicamos», *Newtral.* 31 de agosto de 2021. Disponible en: https://www.newtral.es/precio-luz-espana-marruecos-nos-preguntais-por/20210831/

[46] El hidrógeno no es una fuente primaria de energía, como el sol o el viento, sino un vector energético, es decir, un producto manufacturado que es capaz de almacenar energía para que, posteriormente, pueda liberarse de forma gradual. Si se emplean energías renovables en su fabricación, el hidrógeno obtenido tiene la consideración de «hidrógeno verde» o «hidrógeno renovable».

en lugares excéntricos como sería el caso de Marruecos con respecto a Europa. Además, se podrían reutilizar las tuberías de gas natural existentes, con ciertas modificaciones técnicas, para transportar hidrógeno[47].

Se trata, por tanto, de una apuesta por un vector energético renovable, que hasta ahora faltaba en el rompecabezas de la energía limpia por no ser todavía competitivo, si bien se estima lo será en la próxima década, y que cubrirá el 12 % del consumo mundial para el año 2050[48]. El objetivo sería privilegiar el hidrógeno verde local como solución tecnológica para convertir y almacenar energía, lo que le permitiría al mismo tiempo, desarrollar su economía local, aumentando el empleo y mejorando la balanza de pagos.

Esta opción puede ser una gran oportunidad para un país sin recursos fósiles como Marruecos, pero considerado por la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA) uno de los cinco países mejor situados para convertirse en un gran productor de hidrógeno limpio[49]. Ello resulta especialmente interesante en unos momentos en los que el aumento de los precios del gas en Europa, consecuencia del conflicto en Ucrania, está acelerando la transición hacia una economía climáticamente neutra para 2050, una economía con cero emisiones netas de gases de efecto invernadero[50].

A tal efecto, Marruecos creó en 2019 una Comisión Nacional del Hidrógeno y publicó una hoja de ruta del hidrógeno verde en enero de 2021. De acuerdo con la misma, el país magrebí confía captar hasta el 4 % de la demanda global de hidrógeno verde en 2030. Ello supondría 600 TW h (teravatios hora) de un total de 20.000 TW h que estima un estudio del Consejo Mundial de la Energía será la demanda en 2050[51]. En un escenario optimista, los ingresos anuales asociados a esta demanda podrían alcanzar los 2.000 millones de euros en 2030 y 30.000 millones de euros en 2050 valorando el hidrógeno verde y sus derivados al precio de sus alternativas convencionales[52].

---

[47] *Geopolitics of the Energy Transformation. The Hydrogen Factor*. Irena, 2022, p. 10. Disponible en: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA_Geopolitics_Hydrogen_2022.pdf?rev=1cfe49eee979409686f101ce24ffd71a

[48] «Le maroc desormais classe parmi les exportateurs potentiels dhydrogene vert», *Medias24*. 17 de enero de 2021. Disponible en: https://medias24.com/2022/01/17/le-maroc-desormais-classe-parmi-les-exportateurs-potentiels-dhydrogene-vert/

[49] APIM, Eric. «Irena sees Morocco as a future green hydrogen giant», *Econostrum*. 18 de enero de 2022. Disponible en: https://en.econostrum.info/Irena-sees-Morocco-as-a-future-green-hydrogen-giant_a1233.html

[50] «2050 long-term strategy», *European Comission*. Disponible en: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/climate-strategies-targets/2050-long-term-strategy_en#eu-strategy

[51] ROYAUME DU MAROC. *Feuille de Route. Hydrogène vert. Vecteur de Transition Énergétique*. P. 11. https://www.mem.gov.ma/Lists/Lst_rapports/Attachments/36/Feuille%20de%20route%20de%20hydrog%C3%A8ne%20vert.pdf

[52] Ibídem, p. 15.

Dentro de esta estrategia energética, la compañía Total Eren —participada en un 30 % por la petrolera francesa Total Energies— se ha encargado de implantar una gran central que combine energías solar y eólica para producir hidrógeno verde y amoniaco. Con una inversión de 9.000 millones de euros, se situará sobre 170.000 hectáreas en la región de Guelmim-Río Noun, al sur del país, y podrá generar hasta 10 GW h de energía. Para 2030, el país prevé un mercado local de hidrógeno de 4 TW h y un mercado de exportación de 10 TW h, que en conjunto requerirían la construcción de 6 GW de nueva capacidad renovable lo que supondría la creación de más de 15.000 empleos[53].

Ahora bien, aquí Marruecos choca nuevamente con el problema de la financiación, ya que su propia hoja de ruta indica que el desarrollo de la industria del hidrógeno verde en Marruecos requerirá una inversión total que va desde los 12.600 millones de euros hasta 90.000 millones de euros a desembolsar entre 2020 y 2050, al objeto de mejorar sus interconexiones con Europa y convertirse en una alternativa fiable de suministro[54].

Para solucionar este problema Marruecos tiene firmado un acuerdo comercial energético con Países Bajos y mantiene abiertas conversaciones con Alemania o Portugal, entre otros actores europeos, para lograr un apoyo inversor a través de asociaciones público-privadas, financiamiento directo en el marco de asociaciones bilaterales o multilaterales, así como tratamiento fiscal preferencial.

Marruecos y España: ¿competidores energéticos o socios estratégicos?

La apuesta marroquí pasaría por desarrollar una industria de exportación de hidrógeno verde y sus derivados basada principalmente en el transporte marítimo de combustibles líquidos sintéticos, el despliegue de infraestructura portuaria adecuada, así como el despliegue de infraestructura de producción, almacenamiento y exportación.

Ahora bien, las tendencias internacionales apuntan en otra dirección. El último informe de la Agencia Internacional de Energía Renovable (IRENA) indica que la mayor parte del hidrógeno será producido y consumido de forma local, si bien una parte considerable se transportará a largas distancias. En 2050, al menos un 25 % de todo el hidrógeno

[53] *Geopolitics of the Energy Transformation. The Hydrogen Factor*. International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi, p. 48. Disponible en: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA_Geopolitics_Hydrogen_2022.pdf?rev=1cfe49eee979409686f101ce24ffd71a
[54] Ibídem, p. 16.

producido se obtendrá fuera de las fronteras de los países consumidores. Esto supondrá más de 100 millones de toneladas de hidrógeno verde y más de 50 millones de toneladas de hidrógeno azul (el obtenido a partir del gas natural)[55].

Sin embargo, únicamente la mitad del hidrógeno dedicado a la exportación se transportará por barcos transformado en amoníaco. El alto coste del transporte de hidrógeno líquido a alta presión, debido a las condiciones criogénicas exigidas de 235 grados bajo cero y las importantes pérdidas por evaporación, convierte esta forma de transporte en casi residual a medio y largo plazo.

La otra mitad lo hará a través de conductos adaptando convenientemente los gasoductos usados actualmente para enviar el gas natural. El uso de estos gasoductos muy abundantes en Europa se considera la forma más eficiente y segura de transportar el hidrógeno y la más económica con un coste estimado de entre 0,08 y 0,12 dólares por kilogramo cada 1.000 km. En caso de tener que realizar nuevas instalaciones, entonces el coste por km aumentaría hasta los entre 0,16 y 0,24 dólares por kilogramo cada 1.000 km[56].

La extensa red de gas natural existente en Europa representa una excelente ventana de oportunidad para la exportación desde Marruecos del hidrógeno verde producido con sus abundantes recursos solares y eólicos de alta calidad. Marruecos podría utilizar la infraestructura europea para trasportar hidrógeno verde al interior industrial del continente aprovechando el impulso de la demanda a medida que el precio de hidrógenos verde sea competitivo, lo que se espera ocurra a mediados de la década de 2030, si bien algunos estudios lo anticipan a unas fechas tan tempranas como el 2024[57].

Pero ello requiere una mayor coordinación con España que es elemento clave para la interconexión energética con Europa, al tiempo que un país que también pretende aprovechar el importante potencial de sus recursos solares fotovoltaicos y eólicos y la existencia de grandes superficies libres que favorecen la instalación de plantas de

[55] *Global Hydrogen Trade to Meet the 1.5°C Climate Goal*. IRENA, 2022. Disponible en: https://www.irena.org/publications/2022/May/Global-hydrogen-trade-Cost

[56] NOYA, Carlos. «El futuro del hidrógeno en 2050. Producción masiva desde renovables, transporte por gasoductos y como amoníaco en barcos», *FCE*. 5 de abril de 2022. Disponible en: https://forococheselectricos.com/2022/04/futuro-hidrogeno-2050-renovables-transporte.html

[57] LÓPEZ DE BENITO, Javier. «El hidrógeno verde será competitivo económicamente antes de lo esperado», *Energy News*. 10 de agosto de 2022. Disponible en: https://www.energynews.es/hidrogeno-verde-competitivo-en-2024/#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20%C3%BAltimo%20informe%20de%20Rethink%20Energy%2C%20el,f%C3%B3siles%20utilizados%20en%20la%20producci%C3%B3n%20de%20hidr%C3%B3geno%20gris

producción de energía renovable, ya sea solar o eólica, para convertirse en «una de las potencias europeas de generación de energía renovable»[58]. La «hoja de ruta del hidrógeno» española de octubre de 2020 apuesta también por el papel de España como país de tránsito del hidrógeno de bajo costo producido en el norte de África, reutilizando las infraestructuras existentes para el gas natural y adecuándolas para el transporte y la distribución de hidrógeno dentro de la península y hacia centros de demanda en Europa[59].

Precisamente el proyecto GreenH2pipes[60], un consorcio de 8 compañías y 6 centros de investigación, busca desarrollar la tecnología necesaria para impulsar la producción de hidrógeno y el transporte a través de la extensa red gasista que actualmente opera Enagás en España y que comprende más de 11.000 km de gasoductos[61]. Esta red cuenta con seis conexiones internacionales: dos con África a través de Tarifa y Almería (enlace con los gasoductos Magreb y Medgaz, respectivamente); dos con Portugal vía Badajoz y Tuy; y otros dos con Francia vía Irún y Larrau. En el medio plazo se podría conectar la red troncal nacional con Francia a través de las conexiones existentes de Larrau (2035) e Irún (2040). Las conexiones con el norte de África se pueden hacer a partir de 2035 para complementar la oferta nacional con importaciones del sur para cubrir la demanda en Europa Central.

[58] *Hoja de Ruta del Hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable*. Ministerio para la Transición Ecológica y el reto demográfico, Gobierno de España, Madrid. Octubre de 2020, p. 24. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/hidrogeno/hojarutahidrogenorenovable_tcm30-525000.PDF
[59] Ibídem, p. 50.
[60] «Compañías energéticas y centros de investigación se unen en GreenH2Pipes para impulsar el hidrógeno», *Europa Press*. 6 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.europapress.es/economia/energia-00341/noticia-companias-energeticas-centros-investigacion-unen-greenh2pipes-impulsar-hidrogeno-20220506115508.html
[61] « Conexiones energéticas con países vecinos ». ENAGAS. Disponible en: https://www.enagas.es/es/transicion-energetica/red-gasista/infraestructuras-energeticas/red-transporte/conexiones-internacionales/

Fuente: ENAGAS. https://www.enagas.es/es/transicion-energetica/red-gasista/infraestructuras-energeticas/red-transporte/conexiones-internacionales/

A ello habría que añadir las posibilidades que ofrece el proyecto H2Med para mejorar las interconexiones energéticas con Francia. Se trata de un corredor submarino destinado a llevar exclusivamente hidrógeno verde y que se convertirá en el mayor hidroducto del mundo con un recorrido que podría llegar a los 450 kilómetros y cuyo coste se estima en 2.500 millones de euros[62]. El H2Med podría llegar a transportar hasta el 10 % del objetivo total de hidrógeno renovable fijado por Bruselas en el plan RePower EU de mayo de 2022, el cual establece un objetivo de 20 millones de toneladas de hidrógeno renovable para 2030.

[62] PARADA, Antón. «El corredor submarino de hidrógeno: un proyecto que hará de España un referente en Europa», *Huffpost*. 9 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.huffingtonpost.es/entry/el-corredor-submarino-de-hidrogeno-h2med-barmar-un-proyecto-que-hara-de-espana-un-referente-en-europa_es_6392fcf7e4b0169d76d5e6c0.html

Fuente: https://noctula.pt/corredor-de-hidrogenio-verde-h2med/mapa-h2med-corredor-de-hidrogenio-verde/

Aunque la ambición de España de transformarse en un *hub* energético y en proveedor principal de hidrógeno en Europa la convierte, *a priori*, en competidor energético de Marruecos, el debilitamiento de las relaciones con Argelia motivada por el cambio de postura española con respecto al conflicto del Sáhara favorecería, alternativamente, la sinergia de intereses energéticos con Marruecos.

La realidad es que las previsiones apuntan a que hay un mercado potencial en Europa enorme para dos países que cuentan con importante capacidad en energía solar, fotovoltaica y eólica para producir hidrógeno verde a gran escala. La UE planea elaborar un millón de toneladas de hidrógeno verde para 2024, y llegar a los 10 millones a finales de esta década, lo que supone —a un precio muy competitivo de 1,5 euros por kilogramo—, un suculento negocio que pasará de los 1.500 millones de euros en 2024 a los a los 15.000 millones a finales de esta década[63].

La combinación de una demanda disparada y la cada vez mayor presencia de las renovables, sumado al proyecto para transportar una energía, que muchos expertos apuntan que será clave para lograr la transición energética hacia fuentes totalmente

[63] «Por qué España puede ser un líder mundial en hidrógeno verde», *Iberdrola*. 15 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.iberdrola.es/blog/sostenibilidad/espana-lider-mundial-hidrogeno-verde

limpias, hacen que estemos ante una oportunidad histórica para ambos países a medida que el proceso de descarbonización se vaya consolidando.

Los riesgos de la competencia

Conviene por tanto afinar esta apuesta "*win-win"* y anticiparse a la competencia en unos momentos en los que otros proyectos alternativos están surgiendo con fuerza en el horizonte inmediato. La propuesta de incrementar la cooperación energética entre Argelia e Italia disputa a España y Marruecos la posibilidad de convertirse en la plataforma transmediterránea de generación y exportación de hidrógeno verde hacia el norte de Europa, donde falta luz natural pero sobra demanda energética. Para ello, Italia acepta mantener el gasoducto Magreb-Europa de Argelia con España a través de Marruecos, pero al mismo tiempo, propone la construcción de uno nuevo a través de Cerdeña que pasará gas, hidrógeno, amoniaco y electricidad en el futuro desde Argelia hasta Italia.

Esta propuesta alternativa a la decisión de Francia y España, de conectar Barcelona y Marsella con un nuevo corredor para exportar hidrógeno, busca garantizar a Italia llegar a ser el gran *hub* del sur de Europa[64]. De tener éxito, limitaría fuertemente los objetivos tanto de Marruecos, como de España de convertirse en el corredor natural de energía renovable hacia el centro y el norte de Europa.

Pero por delante de los riesgos que suponen la alternativa italiana estarían los de Francia que ha jugado su peso en Europa para conseguir que el llamado «hidrógeno rosa» procedente de sus 56 plantas nucleares tenga el calificativo de «bajo en emisiones de carbono» algo que, en la práctica, equivale a considerarlo como verde. Detrás de este eufemismo de *rosa* que enmascara su impacto ambiental real, se oculta una decisión política que afecta al futuro de la política energética europea, dado que las emisiones de la energía nuclear (66 g CO_2/kW h) son sensiblemente mayores que las producidas con energías renovables, como la fotovoltaica (30 g CO_2/kW h) o la eólica (9 g CO_2/kW h)[65], a lo que habría que sumarse los riesgos asociados a los residuos radiactivos.

[64] SEGOVIA, Carlos. «Argelia anuncia un segundo gasoducto con Italia mientras mantiene cerrado el principal que le conecta a España», *El Mundo*. 23 de enero de 2023. Disponible en: https://www.elmundo.es/economia/2023/01/23/63ceadb7fdddff93288b459d.html?emk=MAILSHARE

[65] BOHIGAS, Xavier. «Centrales nucleares, emisiones de CO_2 y cambio climático», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n.º 138. 2017, p. 118. Disponible en: https://www.fuhem.es/papeles_articulo/centrales-nucleares-emisiones-de-co2-ycambio-climatico/

La aprobación por parte de la Comisión Europea mediante un acto delegado —lo que significa que solo una mayoría cualificada de Estados miembros o una mayoría absoluta de la Eurocámara pueden evitar que entre automáticamente en vigor— ha ampliado la definición del hidrógeno limpio, incorporando el «hidrógeno rosa» de origen nuclear y equiparándolo con las renovables y otras actividades netamente sostenibles[66]. Ello supone un serio contratiempo a la apuesta española de utilizar su ventaja comparativa en la producción de hidrógeno procedente de renovables, para convertirse en *hub* energético en Europa. Evidentemente, de prosperar las pretensiones francesas, la política energética marroquí de exportar energía verde se vería igualmente afectada.

No se trata tan solo de que España y Marruecos exporten hidrógeno verde a las economías centroeuropeas a través del corredor francés como ambos países pretenden, sino de que el flujo se invierta y sea Francia la que termine exportando el hidrógeno rosa procedente de su parque nuclear hacia los países del sur. El resultado final vendrá recogido en la revisión de la directiva sobre renovables, la conocida como RED, cuyo borrador tiene en cuenta el hidrógeno bajo en carbono procedente de las plantas nucleares dentro de los objetivos de renovables que establece la directiva. De acuerdo con este borrador, en 2030, el 42 % del hidrógeno producido en el continente deberá extraerse de fuentes renovables o, en su defecto, de bajas emisiones en carbono. Una exigencia que se incrementará hasta el 60 % tan solo cinco años después[67].

Con independencia de que el hidrógeno nuclear se incluya en la norma europea, muy probablemente el H2Med saldrá adelante ya que, en caso contrario, el veto de Francia a cualquier decisión contraria a sus intenciones de convertirse en el gran exportador de hidrógeno europeo comprometería la viabilidad económica del proyecto. Al final, el sentido del flujo norte-sur del hidrógeno dependerá del precio y, en el caso de la península ibérica y de Marruecos, de la construcción de una infraestructura de almacenamiento dada la intermitencia de hidrógeno verde, algo que en el hidrógeno rosa no ocurre.

[66] ALARCÓN, Nacho. «Francia se impone: Bruselas se abre a que el hidrógeno verde pueda ser nuclear», *El Confidencial*. 13 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/economia/2023-02-13/francia-impone-bruselas-hidrogeno-verde-nuclear_3575214/
[67] SOTO, Juan Luis. «Qué es el hidrógeno rosa y por qué lo promueve la UE», *El Motor*. 16 de febrero de 2023. Disponible en: https://motor.elpais.com/tecnologia/que-es-el-hidrogeno-rosa-y-por-que-lo-promueve-la-ue/

Los reactores nucleares tienen un factor de capacidad del 90 % o más, o lo que es lo mismo, pueden funcionar durante más del 90 % del año de forma ininterrumpida, estable y predecible. Este dato es superior al factor de capacidad de la energía solar (18 %), la eólica marina (36 %) o la terrestre (22 %). Si los electrolizadores están funcionando de forma casi constante, el precio del hidrógeno rosa podría estar en el entorno de los 2 euros por cada kg de hidrógeno producido (un poco más si el kilovatio hora cuesta 0,040 euros, y menos de 2 euros si el coste baja a 0,020 euros por kilovatio hora)[68].

Frente al hidrógeno rosa, 1 kilogramo de hidrógeno verde, que contiene unos 33,3 kW h, cuesta actualmente entre 3,50 y 5 euros, lo que supone entre 0,10 euros/kW h y 0,15 euros/kW h, si bien se espera que el precio baje a menos de 2 euros el kilogramo en 2030 en Europa[69], debido a la continua caída de los costos de producción de energía renovable, las economías de escala y los avances tecnológicos. En el caso de España, este precio podría situarse en torno a los 1,5 euros por kilogramo en fecha tan temprana como el 2026[70].

Como consecuencia, el hidrógeno verde sería económicamente competitivo frente a la alternativa nuclear en el corto y medio plazo, aunque el resultado final favorable para el hidrógeno verde en la competición entre ambos tipos de hidrógeno dependerá de la capacidad de anticiparse a esas tendencias y actuar a tiempo. De lograrlo, y dado que el hidroducto H2Med deberá estar operativo para 2030, es muy probable que, para entonces, los avances tecnológicos permitan al hidrógeno verde producido en España y Marruecos competir ventajosamente frente al hidrógeno rosa francés. Ello haría factible y conveniente la construcción de esta infraestructura crítica para romper el aislamiento energético de la península ibérica y para garantizar la viabilidad de la política marroquí energética orientada a la exportación a Europa.

[68] COSTAS FRANCO, Javier. «Proponen producir hidrógeno rosa y económico usando energía nuclear, ¿saldría a cuenta con vehículos de pila de combustible?», *Forocheseléctricos.* 28 de junio de 2022. Disponible en: https://forocheselectricos.com/2022/07/hidrogeno-rosa-y-economico-saldria-a-cuenta-vehiculos-pila-de-combustible.html
[69] ROCA, José A. «El hidrógeno verde tendrá un costo competitivo para 2030», *El periódico de la Energía.* 20 de julio de 2020. Disponible en: https://elperiodicodelaenergia.com/el-hidrogeno-verde-tendra-un-costo-competitivo-para-2030/
[70] FUENTES, Victoria. «España quiere vender hidrógeno verde más barato que la gasolina a través del mayor *hub* de hidrógeno renovable del mundo», *Motor Pasión*. 12 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.motorpasion.com/futuro-movimiento/espana-quiere-vender-hidrogeno-verde-a-1-5-euros-kilo-a-traves-mayor-hub-hidrogeno-renovable-mundo

Antes habrá que salvar la cuestión de donde obtener los minerales necesarios para la producción de plantas renovables, dado que el 80 % de los paneles solares se producen en China, un país que parece decidido a prohibir la exportación de placas solares para proteger su economía e impedir y dificultar a los competidores. Los grandes proyectos de hidrógeno verde exigirán una mayor cantidad de minerales para producir turbinas y placas de los que ni España, ni Marruecos son ricas. Ello representa un problema que habrá que resolver si se pretende avanzar en el concepto de independencia energética[71] y en el que el reciclaje jugará seguramente un papel importante.

Conclusiones

Marruecos ha hecho de la autonomía energética del reino uno de sus principales ejes estratégicos desde principios de la década de 2000. La escasez de hidrocarburos y la falta de la tecnología necesaria para la energía nuclear, junto con las tensiones geopolíticas derivadas de la dependencia energética, han obligado a Marruecos a modificar su política orientándola hacia las energías renovables.

Marruecos tiene la capacidad de producir mucha energía limpia a muy bajo precio, suficiente para autoabastecerse y exportar los excedentes a Europa. Su ubicación geográfica en un corredor eólico de gran rendimiento y sus favorables características climáticas con más de 300 días de sol al año hacen que la apuesta por las energías verdes se presente a como una solución razonable para aumentar su seguridad energética reduciendo las importaciones y aumentando la cuota renovable en su mix nacional.

Marruecos pretende alcanzar un porcentaje del 52 % en el mix energético para el año 2030, lo que le permitiría aspirar a convertirse en un líder africano en el campo de las energías renovables y un proveedor potencial de la Unión Europea. Ello le facilitaría avanzar en el camino de la seguridad energética lo que se vería favorecido por la guerra en Ucrania que está suponiendo una reducción gradual pero radical del comercio ruso

[71] ARANDA, German. «Hidrógeno verde: ¿convertirá a España en potencia mundial o estallará la burbuja?», *ON*. 1 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.elnacional.cat/oneconomia/es/sostenibilidad/hidrogeno-verde-convertira-espana-potencia-mundial-petara-burbuja-cara_961947_102.html

de petróleo y gas con Europa, y la aceleración de la descarbonificación y la transición hacia energías limpias.

La combinación de la cada vez mayor presencia de las energías renovables en una Europa que ha colocado la independencia energética en lo más alto de su agenda, sumado al hecho de que las energías renovables serán clave en el período de transición energética hacia fuentes totalmente limpias, hacen que Marruecos tenga una oportunidad histórica para convertirse en un proveedor de energías de origen renovable, a medida que el proceso de descarbonización se vaya consolidando.

Para convertirse en un suministrador energético de Europa, Marruecos necesita conexiones que lo permitan. La lógica geográfica indica que estas deberán hacerse a través de la península ibérica siguiendo el camino más corto y aprovechando, en la medida de lo posible, las infraestructuras actualmente existentes y las previstas en los planes europeos. No obstante, la dificultad de incrementar las interconexiones eléctricas entre Marruecos y el continente europeo limita las posibilidades de exportación directa de electricidad y hacen poco realista que Marruecos pueda utilizar la red española para enviar sus excedentes al mercado eléctrico europeo.

De ahí que Marruecos venga apostando por el hidrógeno verde producido localmente como vector energético renovable para su exportación a Europa. La cercanía a Europa y la existencia de un gasoducto con la península ibérica facilitaría la estrategia marroquí de producir y transportar hidrógeno verde hacia las economías europeas, integrando la red energética marroquí con la europea, a través de la península ibérica. Ello permitiría situar los costes de transporte por hidroducto en situación ventajosa frente al transporte marítimo.

Se trata de una apuesta por una energía que todavía no es competitiva, pero que se estima lo será en la próxima década y que exigirá a Marruecos avanzar en el medio plazo en la descarbonización de su economía doméstica, incluyendo el sector eléctrico dominado actualmente por el carbón.

El éxito de la política energética renovable marroquí basada en el hidrógeno verde, y orientada hacia Europa, requerirá una mayor coordinación con España, país clave para la interconexión con Europa, al tiempo que también pretende aprovechar su importante potencial de recursos solares fotovoltaicos y eólicos para convertirse en un *hub* europeo de energía renovable.

Aunque actualmente existe una cierta controversia sobre el uso del hidroducto H2Med para transportar hidrógeno verde hacia el centro de Europa y no simplemente enviar hidrógeno rosa de origen nuclear desde Francia a la península ibérica, es muy probable que para 2030, fecha en que deberá estar operativo, los avances tecnológicos permitan al hidrógeno verde producido en España y Marruecos competir ventajosamente frente al hidrógeno rosa francés.

Ello garantizaría la utilidad de esta infraestructura crítica para exportar hidrógeno verde desde la península ibérica —y Marruecos— a Europa. En el medio plazo, cabe contemplar la creación de un mercado potencial de energías limpias europeas lo suficientemente grande para dos países que cuentan con un considerable potencial solar fotovoltaico y eólico para producir hidrógeno verde a gran escala.

Si bien no parece razonable esperar grandes volúmenes de hidrógeno verde procedentes de Marruecos en el corto y medio plazo, la apuesta europea por este sector energético que se ha visto acelerada por la guerra en Ucrania, incentivará el proceso de descarbonización marroquí y la reconversión de su sector energético orientándolo hacia la exportación. Marruecos debería aprovechar la capacidad de las empresas españolas que sí disponen de la tecnología necesaria para afrontar con garantías el crecimiento del sector que se espera en los próximos años, para fomentar un modelo de cooperación sin competencia feroz, en el que ambos países sean capaces de crecer y prosperar.

Conviene, por tanto, afinar esta apuesta "*win-win*" y anticiparse a la competencia en unos momentos en los que otros proyectos alternativos están surgiendo con fuerza en el horizonte. De lograrlo, se crearía un poderoso efecto sinérgico a través de la creación de un «colchón de intereses» energéticos compartidos, que serviría para amortiguar potenciales tensiones geopolíticas y que resultaría, a la postre, beneficioso económicamente para Marruecos, para Europa y para España.

*Ignacio Fuente Cobo**
Analista Principal IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

19/2023 10 de marzo de 2023

Pilar Rangel

Guerra contra el terror después del 11S: análisis y prospectiva (reedición)

Guerra contra el terror después del 11S: análisis y prospectiva (reedición)

Publicado originalmente en: **Panorama Estratégico 2022**

Editado en Julio de 2022

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.

Palabras clave:

Terror, terrorismo, Dáesh, Al Qaeda, yihadista.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

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 el tráfico de drogas, de armas o de personas o que están involucrados en actividades de extorsión, blanqueo de capitales o redes mafiosas. Unas

[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).

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].

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:

[2] Rangel, P. Nexo entre el terrorismo y el crimen organizado. *Anuario terrorismo yihadista 2019*. OIET.

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 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].

[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.
[4] Alonso, A. (Mayo 2014). La lucha contra el terrorismo en la estrategia de seguridad nacional 2013. *UNISCI Discussion Paper*. N.º 35.

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 compartida, 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

[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

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 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 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

[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.

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 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

[9] Echeverría Jesús, C. (2014). *El Estado Islámico (EI) como grupo terrorista yihadista salafista y otros grupos armados violentos actuando en Irak hoy*. IEEE.

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.

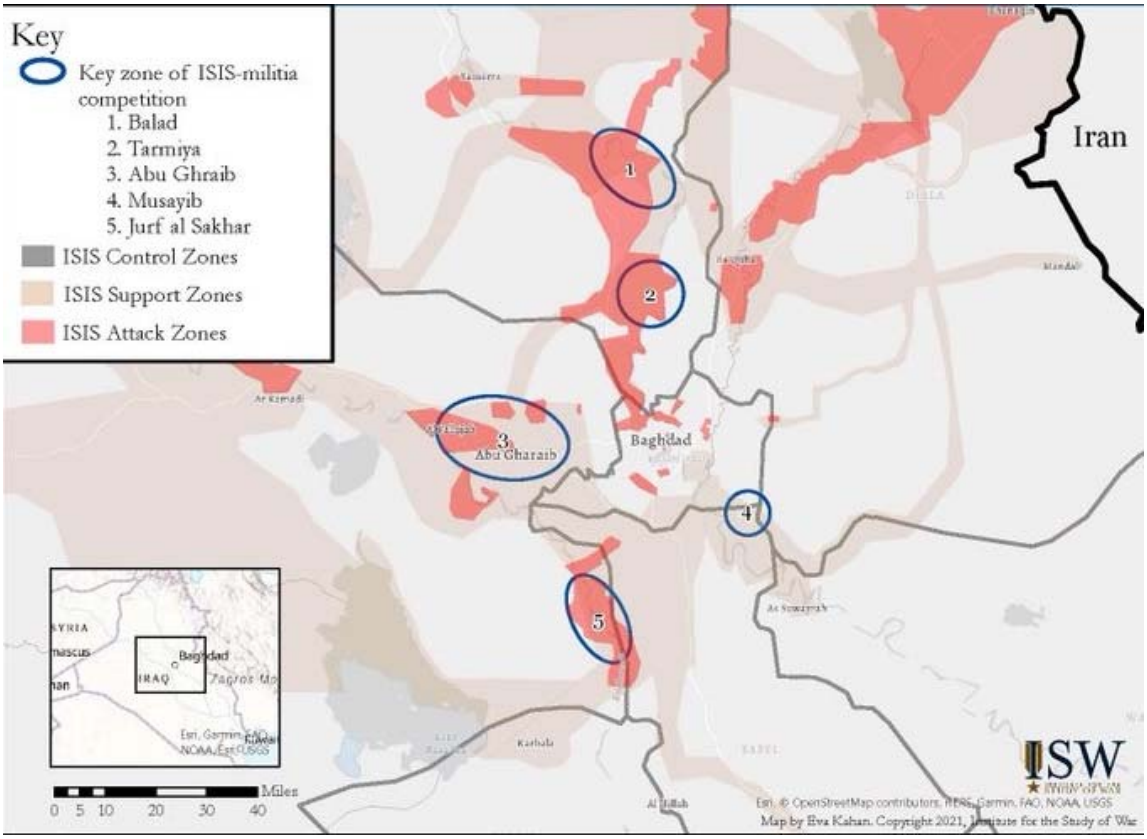


Figura 1. Áreas de influencia del terrorismo yihadista en 2018. Fuente: Stratfor, 2019

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.

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

[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.

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].

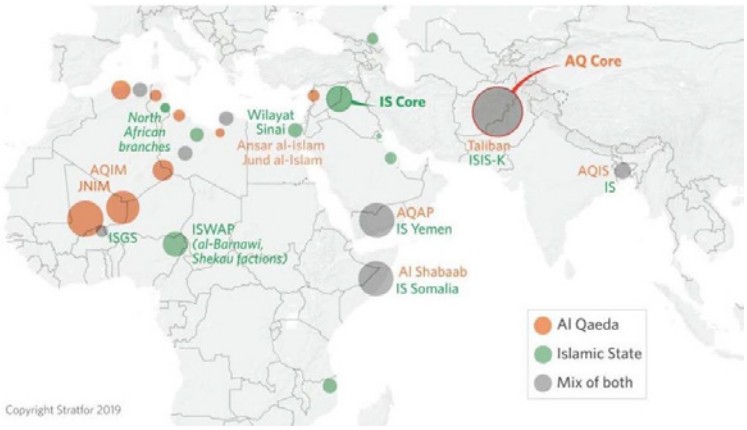


Figura 2 Situación en el Sahel central. Fuente: ACLED, 17 de junio de 2021

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.

[12] *La estabilidad en el Sahel. Un análisis prospectivo*. Documento de Trabajo 05/2018. IEEE.

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].

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

[13] *La estabilidad en el Sahel. Un análisis prospectivo.* Documento de Trabajo 05/2018. IEEE.

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].

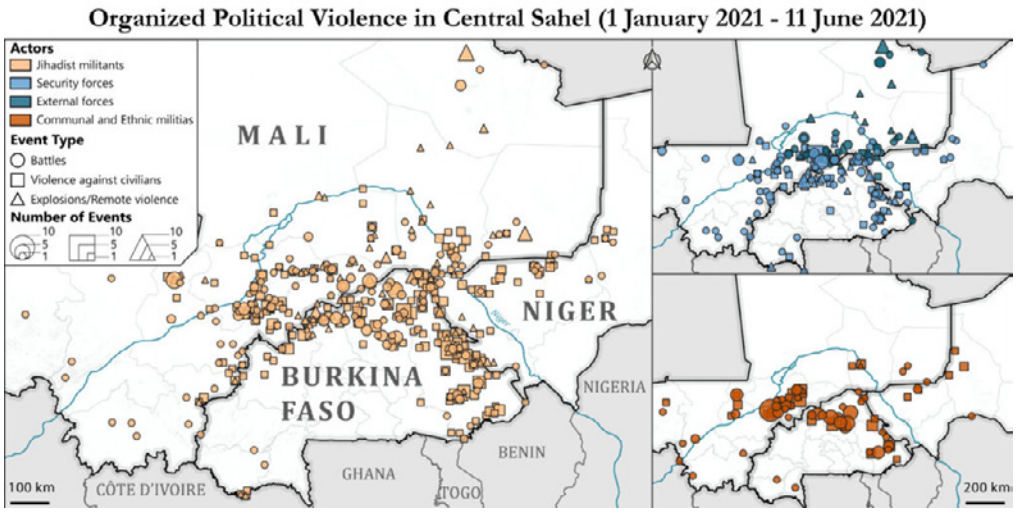


Figura 4. Boko Haram y el Estado Islámico en África Occidental. Fuente: Centro Africano de Estudios Estratégicos, diciembre 2020

[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.

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 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.

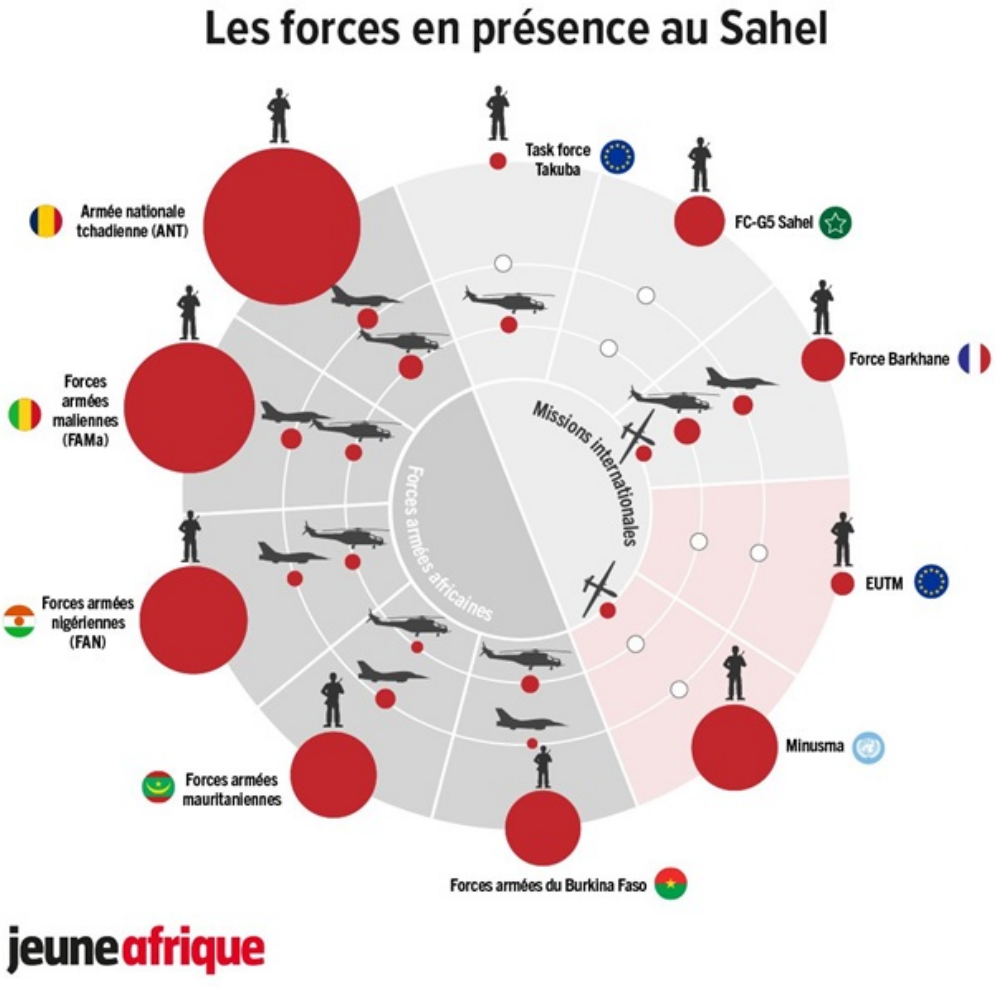


Figura 5. Situación de seguridad de Somalia. Fuente: DW, marzo 2021

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.

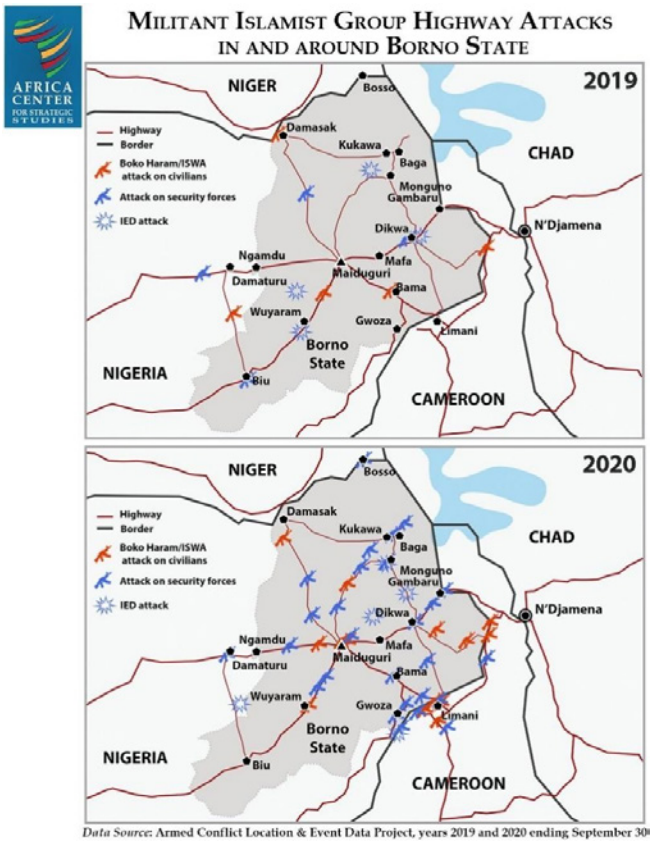


Figura 6. Ataques yihadistas en Cabo Delgado. DSN, mayo 2021

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.

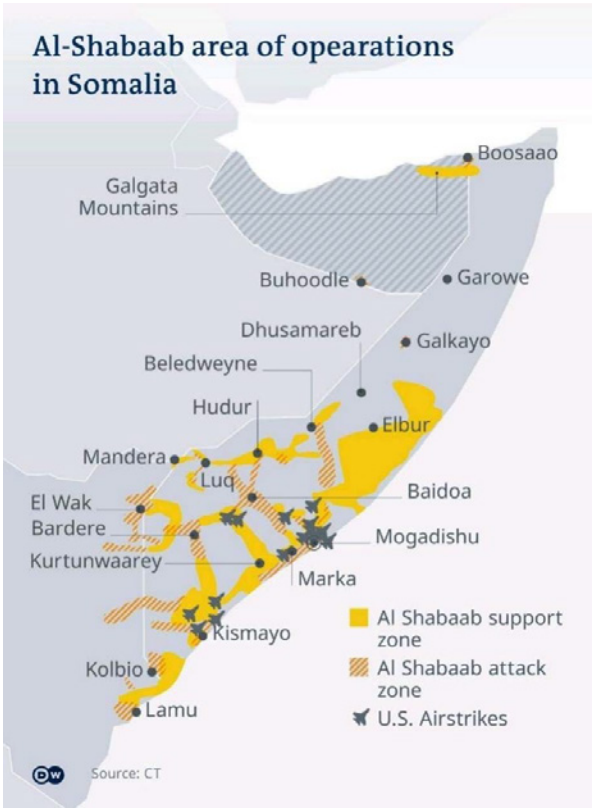


Figura 7. Presencia del grupo islamista Abu Sayyaf en Filipinas. Fuente: US Departament of State, 2017

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.

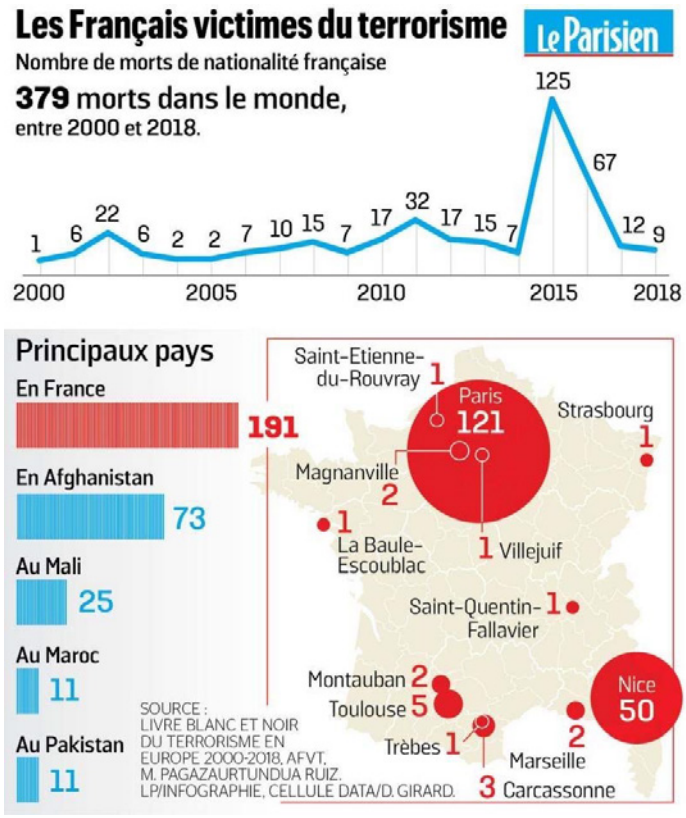


Figura 9. Lucha contra el terrorismo yihadista. Fuente: CGI, 2021

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 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

[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

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 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:

[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.
[20] Moyano y Trujillo. (2013). *Radicalización islamista y terrorismo, claves psicosociales*. Granada. P. 93.

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 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.

Pilar Rangel *
Profesora asociada de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Málaga

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

20/2023 15 de marzo de 2023

Blanca Palacián de Inza

Las aparentes paradojas de la situación de las mujeres en el Sahel

Las aparentes paradojas de la situación de las mujeres en el Sahel

Resumen:

En este documento de trabajo se va a analizar la situación de la mujer en la región del Sahel. A través de las difíciles características del contexto actual en esta zona, se resaltarán algunas de las paradojas que conviven dando forma a la vida y espacios de participación para la mujer, como que su papel en la supervivencia sea central pero a su vez sean colocadas en márgenes periféricos o marginales; que sufran un contexto de violencia tal que las haga vulnerables pero a la vez fuertes y no frágiles; y por último, que a pesar de que las difíciles condiciones vitales que sufren les hagan víctimas de muchas situaciones de injusticia y violencia, sean agentes de cambio y lucha por la paz en sus comunidades.

Palabras clave:

Mujer, Sahel, violencia, agentes de cambio, invertir en mujer, paradojas.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The apparent paradoxes of the situation of women in the Sahel

Abstract:

This working paper will analyse the conditions of women in the Sahel region. Some of the paradoxes that coexist giving shape to life and participation spaces for women through the difficult characteristics of the current context for life in this area will be highlighted: Their role in life and survival is crucial yet they are placed in peripheral or marginal margins; they suffer a context of violence such that they are vulnerable but at the same time strong and not fragile; and lastly, despite the fact that the difficult living conditions they suffer make them victims of many situations of injustice and violence, they are agents of change and fight for peace in their communities.

Keywords:

Women, Sahel, Africa, violence, agents of change, invest in women, paradoxes.

Introducción

Las condiciones en la región objeto de análisis en este documento constituyen retos diarios para la supervivencia de las comunidades. Todas las áreas o parcelas vitales parecen haber empeorado y continuar en trayectoria descendente: la economía, la gobernanza, la salud, los derechos humanos, y todos aquellos sectores de desarrollo y bienestar a los que prestemos atención.

Contemplando la foto como un todo, pero también por las partes en las que podemos dividirla, es obligado hacer referencia a las dificultades especiales que enfrentan las mujeres saheliana en su día a día para sobrevivir. En esta tarea encontramos la paradoja de que son centrales e indispensables para que las comunidades sean capaces de enfrentar y superar crisis cada vez más exigentes, sin embargo, siguen sin poder salir del encasillamiento en papeles marginales de la mano de la exclusión. Su situación es frágil y como consecuencia de ello son vulnerables, pero a la vez son personas fuertes y resilientes de modo que, el papel de víctimas de las violencias, las desigualdades y las circunstancias, si bien se les ajusta, les queda corto porque en muchos casos han sido y son actrices activas, agentes de cambio y de paz.

El contexto saheliano

Delimitación del Sahel

El Sahel es una región geográfica y sociocultural que a lo largo de la historia ha tenido varias definiciones y que, incluso hoy en día, sus condiciones y límites son tan inestables que se concibe[1] una aproximación «fluida»[2] a esta área.

Pese a la propuesta de esta definición «líquida» a tenor de las condiciones tan cambiantes de la región, podemos decir que esta, en sentido extenso, se encuentra conformada por una amplia franja de terreno árido que se extiende, de oeste a este, entre el Atlántico y el mar Rojo, y que, de norte a sur, separa el desierto del Sáhara de las áreas boscosas más al sur del continente. Engloba parte del territorio de Senegal, Gambia, Malí, Burkina Faso, Níger, Chad y Eritrea, junto con el sur de Mauritania, el

[1] VV. AA. «Il respiro del Sahel. Rappresentazioni di uno spazio in movimento», *Rivista Geografica Italiana*. 2022. Disponible en: https://doi.org/10.3280/rgioa1-2022oa13366 citado en: Africa Platform (europa.eu)
[2] En la línea de la «modernidad líquida» definida por Zygmunt Bauman, que se refiere a una sociedad que comparte de las cualidades de los fluidos: la levedad, la liviandad, la inconstancia, la movilidad, la fluidez y el cambio. BAUMAN, Z. *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2003.

Nota: Todos los enlaces están disponibles a fecha 14 de marzo de 2023.

norte de Nigeria y Camerún y el centro de Sudán. Sahel significa «borde» o «costa» en árabe haciendo referencia a constituir, precisamente, la orilla sur del gran desierto del Sáhara, orilla que en su concepción más amplia abarcaría 12 países con realidades muy diferentes.

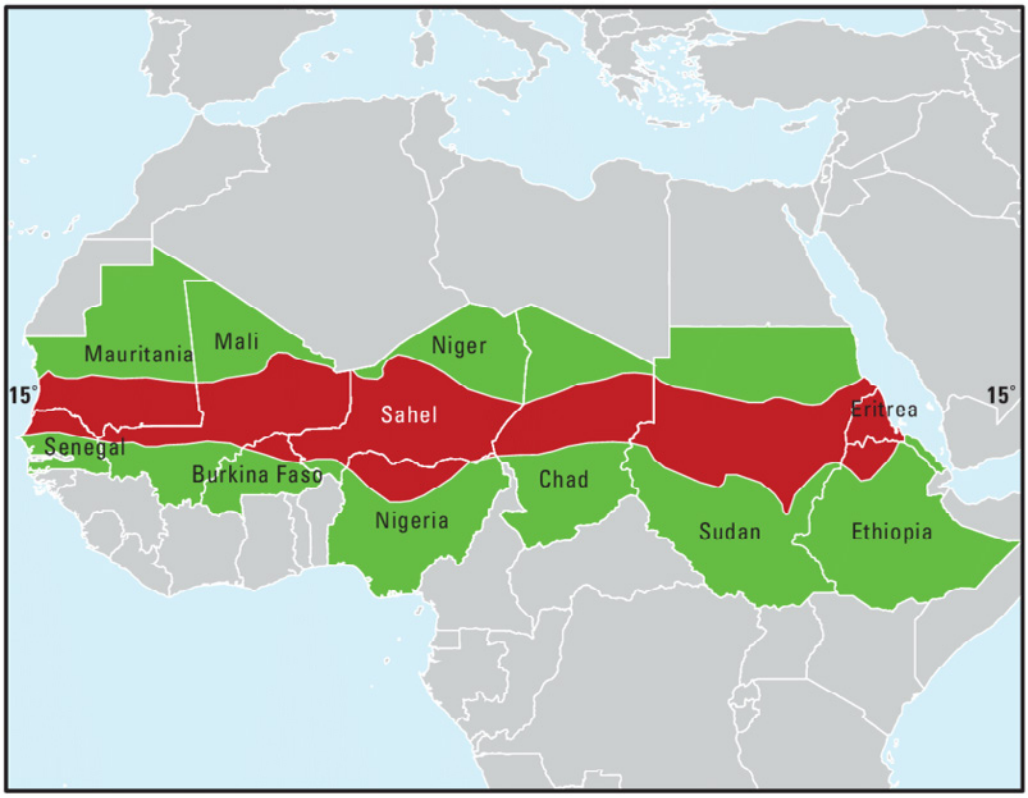


Figura 1. Mapa con la concepción amplia del Sahel en color marrón

No obstante, en este documento de trabajo nos referiremos a una extensión menor, la más utilizada, y que resulta más homogénea cultural, histórica y económicamente hablando. De este modo, el término Sahel hará referencia a lo que el diplomático Ángel Losada denomina *Sahel institucional*, pues incluye a los países que desde 2014 forman parte de la organización G5 Sahel: Mauritania, Malí, Níger, Burkina Faso y Chad[3].

[3] LOSADA FERNÁNDEZ, Ángel. «El Sahel: un enfoque geoestratégico», *Real Instituto Elcano*, *ARI 95/2018*. Disponible en: El Sahel: un enfoque geoestratégico - Real Instituto Elcano

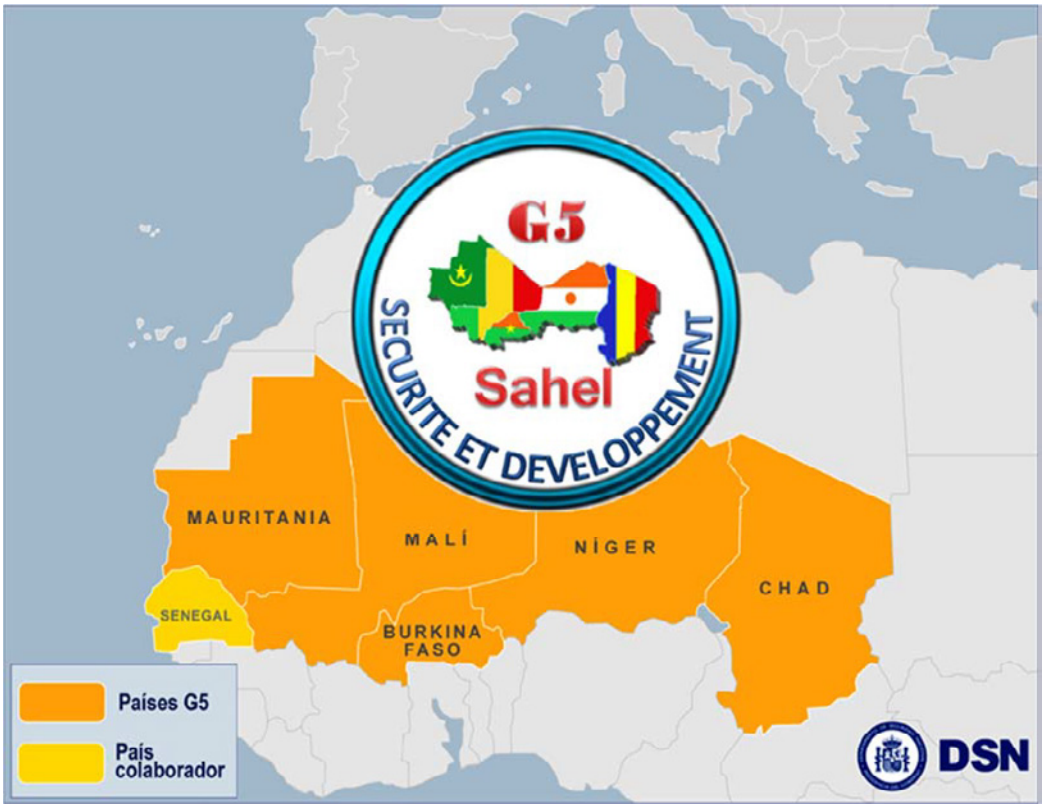


Figura 2. Mapa del «Sahel institucional» o países miembros del G5. Fuente: Gobierno de España. Departamento de Seguridad Nacional

Esta acepción limitada del Sahel tiene mayor coherencia pues agrupa a países que comparten similitudes históricas (fueron sedes de los imperios saheliano del pasado), políticas (comparten un legado político basado en sistemas presidenciales centralizados), económicas, culturales y sociales (de herencia francesa y en convivencia con el islam como religión mayoritaria).

Se suele hablar de «tormenta perfecta»[4] para referirse a la situación del Sahel puesto que conviven varios factores de riesgo, dando lugar a una situación que puede considerarse catastrófica. De entre ellos, podemos destacar la pobreza o los efectos del

[4] En el ámbito diplomático: LOSADA FERNÁNDEZ, A. *Op. cit.*; periodístico: RODRÍGUEZ, María. «Sahel's worst hunger season, a perfect storm». *Atalayar*, julio 2021. Disponible en: Sahel's worst hunger season, a perfect storm | Atalayar - Las claves del mundo en tus manos; y académico: MORTEN, Boas. *Sahel: The Perfect Storm*. Ed. C Hurst & Company Publishers Limited, 2023.

cambio climático, que se agravan gracias a condiciones más estructurales como la gobernanza, la fragilidad económica, política y social. Estas condiciones, a su vez, propician la presencia de actores relacionados con el terrorismo yihadista salafista, los tráficos ilícitos y las violencias intercomunitarias, rémoras estas a la seguridad y cada vez más interrelacionadas entre sí[5].

Condiciones de inseguridad en el Sahel

La zona del Sahel que acabamos de definir ha vivido siempre en un complejo equilibrio ahora roto por factores como el notable crecimiento demográfico, la escasez de recursos naturales y las dificultades de gobernabilidad. A estos se unen otros de mayor desestabilización aún, como son la actividad terrorista —especialmente yihadista— o las ambiciones de potencias extranjeras en la región[6].

En el contexto de crisis regional que vive la zona del Sahel encontramos muchas amenazas y riesgos a la seguridad, como son el conflicto armado, la presencia de grupos terroristas, el crimen organizado, la inestabilidad económica, la generalización de la violencia y los flujos migratorios. También encontramos otros factores, como el cambio climático, la falta de gobernanza y los golpes de Estado[7] o la pobreza, que hacen de potenciadores de los mismos.

Según el *Panorama regional de necesidades humanitarias y financieras para la crisis del Sahel* de abril 2021[8], que tenía en cuenta a los países de lo que podríamos llamar, de oeste a este, Sahel occidental y central (pero no a Etiopía, Eritrea y Sudán), elaborado por la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)[9], que reflejaba los datos actualizados del *Marco harmonizado para el Sahel*, 14 millones de personas estaban en situación de inseguridad alimentaria en fase de crisis y urgencia. Además, 1,6 millones de niños y niñas sufrían malnutrición severa; 5,3 millones de personas se habían visto obligadas a emprender un desplazamiento forzado

[5] ECHEVERRÍA, Carlos. «El Sahel. Tráfico y terrorismo», en *El Sahel y G5: desafíos y oportunidades. Cuaderno de Estrategia 202.* Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 101. Disponible en: Cuadernos de Estrategia 202. El Sahel y G5: desafíos y oportunidades (ieee.es)
[6] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *¡El Sahel en llamas!: ¿Vuelta al caudillismo?* Documento de Análisis IEEE 61/2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA61_2022_PEDSAN_Sahel.pdf
[7] Golpes de Estado: Malí en agosto de 2020 y mayo de 2021, en el Chad en abril de 2021, en Guinea Conakry en septiembre de 2021, y en Burkina Faso en enero de 2022.
[8] Sahel crisis: Humanitarian Needs and Requirements Overview, 2021. Disponible en: https://reliefweb.int/report/burkina-faso/sahel-crisis-humanitarian-needs-and-requirements-overview-2022
[9] Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. OCHA (unocha.org)

(desplazados internos y refugiados) y 29 millones de personas (de los 121 totales) en situación de necesidad de asistencia y protección. De los nueve países que conforman la región del Sahel estudiada en este informe de OCHA, cuatro están entre los últimos diez de la lista del *Informe sobre desarrollo humano* publicado en 2020, entre ellos Malí y Níger.

El incremento poblacional promedio del 3,375 % anual de estos dos países sitúa a toda la región como una de las zonas con mayor crecimiento demográfico del mundo; se espera que para 2030 la población alcance los 438,325 millones de personas. Sin embargo, este incremento no va acompañado de un crecimiento económico paralelo, lo que supone un grave riesgo para la población en mayor situación de vulnerabilidad que sufre el deterioro de sus condiciones de vida por la falta de servicios básicos y los graves conflictos internos.

La generalización de la violencia viene posibilitada por la proliferación de armas de fuego en la región. El tráfico de estas se puede rastrear con origen incluso en Francia, pero parece que la gran mayoría de ellas proceden del propio continente y en concreto de Libia. Todo parece indicar que provienen de las propias fuerzas armadas nacionales, ya sea por su captura en el campo de batalla, por robo o por compra a individuos corruptos de los ejércitos[10].

La extrema vulnerabilidad del Sahel ha quedado en evidencia debido al impacto de los desplazamientos forzados causados por la violencia generalizada y desenfrenada perpetrada por grupos insurgentes armados y bandas criminales[11].

Además, desde 2016, la región saheliana ha registrado un aumento considerable del número de atentados terroristas que ha sufrido. La situación más difícil, a este respecto, es la de Burkina Faso, donde se calcula que los grupos yihadistas ya controlan el 40 % del territorio, incluyendo extensas zonas rurales del norte y el este del país.

Semejantes dificultades han empujado a la población al desplazamiento, con las consecuencias humanitarias que estos movimientos suponen incluso más allá de los límites del área saheliana[12].

[10] NACIONES UNIDAS. UNODC. «Firearms trafficking in the Sahel». 2023. Disponible en: Reliefweb

[11] NACIONES UNIDAS. ACNUR. «Un triste hito: la violencia en el Sahel ha provocado el desplazamiento de 2 millones de personas dentro de sus propios países». Enero 2021. Disponible en: ACNUR - Un triste hito: la violencia en el Sahel ha provocado el desplazamiento de 2 millones de personas dentro de sus propios países

[12] WILSON CENTER. «Converging Risks: Demographic Trends, Gender Inequity, and Security Challenges in the Sahel», *New Security Brief*, n.º 3. 2022. Disponible en:

Por tanto, estas condiciones pueden considerarse los desencadenantes de una tormenta perfecta que provoca la dificultad, si no la imposibilidad, de sobrevivir de la población de manera general, y de las mujeres y niñas de manera particular, como veremos en este documento. En este contexto las féminas, además, ven notablemente incrementado el riesgo de sufrir todo tipo de violencia[13].

Situación de las mujeres en el Sahel

Género y mujer. Paradoja 1: centrales e indispensables pero marginales y excluidas

A pesar del papel socioeconómico esencial y central de las mujeres para sus comunidades, pues son las heroínas de la lucha por la supervivencia[14], como posteriormente se recoge en un epígrafe dedicado a la economía, se ven marginalizadas y a menudo privadas de sus derechos fundamentales viviendo así una situación doble de protagonismo y marginalización, de centralidad y periferia.

En la zona estudiada del Sahel, las desigualdades de género son muy acusadas. Conviene aclarar que, cuando hablamos de desigualdades de género, de manera indirecta nos estamos refiriendo al trato desfavorable recibido por las mujeres, pero esto no quiere decir que las palabras «género» y «mujer» sean sinónimos, sino que las desigualdades suelen inclinar la balanza de manera negativa hacia las féminas.

El género es un constructo dinámico y no universal, formado por las creencias sociales sobre las funciones, comportamientos y actividades que ha de tener un hombre o una mujer, por tanto, todos tenemos género, no solamente las mujeres, aunque de su lado recaigan más las desigualdades y los abusos.

En esta línea se puede constatar cómo en los últimos años han aumentado en la zona del Sahel las violencias basadas en el género. Estas actúan con dureza en el ámbito doméstico, pero también en el económico, el político y, especialmente, en el sanitario. En este último ámbito su impacto es grave en prácticas extendidas tales como la ablación

Converging_Risks_Demographic_Trends_Gender_Inequity_and_Security_Challenges_in_the_Sahel .pdf (wilsoncenter.org)

[13] NACIONES UNIDAS. OCHA. «Sahel Crisis: Humanitarian Needs and Requirements Overview». Abril 2021. Disponible en: Sahel Crisis: Humanitarian Needs and Requirements Overview (April 2021) - Burkina Faso | ReliefWeb

[14] BOSSARD, Laurent. «Les femmes sahéliennes, à la fois centrales et marginales», *iD4D*. 25 de junio de 2018. Disponible en: https://ideas4development.org/femmes-saheliennes-centrales-marginales/

genital femenina, los matrimonios forzosos, los embarazos precoces, la violencia física y psíquica, la falta de recursos económicos y la inexistencia de infraestructuras y personal médico adaptado a las necesidades de mujeres, niñas y adolescentes.

Dificultades, desigualdades y violencias que sufren las mujeres. Paradoja 2: vulnerables y fuertes

Laurent Bossard, director de la Secretaría del Club de Sahel y de África Occidental (SWAC) de la OCDE, se refiere a la segunda paradoja que vamos a resaltar y que viven las mujeres sahelianas: a pesar de su papel socioeconómico central en las comunidades, siguen marginadas incluso, a menudo, privadas de sus derechos fundamentales.

Según el Informe del año 2018 sobre el lugar de la mujer en las instituciones sociales de África occidental publicado por esta misma Secretaría, el 17 % de los hombres de África occidental piensa que es inaceptable que una mujer trabaje fuera de casa. Sin embargo, y este es un ejemplo claro de la paradoja mencionada en este apartado, tanto en la economía diaria como frente a las crisis, el papel de la mujer saheliana es central, mientras que su posición social sigue siendo marginal. Lamentablemente no es solo marginal su posición social. Las mujeres y las niñas encuentran mayores dificultades en comparación con los varones para acceder a servicios sociales básicos, para asistir a la escuela, sufren altas tasas de mortalidad, tienen escasa o nula capacidad política, sufren desigualdades económicas, tienen bajo o nulo acceso a los recursos y un largo etcétera sembrado de dificultades.

A pesar de estas circunstancias vitales tan difíciles, no es correcto afirmar que las mujeres sahelianas son frágiles[15]. En todo caso, es más correcto decir que el contexto en el que viven hace que su seguridad y bienestar sea frágil. El término más adecuado para describir a las personas no es aquel, sino «vulnerable»[16], que si bien está relacionado con la fragilidad consideramos que esta se refiere con más propiedad al contexto y no a la persona.

[15] Según la RAE: Del latín *fragīlis.*
1. Quebradizo, y que con facilidad se hace pedazos.
2. Débil, que puede deteriorarse con facilidad. Tiene una salud frágil.
3. Dicho de una persona: De escasa fuerza física o moral.

[16] Del latín tardío *vulnerabĭlis,* y este del *vulnerāre* 'herir' y *-bĭlis* '-ble'.
1. Que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente.

Algunos elementos que inducen y agravan esta vulnerabilidad son el analfabetismo, el matrimonio infanto-juvenil, la alta tasa de natalidad y el limitado acceso a servicios básicos nombrados anteriormente y otros muchos que vamos a contemplar en este trabajo. Las mujeres del Sahel son consideradas heroínas en la lucha por la supervivencia, así que no se puede afirmar que sean crónicamente frágiles[17].

Economía

Atendiendo a los indicadores que miden la tasa de empleo vulnerable, de acceso al crédito o al suelo, podemos concluir que las mujeres están más expuestas a la pobreza que los hombres, puesto que encuentran barreras específicas para ellas a la hora de adentrase en estos terrenos.

Por otro lado, son las mujeres quienes llevan la carga del trabajo doméstico y los cuidados de niños y ancianos, lo que limita exponencialmente el tiempo que pueden dedicar a actividades remuneradas[18].

El 68 % de las mujeres saheliana activas trabajan en el sistema alimentario y cada vez más en actividades no agrícolas. De este modo, en el año 2018 representaban el 88 % de la mano de obra empleada en la venta de comida callejera, el 83 % en el procesamiento de alimentos y el 72 % en el comercio de productos de alimentación[19].

En cuanto a la participación de las mujeres en el emprendimiento, según Diyé Ba[20], coordinadora de la Plataforma de Mujeres G5 Sahel, existen dos obstáculos principales: el acceso a la financiación y la falta de formación.

La crisis climática actual[21] está afectando a todo el Sahel de manera pronunciada, puesto que al ser una región semiárida depende en gran medida de la agricultura de subsistencia y del pastoreo. En este sentido, las desigualdades de género hacen más pronunciadas las dificultades de las mujeres para la adaptación y la resiliencia. Esto es

[17] Como hace, por ejemplo, el artículo de BOSSARD, Laurent. *Op. cit.*
[18] DOSSO, Aïssatou Aïda. "«nvestir dans les femmes au Sahel crée un impact multidimensionnel positif sur l'ensemble de la société», *Alliance Sahel*. Marzo de 2022. Disponible en: Egalité de genre au Sahel: défis et opportunités (alliance-sahel.org)
[19] Allen, T., P. Heinrigs and I. Heo. «Agriculture, alimentation et emploi en Afrique de l'Ouest», *Notes ouest-africaines*, No. 14. OECD Publishing, Paris, 2018. https://doi.org/10.1787/56d463a9-fr.
[20] RODEMBOURG, Noëlle «Principal défi des femmes Sahéliennes "Accès à l'éducation" selon Mme BA Coordinatrice de la plateforme des femmes du G5 Sahel», *G5 Sahel*. 15 de diciembre de 2022. Disponible en: Principal défi des femmDiyées Sahéliennes » Accès à l'éducation » selon Mme Diyé BA Coordinatrice de la plateforme des femmes du G5 Sahel – Accueil Secrétariat exécutif du G5 Sahel
[21] MCOMBER, C. «Women and climate change in the Sahel», *West African Papers*, No. 27. OECD Publishing, Paris, 2020. https://doi.org/10.1787/e31c77ad-en

debido a que se encuentran barreras estructurales o normativas que les impiden acceder a recursos que les permitirían recuperarse de un momento de estrés climático o incluso prepararse para uno próximo[22].

Violencia

La situación de crisis casi general que vive la región ha acentuado la violencia contra las mujeres, tanto en el ámbito doméstico como público, a pesar de la legislación existente en muchos países. Las violencias de género, que constituyen una violación de los derechos humanos, alcanzan las tasas más elevadas del mundo en el Sahel central[23].

Aunque ha habido esfuerzos encaminados a limar las desigualdades, al menos en el marco legislativo, otra cosa muy distinta es saltar los impedimentos establecidos por la costumbre. Un ejemplo de los esfuerzos mencionados tuvo lugar en 2017, cuando los países miembros de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO[24]) aprobaron unas recomendaciones para actualizar los derechos de las mujeres y los hombres: derecho a la educación, derecho a no ser obligado a contraer matrimonio demasiado joven, derecho a no ser mutilado o golpeado, derecho a la propiedad de la tierra, derecho a heredar, etc.[25].

La violencia de género se sostiene en muchas ocasiones en este tipo de desigualdades. Se trata de un problema de poder, salud y protección que amenaza la supervivencia.

De entre las violencias directas ejercidas en el Sahel contra la población, destacaremos la violencia política dirigida a las mujeres (PVTW, por sus siglas en inglés, Political Violence Targeting Women)[26] que está alcanzando niveles que se consideran sin precedentes. Esta violencia política es aquella constituida por actos violentos cuya

[22] Ibídem.
[23] OCHA. «Les violences basées sur le genre dans le Sahel central - Document de plaidoyer pour la Réunion Ministérielle sur le Sahel Centrale du 20 Octobre 2020». 2020. Disponible en: Les violences basées sur le genre dans le Sahel central - Document de plaidoyer pour la Réunion Ministérielle sur le Sahel Centrale du 20 Octobre 2020 - Burkina Faso | ReliefWeb.
[24] Los Estados miembros de esta comunidad son: Benín, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bisáu, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.
[25] BOSSARD. *Op. cit.*
[26] ACLED. «Violence targeting women in politics: trends in targets, types, and perpetrators of political violence». Diciembre de 2021. Disponible en: https://reliefweb.int/report/world/violence-targeting-women-politics-trends-targets-types-and-perpetrators-political

intención es evitar a las mujeres ejercer sus derechos políticos. Puede tomar diferentes formas como violencia física, sexual o psicológica[27].

Otro tipo de violencia, que a su vez puede coincidir con la anterior, muy extendida en la región objeto de atención de este trabajo, es la violencia sexual basada en el género (GBSV, por sus siglas en inglés, Gender Based Sexual Violence). Esta violencia, al igual que la política, es multiforme y prácticamente ubicua pues atendiendo al caso de Malí como ejemplo, puede perpetrarse a manos de las Fuerzas Armadas del país, de los grupos terroristas o incluso de los grupos de autoprotección ciudadana. Es especialmente relevante cuando esta violencia concurre con los movimientos de población en los que la vulnerabilidad de mujeres y niñas se acrecienta. El caso más paradigmático actualmente es el de la población de Burkina Faso[28].

Ámbito social. Educación

La dimensión social atiende a parcelas como la educación y la salud. En lo relativo a la educación, encontramos grandes diferencias en las tasas de alfabetización y escolarización entre hombres y mujeres. De manera general, las mujeres tienen menores conocimientos escolares lo que les hace menos competitivas en el terreno laboral.

Según Diyé Ba, las dificultades a las que se enfrentan las mujeres sahelianas son numerosas pero el acceso a la educación es el principal desafío que han de afrontar[29]. El acceso a la educación es la vía para paliar otras lacras sociales que dañan a las mujeres como el matrimonio a edades muy tempranas o las desigualdades económicas y la pobreza. La educación se convierte en la puerta a posibilidades de mejoras en el futuro.

[27] NACIONES UNIDAS. UN WOMEN. *Preventing violence against women in politics*. 2021. Disponible en: Guidance-note-Preventing-violence-against-women-in-politics-en.pdf (unwomen.org)
[28] NACIONES UNIDAS. «Violence basée sur le genre. Revue des Données Secondaires Burkina-Faso. Novembre 2022». *Gender-Based Violence Area of Responsibility*. Disponible en: 2022 GBV Secondary Data Review Burkina Faso _ final_WCAR-UNFPA-REGA_0.pdf (gbvaor.net)
[29] RODEMBOURG, Noëlle. *Op. cit.* 15 diciembre 2022.

Ámbito social. Salud

La seguridad de la salud se define como las actividades necesarias, tanto proactivas como reactivas, para minimizar el peligro y el impacto de los eventos agudos de salud pública[30].

En materia de salud también encontramos desigualdades de género, algunas de profundo calado como la mutilación genital femenina o las dificultades en el acceso de las mujeres a la atención de la salud sexual y reproductiva. Estas desigualdades son de especial gravedad si tenemos en cuenta que los indicadores de salud de la región del Sahel son los peores del mundo. Así, tiene una de las tasas de mortalidad materna más altas del mundo con 856 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, debido al acceso deficiente a la atención de la salud materna y reproductiva, así como a una alta prevalencia de matrimonios precoces. De esta situación es imposible salir estando a merced de ataques armados contra la población civil, los centros de salud y las escuelas; y de fenómenos como las sequías o la degradación de la tierra[31].

La salud mental es también un tema de especial relevancia con su propia discriminación de género, pues la mayoría de las mujeres del continente africano no tienen acceso a servicios relacionados con estas dificultades[32]. Tampoco para los hombres es sencillo encontrar ayuda y es comprensible si tenemos en cuenta que se calcula que en 2017 en el continente africano había un profesional de la psiquiatría y otro de la psicología por cada millón de personas[33].

[30] NACIONES UNIDAS. WORLD HEALTH ORGANIZATION. Health security (who.int)
[31] NACIONES UNIDAS. WORLD HEALTH ORGANIZATION. «WHO releases more than US$ 8 million for the Sahel's humanitarian response». Abril de 2022. Disponible en: WHO releases more than US$ 8 million for the Sahel's humanitarian response | WHO | Regional Office for Africa
[32] MAYBERRY, Sean. «4 facts you didn't know about mental health in Africa», *World Economic Forum*. Agosto de 2021. Disponible en: 4 facts you didn't know about mental health in Africa | World Economic Forum (weforum.org)
[33] ÁLVARO NAVARRO, María. «30 millones de africanos sufren depresión», *El País*. Abril de 2017. Disponible en: 30 millones de africanos sufren depresión | Planeta Futuro | EL PAÍS (elpais.com)

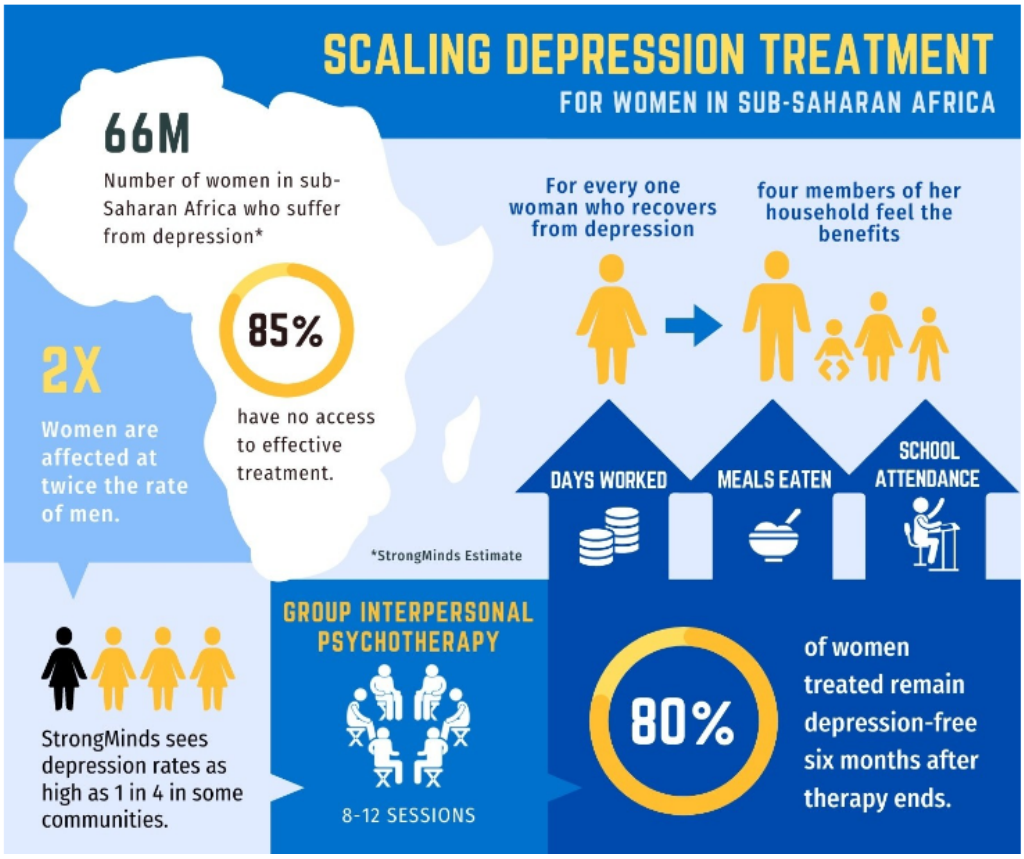


Figura 3. Datos sobre la depresión femenina en el África subsahariana. Fuente: StrongMinds

Los conflictos armados, el genocidio, la violencia y el hambre están causando importantes desafíos en África respecto a la salud mental. Tras las emergencias humanitarias, las tasas de trastornos mentales se duplican.

La Organización Mundial de la Salud define a este incremento de la enfermedad mental como la crisis silenciosa, ya que en muchas ocasiones es tratada como de baja prioridad, centrándose la financiación y el apoyo en las enfermedades físicamente transmisibles o la malnutrición[34].

[34] VADILLO, Airam. «Los olvidados de los olvidados: La salud mental en África», *Psyciencia*. 2016. Disponible en: Los olvidados de los olvidados: La salud mental en África * Psyciencia

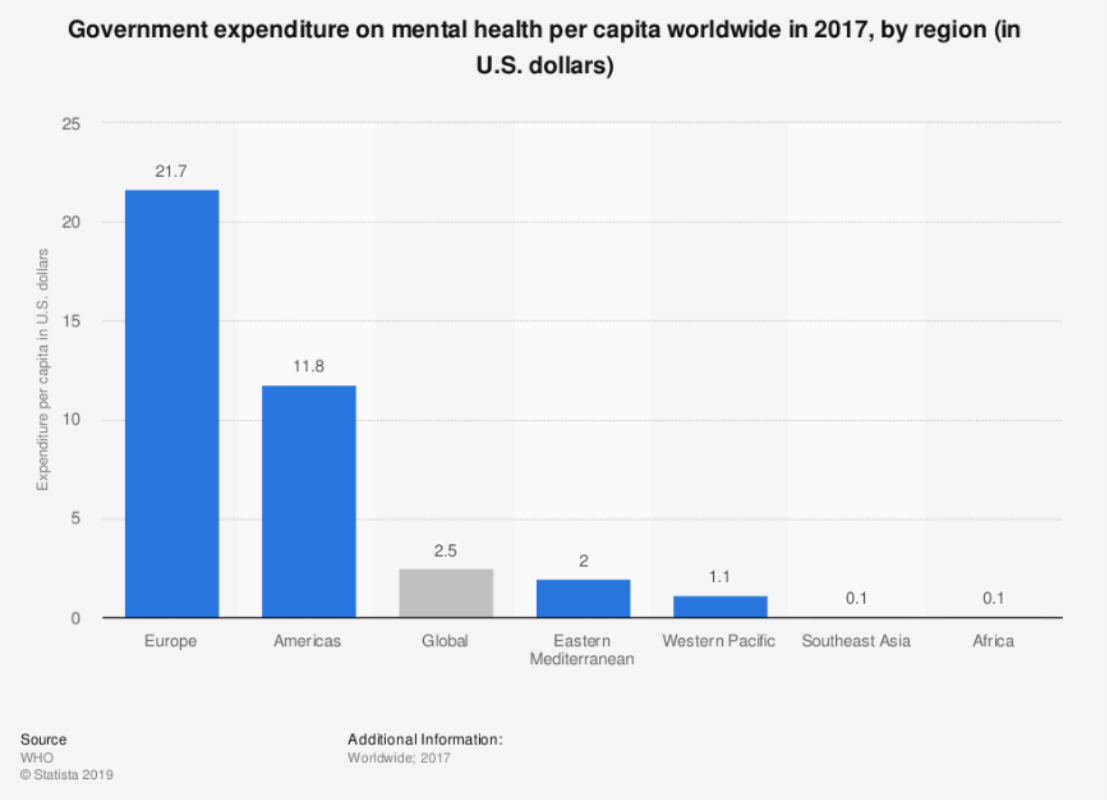


Figura 4. Gasto gubernamental en salud mental por persona y por regiones, en el mundo en 2017. En dólares americanos. Fuente: World Economic Forum

Política

La participación de las mujeres africanas en la vida política ha mejorado en los últimos años en algunos países, sobre todo en lo concerniente a la representación parlamentaria. Sin embargo, sigue siendo escasa y no permite que tengan un impacto en los organismos de toma de decisiones, a menos que sus posturas sean compartidas y apoyadas por los hombres[35]. En otros niveles de la estructura de los países, como en los niveles ejecutivo, legislativo y judicial, a pesar del establecimiento de cuotas, la representación de la mujer también es muy baja. Tan solo un 20 % de las carteras ministeriales de los países del G5 Sahel están ocupadas por mujeres.

[35] RODEMBOURG, Noëlle. *Op. cit.* 15 de diciembre de 2022.

Proyectos. Paradoja 3: víctimas y actrices de cambio

Como se ha ido desgranando en este trabajo las situaciones que viven las mujeres sahelianas son extremadamente difíciles y, en muchas ocasiones, son víctimas de desigualdades incompatibles con la mejora de las condiciones de vida o incluso la subsistencia. Cabe destacar el impacto de todo tipo de violencia en sus vidas. Pero, además de víctimas, las mujeres en el Sahel también son actrices de cambio y de paz y tienen enorme influencia en su entorno.

Según la coordinadora de la Plataforma de Mujeres del G5 Sahel, las mujeres de esta región llevan mucho tiempo contribuyendo a la resolución de conflictos y al restablecimiento de la paz. Las mujeres del Sahel son verdaderos agentes de cambio[36].

Por este motivo, las distintas organizaciones que operan en la región encuentran que el futuro pasa por invertir en proyectos de desarrollo para mujeres. Se trata de una inversión estratégica, puesto que hacerlo beneficia a todos los miembros de los hogares.

En esta línea, los proyectos de Alianza Sahel[37] tienen en cuenta esta inversión estratégica, pues ha quedado patente durante años que el retorno de la inversión en mujeres es muy alto, porque hay un beneficio intergeneracional directo. Invertir en proyectos relacionadas con la mejora de la calidad de vida de las mujeres es una estrategia que permite resultados a largo plazo, porque una mujer empoderada invertirá más en la nutrición y educación de sus hijos.

Otros proyectos en la región a destacar son las «yayes daara» en Senegal[38] o la red de Talitha Kum a iniciativa de las congregaciones religiosas femeninas en todo el mundo para luchar contra la trata y la explotación de personas[39], el Proyecto de Empoderamiento y Dividendo Demográfico de la Mujer en el Sahel[40] (SWEDD, por las

[36] RODEMBOURG, Noëlle «Quand on dit que la femme est agent de changement, au Sahel ce n'est pas qu'un slogan!», *G5 Sahel*. 16 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.g5sahel.org/quand-on-dit-que-la-femme-est-agent-de-changement-au-sahel-ce-nest-pas-quun-slogan/
[37] DOSSO, Aïssatou Aïda. *Op. cit.*
[38] VÁZQUEZ MARTÍN, A. «Las 'yayes daara', las madres senegalesas que amparan a los niños 'talibés' de las escuelas coránicas», Blog: África no es un país, *El País*. Disponible en: Las 'yayes daara', las madres senegalesas que amparan a los niños 'talibés' de las escuelas coránicas | África No es un país | Planeta Futuro | EL PAÍS (elpais.com)
[39] OBRAS MISIONALES PONTIFICIAS. «La red de Talitha Kum se extiende a Mali». Febrero de 2023. Disponible en: La red de Talitha Kum se extiende a Mali - Obras Misionales Pontificias - OMP
[40] Ver información de este proyecto en la web del Banco Mundial: https://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2019/09/18/coming-together-to-help-african-girls-create-a-brighter-future

siglas en inglés), que cuenta con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Fundación Bill y Melinda Gates y otros socios para el desarrollo; la red de apoyo entre desplazadas internas y las comunidades de acogida llamada Femmes Battantes en Burkina Faso[41]; o la aplicación *the sorority* para el teléfono móvil, de ayuda mutua contra las violencias a las mujeres[42].

Conclusiones

Las condiciones de vida en la franja del Sahel no paran de empeorar desafiando el concepto de «tormenta perfecta» por parecer que lo traspasa. En esta difícil situación, la vida de las mujeres y las niñas se encuentra con mayores obstáculos de acceso a todo tipo de servicios o recursos. Y estas dificultades se sustentan en desigualdades de género que, una vez más, inclinan la balanza de forma desfavorable hacia el lado de las mujeres.

Hay aparentes paradojas de la situación de la mujer en el Sahel. Son aparentes porque son realidades que conviven naturalmente y que no tienen por qué ser excluyentes ni en lo conceptual ni en el terreno. Por otra parte, no son exclusivas del contexto saheliano. Estas paradojas, como hemos visto en este trabajo, son que las mujeres sahelianas sean a la vez centrales y marginales, indispensables y excluidas, vulnerables y fuertes, y sobre todo víctimas, pero agentes de cambio.

La igualdad de género no solo es un derecho humano, sino que constituye en sí mismo un elemento fundamental de la seguridad inclusiva. Existen abundantes estudios académicos y evidencias empíricas que demuestran que el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género están directamente relacionados con el desarrollo, la estabilidad y la paz.

De igual manera, el desarrollo y prosperidad del Sahel incide de manera directa en el bienestar y seguridad de los países vecinos, como es España.

[41] Información de este Proyecto en la web: Femmes Battantes - Réseau Social Réel - Femmes Battantes (femmes-battantes.fr)
[42] Página Web de The Sorority Foundation: ACCUEIL | Jointhesorority

Por tanto, cerrando el círculo, invertir en el desarrollo y bienestar de las mujeres redundará en el de la región y este en el de los países vecinos. Si invertir en mujer es una acción estratégica considerada rentable y beneficiosa, invertir en la mujer del Sahel es doblemente estratégico por su impacto y por su proximidad a nuestras fronteras.

*Blanca Palacián de Inza**
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

21/2023 17 de marzo de 2023

Pedro Sánchez Herráez

Líbano: ¿crónica de un conflicto perpetuo? (reedición)

Líbano: ¿crónica de un conflicto perpetuo? (reedición)

Publicado originalmente en: Panorama geopolítico de los conflictos 2022

Editado en Diciembre de 2022

Resumen:

El Líbano, antaño conocido como la Suiza de Oriente, lleva décadas sumido en un proceso de crisis y degradación creciente de la calidad de vida de sus habitantes y de su propia viabilidad como nación.

Las particularidades y especificidades de esta pequeña nación del Mediterráneo occidental propiciaron que, desde el inicio de su andadura como país independiente, el poder en sentido amplio —político, social, religioso, etc.— se repartiera entre las diferentes confesionalidades reconocidas en la legislación, y que se blindase por ley dicho reparto.

Pero nada es eterno, y menos las cuestiones relacionadas con la demografía; y así, y al compás de los cambios habidos, tanto endógenos como exógenos, se reclama un nuevo reparto en esas cuotas mientras el país se mantiene en una crisis perpetua ante la parálisis que generan esas disputas.

Y mientras las discusiones siguen, el pueblo libanés, aparentemente, marcha hacia el abismo.

Palabras clave:

Líbano, Hizbulá, Israel, Siria, Irán, confesionalidades, tribalización, cuotas, crisis.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Lebanon: Chronicle of a Perpetual Conflict?

Abstract:

Lebanon, once known as the Switzerland of the East, has been plunged for decades into a process of crisis and increasing degradation of the quality of life of its inhabitants and of its own viability as a nation.

The particularities and specificities of this small western Mediterranean nation meant that, from the beginning of its existence as an independent country, power in the broadest sense —political, social, religious, etc.— was shared out among the different confessionalities recognised by law, and this power-sharing was protected by law.

But nothing lasts forever, least of all questions related to demographics; and so, in step with the changes that have taken place, both endogenous and exogenous, a new distribution of these quotas is being called for while the country remains in a perpetual crisis due to the paralysis generated by these disputes.

And while the discussions continue, the Lebanese people are apparently marching towards the abyss.

Keywords:

Lebanon, Hezbollah, Israel, Syria, Iran, confessionalities, tribalisation, quotas, crisis.

Introducción: ¡Una región de complejidad creciente!

En un planeta en plena reconfiguración geopolítica, en el cual espacios y países se ven sometidos a poderosas tensiones en el marco de la obtención de posiciones de ventaja y del realineamiento de alianzas, el Mediterráneo constituye una zona en liza en esa disputa global, pues ese Mare Nostrum también se erige en un espacio geopolítico de interés renovado (Dacoba Cerviño, Francisco José *et al.*, 2022).

Como añadido, y en relación con un recurso tan vital para la propia existencia de las naciones como es la energía, el descubrimiento de grandes bolsas de hidrocarburos en el Mediterráneo oriental añade un grado extra de complejidad a la región. Si siempre la lucha por los recursos ha constituido uno de los factores polemológicos por excelencia, el devenir de los últimos años y el afán por obtener fuentes alternativas de energía para Europa que permitieran minorar la extrema dependencia en este campo de Rusia otorga un valor añadido a esos yacimientos, lo cual ha influido no solo en la creciente militarización del Levante mediterráneo[1], sino en un interés creciente por posicionarse en los países ribereños por parte de potencias foráneas, así como también en la revisión de los límites de las aguas territoriales y zonas económicas exclusivas, cuestión siempre trascendente y más en la actualidad, por la posibilidad de acceder —o no— a dichos yacimientos.

Resulta necesario recordar que esta región, Oriente Próximo, cuenta con sus propias dinámicas de conflictividad; desde las guerras árabes israelíes al inacabado conflicto palestino-israelí, pasando por la larga guerra en Siria, o la aparición de un califato del Dáesh que obligó a una intervención internacional hace poco más de un lustro. En el espacio físico y humano que abarca la región, las tensiones reales y potenciales son tantas que cualquier detonante puede activar un poderoso conflicto de serias repercusiones.

Y, por último, y no por ello menos importante, es necesario valorar adecuadamente las propias dinámicas internas del Líbano, del *País de los Cedros*, que ha pasado en unas

[1] Sánchez Tapia, F. (13 de febrero de 2013). *Geopolítica del gas y militarización del Mediterráneo Oriental*. Documento de Análisis 05/2019. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA05_2019FELIPE-Mediterraneo.pdf

NOTA: Todos los enlaces se encuentran activos a fecha de cierre del presente artículo, 30 de septiembre de 2022.

décadas de ser *la Suiza de Oriente* a un escenario donde una sociedad completamente fracturada y desigual se debate entre la lucha por la supervivencia de la mayoría y el mantenimiento del *statu quo* de una minoría, y donde esa fractura es aprovechada por propios y extraños para alcanzar sus fines… que no coinciden con los de la mayoría de los libaneses. En un pasado reciente estalló una dura y cruenta guerra civil —que se extendió de 1975 a 1990, llegando a un grado tal de enquistamiento en la vida libanesa que se acuño el término *libanización* para definir la perpetuación de un conflicto—, en un entorno muy similar al actual… y eso que en aquel entonces el nivel de vida medio era bastante más elevado.

Por tanto, en una región con un número creciente de tensiones, la estabilidad de cualquier nación es capital para evitar una potencial conflagración. ¿Y el Líbano es estable?

Antecedentes del conflicto: ¡Líbano, un polvorín estructural!

Gaston Bouthoul, el padre de la polemológica —la rama del saber que pretende explicar y analizar los conflictos de manera científica— indicaba que existían tres niveles en los cuales es factible identificar los orígenes del mismo, que van desde las causas estructurales hasta el hecho que finalmente constituye el detonante, pasando por una serie de causas coyunturales. Y el nivel más complejo y más trascendente para la conflictividad está constituido, precisamente, por esas causas estructurales, pues derivan de los propios pilares, estructuras y cosmovisiones sobre las que se asienta una sociedad… y en muchos casos, no solo son las más difíciles de apreciar, sino también, de modificar.

Líbano, un país de superficie y forma muy similar a la del Principado de Asturias y que cuenta formalmente con algo más de seis millones y medio de personas —pues en su suelo viven cientos de miles de refugiados palestinos, sirios, trabajadores ilegales, etc.— (en el anexo II es factible consultar una tabla con datos e indicadores geopolíticos del país y de la región) constituye, en su modelo de estructuración política, un caso muy particular, pues todo se encuentra parcelado y distribuido en cuotas entre las 18 confesionalidades reconocidas en la legislación libanesa —aunque no existe una religión oficial—.

Así, no solo el presidente del Gobierno debe ser un cristiano maronita, el primer ministro un musulmán sunita y el presidente del Parlamento un musulmán chiita, sino que todos los cargos públicos se encuentran repartidos por confesionalidades en función de las proporciones y cuotas marcadas por la ley. Por lo tanto, la visión única del Líbano como país resulta muy compleja, al encontrarse todos los ámbitos regidos por la pertenencia a una determinada confesionalidad, a un grupo determinado; y no solo se describe dicha estructuración social como casi tribal y al Líbano como «A house of many mansions» (Salibi,1988), y no solo esa visión de *los unos* y los *otros* va en detrimento del *nosotros*, sino que las élites dirigentes de estos grupos confesionales lo llevan siendo las mismas familias, en muchos casos, desde hace siglos, lo cual genera un sistema fragmentado, clientelista y cuasi feudal, y del cual resulta casi imposible zafarse, pues hasta en el registro resulta obligatorio señalar a que confesionalidad se pertenece.

Ese marco de división permanente, que tiene su origen tanto en el mantenimiento de determinadas estructuras de gobierno de la época del Imperio otomano (Corm, 1986: 44) como en la argumentación basada en la necesidad de protección de los cultos religiosos de unas y otras mayorías dentro y fuera del país, pues en el momento de la independencia en 1943 Líbano era un Estado de ligera mayoría cristiana (maronita) en un Oriente Medio de mayoría musulmana. Pero, y desde ese momento, las diferentes tasas de natalidad y la emigración han ido motivando un cambio en la proporción relativa de las diferentes confesionalidades del Líbano, yendo, en líneas generales, los cristianos a la baja y los musulmanes, especialmente los chiitas, al alza. Y, consecuentemente, las reclamaciones para modificar el reparto de poder —que no la mejor gobernanza del país— son constantes.

Obviamente, en ese marco de división permanente, un territorio sito en un espacio pleno de disputas entre las naciones vecinas —Israel, Siria, etc.— y con interés geopolítico regional y global lleva a que sea muy tentador, y relativamente factible, instrumentalizar alguna de esas confesionalidades como *fuerzas delegadas*, como *proxies*, para que las otras naciones puedan librar sus disputas en suelo libanés. Y si se señala que si bien el sistema de reparto de poder en cuotas confesionales constituyó la causa primigenia —estructural que diría Gastón Bouthoul— de la guerra civil libanesa (Sánchez Herráez y Rodriguez Barrigón, 2008: 75), no es menos cierto que, debido a esa fragmentación, otros dirimieron sus disputas en suelo libanés, en lo que se llamó «la guerra de los otros»

(Tueni, 1985). El conflicto acabó, ante unas poderosas presiones internacionales —temerosas de que ya desaparecida la Unión Soviética y con el planeta aparentemente dirigiéndose hacia una era de paz, la guerra libanesa activase un conflicto regional que podría extenderse por todo Oriente— y que solo lograron que los dirigentes libaneses, que reconocían que el reparto de poder en cuotas había sido la causa del conflicto… simplemente, reajustaran un tanto más las cuotas a la realidad demográfica de las diferentes comunidades.

No se eliminaron, por tanto, las causas estructurales de esa terrible guerra civil que azotó y asoló el país durante una generación, y que acabó con esa visión de «Suiza del Mediterráneo o de Oriente». Y el antaño pujante Estado va entrando en una espiral decreciente en todos los aspectos fruto de esa inoperancia estructural; y cuando aparece un líder capaz, aparentemente, de aglutinar voluntades por encima de esquemas confesionales, como fue Rafic Hariri, alias *Míster Líbano*, acaba asesinado en Beirut en el año 2005 en un atentado con coche bomba.

Y si no se modifican las condiciones estructurales que generan conflictividad… ¿Qué ocurre con el paso del tiempo?

Situación actual del conflicto: un polvorín estructural ¿incendiándose a toda velocidad?

Al no modificarse las causas, lo que finalmente ocurre es que todos los esfuerzos, reales o ficticios, van dirigidos a minorar las consecuencias, los síntomas de un sistema de sectarismo y de cuotas que crea un esquema clientelista y que lleva, simplemente, a la perpetuación de este… y a un estado de crisis constante.

¡Crisis política!

Los sucesivos gobiernos libaneses, estructurados como lo está la propia sociedad del país sobre la base del sectarismo, no han sido capaces de poner a la otrora rica nación en la senda de la estabilidad; pero pese a los llamamientos realizados desde las esferas internacionales, y especialmente desde las Naciones Unidas —sin olvidar que en Líbano se encuentra desplegada desde el año 1978 una misión de la ONU, UNIFIL, que en sus

dos etapas consecutivas lleva intentando proporcionar estabilidad al sur libanés y por extensión, a todo el país—, la situación es cada vez peor. Por ello cuando se afirma que se espera que los líderes del país restauren la economía, proporcionen un gobierno y unas instituciones estatales efectivas, se acabe con la corrupción y que se respeten los derechos humanos, no dejan de ser declaraciones que caen en saco roto; e incluso cuando el secretario general expresa[2] que «los líderes políticos libaneses no tienen el derecho de dividir y paralizar el país», constituyendo esta afirmación un hecho, no deja de ser el reconocimiento de la impotencia de modificar una situación completamente enquistada.

Las Naciones Unidas llevan tiempo haciendo hincapié en la necesidad de que el gobierno dé respuestas a la triste realidad en la que vive la mayor parte de la población; así, un año después de una de las mayores tragedias sufridas en el país, la explosión acontecida en el puerto de Beirut, la Organización señala[3] que el Líbano se encuentra sumido en «una de las peores crisis de su historia reciente», con la «economía en caída libre, las instituciones sufriendo, los servicios básicos derrumbándose, la sociedad se está fracturando y la población está en extrema necesidad», añadiendo que «la gente está sufriendo cada día con la inflación y las carencias de combustible, electricidad, medicinas y agua», de tal modo que un número creciente de libaneses, de migrantes y de refugiados dependen de la ayuda humanitaria. Por ello, continúa afirmando, es necesario que el país cuente con un gobierno capaz de adoptar las reformas necesarias que permitan restaurar la estabilidad, el crecimiento y las perspectivas de futuro.

Y cada vez es peor; un informe[4] realizado por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos en abril del año 2022 dice en su primera página cosas tan duras, tan claras y tan contundentes como las siguientes: «El Estado libanés, incluido su Banco Central, es responsable de violaciones de derechos

[2] UN Chief calls for unity among Lebanese leaders, affirms solidarity with citizens. *UN News*. (19 de diciembre de 2021). Disponible en: https://news.un.org/en/story/2021/12/1108382
[2] https://unscol.unmissions.org/secretary-general-statements-lebanon
[3] La ONU alerta de la dramática situación en el Líbano y urge a formar gobierno. *EFE*. (4 de agosto de 2021). Disponible en: https://www.efe.com/efe/espana/mundo/la-onu-alerta-de-dramatica-situacion-en-el-libano-y-urge-a-formar-gobierno/10001-4601911
[4] *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*. Naciones Unidas, Asamblea General, Documento A/HRC/50/38/Add.1. (11 de abril de 2022). Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/306/22/PDF/G2230622.pdf?OpenElement

humanos —entre ellas la pauperización innecesaria de la población— que son consecuencia de esta crisis provocada por el hombre».

Por lo tanto —y parece adecuado valorar este hecho a la vista de lo que se conoce como *contrato social*, esa relación entre Administración y administrados, entre gobierno y ciudadanos— se constata[5] que la población libanesa hace ya mucho que no confía en sus líderes, que no espera nada de su gobierno y que intenta desenvolverse por sí misma, organizándose, creando grupos de apoyo y ayuda, agencias y estructuras al margen de los partidos tradicionales, como ocurrió cuando se produjo la explosión del puerto de Beirut, al cual acudió gente desde todo el país para ayudar en lo que se pudiera. Pero el sistema es muy férreo e inmovilista —incluso aunque es posible cambiar de domicilio, los trámites son tan complejos y las pegas tantas que la mayor parte de la gente desiste antes de haberlo conseguido— pues así se garantiza la continuidad del sistema partidista… y, por consiguiente, se mantiene la parálisis del país.

Y un país paralizado es un país que se empobrece.

¡Crisis financiera y económica!

La poderosa banca libanesa, una de las fuentes principales de riqueza de la *Suiza de Oriente*, no solo se encuentra en una situación calamitosa, sino, como ya se ha expresado previamente, se la acusa de constituir una parte del problema.

El que ha sido el gobernador del Banco Central del Líbano durante los últimos 30 años niega las acusaciones de quiebra, mientras el país se encuentra por tercer año consecutivo en colapso financiero, la moneda se ha depreciado un 90 % y el gobierno, también en quiebra, estima que es necesario un plan de rescate —solo para el sector financiero— de unos 70.000 millones de dólares, pero que Beirut no es capaz de hacerlo por sí mismo[6]. Y, pese a esta situación, y frente a las sospechas de apropiación de fondos públicos, lavado de dinero y enriquecimiento ilícito, bajo el argumento de la

[5] Mendoza, J. (6 de mayo de 2022). *Líbano: revolución, crisis y perspectivas*. Aceprensa. Disponible en: https://www.aceprensa.com/politica/oriente-medio/libano-revolucion-crisis-y-perspectivas/
[6] Central Bank of Lebanon Governor Riad Salam denies bankruptcy. *News Unrolled*. (28 de abril de 2022). Disponible en: https://newsunrolled.com/technology/2353.html

necesidad de preservar la estabilidad política y económica del Líbano las investigaciones en las cuentas de cinco bancos libaneses son suspendidas en el último minuto.

Los jueces de alto rango suelen tener poderosas conexiones políticas en el país, creando lo que se define como un *sistema de impunidad*, en el cual las personas con influencia son capaces de evadir la justicia[7]; y por ello, aparentemente, el gobernador del Banco del Líbano, acusado de corrupción y enriquecimiento ilícito[8], así como de ser el autor de la mayor crisis económica y financiera del país en décadas, no fue detenido gracias a la oposición de un juez[9].

Ello motiva que el antaño poderoso sistema bancario libanés, que incluso sobrevivió a la guerra civil (1975-1990), pueda verse excluido en la actualidad del sistema bancario internacional[10], pues el grado de cumplimiento de los estándares internacionales parece estar un tanto minorado, debido, entre otras cuestiones, a las prácticas impuestas por las seis decenas de bancos que se reparten el mercado; por ejemplo, no se conceden préstamos y se impide el acceso a los clientes a sus depósitos en divisas —de hecho, en agosto de 2022, y en una ola creciente de actos similares, un cliente entró en un banco con una escopeta y un bidón de gasolina dispuesto a matar a todo el mundo si no le dejaban retirar unos miles de dólares de su cuenta para una operación quirúrgica que precisaba su padre… teniendo más de 200.000 dólares en la misma[11]—. Y esa exclusión del sistema bancario internacional sería demoledora para el país de los cedros.

Como se ha comentado, la libra libanesa ha perdido más del 90 % de su valor en los últimos tres años, de tal modo que resulta muy complejo poder afrontar cualquier tipo de negocio o inversión; tanto es así que las remesas enviadas por la poderosa diáspora libanesa, siempre importantes en el país, llegan en la actualidad a constituir más del 50 % del producto interior bruto, uno de los niveles más altos del mundo… lo cual, si bien

[7] How the lebanese investigation targeting Riad Salameh is being systematically impeded. *L´Orient Today*. (14 de enero de 2002). Disponible en: https://today.lorientlejour.com/article/1287565/how-the-lebanese-investigation-targeting-riad-salameh-is-being-systematically-impeded.html

[8] Lebanon: Central Bank Governor charged with illicit enrichment. *The latest news*. (21 de marzo de 2022). Disponible en: https://gettotext.com/lebanon-central-bank-governor-charged-with-illicit-enrichment/

[9] Exigen resultados prácticos en auditoría al Banco de Líbano. *Prensa Latina*. (21 de julio de 2022). Disponible en: https://www.prensa-latina.cu/2022/07/21/exigen-resultados-practicos-en-auditoria-al-banco-de-libano

[10] ¿Puede el Líbano terminar excluido del sistema bancario internacional? *News*. (9 de agosto de 2022). Disponible en: https://news.eseuro.com/negocio/783057.html

[11] Una toma de rehenes en el Banco Federal de Beirut, síntoma de la desesperación ciudadana. *Huffpost*. (11 de agosto de 2022). Disponible en: https://www.huffingtonpost.es/entry/libano-banco-rehenes_es_62f502f5e4b0da517ef63bca

permite aliviar la situación de miles de personas, pone de manifiesto la situación real en el país —desde ciertas ópticas[12], ser un auténtico Estado fallido—, pues dichas remesas no dejan de ser un medio de supervivencia —el objetivo de los que mandan esas remesas a los familiares en el Líbano es, esencialmente, que no mueran de hambre—, y, por tanto, no es factible acometer inversiones que vuelvan del país a niveles de riqueza más sostenibles.

Ya en el año 2019 se produjo un poderoso estallido social cuando se pretendió poner impuestos a los servicios digitales (internet y redes sociales) y subir los de otros productos básicos; la pandemia de COVID-19 no ha contribuido precisamente a mejorar la situación, y esta va de mal en peor, de tal forma que observar como personas buscan entre las basuras se ha convertido en una estampa habitual, acción que sobre todo es realizada por niños sirios de corta edad[13], que esperan, tras estar todo el día trabajando, poder obtener el equivalente de entre 3 y 9 dólares.

El coste de la vida sube de manera exponencial; el índice de precios al consumo (IPC) aumentó[14] un 210 % interanual en junio de 2022, debido sobre todo a la subida del precio de los productos energéticos y al encarecimiento del grano, pues la guerra de Ucrania y Rusia ha interrumpido dicho flujo —y Líbano recibe de estas naciones el 66 % y el 12 % respectivamente del total de sus necesidades—; y con la explosión del puerto de Beirut en el 2020 se destruyeron la mayor parte de las reservas de grano del país, con lo cual, en la actualidad, la harina está racionada, han cerrado decenas de panificadoras y el alimento básico y esencial para la población, el pan, ha incrementado su precio en más de 16 veces[15]. Millones de personas están intentando, simplemente, sobrevivir, en medio de unas infraestructuras críticas poco operativas y, en muchos casos, destruidas.

[12] Desperate for diaspora Lebanon begs for a tourism cash injection. *Aljazeera*. (27 de junio de 2022). Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2022/6/27/desperate-for-diaspora-lebanon-begs-for-tourism-cash-injection
[13] Hurgar en la basura, un recurso infantil para ganarse la vida en el Líbano. *Infobae*. (2 de septiembre de 2022). Disponible en: https://www.infobae.com/america/agencias/2022/09/02/hurgar-en-la-basura-un-recurso-infantil-para-ganarse-la-vida-en-el-libano/
[14] El IPC subió al 210 % en junio en el Líbano sumido en una grave crisis. *SWI*. (21 de julio de 2022). Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/l%C3%ADbano-inflaci%C3%B3n_el-ipc-subi%C3%B3-al-210---en-junio-en-el-l%C3%ADbano--sumido-en-una-grave-crisis/47771152
[15] Líbano, crisis alimentaria extrema. *Diario Judío.* (7 de agosto de 2022). Disponible en: https://diariojudio.com/opinion/libano-crisis-alimentaria-extrema/401941/

Mientras, el bloque parlamentario «Lealtad a la Resistencia» llama[16] a finalizar el bloqueo económico que, desde su punto de vista, se realiza contra el Líbano, privando a su población de pan, medicinas y productos básicos, por grupos que pretenden entregar el país a Israel. La crisis económica se emplea, esencialmente, como arma arrojadiza entre unos partidos y otros.

Pero las medidas para salir de la misma no llegan, y siguen creciendo los problemas.

¡Crisis de refugiados!

Si la población libanesa sufre los rigores de la peor crisis socioeconómica de las últimas décadas, la situación de los refugiados sirios es dramática[17], pues nueve de cada diez viven en situación de pobreza extrema.

La mayor parte de los refugiados continúa, simplemente, intentando sobrevivir: ante la dificultad de obtener empleo o ayudas en grado suficiente, optan en muchos casos por mendigar, por no mandar a los niños a la escuela y por cargarse de deudas. Y si se logra un trabajo, suele estar mal remunerado y ser muy penoso, y en cualquier caso se ha de realizar muchas horas extra simplemente para alcanzar un sueldo similar al del año anterior.

Y si la situación económica es nefasta y afecta a la mayor parte de los libaneses, para los refugiados es, obviamente, mucho peor, pues la depreciación de la moneda y el alza de precios consiguiente impide el acceso no ya a los servicios esenciales —como sanidad— sino incluso al hecho material de poder comer para vivir… la consecuencia es que más de la mitad de las familias sufren una grave inseguridad alimentaria, dado que se hacen menos comidas al día o se reducen las ya exiguas raciones en cada una de ellas, todo lo cual acaba activando un círculo vicioso en el cual la superveniencia para unas personas cada vez más desposeídas, vulnerables, plenas de inseguridad y sin expectativas depende cada vez en mayor medida de la ayuda humanitaria.

[16] Raad: la resistencia derrotará al asedio económico sobre el Líbano. *Al Manar*. (29 de agosto de 2022). Disponible en: https://spanish.almanar.com.lb/652093
[17] Los refugiados sirios en el Líbano luchan para sobrevivir en medio de la mayor crisis socioeconómica en décadas. *ACNUR*. (29 de septiembre de 2021). Disponible en: https://www.acnur.org/noticias/press/2021/9/615613494/onu-los-refugiados-sirios-en-el-libano-luchan-para-sobrevivir-en-medio.html

A esto es preciso sumar que los refugiados sirios temen ser deportados; refugiados que por cientos de miles huyeron de su país, fronterizo con Líbano, debido a la dura y larga guerra que se desató en el año 2011. En la actualidad, Beirut afirma que Siria, o al menos una parte del país, es seguro, por lo que se plantea el retorno de un millón de refugiados de vuelta. Y aunque las condiciones de vida en el Líbano sean durísimas para los refugiados, prefieren permanecer en el mismo, pues, en muchos casos, el objetivo final es marchar a Europa.

Valorando la situación desde todas las ópticas, es necesario considerar en su justa medida lo que supone la presencia de más de un millón de refugiados sirios —además de más de medio millón de palestinos, en este caso con largo recorrido temporal en suelo libanés— en un país que no llega a siete millones de habitantes. Como expresó tajantemente el presidente libanés, Michael Aoun, nunca aceptará el asentamiento permanente de refugiados sirios en el país y lo impediría a toda costa, rechazando expresamente esa posibilidad y señalando que no se hará como aconteció, años ha —en el marco de la primera guerra árabe israelí tras el nacimiento de Israel en 1948— con los refugiados palestinos que acabaron en tierras libanesas; señala que el país no puede asumir la carga financiera, social, sanitaria y de seguridad generada por el millón y medio largo de refugiados sirios en Líbano, por lo que se realizan conversaciones con Damasco para que retornen a su país al ritmo de unos 15.000 mensuales[18].

A ese respecto, Siria afirma que los refugiados que retornen tendrán documentos identificativos, apoyo de servicios sociales y unas condiciones de vida adecuadas, pese a que la guerra en este país ha dejado zonas completamente devastadas y la economía también se encuentra en un estado crítico, agravado por las sanciones de occidente. Pero existe el temor[19], pese a las afirmaciones relativas al perdón otorgado por el presidente Bashar a los opositores políticos y a los desertores del servicio militar, a ser detenidos al regresar a Siria, país donde los servicios y fuerzas de seguridad siguen siendo omnipresentes.

[18] Líbano nunca aceptará el asentamiento permanente en el país de refugiados sirios. *Xinhua*. (18 de agosto de 2022). Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/20220818/4b8ec386070e4361b36acbe3e79dbd63/c.html
[19] Refugiados sirios temen ser deportados por el Líbano. *The San Diego Union Tribune*. (21 de julio de 2022). Disponible en: https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/noticias/story/2022-07-21/refugiados-sirios-temen-ser-deportados-por-el-libano

En cualquier caso, el Ministerio de los Desplazados libanés ha señalado que los refugiados de Siria retornarán —sea cual sea el criterio del alto comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados[20]—, comenzando a mediados de septiembre de 2022, y en primera instancia los que viven más cerca de la frontera, pues, según señala el ministro, las fuentes oficiales afirman que en Líbano hay 1,6 millones de refugiados sirios y que eso ha costado al país unos 33.000 millones de dólares.

Por otra parte, la estructuración del país según confesionalidades fue uno de los argumentos que impidió la nacionalización de los refugiados palestinos (musulmanes suníes en su mayoría), pues eso hubiera roto completamente el «equilibrio» de las cuotas de poder existente en ese momento, además de la dificultad de integrar a cualquier grupo humano que, de manera repentina, se enclava en el seno de una sociedad… y que constituye el 10 % de la misma. Y con los refugiados sirios, además de otras consideraciones de todo tipo —pues integrarlos como ciudadanos supondría incrementar repentinamente un 20 % la población del Líbano actual— el *equilibrio-desequilibrado* de cuotas existente saltaría completamente por los aires… y muy probablemente supondría el estallido de una nueva guerra.

La situación es tan compleja que incluso en el siempre acogedor Líbano se van generando tensiones crecientes entre libaneses y sirios, pues los primeros piensan que, si los refugiados se marcharan, la situación mejoraría para ellos. Y se producen roces y discriminaciones; como ejemplo, ante la carestía de pan, en las panaderías[21] se da prioridad a los libaneses, pidiéndose incluso los documentos de identidad a la hora de servir el producto, debiendo por tanto esperar los sirios durante horas para intentar comprar algo de pan. E incluso se decretan toques de queda, en determinadas zonas, solo para los refugiados.

Parece que la crisis va abarcando a todos los ámbitos de la nación… ¿o no?

[20] Primer grupo de desplazados sirios en el Líbano regresará a Siria la próxima semana. *Al Manar*. (1 de septiembre de 2022). Disponible en: https://spanish.almanar.com.lb/653479

[21] Líbano: aumenta la discriminación contra los refugiados sirios debido a la escasez de pan. *Monitor de Oriente*. (10 de agosto de 2022). Disponible en: https://www.monitordeoriente.com/20220810-libano-aumenta-la-discriminacion-contra-los-refugiados-sirios-debido-a-la-escasez-de-pan/

¡¡¡Crisis social e institucional!!!

Las instituciones libanesas no funcionan, o lo hacen a ritmo muy lento, considerando no solo que la crisis económica priva de casi todo tipo de recursos a las oficinas e instituciones del país[22], sino que un número creciente de funcionarios llevan meses de huelga o no van a trabajar con consentimiento de sus jefes, pues en muchas ocasiones el salario —la media es de 40 dólares al mes— solo les permite pagar el transporte al trabajo, quedándose, por tanto, sin dinero para poder vivir. Incluso muchos soldados se marchan del Ejército o buscan un segundo trabajo para poder sobrevivir. Y la sensación que se extiende es que se va a peor, que se marcha hacia un caos generalizado.

El nuevo año escolar también peligra, pues los maestros claman por cobrar sus salarios y los atrasos debidos, el bono de transporte, las cantidades pendientes desde la celebración de las elecciones del pasado mayo de 2022 por abrir los colegios electorales, etc.[23]… todo ello considerando que el alto coste de la vida y los productos básicos no deja opción a ningún gasto extra, ni siquiera el ya mencionado del transporte.

Respecto a la judicatura, de los 560 jueces que hay en el país unos 350 decidieron dejar de trabajar, protestando por sus bajos salarios, siendo esta la primera vez que se realiza tal acción y de esta magnitud por parte de este colectivo; como elemento significativo, que pone de manifiesto las particularidades de la vida y proceder libanesa, señalar que en julio de 2022 el Banco Central Libanés autorizó[24] que el salario de los jueces se pagara a 8.000 libras libanesas por dólar, en lugar de emplear el tipo de cambio oficial que en ese momento era de 1.507 libras libanesas por dólar, acción que tuvo que ser suspendida por las protestas de otros colectivos de funcionarios que exigían el mismo trato.

Ya se ha apuntado anteriormente la paralización de la investigación efectuada por un juez respecto del presidente del Banco Central libanés; y en julio de 2022 se produjo la detención del arzobispo de Haifa y Jerusalén, Moussa el-Hague, ordenada por un

[22] «Sin papel ni tinta» el fracaso de los servicios públicos en Líbano. *SWI*. (1 de septiembre de 2022). Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/-sin-papel-ni-tinta---el-fracaso-de-los-servicios-p%C3%BAblicos-en-l%C3%ADbano/47869366
[23] Alertan sobre problemática de maestros en Líbano ante crisis. *Prensa Latina*. (18 de agosto de 2022). Disponible en: https://www.prensa-latina.cu/2022/08/18/alertan-sobre-problematica-de-maestros-en-libano-ante-crisis
[24] Jueces del Líbano suspenden servicios en protesta por bajos salarios. *Xinhua*. (17 de agosto de 2022). Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/20220817/7eb7607caeee4736a55ac67d809e31aa/c.html

magistrado proiraní[25] mientras regresaba al país por vía terrestre, a través de un paso fronterizo reservado a autoridades de determinado perfil (clérigos y cuerpo diplomático), en un acto que se interpreta como un mensaje lanzado por Hizbulá al patriarca maronita —que días antes había realizado unas declaraciones en el sentido de que el próximo jefe de Estado debería tener un perfil «por encima de los partidos», lo cual no es del agrado de los seguidores proiraníes—, poniendo de manifiesto, una vez más, la instrumentalización de la justicia con fines políticos.

Abundando en este proceder, señalar lo acontecido con relación al último cataclismo acontecido en Beirut, la explosión ocurrida en el puerto el 4 de agosto de 2020, al parecer por cientos de bolsas de nitrato de amonio almacenadas en los silos de cereales. Dicha deflagración —una de las mayores explosiones no nucleares del mundo— causó 218 muertos, miles de heridos y pérdidas económicas de miles de millones de dólares, y cuya investigación se encuentra bloqueada desde diciembre de 2021 por los recursos que tres exministros presentaron contra el juez a cargo de la investigación. Se decidió, por parte de la judicatura libanesa, el nombramiento de un segundo juez investigador, lo cual enfureció a las familias de las víctimas, que lo que expresan[26] al respecto de ese nombramiento es que constituye una simple maniobra del poder político para evitar que se esclarezca lo ocurrido. Tanto es así que, entre los actos de recuerdo y protesta celebrados en el año 2022 se oficiaron dos ceremonias religiosas de diferentes confesiones —grecoortodoxo y maronita—, y en esta última se señaló que se estaba en presencia de dos crímenes «la explosión en el puerto, que es el crimen del siglo, y la parálisis de la investigación, que es tan grave como el primero»[27] y se reiteró la petición para que la comunidad internacional investigase el asunto, ante la imposibilidad de que la justicia libanesa fuera capaz de llegar al fondo de la cuestión.

[25] Detienen en Líbano al arzobispo maronita de Haifa y Jerusalén. *Religión Digital*. (20 de julio de 2022). Disponible en: https://www.religiondigital.org/mundo/Detienen-Libano-arzobispo-Haifa-Jerusalen_0_2470552929.html

[26] Líbano: Familias rechazan plan de 2do juez sobre explosión. *Independient*. (7 de septiembre de 2022). Disponible en: https://www.independentespanol.com/ap/libano-familias-rechazan-plan-de-2do-juez-sobre-explosion-b2161757.html

[27] Cólera y amargura en el segundo aniversario de la masacre en el Puerto de Beirut. *Asianews*. (5 de agosto de 2022). Disponible en: https://www.asianews.it/noticias-es/C%C3%B3lera-y-amargura-en-el-segundo-aniversario-de-la-masacre-en-el-puerto-de-Beirut-56411.html

En esa situación, los presos se encuentran hacinados, con las prisiones al 300 % de su capacidad… si bien finalmente cerca de un 75 % no son condenados[28]. Incluso el ministro de Interior libanés está planteando la reducción de las penas como modo de acabar con el hacinamiento —y minorar el coste ante la grave crisis económica— mientras los familiares de los presos afirman[29] que estar en prisión equivale, casi, a una pena de muerte.

La red de telecomunicaciones se encuentra al límite; los bajos salarios y la huelga que realizan los empleados de telecomunicaciones libaneses, los problemas de mantenimiento así como la falta de fluido eléctrico y de combustible para asegurar el servicio motivan que este sufra constantes cortes e interrupciones y que el servicio prestado sea cada vez de peor calidad, pese a que se haya decidido multiplicar su precio por cinco en julio de 2022 para «evitar un colapso en todas las comunicaciones»[30].

Los hospitales afrontan dificultades para, incluso, tener el suficiente combustible para proveerse de energía eléctrica, cuestión que se va solventando parcialmente con apoyo de Catar, que en julio del 2022 activó un paquete de ayuda previsto para 9 meses por un montante de 50 millones de dólares, lo que ha permitido[31] la distribución de cerca de un millón y medio de litros de diesel ente los hospitales públicos, los asilos y otras instalaciones sanitarias. Y en esta grave tesitura, Beirut agradeció[32] a Bagdad que este último extendiera el suministro de combustible para ayudar a atender a las necesidades de la empresa eléctrica libanesa durante un año.

Las dificultades energéticas están haciendo que, aquel que pueda, opte por incrementar la capacidad de producción eléctrica por medio de energía solar, en muchos casos con

[28] Prisiones del Líbano 300 % superpobladas, 75 % de los reclusos no condenados. *Noticias del Mundo*. (3 de septiembre de 2022). Disponible en: https://noticiasdelmundo.news/prisiones-del-libano-300-superpobladas-75-de-reclusos-no-condenados/

[29] Erchoff, S. (16 de noviembre de 2021). *Lebanon´s overcrodwed prisions are a "death sentence" – funded by the U.S.* Disponible en: https://dawnmena.org/lebanons-overcrowded-prisons-are-a-death-sentence-funded-by-the-u-s/

[30] Líbano sufre cortes de internet y telefonía entre previsiones de caída total. *SWI*. (31 de agosto de 2022). Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/l%C3%ADbano-crisis_l%C3%ADbano-sufre-cortes-de-internet-y-telefon%C3%ADa-entre-previsiones-de-ca%C3%ADda-total/47865608

[31] Líbano recibe tercer paquete de ayuda financiera de Catar para sector salud. *Xinhua*. (15 de agosto de 2022). Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/20220816/5e8a50598cc74e20867bfc7db35b2e6b/c.html

[32] Líbano agradeció a Iraq extensión de suministro de combustible. *Prensa Latina.* (12 de agosto de 2022). Disponible en: https://www.prensa-latina.cu/2022/08/12/libano-agradecio-a-iraq-extension-de-suministro-de-combustible

dinero procedente de la diáspora[33]. Y en los ayuntamientos y alcaldías, donde no hay liquidez, se depende cada vez más de las donaciones… lo que, obviamente, incrementa los riesgos de injerencia en la política.

La situación no solo va a peor, sino que la desesperanza va llenando los corazones de los libaneses; así frases del tipo[34] «el Líbano ya no existe», «ojalá vuelva la guerra», «no hay pan», «para los ricos la vida sigue igual», «las esperanzas de cambio del sistema son ínfimas», «no hay electricidad ni agua ni reformas ni nada», «todos se van», «nuestro propio Estado hace tiempo que nos abandonó» muestran la fractura total del contrato social y la pérdida de fe en el sistema.

¿Hay solución?

La solución… ¿elecciones?

Que frases tales como «Líbano: unas elecciones desiguales, en un país en crisis con un sistema anquilosado»[35] o «El Líbano vota hundido en su peor crisis desde su guerra civil»[36] proporcionan una clara imagen no solo de la situación del país, sino de las expectativas —si bien con la sordina puesta— relativas a la consecución de un acuerdo que permita mejorar el grave panorama existencial del país, aunque en las vísperas de los comicios del 15 de mayo de 2022 el sentimiento generalizado es que poco o nada iba a cambiar con las elecciones. El reparto institucional, formal y reglado del poder, el hecho de que los rostros de los políticos sean siempre los mismos —políticos, en muchos casos, con más perfil de *caudillos* que de líderes electos— y la falta de visión de conjunto sobre el Líbano, superando diferencias sectarias y personalistas, dificultan la posibilidad de llegar a una solución.

[33] Frente a la crisis, los libaneses apuestan por la energía solar. *France24.* (11 de septiembre de 2022). Disponible en: https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220911-frente-a-la-crisis-los-libaneses-apuestan-por-la-energ%C3%ADa-solar
[34] La lucha por la supervivencia. *DW*. (12 de julio de 2022). Disponible en: https://www.dw.com/es/l%C3%ADbano-la-lucha-por-la-supervivencia/av-62404834
[35] Chemaly, R. (21 de junio de 2022). Líbano: unas elecciones desiguales, en un país en crisis con un sistema anquilosado. *Política Exterior*, Afkar-Ideas número 66. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo/libano-unas-elecciones-desiguales-en-un-pais-en-crisis-con-un-sistema-anquilosado/
[36] Líbano vota hundido en su peor crisis desde su guerra civil. *El Mundo*. (15 de mayo de 2022). Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2022/05/15/627eaa9ee4d4d8ab488b4606.html

Y, durante los comicios, la complejidad vital libanesa se pone, de nuevo, de manifiesto: la población tuvo que viajar a su población de origen para poder votar —cuestiones derivadas de la tortuosa ley electoral libanesa—. En otras ocasiones se han desplegado centros de votación que permiten ejercer el derecho cerca del lugar de residencia, pero no ha sido este el caso, aparentemente por falta de voluntad política; además, es preciso sumarle la huelga en curso de los funcionarios, que dificultaba en gran medida la constitución de las mesas y colegios electorales —e incluso la expedición de documentos por la falta de material, de energía, de internet, de dinero para pagarlo…—, así como el incremento de los costes del transporte público —más del 500 % en un año—. Todo ello hacía muy complejo desde la propia activación de los centros electorales a la presencia de los encargados de estos, y, por supuesto, de los votantes, la razón de ser del sistema.

Y si las elecciones posibilitan, o esa es su finalidad, intentar cambiar en parte el sistema, sacar adelante proyectos, modificar alianzas… la realidad es que la participación ha sido del 41 %, por debajo del 48 % de las elecciones del año 2018. Y de los residentes en el extranjero, la gran diáspora libanesa, solo ejerció su derecho a voto el 60 %. Quizás esa sensación generalizada de que por medio de las elecciones «nada va a cambiar» haya sido la responsable de ese escaso interés por las mismas.

Al día siguiente, 16 de mayo, un comunicado[37] del secretario general de las Naciones Unidas, además de los agradecimientos y mensajes de rigor, señalaba que esperaba que se pudiera formar rápidamente un gobierno inclusivo que posibilitara la firma del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y que acelerase la implementación de las necesarias reformas a acometer para que el Líbano iniciase el camino de la recuperación, así como que el nuevo Parlamento aprobara con urgencia todo el paquete legislativo necesario para lograr estabilizar la economía y mejorar la gobernanza. Y para ello hizo un llamamiento a los líderes políticos libaneses a trabajar juntos y teniendo en mente qué es lo mejor para el Líbano y para los libaneses…

… y a fecha de cierre del presente documento, 30 de septiembre de 2022, todavía no se ha alcanzado un acuerdo sobre quien ostentará la presidencia del país; y las palabras

[37] *Statement attributable to the spokesperson for the Secretary-General on Lebanon´s parliamentary elections*. UNSCOL. (17 de mayo de 2022). Disponible en: https://unscol.unmissions.org/statement-attributable-spokesperson-secretary-general-lebanon%E2%80%99s-parliamentary-elections

del presidente de la Cámara al respecto son muy elocuentes[38]: «Si quieren que este Parlamento, y también el Líbano, sigan existiendo, ¡deben llegar a un entendimiento!».

Y, ante esa situación, la expectación es máxima… con afanes diferentes.

Papel de los actores externos: ¿un incendio pleno de bomberos y pirómanos?

Líbano ocupa un espacio clave, pues constituye una de las salidas al mar de Oriente Próximo, con una poderosa vocación de proyección al exterior —los libaneses son los descendientes de la antigua Fenicia, que se expandió por el Mediterráneo y por otros mares y tierras— y en los aledaños de Europa, además de conformar una zona, un espacio intermedio y colchón entre los siempre enfrentados Israel y Siria —hasta tal punto que a mediados del siglo pasado se planteó por parte israelí (Ben-Ami, 2006: 103-104) la posibilidad de anexionarse el sur del Líbano y convertir el resto en un estado cristiano amigo de Israel bajo la égida de un maronita—. Que el Líbano sea el espacio donde se libra «la guerra de los otros» parece también una constante.

Y ese espacio clave tiene su reflejo en la disputa a escala global; los diferendos entre Estados Unidos e Irán se reproducen en el Líbano, generando no solo bloques políticos enfrentados que hacen muy complejo alcanzar mayorías de gobierno debido a las propias complejidades libanesas; de hecho, las disputas en agosto de 2022 entre el presidente y el primer ministro —en el fondo, entre el bloque proiraní y el prooccidental— [39], estando el país pendiente de formación de gobierno, pueden suponer una paralización de la vida política, y no dejan de ser un reflejo de esa disputa global.

Desde la independencia de Israel, el Líbano sigue sin firmar un acuerdo de paz con el país hebreo, considerando que Beirut envió efectivos a luchar en la que sería llamada la primera guerra árabe-israelí; y desde entonces, y dada la ubicación geográfica libanesa y los conflictos permanentes de la región, las acciones de combate de Israel sobre el

[38] Beirut: un Parlamento dividido, obligado a ponerse de acuerdo sobre el presidente de la República. *Asianews*. (30 de septiembre de 2022). Disponible en: https://www.asianews.it/noticias-es/Beirut:-un-Parlamento-dividido,-obligado-a-ponerse-de-acuerdo-sobre-el-Presidente-de-la-Rep%C3%BAblica-56776.html

[39] Beirut: Enfrentamiento entre primer ministro y presidente, con el riesgo de un estancamiento institucional. *Asianews.* (29 de agosto de 2022). Disponible en: https://www.asianews.it/noticias-es/Beirut:-enfrentamiento-entre-el-primer-ministro-y-el-presidente,-con-el-riesgo-de-un-estancamiento-institucional-56529.html

Líbano, y desde el Líbano por parte de fuerzas de diferentes tipologías —no por el ejército libanés— sobre Israel, han sido constantes[40].

Entre ambas naciones existen varios diferendos, entre ellos y de candente actualidad e importancia por los ricos yacimientos de hidrocarburos descubiertos hace unos años en el Mediterráneo oriental, se encuentra la delimitación de un espacio de unos 860 km^2 que ambas naciones reclaman como perteneciente a su zona económica exclusiva, si bien desde octubre del año 2020, y con mediación estadounidense, se realizan conversaciones para intentar solventar esta cuestión, para la cual el presidente Biden ha llegado a proponer la creación de una frontera en forma de S como solución de compromiso.

Y si bien el jefe del Ejército Libanés, general Joseph Aoun, con motivo del 77 aniversario de la fundación del mismo (1 de agosto de 1946) señaló la responsabilidad de proteger al Líbano[41] en la demarcación de fronteras marítimas con Israel —así como fortalecer la cooperación con la Fuerza de Naciones Unidas desplegada en el país, entre otras cuestiones—, es la organización chiita Hizbulá, nacida en el año 1982 en plena guerra civil libanesa, la que posee auténtica capacidad militar en Líbano; de hecho, Hizbulá —socio del gobierno del presidente Aoun— ha amenazado con atacar Israel si no se alcanza una solución aceptable para el Líbano en un plazo adecuado; y durante el verano de 2022 ha enviado drones, en dos ocasiones, hacia el yacimiento de gas de Karish, explotado por Israel, en una clara señal lanzada a propios y extraños.

De hecho, una muestra del poder de la organización chiíta está reflejada en el simple hecho de que Hizbulá advierta a Israel de que no ataque a palestinos en el Líbano, en referencia a las palabras del ministro de Defensa israelí relativas a la insinuación de la posibilidad de realizar ataques preventivos sobre miembros de la yihad islámica que podían ser vistos «en restaurantes y hoteles de Teherán, Siria o Líbano»[42]. Igualmente,

[40] En este sentido Pérez González, C. y Sánchez Herráez, P. (2012). *El conflicto palestino israelí II*. Conflictos internacionales contemporáneos número 16. Disponible en: https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/17392/16_conflictos_palestinoisraeli_II_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[41] Ejército libanés comprometido con la defensa de la soberanía nacional. *Al Manar*. (28 de julio de 2022). Disponible en: https://spanish.almanar.com.lb/639179

[42] Hezbolá advierte a Israel contra el ataque a palestinos en el Líbano. *Monitor de Oriente*. (10 de agosto de 2022). Disponible en: https://www.monitordeoriente.com/20220810-hezbola-advierte-a-israel-contra-el-ataque-a-palestinos-en-el-libano/

Hizbulá indicó[43] que se encuentra dispuesto a todo para proteger el petróleo y el gas, así como las fronteras marítimas del Líbano, y que emplearían todas las opciones necesarias frente a las amenazas israelíes. El líder de Hizbulá amenaza a Israel varias veces al año, y ante cualquier tipo de intento de cambio alza acusaciones de injerencias extranjeras y de Estados Unidos y, sobre todo, mantiene un férreo control sobre la comunidad chiíta y sobre gran parte del país, lo cual le convierte en un actor clave.

Hizbulá, como brazo político y armado de Irán en la zona, intenta asumir el liderazgo en la lucha por la causa palestina a efectos de lograr ascendiente entre el mundo árabe y musulmán —recordando que los iraníes son esencialmente persas y chiitas—; incluso sus intervenciones en países vecinos se justifican, en ocasiones, como realizadas en apoyo a la causa palestina. Y, en este sentido, la «liberación de Jerusalén de sionistas» constituye uno de sus eslóganes, así como las acusaciones al mundo árabe de haber abandonado a los palestinos. Y, con la firma del Tratado de Abraham del año 2020, auspiciada por el presidente norteamericano Donald Trump, y frente a los llamados acuerdos de normalización entre Israel y países árabes, Nasrallah, el líder de Hizbulá, clamaba[44] señalando que constituía una traición al islam, al pueblo palestino, al arabismo y a Jerusalén.

Y en el Líbano se reunieron los líderes de Hamás y Hizbulá para hablar sobre cuestiones relativas a Palestina, al Líbano y a toda la región, así como a valorar «los peligros que enfrenta la causa palestina, especialmente tras el denominado *Acuerdo del Siglo* de los Estados Unidos para solucionar el problema israelí-palestino, y los proyectos de normalización de relaciones diplomáticas con Israel»[45]; y, de la misma manera, Hizbulá señaló que las estrechas relaciones existentes con Hamás es el hecho que posibilita el eje de la resistencia frente a las presiones y amenazas externas existentes… grupos armados, con mayor o menor apoyo exterior, son los que desafían a los ejércitos de las naciones y pueden contribuir a desencadenar, una vez más, un conflicto.

[43] Hizbulá está dispuesto a todo para proteger petróleo y gas de Líbano. *Spanish People*. (10 de agosto de 2022). Disponible en: http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2022/0810/c31618-10133403.html
[44] ¿Está el Líbano reconociendo a Israel en las negociaciones fronterizas? *Noticias de Israel*. (2 de septiembre de 2022). Disponible en: https://israelnoticias.com/editorial/esta-el-libano-reconociendo-a-israel-en-las-negociaciones-fronterizas/
[45] Líderes de Hizbulá y Hamás se reunieron en el Líbano. *AA*. (6 de septiembre de 2020). Disponible en: https://www.aa.com.tr/es/pol%C3%ADtica/l%C3%ADderes-de-hezbol%C3%A1-y-hamas-se-reunieron-en-el-l%C3%ADbano/1964821

Israel también acusa a Hizbulá de impedir que UNIFIL II, las fuerzas de cascos azules de Naciones Unidas desplegadas en la zona desde el año 2006 —y siendo esta misión heredera de la UNIFIL I que se activó en 1978— cumpla con sus obligaciones y compromisos[46].

Como colofón, señalar que desde la óptica israelí el Líbano ha perdido su resiliencia[47], pues tras el asesinato del primer ministro Rafic Hariri en 2005 —hecho que desencadenó la llamada "Revolución de los Cedros" y forzó la salida de las tropas sirias del país— se señala que Hizbulá mantiene al país como rehén, pues años de violencia continua han acabado por quebrar la sociedad, la economía, el sistema bancario y las instituciones, sin olvidar la devastación generada en suelo libanés tanto durante la guerra (la guerra de los 33 días) entre Israel y Hizbulá en el año 2006 como la de la explosión —de potencia cuasi nuclear— del puerto de Beirut en el año 2020. En ese panorama desolador, Hizbulá, con el firme apoyo de Irán —y Siria— se erige en actor principal en el Líbano y en la región.

Muestra de la radicalización creciente de ciertos sectores, y como simple curiosidad y reflejando que la moderación escapa paulatinamente de estas tierras, señalar que la madre del autor del ataque a Salman Rushdie dice[48] que su hijo se radicalizó en un viaje a Líbano, la tierra de origen de sus padres, aunque él nació en los Estados Unidos.

En ese entorno complejo y ante un país desestructurado institucionalmente y agotado física y moralmente, son muchos los que acuden buscando la oportunidad de ocupar una posición en ese espacio clave. Así, Irán pretende suministrar combustible al Líbano, y aparentemente a coste cero[49], para su empleo en las centrales del país ante la escasez de fluido energético; ya lo hizo el año pasado, mandándolo hasta Siria y de ahí en camiones al Líbano, pues el país persa está sujeto a sanciones por parte de Washington. Y también sujeta a sanciones está Rusia, y aparentemente se está gestando la manera

[46] ¿Está el Líbano reconociendo a Israel en las negociaciones fronterizas? *Noticias de Israel*. (2 de septiembre de 2022). Disponible en: https://israelnoticias.com/editorial/esta-el-libano-reconociendo-a-israel-en-las-negociaciones-fronterizas/

[47] El Líbano no es resistente: está traumatizado. *Noticias de Israel*. (16 de agosto de 2022). Disponible en: https://israelnoticias.com/editorial/el-libano-no-es-resistente-esta-traumatizado/

[48] La madre del atacante de Rushdie dice que se radicalizó en un viaje a Líbano. *ABC*. (16 de agosto de 2022). Disponible en: https://www.abc.es/cultura/madre-atacante-rushdie-dice-radicalizo-viaje-libano-20220816181510-nt.html

[49] Iran may send free fuel to crisis-hit Lebanon. *Reuters*. (7 de septiembre de 2022). Disponible en: https://www.reuters.com/world/middle-east/iran-may-send-free-fuel-crisis-hit-lebanon-2022-09-07/

de que el Líbano pueda recibir ayuda humanitaria de Moscú[50], especialmente cereales, carburante, así como la reanudación de vuelos directos entre Beirut y Moscú.

En ese complejo panorama, la Unión Europea (UE), que firmó un acuerdo de asociación con el Líbano en el año 2002 que debía materializarse en la creación de manera paulatina en una zona libre comercio, urge al Líbano a formar gobierno y a adoptar el paquete de medidas propuesto por el Fondo Monetario Internacional para poder salir de la grave crisis actual; de hecho, la UE ha prestado ayuda[51] por valor de 2.000 millones de euros al Líbano desde el año 2011, de los cuales la mitad han ido dirigidos específicamente para paliar las consecuencias de la acogida y gestión de los refugiados sirios.

Las relaciones entre España y el Líbano son buenas, y han crecido considerablemente durante las últimas dos décadas; las visitas de sus majestades los Reyes, la inexistencia de diferendos entre ambas naciones y el compromiso de España con la paz y la estabilidad del país de los cedros, materializado, además de por otros medios, con la presencia de tropas españolas en la misión de la ONU desplegada en suelo libanés, UNIFIL, son factores que contribuyen al acercamiento y proximidad de ambas naciones.

La balanza comercial presenta de manera recurrente un saldo favorable para España, al ser el Líbano destino de muchas exportaciones y uno de los principales mercados de Oriente Próximo y Medio, si bien en los últimos años el agravamiento de la crisis ha minorado en gran medida el volumen de importaciones desde Beirut; y si bien pocos españoles eligen el Líbano como destino turístico, no es así a la inversa, siendo España un destino muy codiciado. Y el sentir general es de afecto hacia el pueblo español, como se puso de manifiesto en las muestras de condolencias recibidas en las ocasiones en la que soldados españoles han perdido la vida en el marco de la UNIFIL, o en el creciente afán de estudiar español y la cultura española.

[50] Líbano recibirá ayuda humanitaria Rusia. *Resumen Latinoamericano*. (10 de septiembre de 2022). Disponible en: https://www.resumenlatinoamericano.org/2022/09/10/libano-recibira-ayuda-humanitaria-de-rusia/

[51] La UE urge al Líbano a formar gobierno y aplicar reformas económicas. *SWI*. (30 de julio de 2022). Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/ue-l%C3%ADbano_la-ue-urge-al-l%C3%ADbano-a-formar-gobierno-y-aplicar-reformas-econ%C3%B3micas/47792668

El Líbano, ese polvorín estructural, está incendiándose a toda velocidad mientras multitud de actores intentan sofocar las llamas o alimentarlas, mientras los libaneses se van consumiendo poco a poco hasta que…

Conclusiones y perspectiva. ¿¡El polvorín estalla!?

El Líbano, que en muchas ocasiones se ha utilizado como paradigma de unión de culturas y pueblos, ciertamente también lo ha sido según el modelo «cada uno en su sitio y con su parte»; y cuando la identidad libanesa, por encima de la sectaria, ha comenzado a coger fuerza, desde dentro y desde fuera se ha maniobrado para que dicha identidad incluyente no existiera.

Las alegaciones relativas a la defensa de las especificidades, que el poder refleje y replique la diversidad de una sociedad —¿y dónde se pone el límite en esa diversidad?—, si bien tienen una indudable fuerza narrativa, tienen también un poderoso efecto colateral: la compartimentación social entre «unos y otros», entre «los míos» y «los demás». Y así es muy difícil, sino imposible, construir. Y si se formaliza de manera institucional, si se parcela de manera estanca el poder, la vida, la realidad… ya se comprobó el resultado en el desaparecido imperio otomano, se comprueba día a día en ese entrañable y muy especial Líbano.

La creciente tribalización, quizás fruto de un sentimiento humano de buscar la pertenencia a un grupo humano más próximo y afín, quizás fruto de la globalización que produce un cierto vértigo y falta de referencias próximas y reconocibles, o quizás fruto de intereses sectarios y particularistas de líderes que instrumentalizan las particularidades, enfrentándolas, de manera absolutamente excluyente frente al común, a lo que une, como simple medio de velar por sus propios intereses —y la antigua Yugoslavia constituye un ejemplo y quizás un aviso de esta creciente tendencia—, quizás, quizás todos esos quizás estén fracturando y dividiendo espacios y pueblos que antes se encontraban más unidos.

Que el (casi todo el) mundo, y Europa y muchas de sus naciones se estén tribalizando, no es una buena noticia. El Líbano fue la Suiza de Oriente, hoy es un Estado fallido donde, al no modificarse las causas estructurales de la inestabilidad, se ha perdido, casi totalmente, la esperanza.

Y el final de ese camino de desesperanza y desunión es la guerra, que nadie se llame a engaño.

*Pedro Sánchez Herráez**
Coronel del Ejército de Tierra
Doctor en Paz y Seguridad Internacional
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

22/2023 22 de marzo de 2023

Javier Fernández Aparicio

50 años de los Acuerdos de paz de París: Vietnam es otro país

50 años de los Acuerdos de paz de París: Vietnam es otro país

Resumen:

Este 2023 se cumplen cincuenta años de los Acuerdos de Paz de París que supusieron el fin de la guerra de Vietnam y la salida de las tropas estadounidenses. Vietnam es un Estado muy diferente al de entonces, aunque siga gobernando el todopoderoso Partido Comunista de Vietnam (PCV), creado por Ho Chi Minh en 1930. A una economía liberalizada a toda prisa, que ha hecho de este Estado del Sudeste Asiático un centro de atracción para las empresas multinacionales, le han seguido un incremento de los índices de precariedad y una percepción de corrupción generalizada. Precisamente, debido a algunos escándalos de corrupción, en enero dimitía el entonces presidente Xuan Phuc, sustituido por un más joven Van Thuon. Este último cuenta con el apoyo del auténtico líder de Vietnam: el secretario general del PCV, Phu Trong, en el cargo desde 2011. En el horizonte del país, la sucesión de Trong y su complicada situación geopolítica, dada la conflictividad del actual Indopacífico, donde Vietnam oscila entre las fricciones y la dependencia respecto a China y el acercamiento comercial o en materia de seguridad a Estados Unidos, su antaño enemigo.

Palabras clave:

Vietnam, China, Indopacífico, Sudeste Asiático, ASEAN, Estados Unidos.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

50 years of the Paris peace Accords: Vietnam is another country

Abstract:

This 2023 marks the fiftieth anniversary of the Paris Peace Accords that marked the end of the Vietnam War and the departure of US troops. Vietnam is a very different state than it was then, even though the all-powerful Communist Party of Vietnam (CPV), created by Ho Chi Minh in 1930, continues to rule. The hastily liberalised economy, which has made this Southeast Asian state a centre of attraction for multinational companies, has been followed by an increase in precariousness indices and a perception of widespread corruption. Precisely, due to some corruption scandals, in January the then president Xuan Phuc resigned and was replaced by a younger Van Thuon. The latter has the support of the true leader of Vietnam: the general secretary of the CPV, Phu Trong, in office since 2011. On the country's horizon, Trong's succession and its complicated geopolitical situation, given the conflict in the current Indo-Pacific, where Vietnam oscillates between friction and dependence on China and the commercial or security rapprochement with the United States, its former enemy.

Keywords:

Vietnam, China, Indo-Pacific, Southeast Asia, ASEAN, United States.

> Los estadounidenses hablan de *guerra de Vietnam,* y los vietnamitas, de *guerra estadounidense*. En esta diferencia reside quizás la causa de la guerra.
>
> KIM THÚY, *Em*

Introducción

El pasado 27 de enero se cumplieron cincuenta años de la firma de los Acuerdos de paz de París de 1973, que pusieron fin a una larga y devastadora guerra, supusieron la salida de las tropas estadounidenses de Vietnam y reconocieron su reunificación inminente. La fecha es recordada en Vietnam como el hito diplomático que sancionó la independencia del país, tras una sangrienta historia de colonialismo y devastación. Por ello y por suponer la consecución del legado político y cultural de Ho Chi Minh, líder de la nación vietnamita contemporánea fallecido en 1969, los acuerdos supusieron la constatación del triunfo de Vietnam del Norte y la definitiva autodeterminación de la República Socialista de Vietnam respecto a las potencias extranjeras en el marco de las Naciones Unidas. Sin embargo, lejos de los fastos que tradicionalmente se celebraban en el país, este 2023 la efeméride ha pasado más bien desapercibida, salvo por algunas conferencias y exposiciones. ¿Por qué?[1]

Vietnam es un país muy diferente a aquel que salía de décadas de guerras contra franceses y estadounidenses. Es cierto que, después de la reunificación definitiva en 1975 tras dos años de guerra civil —no menos dramática que la iniciada en 1954 contra franceses y norteamericanos—, el país quedó políticamente conformado, hasta llegar a la actualidad, siguiendo un modelo similar a China. El Partido Comunista de Vietnam (PCV) se erigió en representante del pueblo vietnamita y copó todos los resortes del Estado y, en general, la vida del país.

No obstante, a los primeros años de reconstrucción de un país devastado por las guerras y llevado por los sucesores de Ho Chi Minh —que, como él, habían participado en las contiendas—, siguió una generación de mandatarios dentro del Partido que trató de modernizar Vietnam respetando la ortodoxia política pero liberalizando la economía, con

[1] VNA. «Celebran actividades por 50 aniversario de la firma de Acuerdos de Paz de París», *Vietnam Plus.* 31 de enero de 2023. Disponible en: https://es.vietnamplus.vn/celebran-actividades-por-50-aniversario-de-la-firma-de-acuerdos-de-paz-de-paris/172417.vnp [consulta: 6/3/2023].

la esperanza de conseguir un crecimiento en consonancia con el de algunos países cercanos —China en particular— y abrir la nación al exterior, intención materializada simbólicamente en su entrada en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) en 1995. Vietnam se ha convertido en uno de los países desarrollados del área, pero con desigualdades y pobreza, algo paradójico en un Estado oficialmente comunista[2].

Figura 1. Mapa actualizado de la República Socialista de Vietnam
y sus principales centros y vías de comunicación
Fuente: Economist Intelligence Unit

La degradación política en Vietnam se explica también por los niveles de corrupción. El pasado mes de enero el entonces presidente Nguyen Xuan Phuc renunció al cargo en

[2] Vietnam figura en el puesto 115 en el último *Informe sobre desarrollo humano* de las Naciones Unidas —que mide factores como la esperanza de vida, la alfabetización o la pobreza—, dentro del grupo de países con alto desarrollo, por encima de otras naciones del Sudeste Asiático como Filipinas (116), Laos (140), Camboya (146) o Myanmar (149), aunque por debajo de otros Estados como Tailandia (66). Cfr. PNUD. *Informe sobre desarrollo humano.* 2022. Disponible en: https://report.hdr.undp.org/es/intro/ [consulta: 6/3/2023].

una dimisión encubierta después de un aluvión de otras tantas renuncias de ministros y altos cargos tras destaparse escándalos sobre contratos fraudulentos y vuelos realizados durante los confinamientos de la pandemia. Todo indica que la cascada de cargos defenestrados responde a una campaña anticorrupción liderada por el secretario general del Partido, Nguyen Phu Trong, de setenta y ocho años, y también a ajustes de cuentas políticos revestidos de medidas contra la corrupción. Trong ocupa el puesto más relevante del país desde 2011, que ejerció junto a la presidencia estatal entre octubre de 2018 y abril de 2021, precisamente cuando fue sustituido por Phuc[3].

El nuevo presidente, ratificado por la Asamblea Nacional el 2 de marzo, Vo Van Thuong, de cincuenta y dos años —el miembro más joven del Politburó—, incidió en su discurso de investidura en la lucha contra la corrupción, pues, como anterior encargado de los asuntos internos del Comité Central, había sido el principal responsable de este asunto a nivel nacional[4]. Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2021, Vietnam se encuentra entre los países que más han mejorado en su erradicación respecto a 2021, pero no deja de situarse en cotas preocupantes[5].

Phu Trong, ante los escándalos surgidos tiempo atrás, ha iniciado una campaña anticorrupción entre los cargos del Partido y el Estado, en un movimiento equiparable al de China, donde las medidas expeditivas contra la corrupción puestas en marcha por parte de Xi Jinping desde 2014 también esconden una forma de depuración relacionada con postulados políticos que enfrentan a las distintas facciones dentro del Partido[6].

[3] EUROPA PRESS. «Vo Van Thuong, nuevo presidente de Vietnam tras la dimisión de su antecesor en el cargo». 2 de marzo de 2023. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-vo-van-thuong-nuevo-presidente-vietnam-dimision-antecesor-cargo-20230302062531.html [consulta: 7/3/2023].
[4] Para más información, cfr. VNA. «Vo Van Thuong elegido presidente de Vietnam», *Vietnam Plus.* 2 de marzo de 2023. Disponible en: https://es.vietnamplus.vn/vo-van-thuong-elegido-presidente-de-vietnam/173661.vnp [consulta: 6/3/2023].
[5] Efectivamente, Vietnam aparece en la zona media en la percepción de la corrupción, con una notable mejoría, según se recoge también en el informe anual elaborado por la ONG Transparencia Internacional. El país se sitúa algunos puntos por detrás de China, pero por encima de otros Estados de la región que ya aparecen en el área más preocupante. Cfr. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2022.* 2023. Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf [consulta: 7/3/2023].
[6] Respecto a la lucha contra la corrupción como proyecto político de Xi Jinping, cfr. GONZÁLEZ MARTÍN, Andrés. «Xi Jinping, un hombre en una misión dentro de un destino» (Documento de Análisis, n.º 6). IEEE, 2023. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA06_2023_ANDGON_China.pdf [consulta: 4/3/2023].

Figura 2. El nuevo presidente de Vietnam, Vo Van Thuong, jurando su cargo ante la Asamblea Nacional el pasado 2 de marzo
Fuente: Vietnam Plus.

En política exterior, los Acuerdos de Paz de París de 1973 se firmaron por un Vietnam muy diferente al actual. De hecho, la relación actual con el enemigo encarnizado de entonces, Estados Unidos, no solo dista mucho aquella época, sino que ha dado un giro radical: hoy el país norteamericano es uno de los principales socios comerciales y económicos de Vietnam, además de uno de sus adalides en la siempre complicada relación de vecindad con China. Por su parte, para Estados Unidos, Vietnam es un socio de contención de China, pero también representa el recuerdo de una traumática guerra para la propia sociedad estadounidense. Incluso hoy día se acude a sincronías entre distintas épocas y acontecimientos que lo confirman, como, por ejemplo, hicieron algunos medios al comparar la retirada de Vietnam con la de Afganistán de agosto de 2021[7].

El partido retoma el mando

En Vietnam, por encima de los cargos estatales de primer ministro y presidente, el secretario general del PCV es el puesto de mayor relevancia y el que, a la postre, controla al resto de los cargos y organismos tanto de la propia organización política como del Estado. Vietnam sigue un sistema de «cuatro pilares» donde los cargos de secretario general del PCV, presidente del Estado, primer ministro y presidente de la Asamblea

[7] HERRING, George C. «Lessons from Vietnam on leaving Afghanistan», *Foreign Affairs*. 15 de abril de 2019. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-04-15/lessons-vietnam-leaving-afghanistan [consulta: 7/3/2023].

Nacional son las columnas sobre las que se asienta el régimen. Dichos cargos han sido ocupados, salvo excepciones como la de Trong entre 2018 y 2021, por diferentes individuos. El nuevo presidente, Thuong, ocupó diversos cargos dentro del Partido, pero no puestos estatales de relevancia, hasta ahora. Es una personalidad cercana a Trong, alineada con sus postulados y con la decisión que este tome al respecto de seguir ocupando la Secretaría General del PCV —Trong está ya en su tercer mandato y quizás renuncie antes del próximo congreso del partido programado para 2026—[8].

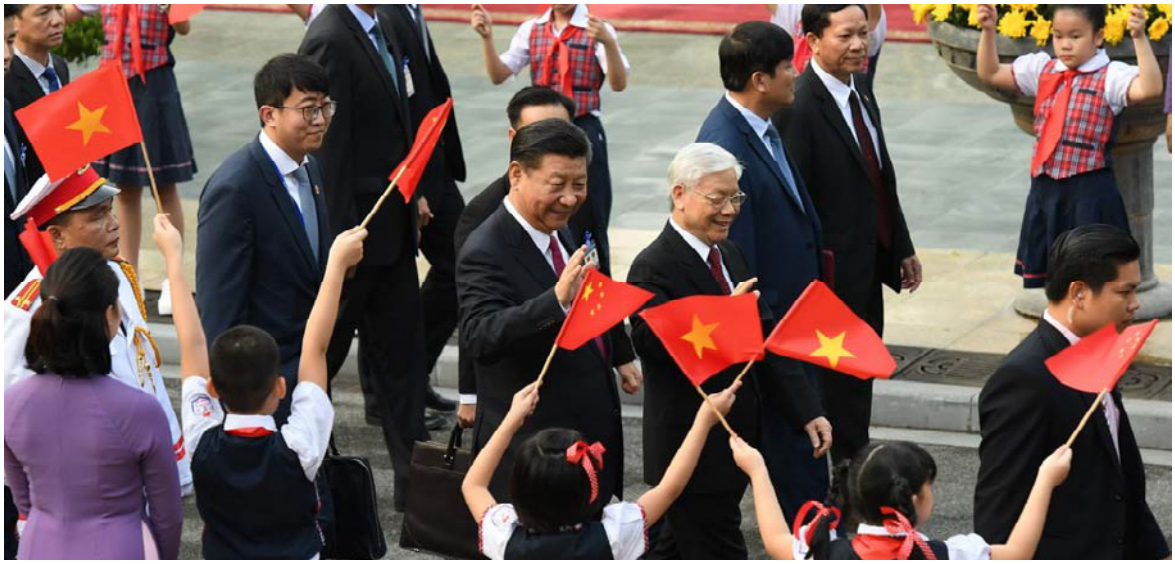


Figura 3. El secretario general del Partido Comunista de Vietnam, Nguyen Phu Trong, recibido por el mandatario chino Xi Jinping en noviembre de 2022
Fuente: Stratfor Worldview.

Por su parte, el fallecimiento en 2018 del entonces presidente Tran Dai Quang, responsable de la represión de la disidencia cuando era ministro de Seguridad Pública, conllevó la pérdida de un adalid de la apertura económica del país y también cierto distanciamiento respecto a China. El rumbo de Vietnam entró en un periodo de relativa indefinición hasta la crisis de la COVID-19 en 2021, cuando las incógnitas se agudizaron. Contra todo pronóstico, Vietnam mantuvo un sólido crecimiento económico, lo que le

[8] SEN, Joydeep. «New Vietnam president strengthens party leader's hand». Oxford Analytica, 2 de marzo de 2023. Disponible en: https://dailybrief.oxan.com/Analysis/ES276461/New-Vietnam-president-strengthens-party-leaders-hand [consulta: 7/3/2023].

permitió afrontar con ciertas garantías la pandemia, fortaleciéndose además las relaciones económicas con sus socios regionales y otros países[9].

No obstante, la rápida modernización de Vietnam en la última década, con la adopción de políticas favorables al libre mercado y la inversión de empresas multinacionales, también hizo que su sociedad percibiese una clara diferencia ideológica entre lo que representaba el Partido y las medidas reales del Ejecutivo. Era una cuestión prioritaria para el PCV, por la amenaza que suponía la pérdida de prestigio y del control del rumbo político y económico del país. Precisamente, esto es algo que Trong parece querer evitar al reafirmar su autoridad real tanto sobre el Partido como sobre el Estado, enviando un claro mensaje de depuración de responsabilidades a los cargos y funcionarios del Gobierno, sometidos así a su supervisión de forma más estricta[10].

Economía *low cost* y empresas extranjeras

La liberalización económica domina la agenda de Vietnam. Paradójicamente, mientras se incrementa el papel del Gobierno en el control sociopolítico de la población vietnamita, este se reduce en amplios sectores de la economía en aras de conseguir una mayor inversión extranjera. El anterior Gobierno del presidente Phu, firme defensor de los conciertos con países occidentales, había firmado en 2020 un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea (UE)[11]. Asimismo, tras el fiasco de la salida de Estados Unidos del Acuerdo Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) en 2017, que supuso un golpe a las expectativas de Vietnam, desde enero de 2022 el país se ha convertido en un miembro muy activo de la nueva Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), donde figura China pero no Estados Unidos. Con ello, Vietnam se ha constituido en un socio clave para la robustez de las

[9] DW. «A los 61 años muere el presidente de Vietnam, Tran Dai Quang». 21 de septiembre de 2018. Disponible en: https://www.dw.com/es/a-los-61-a%C3%B1os-muere-el-presidente-de-vietnam-tran-dai-quang/a-45587230 [consulta: 7/3/2023].

[10] ONISHI, Tomoya. «Vietnam's Trong consolidates power with dismissal of deputy prime ministers», *Financial Times.* 12 de enero de 2023. Disponible en: https://www.ft.com/content/16a765ef-cdc7-4439-acaf-8d4beb17fd28 [consulta: 9/3/2023].

[11] PARLAMENTO EUROPEO. «Aprobados los acuerdos de libre comercio y protección de inversiones UE-Vietnam». 6 de febrero de 2020. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/globalizacion/20200206IPR72012/aprobados-los-acuerdos-de-libre-comercio-y-proteccion-de-inversiones-ue-vietnam [consulta: 8/3/2023].

cadenas de suministro en el Sudeste Asiático, al tiempo que ve crecer de manera exponencial sus exportaciones[12].

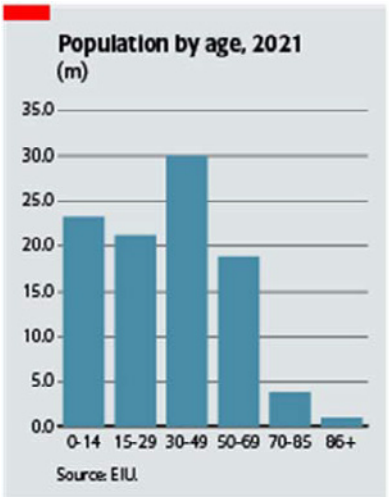


Figura 4. En 2021 la población en la franja joven (15-50 años) era la mayoritaria en la sociedad vietnamita: mano de obra para el desarrollo económico del país
Fuente: Economist Intelligence Unit.

La liberalización de la economía vietnamita a pasos agigantados tiene otras consecuencias, como la atractiva oferta de herramientas de producción a empresas extranjeras —en especial, a las tecnológicas—, principalmente en forma de terrenos para fábricas, mano de obra cualificada y amplios beneficios fiscales. Recientemente Apple, que en 2020 ya había llevado la producción de algunos dispositivos a Vietnam como resultado de las fricciones comerciales entre Estados Unidos y China, anunció el traslado de su fábrica de relojes inteligentes y ordenadores portátiles, iniciativa que han seguido otras tecnológicas, como la también estadounidense Google y la surcoreana Samsung, diversificando así su producción para no depender en demasía del gigante asiático[13].

La implantación de empresas extranjeras en Vietnam tiene otro doble efecto. En primer lugar, surge la necesidad de una infraestructura suficiente para responder a los

[12] VNA. «RCEP mejorará acceso de Vietnam a grandes mercados de consumo, según banco Standard Charter». Bilaterals.org, 17 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.bilaterals.org/?rcep-mejorara-acceso-de-vietnam-a&lang=en [consulta: 6/3/2023].
[13] TING-FANG, Cheng y LI, Lauly. «Vietnam to make Apple Watch and MacBook for first time ever», *Nikkei Asia.* 17 de agosto de 2022. Disponible en: https://asia.nikkei.com/Business/Technology/Vietnam-to-make-Apple-Watch-and-MacBook-for-first-time-ever [consulta: 9/3/2023].

crecientes volúmenes de exportación y a los consiguientes requerimientos de mantenimiento, transporte y suministros[14]. Además, existe otro tema instalado en el debate de la sociedad vietnamita: preocupan las condiciones laborales, puesto que, en caso de depauperización de las mismas, existe el riesgo de conflictividad en las calles, que podría afectar al régimen controlado por el PCV. Un ejemplo, surgido de un incidente aparentemente nimio, aconteció durante la visita al Reino Unido en octubre de 2021 de mandatarios vietnamitas, parte de la delegación del país que asistía a la Conferencia sobre el Cambio Climático celebrada en Glasgow. Algunos de estos mandatarios fueron filmados depositando flores en la tumba de Karl Marx y luego comiendo en un restaurante de lujo, algo que bastó para convertirse en detonante de algunas protestas en Vietnam[15].

Problemas ambientales y energéticos

Fruto de la carrera para crecer económicamente y ser un país puntero en el Sudeste Asiático —al estilo de China o de los llamados «tigres asiáticos», como Corea del Sur o Singapur—, Vietnam tiene pendientes de resolver otras cuestiones, como el estado de su medio ambiente o la dependencia energética del exterior, máxime cuando la necesidad de energía aumenta al ritmo de consumo de las empresas afincadas en el país.

Vietnam es uno de los Estados más castigados por la contaminación en el mundo y con graves problemas ambientales, que se traducen en la baja calidad de sus aguas —fluvial y en las costas—, en la contaminación del aire resultante de los efectos del tráfico y la industria, la creciente degradación de los bosques, el mal estado de la tierra —en un país con la segunda producción mundial de arroz—, la pérdida paulatina de una biodiversidad única y la pobre gestión de los residuos hecha hasta ahora[16].

[14] CIAO. «Vietnam Briefing Sheet». Febrero de 2023. Disponible en: https://ciaonet.org/catalog?f%5Blocation%5D%5B%5D=Viet+Nam&f%5Btopic%5D%5B%5D=Summary&q=&search_field=all_fields&searched=yes&sort=pub_date+desc [consulta: 8/3/2023].
[15] SEN, Joydeep. «Key security agency will grow stronger in Vietnam». Oxford Analytica, 24 de enero de 2023. Disponible en: https://dailybrief.oxan.com/Analysis/DB275503/Key-security-agency-will-grow-stronger-in-Vietnam [consulta: 10/3/2023].
[16] RANE. «The West Gives Vietnam's Climate Goals a Shot in the Arm — And a Shot at Success». Stratfor, 1 de diciembre de 2022. Disponible en: https://worldview.stratfor.com/article/west-gives-vietnams-climate-goals-shot-arm-and-shot-success [consulta: 5/3/2023].

El 14 de diciembre de 2022, Vietnam y el G7 firmaron una histórica asociación para la Transición Energética Justa (JETP, por sus siglas en inglés) y para, mediante la concesión de fondos específicos, ayudar al país a invertir en energía renovable, reduciendo así su dependencia del carbón y otros combustibles fósiles. Además, Vietnam adquirió un compromiso de cero emisiones netas para el año 2050, un objetivo incluso más ambicioso que el marcado en otros países del Sudeste Asiático. Sin embargo, con la actual crisis energética global derivada de la guerra en Ucrania, Vietnam depende aún más del carbón, pues se calcula que a partir de este se produce el 52 por ciento de la energía eléctrica necesaria en el país[17].

Así, Vietnam espera complementar su plan de reducción de emisiones mediante la importación de gas natural licuado y, sobre todo, de crudo. El petróleo que fluye a Vietnam viene principalmente desde Rusia y son empresas rusas las que han estado operando en el sector energético vietnamita; se calcula que hasta el 30 por ciento del crudo y alrededor del 25 por ciento del gas en Vietnam son operados por dichas compañías[18]. Hay que recordar que Vietnam adoptó una postura neutral sobre la guerra en Ucrania en la resolución de las Naciones Unidas de condena a Rusia de marzo de 2022, postura que sigue manteniendo y que posibilita unas relaciones diplomáticas fluidas y continuas entre ambos países[19].

Otro gran problema para Vietnam lo constituyen las aguas del río Mekong, que, con sus 4.880 kilómetros de longitud y una cuenca de más de 800.000 kilómetros cuadrados, es una fuente de vida para los países de la región por donde serpentea y, por ello, motivo de disputas. El Mekong nace en la región china de Tíbet y discurre por Birmania, Laos, Tailandia y Camboya, antes de desembocar en el gran delta del sur de Vietnam, uno de los mayores del mundo. Existe una creciente inquietud entre los países afectados por el comportamiento de China, embarcada en la construcción de enormes presas en el inicio del cauce. Vietnam es el país más preocupado por ser el último en recibir estas aguas y

[17] NGUYEN, Trang. «Vietnam's challengeto wean off coal», *The Interpreter.* Lowy Institute, 28 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/vietnam-s-challenge-wean-coal [consulta: 9/3/2023].
[18] NGUYEN, Thu. «Russia's Renewable Energy Investment in Vietnam: New Projects Underway», *Vietnam Briefing.* 29 de junio de 2022. Disponible en: https://www.vietnam-briefing.com/news/russias-investment-in-renewable-energy-in-vietnam-new-projects-underway.html/ [consulta: 8/3/2023].
[19] EL ORDEN MUNDIAL. «El tablero político internacional en torno a la guerra de Ucrania». 7 de abril de 2022. Disponible en: https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-apoyos-rusia/ [consulta: 9/3/2023].

teme una «diplomacia de la llave de paso», que sería devastadora para la agricultura y el abastecimiento de energía eléctrica en la principal región productora del país, con Ho Chi Minh a la cabeza: la antigua Saigón, considerada la capital económica de Vietnam[20].

Figura 5. Los 3.500 kilómetros de costa vietnamita son de los más contaminados a nivel global y constituyen un problema que exige una resolución urgente por parte del Gobierno
Fuente: Vietnam News.

Mención especial merece la costa de Vietnam, pues es una de las más contaminadas del globo aunque el Gobierno haya introducido algunas medidas para reducir los residuos. En 2016 tuvo lugar una catástrofe ambiental devastadora, debida a la descarga ilegal de desechos industriales tóxicos por parte de una fábrica filial de la corporación taiwanesa Formosa. Los residuos afectaron a la salud de miles de personas, a la biodiversidad marina y dañaron la economía de la zona afectada, poniendo en tela de juicio la regulación y el control estatal de la actividad de las empresas extranjeras en el país[21].

[20] AMBRÓS, Isidre. «El Mekong, el río de todos los conflictos» (Documento de Opinión, n.º 44). IEEE, 2021. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO44_2021_ISIAMB_Mekong.pdf [consulta: 9/3/2023].

[21] EUROPA PRESS. «Más de 7.000 damnificados vietnamitas demandan a la empresa taiwanesa Formosa por un vertido tóxico». 11 de junio de 2019. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-mas-7000-damnificados-vietnamitas-demandan-empresa-taiwanesa-formosa-vertido-toxico-20190611113357.html [consulta: 5/3/2023].

Entre China y Estados Unidos

Con una relación histórica no siempre de buena vecindad, Vietnam trata de evitar mostrarse hostil con China, en primer lugar porque su presupuesto y capacidades en defensa son bastante menores. La política exterior de Vietnam desde el final de la Guerra Fría ha buscado cierto resguardo respecto a su gran vecino del norte. Su cercanía o lejanía con terceros países depende en buena medida del estado de su relación con China. Cuando ambos países están en buenos términos, Vietnam no tiene necesidad de buscar el contrapeso de otras potencias. Así sucedió en la década posterior a la normalización de las relaciones en 1991, momento en que China y Vietnam resolvieron fijar sus fronteras terrestres y poner punto final a las disputas en torno al golfo de Tonkín, adoptando formalmente los llamados «tres noes»: no a las alianzas militares, no a las bases extranjeras y no a los alineamientos definidos en un bloque. Así se constata en el Libro Blanco de Defensa de Vietnam, que data de 1998[22].

Respecto a China, Vietnam tiene una política ambivalente de lucha y cooperación nunca exenta de tensiones. Vietnam está implicado de lleno en el contencioso con China sobre los límites y la soberanía en las islas del mar del Sur del China, aunque, al contrario de lo que ocurre con otros países del Sudeste Asiático —por ejemplo, la desafiante Filipinas frente a las pretensiones chinas—, apuesta por la vía diplomática en los acuerdos sobre la materia —principalmente en el marco de los convenios iniciados entre la propia China y ASEAN—, dentro del respeto al derecho internacional y a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, por sus siglas en inglés) de 1982[23].

Vietnam reclama para sí la soberanía de las islas Hoang Sa y Truong Sa, conocidas en Occidente como Paracelso y Spratly, perdidas en una breve guerra con China en 1974. La disputa aumenta de tono en algunas épocas. La última y más grave crisis se produjo en 2014, cuando la empresa estatal china National Offshore Oil Corporation realizó prospecciones petrolíferas a 120 millas náuticas de la costa vietnamita. Ambos países

[22] VU, Khang. «Why Vietnam's Political Shake-Up Will Not Affect Its Foreign Policy», *The Diplomat.* 25 de enero de 2023. Disponible en: https://thediplomat.com/2023/01/why-vietnams-political-shake-up-will-not-affect-its-foreign-policy/ [consulta: 8/3/2023].

[23] VNA. «Vietnam enfatiza importancia de cumplir con derecho internacional en cooperación marítima», *Vietnam Plus.* 12 de enero de 2023. Disponible en: https://es.vietnamplus.vn/vietnam-enfatiza-importancia-de-cumplir-conderecho-internacional-en-cooperacion-maritima/171967.vnp [consulta: 9/3/2023].

desplegaron buques de guerra sin mayores consecuencias, pero sí fueron graves los fuertes disturbios contra intereses chinos que estallaron en Hanói: dos ciudadanos chinos fueron asesinados y las autoridades chinas evacuaron a otros miles de ellos[24].

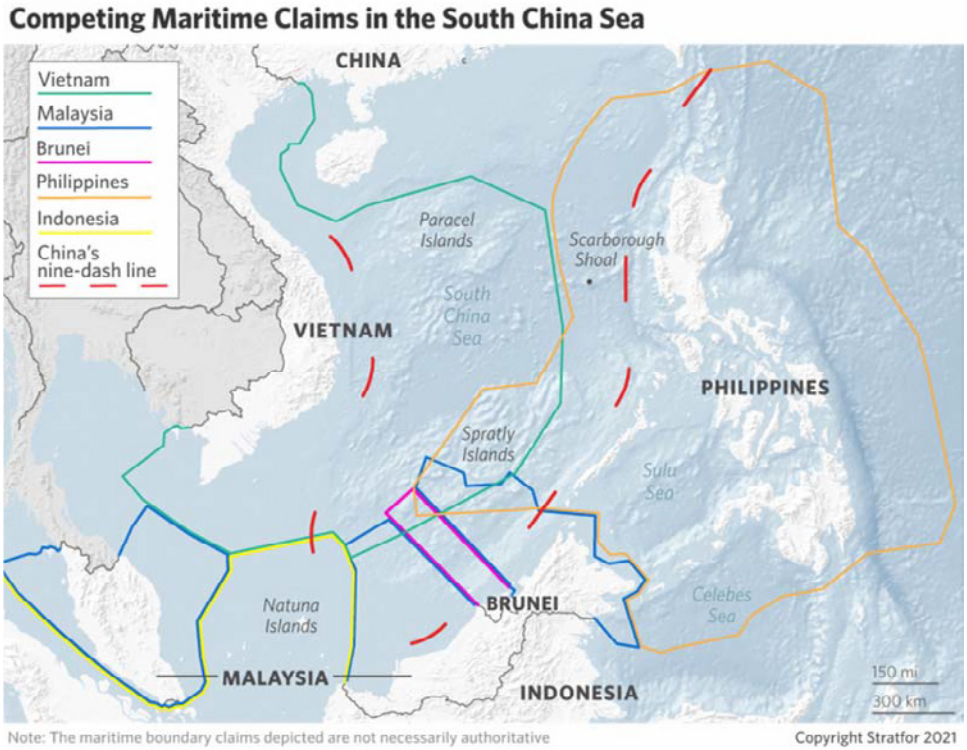


Figura 6. Contenciosos en el mar del Sur de China, con la soberanía sobre las islas Paracelso como principal punto de fricción entre Vietnam y China
Fuente: Stratfor Worldview.

Este no sería el último incidente. Aunque no de tamaña gravedad, en 2017 se canceló una reunión de alto nivel entre mandatarios chinos y vietnamitas al respecto de la jurisdicción sobre las aguas del mar del Sur de China, debido a que el Gobierno de Hanói se vio obligado a retirarse de una importante empresa multinacional de exploración petrolera activa en sus aguas, presionado por su poderoso vecino. El vicepresidente de la Comisión Militar Central de China, Fan Changlong, visitó España para plantear la negativa de Pekín a la participación de la corporación Repsol en el citado proyecto y

[24] BBC NEWS. «Conflicto territorial desata ira anti-China en Vietnam». 15 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/05/140514_asia_china_vietnam_ataques_nc [consulta: 9/3/2023].

después viajó a Vietnam para solicitar directamente al país que cesara la exploración petrolera en la zona en disputa, amenazando con el uso de la fuerza si el Gobierno vietnamita seguía adelante[25].

Además del conflicto marítimo, China recela de un Vietnam centro de atracción de las corporaciones multinacionales —como vimos, sobre todo en el campo de las tecnológicas—, en detrimento de sus intereses. Sin embargo, la retirada de inversiones de China a Vietnam ata aún más las relaciones entre ambas naciones, pues las cadenas de suministros para el ensamblaje de los dispositivos fabricados en Vietnam siguen dependiendo del tránsito transfronterizo chino, como ocurre en el sector de las tecnológicas, pero también en el textil o en el caucho. Se estima que el mercado chino provee el 34 por ciento de las necesidades materiales para la producción en Vietnam[26].

A principios de noviembre de 2022, Trong, en su primer viaje al extranjero desde el inicio de su tercer mandato al frente del PCV, se reunió con el presidente Xi Jinping, que le otorgó la Medalla de la Amistad: el más alto honor que China reserva a los dirigentes extranjeros. Además, se apuntaló una mejora de las citadas cadenas de suministro, se levantaron las barreras a la importación de productos esenciales y, en definitiva, se publicitó una mayor voluntad de colaboración en las áreas de logística y comercio entre ambos vecinos, siempre dentro de un «camino socialista adecuado a las características de cada país». Xi advirtió de que Vietnam «nunca debía dejar que nadie interfiera» en la relación entre los dos Estados, en clara alusión a la política estadounidense en la región[27].

En este complicado tablero del Sudeste Asiático, con la política de contención regional del gigante chino llevada a cabo por parte de Estados Unidos, Vietnam defiende una posición de estricta neutralidad, pero sin dejar de utilizar la baza estadounidense como aval respecto a China. La asociación comercial y en materia de seguridad entre Vietnam y Estados Unidos es muy sólida desde la normalización de sus relaciones en 1995, hasta

[25] MARSTON, Hunter. «Why tensions are rising between Vietnam and China?», *Foreign Affairs*. 15 de agosto de 2017. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2017-08-15/why-tensions-are-rising-between-vietnam-and-china [consulta: 9/3/2023].
[26] CIAO. «Vietnam: Economic structure». Febrero de 2023. Disponible en: https://connect.liblynx.com/wayf/1e4f4109d4c8a4471a8c4210d03cc73d [consulta: 9/3/2023].
[27] RANE. «A High-Level Visit Showcases China and Vietnam's Complicated Relationship». Stratfor, 4 de noviembre de 2022. Disponible en: https://worldview.stratfor.com/article/high-level-visit-showcases-china-and-vietnams-complicated-relationship [consulta: 10/3/2023].

el punto de que Estados Unidos es el actual segundo socio comercial del país, precisamente tras China[28].

Las relaciones entre Estados Unidos y Vietnam se han estrechado en las últimas décadas, como ejemplifican el levantamiento del embargo de la venta de armas a Vietnam de 2016, la llegada a este mismo país del buque USS Carl Vinson en 2018 —la primera visita de un portaaviones a Vietnam desde el final de la guerra— o su participación por primera vez en los ejercicios militares de la Cuenca del Pacífico (RIMPAC, por sus siglas en inglés), liderados por Estados Unidos, aquel mismo año.

Los últimos años no fueron fructíferos para la relación. En el marco de la retirada estadounidense del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), durante una visita oficial a Hanói en 2019, el entonces presidente Trump incidía en el superávit comercial a favor de Vietnam, apremiando a rebajar esta diferencia en beneficio de la industria estadounidense[29]. Durante la Administración Trump el enfoque estadounidense sobre Vietnam osciló hacia la hostilidad: se implementaron aranceles para tratar de cambiar la citada balanza comercial entre ambos países, se acusó al país asiático de devaluar artificialmente su moneda para impulsar sus exportaciones respecto a las estadounidenses y además se tachó a Vietnam de Estado poco fiable y manipulador de divisas[30].

[28] ORDANIEL, Jeffrey y STENEK, Ariel. «Rethinking 25 Years of U.S.-Vietnam», *Pacific Forum*, vol. 21. Octubre de 2021. Disponible en: Foes to Partners: 25 Years of U.S.-Vietnam Relations - CIAO (ciaonet.org) [consulta: 10/3/2023].
[29] TRUMP, D. J. «Remarks prior to a meeting with president Nguyen Phu Trong of Vietnam in Hanoi, Vietnam», *Daily Compilation of Presidential Documents,* n.º 1-2. 27 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.proquest.com/magazines/remarks-prior-meeting-with-president-nguyen-phu/docview/2198413044/se-2 [consulta: 9/3/2023].
[30] RANE. «With Biden in Power, Vietnam Is Set for Success». Stratfor, 28 de enero de 2021. Disponible en: https://worldview.stratfor.com/article/biden-power-vietnam-set-success [consulta: 7/3/2023].

Figura 7. El secretario general del PCV, Phu Trong, estrecha la mano de Joe Biden en una visita a Washington en 2015, cuando Biden era vicepresidente de Estados Unidos
Fuente: Taiwan Center for Security Studies.

En la actualidad, dentro de su nueva visión para el Indopacífico de contención de la pujanza china, la Administración Biden ha encontrado en Vietnam un socio regional. La Estrategia para el Indopacífico estadounidense, publicada en febrero de 2022, cita a Vietnam entre un grupo de países del área susceptible de ser tomado en cuenta en la creación de alianzas regionales[31]. No obstante, Estados Unidos no ha renunciado a compensar el déficit comercial entre ambos países y ha instado al Gobierno vietnamita a la compra de aviones, armas, gas natural licuado y ciertos productos agrícolas. En cualquier caso, tras la era Trump se ha constatado la vuelta a un acercamiento evidente entre Vietnam y Estados Unidos, sellado con la visita de Kamala Harris a Hanói en el verano de 2021, la primera en la historia de un vicepresidente estadounidense[32].

Conclusiones

Vietnam, en línea con su política de no alineamiento, tratará de paliar la influencia de China, pues permanece abierta la disputa en el mar del Sur de China, con el consiguiente riesgo de enfrentamientos o escaramuzas entre buques de ambas naciones. No

[31] THE WHITE HOUSE. *Indo-Pacific Strategy of the United States.* Febrero de 2022, p. 9. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf [consulta: 9/3/2023].
[32] SEN, Joydeep. «Momentum will build in Vietnamese-US relations». Oxford Analytica, 12 de agosto de 2021. Disponible en: https://dailybrief.oxan.com/Analysis/DB263425 [consulta: 4/3/2023].

obstante, Vietnam no puede permitirse mantener una mala relación con su poderoso vecino asiático, debido a los amplios vínculos entre ambos países. En especial, a los económicos: hay que recordar que la deuda de Vietnam con China alcanzaba los 54.000 millones de dólares a finales de 2022[33]. Para contrarrestar el riesgo de una excesiva influencia o dependencia, Vietnam establece lazos económicos y de seguridad con Estados Unidos y otras potencias regionales, con sus propias disputas territoriales con China, como es el caso de la India[34].

Dentro del marco de la ASEAN, Vietnam muestra una clara vocación de liderazgo y es un miembro muy activo en diversas materias clave para la organización: los avances en seguridad alimentaria y energética, la ciberseguridad, la persecución de los delitos transnacionales, la sanidad o la estabilidad económica del Sudeste Asiático, sin excluir, como no podía ser de otra forma, la relación de vecindad y las disputas marítimas de los países de la región con China[35]. La ASEAN es un marco preferente para Vietnam, pues, por sí solo, el país carece de la fuerza necesaria en el ámbito internacional. Esta carencia se suple en el marco de la organización, donde puede plantear unos objetivos y preservar su autonomía de acción en el concierto internacional.

[33] SEN, Joydeep.«Vietnam will be wary of getting too close to China». Oxford Analytica, 24 de enero de 2023. Disponible en: https://dailybrief.oxan.com/Analysis/DB274172 [consulta: 9/3/2023].
[34] Para una visión de las relaciones históricas entre Vietnam e India, con un rico trasvase comercial, militar o últimamente en el campo cibernético, consúltese el siguiente informe aclaratorio alojado en el portal del Ministerio de Asuntos Exteriores indio: *India-Vietnam Relations.* Disponible en: https://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/Vietnam_new2021.pdf [consulta: 10/3/2023].
[35] VNA. «Vietnam supports ASEAN's cooperation priorities for 2023: ambassador», *Vietnam Plus.* 7 de marzo de 2023. Disponible en: https://en.vietnamplus.vn/vietnam-supports-aseans-cooperation-priorities-for-2023-ambassador/249427.vnp [consulta: 10/3/2023].

Figura 8. Los representates de los países del Sudeste Asiático que conforman ASEAN posan en la reunión celebrada el pasado 6 de marzo en Indonesia
Fuente: Vietnam Plus.

En clave interna, en Vietnam parece prioritaria la represión de la corrupción instalada en la Administración, una posible fuente de protesta social contra el régimen; esta lucha también se interpreta como una forma enmascarada de purgar las diferencias dentro del PCV. La corrupción será una cuestión prioritaria para el nuevo Gobierno del presidente Thuong, en la estela del todopoderoso secretario general, Trong. Permanece la incógnita de si este último optará a un cuarto mandato en 2026. Puede que los inversores extranjeros que ahora se instalan en Vietnam también perciban al país como un socio no fiable en el caso de que sigan estallando escándalos de corrupción. Para estas empresas existe una amplia oferta de países donde establecerse en la región, empezando por China.

En términos ideológicos, a tenor de su discurso de investidura, Thuong parece abrazar la vuelta a los planteamientos teóricamente más puros del PCV, abogando por la aplicación con firmeza del «desarrollo creativo del marxismo-leninismo y el pensamiento de Ho Chi Minh»[36], en contraste con su derrocado predecesor, Phuc, conocido por su apuesta por la liberalización económica y por mantener excelentes relaciones con los países occidentales, empezando por Estados Unidos. Aludir a los fundamentos tradicionales del Partido puede apuntalar la legitimidad de las futuras políticas y su aceptación por parte de la sociedad vietnamita, al tiempo que se sigue profundizando,

[36] RANE. «What to Make of Vietnam's New President». Stratfor, 6 de marzo de 2023. Disponible en: https://worldview.stratfor.com/article/what-make-vietnams-new-president [consulta: 9/3/2023].

aunque a un ritmo más sosegado, en la liberalización e integración del país en la economía global.

En definitiva, a cincuenta años de los Acuerdos de Paz de París, el Vietnam de hoy parece muy alejado del Vietnam de entonces, el de la lucha política y por la independencia sobre la base del pensamiento y el carisma de Ho Chi Minh.

Javier Fernández Aparicio

Analista del IEEE

@jafeap

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

23/2023 24 de marzo de 2023

María del Mar Hidalgo García

Filipinas: Mindanao en busca de un futuro de paz (reedición)

Filipinas: Mindanao en busca de un futuro de paz (reedición)

Publicado originalmente en: Panorama geopolítico de los conflictos 2022

Editado en Diciembre de 2022

Resumen:

La formación y consolidación de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán (BARMM, por sus siglas en inglés) abre la puerta a la esperanza para conseguir la ansiada paz en Mindanao. En la actualidad, los grupos extremistas islamistas constan de pocos miembros y no suponen una amenaza de la magnitud que llevó al asalto a la ciudad de Marawi en 2017. Sin embargo, si no se dan las condiciones adecuadas de desarrollo económico y social, la adhesión a estos grupos podría volver a ser atractiva para las poblaciones locales, especialmente entre los jóvenes, con graves consecuencias para la paz y la estabilidad de la región.

El nuevo gobierno del presidente Marcos tendrá que hacer frente tanto a estos desafíos internos como a los externos del país. La visión pragmática del nuevo presidente está centrada en retomar su alianza con EE. UU. —debilitada por su antecesor, Duterte— pero continuando sus relaciones económicas con China a pesar de los desafíos a la seguridad que está realizando la potencia asiática en el mar del Sur de China.

Palabras clave:

Mindanao, Bangsamoro, BARMM, MILF

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Philippines: Mindanao in search of a peaceful future

Abstract:

The formation and consolidation of the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao (BARMM) opens the door to hope for the long-awaited peace in Mindanao. At present, Islamist extremist groups have few members and do not pose a threat of the magnitude that led to the assault on the city of Marawi in 2017. However, without the right conditions for economic and social development, accession to these groups could once again be attractive to local populations, especially for young people, with serious consequences for peace and stability in the region.

The new government of President Marcos will have to face both these internal and external challenges to the country. The pragmatic vision of the new president is focused on resuming his alliance with the United States —weakened by his predecessor, Duterte— but continuing his economic relations with China despite the security challenges that arise in the South China Sea.

Keywords:

Mindanao, Bangsamoro, BARMM, MILF.

Introducción

En el *Panorama geopolítico de los conflictos 2014* se incluyó un capítulo dedicado a la lucha de los grupos islamistas separatistas en la región de Mindanao con el título «Filipinas: el desgarro de los grupos separatistas islamistas». El carácter periódico de esta publicación hace necesario un repaso de la situación actual de este conflicto, principalmente porque han ocurrido acontecimientos que han marcado un nuevo camino para alcanzar la ansiada paz en la antigua Región Autónoma del Mindanao Musulmán (ARMM, por sus siglas en inglés).

La situación actual es distinta y poco a poco se han ido consolidando los esfuerzos que había realizado el presidente Aquino para dar una solución a esta región, principalmente, tras la llegada al poder de Duterte en 2016. Se han conseguido avances importantes para alcanza la paz en Mindanao y la consolidación de la región denominada ahora Región de Bangsamoro parece estar más cerca que nunca. Sin embargo, en la actualidad los desafíos son múltiples y variados pues todavía quedan grupos armados islamistas, que, aunque con pocos integrantes, pueden cometer atentados terroristas para continuar con sus pretensiones —casi nostálgicas— de crear un Estado islámico (EI) en el sudeste asiático. En un momento en el que la atención mediática parece concentrarse en las actividades del EI en los escenarios africanos y de Oriente Medio, es fundamental prestar atención a lo que este grupo yihadista podría lograr en Filipinas, en concreto en la región de Mindanao.

Un factor relevante para la estabilización, la integración y el progreso de la región de Mindanao es la necesidad de fomentar el desarrollo y las inversiones para que repercutan directamente en la población y así evitar el reclutamiento de nuevos militantes de grupos armados. Y para ello, es necesario que la política exterior del nuevo presidente Ferdinand Marcos Jr. —que ganó las elecciones de mayo de 2022— encuentre el equilibrio perfecto entre su acercamiento a EE. UU. en materia de seguridad y a China en cuestiones comerciales ya que proporciona la financiación y la construcción de proyectos necesarios para el desarrollo de Filipinas. Entre ambos intereses, surge un claro punto de fricción: las disputas territoriales en el mar del Sur de China.

El anterior presidente, Duterte, ha dejado un legado de luces y sombras en su política interior y exterior y está por ver si Marcos es capaz de dejar a un lado el pasado de su padre para afrontar todos los desafíos a los que se enfrenta Filipinas.

Antecedentes del conflicto

Mindanao alberga la mayor comunidad musulmana presente en el país, con una población de 5 millones, lo que constituye el 5 % de la población total de Filipinas. En ella están presentes grupos étnico-lingüísticos cuyo denominador común es profesar el islam. Además, de católicos y musulmanes, también conviven dieciocho etnias de población indígena, conocidas como «lumad».

Durante los últimos cincuenta años, se han venido sucediendo continuos movimientos separatistas en el sudeste de Filipinas con el objeto de defender una identidad cultural y religiosa basada en el islam[1]. Esta proclamación de la identidad islámica ha ido acompañada de la reivindicación de la creación de un estado autónomo gestionado por instituciones políticas basadas en un modelo de sultanato.

El establecimiento de un proceso de paz comenzó con Marcos (1965–1981) y continuó con Corazón Aquino (1986–1992), Ramos (1992–1998), Estrada (1998–2001), Arroyo (2001–2010), Aquino III (Benigno Jr.) (2010–2016), Duterte (2016–2022) y cabe la esperanza de que el nuevo presidente Marcos pueda culminarlo, aunque el camino no sea fácil. Durante estos años, se han empleado numerosas y diferentes vías de mediación dada la complejidad del problema y las distintas prioridades de los diferentes gobiernos.

En octubre de 2012, el gobierno filipino del presidente Benigno Aquino III firmó un acuerdo con el grupo armado «Frente Moro de Liberación Islámica» (MILF, por sus siglas en inglés) culminando dieciocho años de negociaciones interrumpidas por violentos enfrentamientos. El acuerdo, denominado «Framework Agreement on the Bangsamoro» (FAB) constituía la primera parte de lo que finalmente es el «Comprehensive Agreement on the Bangsamoro» (CAB) firmado en 2014. Este acuerdo integral fue el resultado de «la búsqueda de una solución para la cuestión de Bangsamoro con honor, justicia y

[1] https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-030-92577-2.pdf

dignidad para todos los interesados»[2]. Con su firma se ponía fin a las hostilidades armadas entre el Gobierno de Filipinas y el grupo armado MILF con el objetivo de promocionar la paz y la estabilidad en la región de Mindanao. En él se reconoce el carácter autónomo, no independiente, de las áreas musulmanas de Mindanao agrupadas bajo el término de Bangsamoro, mediante el establecimiento de una entidad política y una estructura básica en el gobierno.

El CAB prevé una solución política general encaminada a lograr un fin justo y duradero del conflicto armado en la región de Mindanao. El CAB tiene dos vías principales: una vía político-legislativa para reemplazar a la Región Autónoma de Mindanao Musulmán (ARMM) y crear una nueva entidad política de Bangsamoro, y una vía de normalización para que los grupos armados separatistas depongan las armas y se reintegren en la sociedad y en las instituciones. Bangsamoro tendría un carácter secular y en ningún caso, según el acuerdo, estaría regido por la sharía.

Durante los años posteriores, el MILF y el gobierno filipino intentaron acercar posiciones para terminar con el conflicto en la región de Mindanao, mediante la materialización de los principios establecidos en el CAB. Pero de forma paralela a estas negociaciones parecieron otros grupos armados de carácter más radical.

Con la llegada al poder de Rodrigo Duterte en 2016, la Ley Orgánica de Bangsamoro (BOL, por sus siglas en inglés) recibió un impulso definitivo y, finalmente se aprobó en 2019. Parte de este logro se debe a que Duterte ha sido el primer presidente filipino proveniente de Mindanao. Antes de su elección, Duterte se había presentado a sí mismo como una fuerza unificadora, el primer presidente del pueblo moro y un defensor incansable de los intereses de Mindanao. En este contexto único, Duterte ha abogado por una mayor autonomía y respeto por la minoría musulmana en Filipinas —que se encuentra entre sus electores más leales—, principalmente a raíz de la posible amenaza del auge del EI en la región tras el asalto en 2017 a la ciudad de Marawi por parte de grupos yihadistas islámicos como Abu Sayyaf y el grupo Maute.

Este asalto resultó ser el más grave de los conflictos cometidos por grupos afines al EI en el sudeste asiático, inquietando a los gobiernos de toda la región. Los combates se

[2] [Consulta: 2/6/2022]. Disponible en: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/PH_140327_ComprehensiveAgreementBangsamoro.pdf

prolongaron durante cinco meses y provocaron la muerte de miles de combatientes de ambos bandos y el desplazamiento de cientos de miles de personas. El presidente Rodrigo Duterte tuvo que declarar la ley marcial en Mindanao.

Para hacer frente al asalto, el gobierno de Filipinas recibió apoyo de las principales potencias extranjeras. Recibió armas de fuego y municiones de China y Rusia. Moscú también donó camiones militares, y Pekín también dio equipo pesado para ayudar en la reconstrucción de la ciudad. Estados Unidos, por otro lado, proporcionó fuerzas especiales y apoyo de inteligencia.

La presencia de combatientes extranjeros del EI, procedentes de Indonesia y Malasia, no mejoró las capacidades de los combatientes locales filipinos por lo que las Fuerzas Armadas filipinas se alzaron finalmente con la victoria. La derrota de los grupos extremistas, en particular del Grupo Maute, supuso la evidencia de que estos grupos luchan más por sobrevivir que por ejercer una gobernanza plena en las áreas que tienen controladas[3].

Tras este grave suceso, la BOL representaba la culminación de un proceso de paz de décadas entre el Gobierno de Filipinas (GPH) y el Frente Moro de Liberación Islámica (MILF). Fue una victoria no solo para los musulmanes de Bangsamoro, sino para todos los filipinos puesto que ha sido un paso importante hacia la resolución del conflicto entre el gobierno filipino y los grupos armados islamistas que buscan la autonomía de la región.

Con esta Ley se abolía la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (ARMM, en inglés) para establecer la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán (BARMM, por sus siglas en inglés) que tendrá un gobierno regional, mayor autonomía fiscal, además de parlamento, policía y sistema de justicia propios[4]. La BOL delinea el proceso de creación de un territorio autónomo en un área a veces indicadas como Bangsamoro que comprende montañas, islas y junglas y en la que viven, al menos, cuatro millones de personas.

Bangsamoro mantendrá los límites de la ARMM, que incluye las provincias Tawi-Tawi, Sulu, Basilan, Maguindanao y Lanao del Sur y se abre la posibilidad de incorporar otras provincias previa realización de un referéndum en sus poblaciones.

[3] https://ari.nus.edu.sg/app-essay-joseph-franco/
[4] https://bangsamoro.gov.ph/

Para gobernar la BARMM, Duterte estableció una autoridad para la Transición de Bangsamoro (BTA, por sus siglas en inglés) otorgando un periodo de tres años (2019-2022) para llevar a cabo la transición[5], conforme a los plazos dispuestos en la BOL. La mayoría de los ministros de la BTA son exguerrilleros que habían dedicado sus vidas a la guerra revolucionaria, pero ahora eran responsables de fundar un sistema parlamentario, implementar una arquitectura legal y política, establecer burocracias gubernamentales, desmantelar combatientes y proporcionar servicios básicos a sus comunidades empobrecidas. La misión de la BTA no era nada fácil.

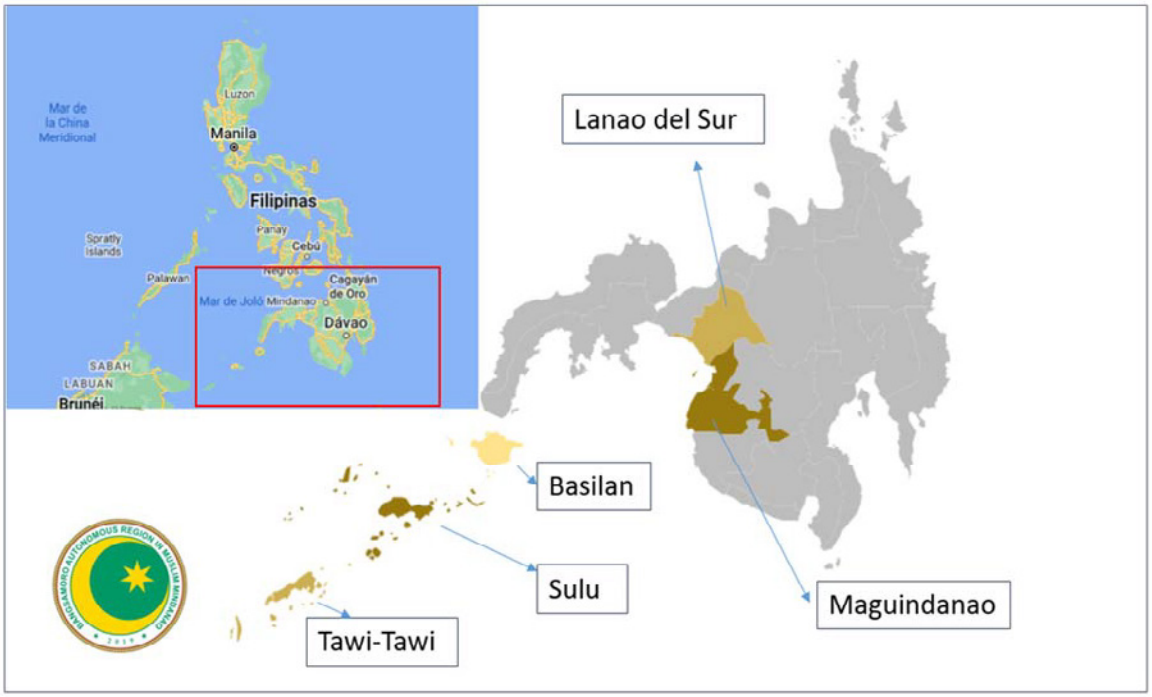


Figura 1. Provincias de la RABMM. Elaboración propia sobre mapa obtenido en https://bangsamoro.gov.ph/about-us/barmm-map/

Los desafíos a los que se enfrentaban las nuevas autoridades de Bangsamoro fueron inmensos, pues debían construir un gobierno desde cero, en la región más pobre y conflictiva de Filipinas. Los plazos otorgados en la BOL para lograr hitos políticos, legales y de normalización clave fueron demasiado optimistas. Año después del inicio del periodo

[5] https://www.usip.org/publications/2022/08/philippines-seizing-opportunity-offered-bangsamoro-transition-extension

de transición, llegó la pandemia de COVID-19 a Filipinas y las prioridades de la BTA cambiaron a mediados de 2020 para enfocarse cada vez más en dar una respuesta a la pandemia. A finales de 2020, las autoridades de Bangsamoro y la sociedad civil pedían una extensión del periodo de transición, que finalmente fue concedido y promulgado por Duterte el 28 de octubre de 2021. La extensión otorga a las autoridades de Bangsamoro tres años más para completar el proceso de transición y llevar al BARMM a sus primeras elecciones en mayo de 2025.

A la vez que se iba perfilando la entidad política de la recién creada BARMM, Duterte también ha tenido que tomar medidas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento. En julio de 2020, Duterte firmó la ley conocida como *Ley Antiterrorista* que ampliaba los poderes del Estado para combatir no solo la militancia islámica, sino también la relacionada con la guerrilla comunista del Nuevo Ejército del Pueblo (NEP), declarada organización terrorista por Duterte en 2017. Con esta ley, considerada polémica[6], se permitía unos periodos de detección más largos para sospechosos arrestados sin una orden judicial, prolongaba la duración de la vigilancia y las escuchas telefónicas y se reforzaban las medidas para congelar los fondos de aquellos grupos a los que el Estado filipino clasificaba como terroristas[7].

Duterte pasará a la historia como uno de los presidentes más populares de Filipinas, disfrutando de altos índices de confianza y aprobación hasta sus últimos meses en el cargo, a pesar de políticas controvertidas. Además de la creación de la BARMM, Duterte ha realizado una guerra contra las drogas, ha llevado a cabo su programa de infraestructuras «Build, Build, Build» y ha apostado por su «política exterior independiente». Sus prioridades internas interactuaron con la política exterior, generando mejores lazos con China mientras debilitaba las relaciones con Estados Unidos y Occidente[8].

Situación actual

Las elecciones, que tuvieron lugar en mayo de 2022, dieron la victoria por mayoría absoluta a Ferdinand Marcos Jr., más conocido como *Bongbong*. A pesar de las

[6] https://www.clarin.com/mundo/filipinas-polemica-ley-antiterrorista-rodrigo-duterte-agita-fantasmas-dictadura-ferdinand-marcos_0_Gao9bw8UF.html
[7] Informe sobre Asia de Crisis Group, n.º 323, (18 de marzo de 2022).
[8] https://www.cnnphilippines.com/news/2022/7/8/NTF-ELCAC-to-stay-under-Marcos-admin.html

diferencias entre Duterte y Marcos, parece que la lucha antiterrorista, principalmente en todo lo relacionado con el auge islamista, tiene muchos puntos en común. Si bien su grupo de trabajo será «más cauteloso y más prudente» en su enfoque de la contrainsurgencia, no dudará en perseguir a los sospechosos de recurrir a acciones que «financian, alientan, facilitan, entrenan y reclutan a personas para llevar a cabo actividades armadas, conforme a las disposiciones de la Ley Antiterrorista de 2020. Por otro lado, Marcos seguirá invocando las disposiciones de la ley antiterrorista para atajar el peligro de revueltas motivadas por la situación de crisis en Filipinas. Además, tendrá que gestionar la compleja situación política y de seguridad en Mindanao en donde las tensiones no son tan intensas como en el pasado, pero persisten. La elección de Marcos había puesto en dudas su apoyo al BTA en el proceso de transición por las posibles tensiones con los ministros del MILF. Pero por ahora, el presidente Marcos parece continuar con el interés y los esfuerzos de su antecesor para lograr la paz en Mindanao. Prueba de ello es el nombramiento de nuevos ministros en el BTA[9] para avanzar en la consolidación de la paz en la BARMM.

El proceso de normalización en la región BARMM se está desarrollando de forma efectiva pero lenta. Según la proclama emitida por Duterte en febrero de 2021 se concederá amnistía a los miembros del MILF que hayan cometido delitos en pos de sus convicciones políticas, ya sean punibles con arreglo al Código Penal revisado o a leyes especiales del país, como la rebelión o la insurrección, la sedición y la reunión ilegal, entre otras[10].

A fecha de agosto de 2022, un total de 19.345 (48,36 %) de los 40.000 combatientes del MILF se han dado de baja y han reconvertido su actividad a través del Departamento de Bienestar Social y Desarrollo[11]. Se espera que todos los combatientes sean dados de baja y procesados para 2024. La entrega de armas no está siendo decisión fácil para los mimbres del MILF ya que algunos tienen miedo a ser juzgados por estar envueltos en procesos judiciales. Otros muestran reticencias a llevar a cabo este desarme al creer que pueden quedar en una situación de desventaja y debilidad para hacer frente a las tensiones étnicas profundamente arraigadas entre la población de Mindanao. Además,

[9] Pres. Marcos Jr. appoints new BTA members consistent with Bangsamoro peace agreement.
[10] https://www.mindanews.com/peace-process/2022/10/__trashed-4/
[11] https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2022/06/28/MILF-conflict-philippines-extremism-isis

del desmantelamiento del MILF como parte de la normalización, hay otros grupos, que también necesitan desarmarse.

El proceso de paz que se está llevando a cabo en Mindanao alberga esperanza, pero también fragilidad ya que todavía existen enfrentamientos esporádicos de los grupos islamistas armados. El gobierno, de carácter interino, de la BTA debe acelerar el desarrollo económico y la distribución de los dividendos de la paz. De lo contrario, existe el riesgo de que los grupos armados se aprovechen de la desesperanza de la población y ofrezcan dinero, una oportunidad para un futuro mejor, o incluso la posibilidad de marcar la diferencia entre etnias locales con el propósito de conseguir nuevos reclutas.

Principales grupos vinculados al Estado Islámico en Mindanao

Después de la derrota de los grupos yihadistas en Marawi en 2017 y los avances realizados en el proceso de paz con la creación de la BARMM, los grupos armados islamistas han realizado ataques de menor escala y parecen haber perdido el interés en reclamar una provincia (Wilayah) en el sur de Filipinas.

Filipinas lleva dos años disminuyendo el número de víctimas en ataques terroristas (97 muertes en 2020 a 53 muertes en 2021) pero a pesar de las derrotas, las divisiones y los realineamientos, los grupos yihadistas aún no han sido erradicados en Filipinas.

Con el MILF, como antiguo grupo rebelde islamista dirigiendo el gobierno interino, los grupos militantes están debilitados, aunque no derrotados[12]. De hecho, aunque la amenaza de que se produzca una situación de violencia grave es baja, los enfrentamientos esporádicos continúan en varias provincias.

Casi tres años después del inicio de la transición en BARMM, los exrebeldes del MILF han contenido en gran medida a los yihadistas opuestos al proceso de paz con la ayuda de las Fuerzas Armadas de Filipinas. También la pandemia ha contribuido a disminuir el número de insurgentes y a dispersarlos por un área mayor.

De forma general, los grupos islamistas que operan en Mindanao se atribuyen el apodo de «Dawlah Islamiyah», traducción del «Estado Islámico». A este término se le une el nombre del líder, de esta forma las fuerzas armadas pueden delimitar las distintas

[12] Informe Asia n.º 323, (marzo 2018).

facciones. La única excepción es la denominación del grupo Abu Sayyaf cuyas facciones están diferenciadas por un componente geográfico: los que operan en la provincia de Sulú y los que lo hacen en la provincia de Basilan.

Aunque existe el riesgo de que el Estado Islámico se extienda por el sudeste asiático, la realidad es que su ideología no resulta fácil de encajar entre grupos extremistas de Filipinas ya que su lucha y sus reivindicaciones tienen una raíz local y étnica mucho más profunda. Los grupos que operan en Filipinas no han surgido como una ramificación directa del EI en Irak y Siria, sino que son anteriores a él, por lo que a pesar de atribuirse el término Dawlah Islamiyah hay que entenderlo como una marca más que como una vinculación operativa y coordinada. Además, estos grupos adquieren recursos a través de actividades económicas ilícitas como la extorsión y el secuestro, sin una financiación directa del EI[13]. Cada grupo opera dentro del nexo terror-tribu-territorio, denominado nexo 3T. El territorio en el que operan los terroristas está fuertemente influenciado por su afiliación a la tribu[14].

Grupo terrorista	Territorio	Tribu indígena de afiliación
Abu Sayyaf	Sulu	Tausug
Abu Sayyaf	Basilan	Yakan
BIFF	Maguindano	Maguindanao
Grupo Maute	Lanao del Sur	Maranao

Tabla1. Grupos terroristas, territorio y afiliación. Elaboración propia. Fuente: https://icct.nl/app/uploads/2021/11/Mindanao_Yeo_Yaoren.pdf

[13] https://ari.nus.edu.sg/app-essay-joseph-franco/
[14] https://icct.nl/app/uploads/2021/11/Mindanao_Yeo_Yaoren.pdf

Grupo Dawlah Islamiyah-Maute (DI-MG) en la provincia de Lanao

Este grupo fue el responsable del asedio de Marawi en 2017. Opera en las provincias de Lanao del Norte y Lanao del Sur. Después de la batalla de Marawi el liderazgo pasó a manos de Abu Dar a quien se consideraba el emir del Estado Islámico en Filipinas (IS-Filipinas). Tras su muerte en 2019, Abu Zacharia asumió el mando y está identificado como el actual emir de la supuesta provincia del Estado Islámico en Asia Oriental (IS-EA)[15]. En la actualidad, este grupo cuenta con unos treinta miembros[16].

Grupo Dawlah Islamiyah-Turaype (DI-TG) en Maguindanao

Ese grupo fue fundado por Abu Turaype como escisión del grupo BIFF (Bangsamoro Islamic Freedom Fighters) por considerar que los integrantes no eran lo suficientemente violentos. Se estima que en el segundo trimestre de 2021 contaban con unos cien seguidores[17].

Grupo Dawlah Islamiyah-Hassan (DI-HG) en el centro y sur de Mindanao

El origen de este grupo se sitúa en el desaparecido grupo de extorsión al-Khobar que operaba en las ciudades del sur de Mindanao entre 2007 y 2015.

Hassan y su grupo presuntamente participaron en varios atentados con bombas destinados a extorsionar a empresas. Uno de los ataques más destacados fue el bombardeo de 2016 de un mercado nocturno que dejó 15 muertos y decenas de heridos en la ciudad de Davao[18].

Su líder Salahuddin Hassan había sido considerado el nuevo emir del IS-Filipinas tras la muerte de Abu Dar. Las fuerzas armadas filipinas lo mataron en octubre de 2021[19]. En la actualidad, este grupo cuenta con alrededor de 30 miembros.

[15] https://www.benarnews.org/english/news/philippine/leader-identified-03022022143616.html
[16] https://ari.nus.edu.sg/app-essay-joseph-franco/
[17] *Ibid.*
[18] https://apnews.com/article/bombings-army-philippines-militant-groups-islamic-state-group-a704139896a5418e9202a6882f41c8af
[19] https://www.mindanews.com/top-stories/2022/01/daulah-islamiya-terror-group-behind-north-cotabato-bus-bombing-military/

Grupo Abu Sayyaf-Grupo (ASG) Sawadjaan en la provincia de Sulu

La facción Sawadjaan es el más radical de todas las facciones vinculadas al Estado Islámico y la única que ha llevado a cabo ataques suicidas con bombas. Su fundador Hajan Sawadjaan murió en una operación en julio de 2020. En represalia el grupo llevó a cabo el ataque a la catedral de Jolo en ese mismo año en el que murieron 14 personas y resultaron heridas 75. Una de las peculiaridades de este atentado suicida es que fue llevado a cabo por mujeres lo que hizo aumentar los temores sobre un cambio en las tácticas de ASG[20].

En la actualidad, el grupo cuenta con unos 30 o 50 combatientes, pero es capaz de movilizar hasta 200 militantes en toda la provincia de Sulu. El líder actual es el sobrino de Hajan Sawadjaan cuyo nombre es Mudziar Sawadjaan.

En cuanto a las otras facciones de ASG tienen algún contacto con Sawadjaan. Una de estas facciones que también opera en la provincia de Sula está liderada por Radulan Sahiron, cuyos intereses están enfocados hacia las reivindicaciones de las comunidades locales en lugar de estar alienados con el EI[21].

Facciones del BIFF: BIFF-Bungos y BIFF-Karialan

Los Combatientes por la Libertad Islámica de Bangsamoro (BIFF), a veces llamado movimiento de libertad islámica de Bangsamoro (BIFM), es una organización separatista islámica con sede en el sur de Filipinas.

El BIFF surgió en 2010 a raíz de la escisión de un grupo de militantes del MILF. Sin estrategia definida, pero bien armado, las acciones del BIFM estaban dirigidas a boicotear las negociaciones de paz atentando contra las fuerzas de seguridad del gobierno central y contra los propios miembros del MILF.

Aunque en un principio la facción BIFF-Bungos se alineó con la propaganda de EI, en 2018 la abandonó. La facción más grande del BIFF está liderada por Kagi Karialan, pero sus reivindicaciones no están relacionadas con el EI sino que tienen un componente etnonacionalista. De hecho, algunos familiares de Karialan son funcionarios del gobierno

[20] https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/icpvtr/2020-jolo-suicide-attack-evolving-tactics/#.Y0RTU1LP2Uk
[21] https://ari.nus.edu.sg/app-essay-joseph-franco/

de la BARMM por lo que sus actuaciones pueden ir dirigidas hacia el ejercicio de una presión política en lugar de una lucha armada[22].

Actores externos

La idea de formar un Estado Islámico en Asia Oriental no deja de ser una pretensión más que una posible realidad. Intentar abarcar Filipinas, Malasia e indonesia bajo un mismo paraguas islamista es muy difícil, por no decir imposible. En la actualidad lo que existe es una amalgama de grupos armados islamistas que carecen de unidad para proclamar un solo califato en Filipinas y mucho menos en los tres países. Por ello, resulta prácticamente inviable establecer una provincia islámica basada en un territorio con límites geográficos definidos que abarcara a los tres países; ni siquiera que involucrara solo a la región de Mindanao o a la RABMM.

No obstante, el peligro del auge de grupos islamistas afiliados al EI existe y en alguna ocasión, como en el asalto de Marawi se contó con la participación de militantes extranjeros, aunque no influyeran de forma significativa en el combate. Por lo tanto, no es descartable un aumento de violencia en la región que dependerá de cómo evolucionen los grupos asociados al EI en otros lugares como Oriente Medio o África.

Con el regreso de los talibanes al poder en Afganistán en agosto de 2021, surgió la preocupación de que se produjera un aumento de la radicalización en el sudeste asiático que podría materializarse en ataques internos de gran dimensión o inspirar a los combatientes extranjeros a viajar a ese país. Sin embargo, los acontecimientos en Afganistán hasta ahora han tenido poco efecto en los grupos armados presentes en el sudeste asiático porque el extremismo en la región ya no está ideológica o logísticamente conectado con Afganistán, incluso en los grupos pro-Al Qaeda[23].

A pesar de esta poca —que no nula— influencia en la actualidad del EI en el sudeste asiático y en concreto en Filipinas, la amenaza continúa. Tanto Duterte como Marcos consideran que el principal problema de seguridad que sufre Filipinas proviene del auge de los grupos islamistas. Por ello, el desarrollo económico de la región BARMM y de todo Mindanao es clave para evitar el reclutamiento de nuevos militantes. También la ayuda

[22] https://extremism.gwu.edu/islamic-state-linked-groups-philippines-fragmented-and-weakened
[23] https://newlinesinstitute.org/isis/reassessing-the-extremist-threat-in-southeast-asia/

de las potencias externas es importante para acabar con esta amenaza que podría afectar a la estabilidad del sudeste asiático. Por este motivo, la política exterior es un componente fundamental para conseguir el citado desarrollo económico y la ayuda para la lucha antiterrorista.

Filipinas está situada en el medio de los puntos críticos regionales. Por un lado, parte de sus aguas territoriales se encuentra en el mar del Sur de China[24] y, por otro lado, es el país más cercano del sudeste asiático al estrecho de Taiwán. Cualquier conflicto en estas áreas, especialmente entre China y los Estados Unidos, seguramente involucrará a Filipinas. El dilema que enfrenta el gobierno de Marcos es su deseo de continuar las relaciones especiales de Filipinas con los Estados Unidos, pero también encontrar formas de resolver los conflictos con China. Por lo tanto, no está claro exactamente hacia dónde llevará Marcos la política exterior del país, ya que se encuentra atrapado entre la gran rivalidad de poder que existe entre China y Estados Unidos. Marcos se ha comprometido a seguir una «política exterior independiente» en la que Filipinas sea «amigo de todos, enemigo de ninguno»[25].

Durante el mandato de Duterte, se produjo un mayor acercamiento a China, alejándose de EE. UU., que se mostraba muy crítico con las políticas de represión y de abuso de los derechos humanos que llevaba a cabo el presidente en su guerra contra las drogas. Duterte desaprobó las patrullas conjuntas con Estados Unidos y otros aliados en el mar del Sur de China, y evitó cualquier enfrentamiento con China, a pesar de que en alguna ocasión presentara protestas diplomáticas por la presencia de buques pesqueros chinos —catalogados como «presunta milicia marítima» por el gobierno filipino— en la proximidad en las disputadas islas Spratly [26] e incluso llegó a archivar un fallo histórico de la Corte Internacional de arbitraje de 2016 que invalidaba las amplias reclamaciones de China sobre la soberanía de las islas.

A cambio de esta diplomacia, China ha invertido miles de millones de dólares en préstamos e inversiones y se ha convertido en un socio crucial para la construcción de infraestructuras. La sinergia entre Filipinas «Build, Build, Build» y la Iniciativa de la Franja

[24] Para Filipinas el mar se llama «Mar Occidental de Filipinas». Relaciones Filipinas-China: Más allá de las disputas territoriales | INSTITUTO DEL SERVICIO EXTERIOR (fsi.gov.ph)
[25] https://asiatimes.com/2022/07/marcos-moves-to-soothe-dutertes-stormy-eu-relations/
[26] Philippines' Duterte tells China to 'lay off' island in disputed waters | Reuters

y la Ruta de China fomentó un mayor acercamiento entre ambos países[27] e incluso Duterte asistió a dos foros BRI organizados por Pekín en 2017 y 2019.

Una de las infraestructuras que ha despertado un mayor interés desde hace muchos años para el desarrollo económico de Mindanao es la construcción de una línea de ferrocarril[28]. Bajo el presidente Duterte, este ambicioso proyecto de 1.500 km había ganado un respaldo político y una urgencia mucho mayores, convirtiéndose en una prueba de la renovada amistad entre China y Filipinas. Sin embargo, en la actualidad el proyecto no se ha iniciado aún por la falta de concesión de los préstamos chinos.

Marcos ha expresado su interés en la continuación del proyecto, acorde con su propósito de mantener relaciones cordiales con China a pesar también de su interés en fortalecer los lazos con Estados Unidos que Duterte ha debilitado. Si no se proporciona financiamiento chino para el Sistema Ferroviario de Mindanao, es probable que el proyecto no sea factible y esta falta de apoyo chino sería un golpe importante para la recuperación económica de la región de Mindanao[29] y, por ende, para evitar el posible resurgimiento y fortalecimiento de los grupos armados.

Por lo que respecta a EE. UU., ambos países han mantenido una relación profunda y una amplia cooperación militar con muchos intereses estratégicos y económicos compartidos. Estos lazos militares se han visto amenazados en algún momento durante el mandato de Duterte como se demostró en 2020 cuando presentó oficialmente la solicitud de terminar el Acuerdo de Fuerzas Visitantes (VFA), que rige el estatus legal de las fuerzas militares estadounidenses que operan en Filipinas y establece reglas por las cuales las tropas, embarcaciones y aeronaves estadounidenses pueden ingresar al país[30]. Finalmente, esta escisión del acuerdo no ha llegado a materializarse ya que el 30 de julio de 2021 el secretario de Defensa Nacional de Filipinas anunció que Filipinas había acordado volver a comprometerse con el VFA[31]. El aumento de tensiones en el mar del sur de China en los últimos años de gobierno de Duterte y la llegada al poder de

[27] https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202207/t20220708_10717527.html
[28] https://www.silkroadbriefing.com/news/2021/08/11/china-to-develop-philippines-mindanao-rail-network-project/
[29] With loan application to China withdrawn, Mindanao Railway further derailed | Inquirer News
[30] https://foreignpolicy.com/2020/02/14/vfa-philippines-china-duterte-terminates-us-defense-pact-trump/
[31] https://sgp.fas.org/crs/row/R47055.pdf

Biden ofrecieron un nuevo escenario para continuar con esta importante cooperación bilateral.

Gracias al Acuerdo de Fuerzas Visitantes, el Departamento de Defensa lleva a cabo más de 300 compromisos bilaterales al año con las fuerzas armadas de Filipinas. Estos van desde intercambios de expertos hasta visitas a buques, ejercicios de componentes y ejercicios de entrenamiento conjuntos / combinados importantes[32]. Filipinas tiene una importancia estratégica vital para los Estados Unidos ya que se encuentra a menos de 800 millas al sur de Taiwán y a 900 millas al sureste de la isla china de Hainan en donde se encuentra la base militar más importante porque alberga la Flota del Mar del Sur de la Armada del Ejército Popular de Liberación de China, que está equipada con submarinos nucleares de ataque y submarinos de propulsión nuclear con misiles balísticos[33].

Hasta ahora, Marcos ha enviado algunas señales positivas sobre la extensión de la cooperación con EE. UU., aunque su Administración también ha dejado la puerta abierta para avanzar en la colaboración de seguridad con China, incluso en el dominio marítimo para llevar a cabo la exploración conjunta de petróleo y gas[34].

Por lo que respecta al proceso de paz en la región BARMM, EE. UU. podría tener interés en que se llegara finalmente a una estabilización de la zona e incluso podría ofrecer algún tipo de adicional a la que ya ofrece en materia de contrainsurgencia. El apoyo a la transición en proceso en el Bangsamoro podría servir a los intereses de la política exterior de Estados Unidos en la región de dos maneras importantes[35]. Por una parte, este apoyo a la estabilidad contribuiría a impedir que el El-Asia Oriental se afiance en esta zona del planeta. De hecho, entre Filipinas y EE. UU. ha existido desde hace décadas una cooperación muy estrecha en materia antiterrorista[36]. Por otra parte, la consecución de la paz en Mindanao ha requerido durante muchos años un esfuerzo y unos recursos económicos y humanos muy importantes por parte de las Fuerzas

[32] https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2713638/philippine-president-restores-visiting-forces-agr https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202207/t20220708_10717527.htmleement-with-us/
[33] https://www.defensenews.com/naval/2022/09/21/satellite-images-reveal-chinese-expansion-of-submarine-base/
[34] https://headtopics.com/my/philippines-marcos-seeks-china-compromise-on-south-china-sea-oil-30154346
[35] https://www.lawfareblog.com/bangsamoro-peace-and-us-philippines-alliance
[36] Informe CRS.

Armadas de Filipinas. Si se consigue la estabilización de la región de Mindanao, el gobierno filipino podría reubicar esos recursos militares para para afrontar la defensa de sus aguas territoriales frente a China, lo que supone una clara convergencia con los intereses de EE. UU. en la región.

A pesar de estos intereses comunes, la violación de los derechos humanos en la guerra contra las drogas emprendida por Duterte ha supuesto un motivo de desacuerdo de Filipinas y EE. UU. y también con la UE. Si el nuevo presidente Marcos es capaz de gestionar adecuadamente el tema de los derechos humanos y las restricciones de la libertad de prensa se fomentará una mayor predisposición a colaborar con ambas potencias[37].

Por lo que respecta a la situación en Mindanao, la UE ha apoyado el proceso de paz y es uno de los mayores socios para su desarrollo económico. En 2019 lanzó el Programa de paz y desarrollo de Mindanao (MinPAD) para promover el crecimiento inclusivo, la construcción de la paz e infraestructuras[38].

La consolidación de las relaciones comerciales y de seguridad con los países de su vecindad es una prioridad para el presidente Marcos. Por ello, no es de extrañar que la primera visita al extranjero desde que accedió al poder ha sido, precisamente, a Indonesia, con quien comparte intereses económico y preocupaciones por el entorno de seguridad[39]. La participación de combatientes indonesios en la toma de la ciudad filipina de Marawi en 2017 demostró la existencia de vínculos entre extremistas regionales[40]. La cooperación entre ambos países es esencial para la estabilidad no solo de Mindanao sino para evitar el auge en el futuro de Estado Islámico en Asia Oriental.

Por lo que respecta la ASEAN, el presidente Marcos tiene una clara visión del papel que debe desarrollar esta asociación en los desafíos a la seguridad a los que se enfrenta el sudeste asiático. Para el nuevo presidente filipino, la ASEAN tiene que convertirse en una fuerza significativa en la región del Indopacífico para hacer frente a las tensiones

[37] https://www.hrw.org/news/2022/07/22/philippines-marcos-should-focus-rights-issues
[38] Relaciones cada vez más estrechas en el contexto geopolítico actual.
[39] https://thediplomat.com/2022/09/philippine-president-marcos-wraps-up-state-visit-to-indonesia/
[40] https://www.csis.org/analysis/call-battle-philippines-investigating-foreign-fighters-marawi

internacionales. Para llevar a cabo este enfoque Marcos estaría dispuesto a asumir el liderazgo[41].

Conclusiones y perspectiva

La política de defensa filipina ha tenido que gestionar varios desafíos internos y externos en las últimas décadas, incluidas las insurgencias, los desastres naturales y los problemas territoriales y de soberanía no resueltos con los Estados vecinos.

El fomento de la seguridad interna ha constituido un objetivo y una prioridad por parte de sucesivos gobiernos de Filipinas. Estas luchas internas —tanto con los movimientos separatistas islamista de Mindanao como con la insurgencia por parte del Nuevo Ejército del Pueblo (NPA)— han requerido la utilización de numerosos recursos materiales y humanos, con una implicación de las Fuerzas Armadas muy directa. Si bien, las operaciones militares han debilitado claramente a estos grupos, no han conseguido derrotarlos.

Después de décadas de violencia y acuerdos de paz fallidos, la creación de la BARMM constituye la mayor esperanza para alcanzar la paz y evitar el auge de los grupos islamistas en la región de Mindanao. Pero no podrá catalogarse como éxito hasta que finalice la violencia armada y se promueva la igualdad entre la población y el desarrollo económico.

Aunque en principio, se había establecido la fecha límite de 2022 para crear una estructura gubernamental sólida y estable en la BARMM capaz de dirigir su propio destino, la pandemia obligó a retrasar este objetivo al 2025 año en el que se convocarán elecciones.

Este periodo es esencial para que la Autoridad de Transición de Bangsamoro (BTA), el gobierno interino en el BARMM pueda llevar a cabo su proceso de pacificación y normalización de dos vías. Por un lado, es necesario consolidar y fortalecer el gobierno interino de Bangsamoro para que pueda intensificar la asistencia socioeconómica a las áreas más afectadas, trabajar con las autoridades locales para integrar a los exmilitantes y dedicar una mayor atención a resolver los conflictos armados locales no solo los

[41] https://www.benarnews.org/english/news/philippine/lead-role-10062022161145.html [Consulta: 6/10/2022].

separatistas de corte islámico sino también los étnicos. Todo ello a través de la promulgación de legislación prioritaria y necesaria para garantizar el funcionamiento continuo del gobierno.

De forma paralela al fortalecimiento de las estructuras de gobierno en la BARMM, la normalización del proceso de paz de Bangsamoro implica el desmantelamiento de cuarenta mil combatientes del Frente Moro de Liberación Islámica (MILF) y sus armas de fuego, así como su transformación en miembros civiles e integrados en la sociedad, a través de la provisión de programas de desarrollo socioeconómico y otros dividendos de paz, que se puedan extender a sus familias y comunidades. El desarme trascurre lentamente porque los militantes temen represalias y porque, sin armas, pueden verse más vulnerables frente a los conflictos étnicos que se dan en la región.

El proceso de normalización transcurre lento no solo por el desarme del MILF sino porque la población no percibe el reparto de los dividendos de la paz, lo que hace temer que arraigue la desesperanza. El gobierno interino de Bangsamoro debería agilizar la prestación de la asistencia socioeconómica y realizar un mayor esfuerzo para resolver las cuestiones de conflictos locales ya que se corre el riesgo de que el reclutamiento de nuevos militantes constituya una forma de canalización de insatisfacción de la población. La reconstrucción de la ciudad de Marawi debería ser considerada también una prioridad por el gobierno de Marcos.

Y lo más preocupante del retraso en el desarrollo de la BARMM es que estas percepciones podrían crear fisuras entre los miembros del MILF en el gobierno y, en el peor de los casos, podría surgir la escisión del grupo, algo que como se ha señalado a lo largo del capítulo es una dinámica habitual que se presenta en los grupos armados de Mindanao. El éxito del esfuerzo para alcanzar la paz dependerá, en gran medida, de las estrategias que se lleven a cabo para convencer a los militantes islámicos separatistas para que deserten y abandonen el uso de la violencia.

La posibilidad de que el EI pueda asentarse el sudeste asiático, aunque es lejana, representaría una amenaza para la estabilidad y seguridad no solo de la región sino también a nivel internacional. La amenaza de la extensión del EI depende de los vacíos de seguridad que ocurran en la región de Mindanao. Por eso, es cada vez más importante seguir fomentando la colaboración entre las Fuerzas Armas y la población

local, que ha cosechado sus frutos pues gracias a ella se ha capturado a varios líderes de los grupos violentos.

La adopción de tácticas como el ataque suicida, sugiere que los grupos terroristas afiliados al EI pueden continuar atentando de forma aislada dadas las dificultades que existen para llevar a cabo una coordinación entre estos grupos. Prueba de ello es el cambio de nombramiento de un emir del EI-Asia Oriental de forma consecutiva a medida que las Fuerzas Armadas han ido matando a los distintos líderes de las distintas facciones presentes en Mindanao desde 2007. Cabe destacar que este nombramiento de *emir* responde más a una aspiración más que un poder territorial. De hecho la independencia de las distintas facciones dificulta la unificación de las mismas bajo el nombramiento de un solo emir. Además, el componente étnico complica la unificación de estas facciones.

El nuevo gobierno del presidente Marcos tendrá que hacer frente tanto a estos desafíos internos como a los externos del país. Desde el punto de vista regional la estabilidad de Filipinas es clave para los intereses políticos, económicos y estratégicos tanto de China como de EE. UU. De forma recíproca, Filipinas necesita apoyo exterior para fomentar su desarrollo económico y aumentar su seguridad frente el terrorismo y las disputas territoriales. Como dice el presidente Marcos «amigo de todos, enemigo de ninguno».

*María del Mar Hidalgo García**
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

24/2023 29 de marzo de 2023

Natalia Torregrosa Ramos

La Visión 2030 en Arabia Saudita

La Visión 2030 en Arabia Saudita

Resumen:

La estrategia conocida como Visión 2030 pretende afrontar un posible escenario de descenso de las reservas petrolíferas, que a su vez podría causar una caída de los ingresos estatales de Arabia Saudí.

En consecuencia, Arabia Saudí se encuentra en plena transformación, con un número muy amplio de proyectos e inversiones en curso. En el ámbito de la política exterior, las relaciones con China son estratégicas, se asiste al inicio de un clima de confianza con Israel e Irán y el poder blando se despliega en grandes escaparates deportivos. En el campo militar, existe la voluntad política de realizar un esfuerzo de guerra para fabricar material militar en el propio país y limitar la dependencia de proveedores externos. Por otro lado, Arabia Saudí quiere ser relevante en su espacio marítimo y con seguridad va a aumentar su capacidad naval militar. El desarrollo económico en actividades no petroleras se orienta hacia el desarrollo urbano, la actividad industrial y comercial y el sector turístico. Finalmente, el grado de penetración de las energías renovables se halla en una fase incipiente y es posible que Arabia Saudí concentre su esfuerzo inversor en el desarrollo de los métodos para capturar y almacenar CO_2. Sin embargo, los cambios no serán profundos en el campo social.

Por el momento, el margen de maniobra del príncipe heredero y primer ministro, Muhammad bin Salmán, es muy amplio, debido al apoyo incondicional del rey. Así pues, mientras su padre viva, el proceso de cambio, que algunos sectores perciben como una amenaza, podrá desarrollarse sin oposición.

Palabras clave:

Visión 2030, China, Israel, Irán, capacidad naval militar, Muhammad bin Salmán.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Vision 2030 in Saudi Arabia

Abstract:

Vision 2030 is a strategy that aims to address the possible scenario of declining oil reserves, which in turn would lead to a drop in Saudi Arabia's public revenues.

As a result, Saudi Arabia is in the midst of a transformation, with a large number of projects and investments underway. On the foreign policy front, its relationship with China is strategic, a climate of trust is beginning to develop with Israel and Iran, and soft power is being deployed across major sporting showpieces. In the military sphere, there is political will to expend a greater effort in manufacturing military equipment domestically and reducing dependence on external suppliers. Elsewhere, Saudi Arabia wants to be relevant in its maritime space and will certainly increase its military naval capabilities. The economic development in non-oil activities is oriented towards urban development, industrial and commercial activity and the tourism sector. Finally, the harnessing of renewable energy is at a nascent stage and Saudi Arabia is likely to concentrate its investment efforts on developing methods to capture and store CO2. However, there will not be any profound social changes.

For the time being, Crown Prince and Prime Minister Mohammed bin Salman has wide room for manoeuvre due to the king's unconditional support. As long as his father lives, the process of change, which is perceived as a threat in some quarters, will be able to expand without opposition.

Keywords:

Vision 2030, China, Israel, Iran, military naval capabilities, Mohammed bin Salman.

Introducción

Arabia Saudita abarca la casi totalidad de la península arábiga, donde ocupa una extensión de 2.150.000 kilómetros cuadrados (4,26 veces España), y, con 35 millones de habitantes, es también el país más poblado de esta región.

Figura 1. Arabia Saudí
Fuente: *The World Factbook 2021.* Central Intelligence Agency, Washington D. C., 2021. Disponible en: https://www.cia.gov/the-world-factbook/ [consulta: 13/01/2023].

Posee unas fronteras terrestres de aproximadamente 1800 kilómetros y unas fronteras de litoral de 2.640 kilómetros entre el mar Rojo y el golfo Pérsico (12 millas de mar territorial). Limita al norte con Jordania, Iraq y Kuwait, al este con Catar y Emiratos Árabes Unidos (EAU) y al sur con Yemen y Omán.

La superioridad de Arabia Saudí se fundamenta en el petróleo, activo que define su riqueza y poder. De hecho, tiene las mayores reservas mundiales y la industria relacionada con el crudo, para hacer frente a la demanda mundial, es la más desarrollada.

Yemen	1.458
Iraq	814
Jordania	728
Emiratos Árabes Unidos	457
Kuwait	222
Catar	60
Omán	676

Tabla 1. Extensión en kilómetros de la frontera de Arabia Saudí con sus países limítrofes. Fuente: elaboración propia.

La petrolera saudí Arabian Oil Company (ARAMCO) y la compañía de refino Saudi Arabia Basis Industries Corporation (SABIC) son las más grandes del mundo. En la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y en el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), organismos constituidos en 1960 y 1981 respectivamente, su protagonismo es muy notable.

Sin embargo, la hegemonía mundial de sus grandes reservas petrolíferas y su posicionamiento internacional como principal exportador hicieron que el empleo de la técnica de fractura hidráulica que se produjo entre 2014 y 2015 y la consiguiente caída histórica de los precios, que convirtió a Estados Unidos en el mayor productor de petróleo del mundo, la cogieran por sorpresa.

Ante estas nuevas condiciones económicas, Muhammad bin Salmán (MbS), príncipe heredero y primer ministro, presentó el 25 de abril del 2016 un conjunto de medidas en las esferas política, económica y militar fundamentado en la estrategia conocida como Visión 2030[1].

[1] Además de Arabia Saudí, otros cinco países de la península arábiga —Bahréin, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Catar y Omán— han implantado planes gubernamentales similares para diversificar sus economías a través de actividades no petroleras (visiones 2030, 2035, 2040, etcétera).

Este trabajo analiza los elementos que el citado programa pretende introducir en los campos militar, económico, energético, social y de las relaciones exteriores. El rey, Salmán bin Abdulaziz al Saud, tiene actualmente ochenta y seis años y es posible que a corto plazo se produzca un relevo en el trono, que ocuparía su hijo, de treinta y siete años. Por el momento, el margen de maniobra de MbS es muy amplio, debido al apoyo incondicional del rey. Así pues, mientras su padre viva, el proceso de cambio, que algunos sectores perciben como una amenaza, podrá implementarse sin oposición.

Dentro de la estrategia de innovación, la dinastía Saud permanece estable. Desde el pasado 2022, se determinó conmemorar en febrero la fundación del reino saudí por parte de Mohammed bin Saud durante el mismo mes de 1727 en Diriyah. Sin embargo, lo cierto es que hasta 1902[2] el emirato liderado por Ibn Saud no logró la desintegración de los otros emiratos locales y la fusión de sus territorios. Durante la Primera Guerra Mundial, Gran Bretaña fue el actor [3] más activo en la expansión de los líderes de la familia Saud.

Figura 2. Monarca y príncipe heredero de Arabia Saudí
Fuente: Wikipedia [consulta: 10/03/2023].

[2] AL-RASHEED, Madawi. *Historia de Arabia Saudí.* Cambridge University Press, Madrid, 2003.
[3] El Reino Unido creó en sus colonias una estructura de agentes de espionaje, reclutados en las universidades entre geógrafos, antropólogos, lingüistas, arqueólogos y otros muchos expertos. En Arabia Saudí destacaron dos: el arqueólogo Tomas Edward Lawrence, reclutado en 1914, que tuvo a lo largo de su vida diferentes misiones, fundamentalmente encaminadas a la participación en los levantamientos antiturcos y al establecimiento de amistades con hijos de líderes tribales, y el arabista Harry St. John Philby, que se convirtió en asesor de la familia Ibn Saud y fue el promotor del establecimiento en 1933 de la petrolera Standard Oil of California en Arabia Saudita.

Independencia militar

Arabia Saudí es uno de los mayores compradores de material de defensa a EE. UU. y la cooperación militar ha sido una de las principales causas que ha motivado su estrecha relación. No obstante, Arabia Saudí experimentó una enorme conmoción ante la presencia en su territorio de tropas estadounidenses tras la invasión de Kuwait por parte de Iraq el 2 de agosto de 1990, hecho que además demostró que ninguno de los países del Golfo tenía el poder militar suficiente para resistir la invasión iraquí[4].

Por este motivo, a partir de la guerra del Golfo, los gastos militares se incrementaron y, de hecho, Arabia Saudí figuró como el mayor importador mundial de grandes armas entre 2016 y 2020[5]. El consiguiente rearme le permitió adoptar una presencia militar agresiva en los conflictos regionales. Concretamente, en Yemen[6] mantiene un contingente de 15.000 efectivos y altas capacidades militares; el material procede del Reino Unido, EE. UU. y China. Ahora bien, a causa de esta misma intervención militar y de supuestas violaciones del derecho internacional humanitario, los Países Bajos, Alemania, Finlandia y Dinamarca han dejado de exportar armas a Arabia Saudí.

Por otro lado, el 23 de octubre del pasado año, MbS presentó la Estrategia Nacional Industrial, basada en el Plan Gubernamental de Financiación e Inversión, consistente en el desarrollo de una industria armamentística propia para fabricar en el país más del 50 por ciento del equipamiento militar en el que se invertirá en 2030 (en 2017 solo se fabricó el 2 por ciento). Hay que matizar que MbS fue ministro de Defensa entre 2015 y 2022; tras la reestructuración gubernamental de septiembre de 2022, el príncipe Khalid bin Salman ocupa esta cartera.

Sin embargo, por el momento continúan manteniéndose elevados niveles de gasto en material militar de proveedores externos. De hecho, en 2021 la balanza de pagos fue negativa[7]: el 77 por ciento del presupuesto se destinó a la adquisición de armamento, mientras que los ingresos del petróleo se situaron en torno a un 60 por ciento.

---

[4] ROGAN, Eugene. *Los Árabes: del Imperio Otomano a la actualidad.* Crítica, 2012, pp. 691-708.
[5] EE. UU. y el Reino Unido figuran como los mayores proveedores de armas de Arabia Saudí en los anuarios de 2017 y 2021 de SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute).
[6] International Institute for Strategic Studies (IISS). «Conflict Report Yemen: Saudi Arabian armed forces», *The Armed Conflict Survey*, 2022, p. 168.
[7] Según el resumen del informe presupuestario de 2021 disponible en SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute).

En relación con la fuerza naval, durante el pasado año dos corbetas construidas en España y cinco patrulleros de Francia se entregaron a la Real Marina de Arabia Saudí:

- Las corbetas son un tipo de barco único y específico, con helicóptero embarcado, del programa AVANTE 2000, diseñado para Arabia Saudí. Al ser un buque oceánico, puede navegar en alta mar, incluso con mar dura, por lo que tiene un mínimo de unas 1500-2000 toneladas de desplazamiento. Inicialmente, son barcos diseñados para operaciones de baja intensidad, tipo seguridad marítima (lucha contra la piratería, protección de tráfico marítimo), pero tienen capacidad militar suficiente para la guerra naval al disponer de sensores y armas.
- Los patrulleros son pequeños, de poco más de 20 metros, y desplazan 50 toneladas. Sirven para misiones de seguridad marítima, esto es, vigilancia y protección (costas, infraestructuras, pesqueros, zona económica exclusiva, intereses económicos, etcétera), salvamento y rescate. No poseen sistemas de armas, tan solo armas portátiles, como ametralladoras.

Relaciones exteriores y económicas

En el comercio global de petróleo, la complementariedad entre las economías del Golfo y Asia oriental ha aumentado. Arabia Saudí y China mantienen acuerdos comerciales y proyectos conjuntos de inversión en instalaciones, fábricas y refinerías, lo que incluye un espectro de actividades económicas muy amplio: exploraciones de petróleo y gas, refinación, comercialización, producción (petroquímicos, fibras y fertilizantes químicos y otros productos químicos), almacenamiento, trasporte y venta de crudo, gas y productos petroquímicos. Cabe subrayar, no obstante, que desde el pasado año China compra petróleo a Rusia, por lo que Arabia Saudí ha pasado coyunturalmente a una segunda posición en sus flujos de exportación.

Además de las relaciones estratégicas con China, se mantienen e intensifican las alianzas regionales con Egipto, Jordania, Iraq y Turquía y con territorios más alejados (Sudáfrica) en el campo económico y comercial con proyectos y grandes inversiones en la producción mineral y las energías renovables.

En el golfo Pérsico, Arabia Saudí comparte espacio con Irán y, como ya hizo EAU, el 10 de marzo anunció el restablecimiento de las relaciones bilaterales y la reapertura de las embajadas en el plazo de dos meses.

- El primero de los acontecimientos que modificó las buenas relaciones entre ambos países fue la Revolución iraní de 1979. A continuación, Arabia Saudí suministró apoyo financiero a Bagdad durante la guerra.
- En 1987 las relaciones diplomáticas se rompieron cuando, tras la muerte de doscientos peregrinos iraníes durante un tumulto en la peregrinación a La Meca, el ayatolá Jomeini hizo un llamamiento a favor del derrocamiento de la monarquía saudí.
- En los años noventa las relaciones se suavizaron, debido a la necesidad de Irán de reconstruir su maltrecha economía tras ocho años de guerra.
- Sin embargo, la invasión de Iraq en el 2003 y el liderazgo de Mahmud Ahmadineyad volvieron a avivar la rivalidad, propiciando lo que se conoce como la «guerra fría de Oriente Medio».

En las relaciones con Israel, la rivalidad también ha sido el rasgo dominante en el pasado. Arabia Saudí llegó a convertirse en un país muy influyente dentro del mundo árabe debido a su apoyo a la causa palestina.

- En agosto de 1967, el rey Faisal proclamó sus tres famosos lemas: no al reconocimiento del Estado de Israel, no negociaciones con Israel, no a la paz con Israel. En 1968, volvió a apoyar la causa palestina mediante la adquisición de un compromiso financiero con la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). Asimismo, manifestó su deseo de rezar en Jerusalén, el tercer lugar santo del islam, después de La Meca y Medina.
- A continuación, en 1973, durante la guerra entre Egipto e Israel, Arabia Saudí se unió a otros países productores de petróleo y declaró un embargo sobre su envío a los países que apoyaron a Israel.
- En 2002 Arabia Saudí promovió la Iniciativa de Paz Árabe, que ofrecía el reconocimiento universal del Estado de Israel por parte de los países árabes y la normalización de las relaciones a cambio de su retirada de los territorios palestinos ocupados desde 1967 y de la creación de un Estado palestino

dentro de esos límites. El acuerdo fue rechazado por Israel, pero, tanto en la región como fuera, la propuesta fue interpretada como la mejor oferta que los Estados árabes podían hacer.

- A esta iniciativa le siguió en 2007 el Acuerdo de La Meca entre Fatah y Hamás, con la mediación de Arabia Saudí, para negociar un gobierno de coalición con la oferta de un aumento en la ayuda al desarrollo para los territorios palestinos ocupados.

No obstante, por cuanto respecta a Israel, actualmente la presencia de empresarios israelíes en Riad y las inversiones saudíes en compañías tecnológicas de la comunidad judía estadounidense están iniciando un cierto clima de confianza. De hecho, en el programa del primer ministro Benjamín Netanyahu figura la normalización de las relaciones con los países árabes, y más concretamente con Arabia Saudí. En esta línea, Israel renunció el pasado año a discutir la soberanía saudí sobre las islas Tirán y Sanafir, en el mar Rojo.

Por último, se viene manifestando un despliegue del poder blando a través de la búsqueda de grandes escaparates deportivos, como la firma de contratos con figuras relevantes del fútbol, el Rally Dakar o la Fórmula 1[8].

Figura 2. Aramco es uno de los grandes patrocinadores de la Fórmula 1.
Coche Aston Martin de Fernando Alonso para 2023
Fuente: Motorsport.com

[8] OXFORD ANALYTICA. «Saudi Arabia funding will change the business of golf», *Daily Brief*. 3 de marzo de 2023. Disponible en: https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/OXAN-DB276474/full/html

La transformación energética y la diversificación económica

La política climática de Arabia Saudí se conoce como Iniciativa Verde. Su objetivo es lograr cero emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para el 2060 y, para ello, se precisa la transformación energética o transición a la descarbonizacion[9].

Amin Nasser[10], presidente y director ejecutivo de la petrolera nacional ARAMCO, afirma que a corto plazo las energías renovables no podrán reemplazar a los hidrocarburos y que la investigación está dirigida hacia el desarrollo de sistemas de captura y almacenamiento de dióxido de carbono (CO_2), que reducirían las emisiones en el momento de la producción.

Los planes de modernización de la Visión 2030 también afectaron a la compañía más estratégica de Arabia Saudí: ARAMCO, propiedad de la familia real. El 11 de diciembre de 2019 salió a bolsa con una valoración inicial de dos billones de dólares y el objetivo de sacar a la venta el 3 por ciento de las acciones. Sin embargo, el valor no fue admitido por los principales bancos y fondos de inversión mundiales, lo que llevó a la dirección de la empresa a imponer a familias prominentes del país la compra de parte de esas acciones.

La economía de Arabia Saudí está basada en el petróleo y el gas, además de en el valor añadido de los productos refinados. Entre 2010 y 2015, el país realizó un gran esfuerzo inversor para mejorar y construir nuevas refinerías, pues el tipo de crudo que se produce en los países del Golfo es de gran calidad e ideal para la producción de petroquímicos y plásticos.

Por otro lado, las iniciativas de desarrollo económico en actividades no petroleras comenzaron en los años setenta, como consecuencia de los planes quinquenales puestos en marcha por el Gobierno del rey Faisal. No obstante, posteriormente se fueron desvirtuando por el incremento de los gastos militares a partir de la guerra del Golfo.

---

[9] La combustión del petróleo, el carbón y el gas genera dióxido de carbono (CO_2), que arroja a la atmósfera global los GEI responsables del calentamiento de la Tierra. En la última COP27 (Sharm El-Sheikh, Egipto, noviembre de 2022), el límite de seguridad de la temperatura global quedó establecido en 1,5 °C, pero las emisiones de GEI han aumentado un 54 por ciento desde 1990.

[10] BAKR, Amena. «Aramco CEO: Don't Drop Oil and Gas Too Quickly», *Energy Intel.* 13 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.energyintel.com/00000186-4b83-d031-a1ff-7ff3326a0000?_amp=true [consulta: febrero de 2023].

Uno de los planes quinquenales originó el Plan Nacional de Infraestructuras y los proyectos de creación de zonas industriales, que a su vez impulsaron la industria de la construcción, la más importante del Golfo hasta 2015. No obstante, las infraestructuras y vías de comunicación se han venido construyendo mediante proyectos de gran dimensión económica —algunos concursos internacionales— ejecutados por consorcios, sociedades y mano de obra extranjeros.

En cuanto a la población activa, hay altas tasas de desempleo, aunque la economía haya registrado índices de crecimiento alcistas y hayan tenido un éxito limitado las políticas de saudización (Programa Nitaqat), que establecían un mínimo de trabajadores nacionales en las compañías del sector privado.

De hecho, más de la mitad de la población activa está empleada en el sector público, lo que supone un gasto del 45 por ciento del presupuesto estatal[11]. Para reducir esta proporción, se aspira a que la fuerza laboral sea nativa —sobre todo en los puestos de responsabilidad de los sectores considerados clave para los saudíes— y al desarrollo de los sectores terciario e industrial con vistas a generar puestos de trabajo en el sector privado que puedan ocupar los saudíes.

Los ingresos de la renta turística han ido creciendo hasta la fecha como resultado de la concentración en dos segmentos seguros, el turismo religioso y el de negocios. Paralelamente, se potencian otros destinos, como las ruinas de Diriyah, Patrimonio de la Humanidad.

El desarrollo urbano se ha centrado en los proyectos de dos ciudades, ambas en el noroeste: The Line y NEOM, con energías renovables, espacios naturales e inteligencia artificial. En particular, NEOM tendrá un aeropuerto, un puerto marítimo, un centro industrial y tecnológico (Oxagon) y un área natural para el turismo de montaña (Trojena). Este último espacio ha sido seleccionado como la sede de los Juegos Asiáticos de Invierno de 2029. Para el suministro de agua, en junio de 2022 se firmaron sendos acuerdos con la compañía japonesa Itochu y la francesa Veolia, que construirán una planta de desalinización propulsada por hidrógeno verde.

[11] OXFORD ANALYTICA. «Workforce localisation will accelerate in Saudi Arabia», *Daily Brief.* 29 de diciembre de 2022, pp. 9-13. Disponible en: https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/OXAN-DB274926/full/html

Para impulsar el sector industrial, Bandar Al-Khorayef, ministro de Industria y Recursos Minerales, anunció la construcción tres plantas siderúrgicas destinadas a la utilización y la trasformación del hierro. Por otro lado, para localizar la fabricación en el país, se firmaron acuerdos con Lucid Group, fabricante internacional de automóviles eléctricos de lujo, y con la multinacional aeronáutica estadounidense Boeing.

Por último, la actividad comercial mantiene altas sus capacidades con dieciséis puertos comerciales y se espera que la Estrategia de Trasporte y Logística convierta al país en un importante eje de la actividad económica.

Aperturismo social

Los gobernantes saudíes han introducido reformas sociales cuando se han visto forzados por las nuevas condiciones políticas y económicas, adversas para sus intereses, que se han producido en el entorno regional o internacional. Las Primaveras Árabes y la posibilidad de una escalada de las revueltas en su territorio durante el reinado de Abdalá bin Abdelaziz o la Visión 2030, destinada a afrontar un posible horizonte de descenso de las reservas petrolíferas, que podría causar a su vez una caída de los ingresos estatales, han supuesto cambios dirigidos a una adecuación a las situaciones de incertidumbre.

El derecho al voto masculino y femenino fue autorizado por primera vez en el contexto de las Primaveras Árabes, en 2009 y 2015 respectivamente[12]. Por otro lado, en mayo de 2018, la Visión 2030 causó el levantamiento de la prohibición, única en todo el mundo, que impedía conducir a las mujeres[13] .

Sin embargo, los cambios nunca han sido profundos. Arabia Saudí tiene una base política de intolerancia ideológica y religiosa, pues la escuela wahabita, caracterizada por su rigidez y dogmatismo, es la doctrina oficial. Los gobernantes saudíes son los primeros

[12] El sufragio solo está regulado para las elecciones municipales.

[13] Mona Eltahawy considera que el levantamiento de la prohibición fue un logro de las llamadas «protestas al volante», que ocasionaron durante largo tiempo la detención y encarcelamiento de feministas y activistas pro derechos de la mujer (Cfr. ELTAHAWY, Mona. *El himen y el hiyab: por qué el mundo árabe necesita una revolución sexual.* Capitán Swing, 2018, pp. 10-13).

beneficiarios, porque el discurso religioso prohíbe que se les realice cualquier crítica pública y penaliza la discusión sobre sus políticas[14].

El 82 por ciento de la población utiliza redes sociales y estas tecnologías de la información podrían conducir a un cuestionamiento de la legitimidad del discurso ideológico, motivo por el cual se han establecido sistemas para su vigilancia[15].

En realidad, Arabia Saudita se encuentra en la novena posición entre las principales economías del mundo, pero la doctrina wahabí ha alejado a importantes e influyentes sectores sociales, que están en el exilio. En relación con la mujer, ocupa el puesto 127 entre los 146 países estudiados por el Índice Global de la Brecha de Género 2022[16].

La identidad es absolutamente masculina[17], es decir, el rango, el estatus y los vínculos familiares vienen determinados por la línea de sucesión de los varones (identidad patrilineal). De los gobernantes saudíes, solo se conocen los datos biográficos de los padres y de las madres se desconoce en la mayoría de las ocasiones el nombre, la personalidad o el origen[18].

---

[14] En Arabia Saudí no existen los partidos políticos. Durante las Primaveras Árabes, tras las revueltas chiíes en las regiones del este, el Consejo de Ulemas publicó una *fatwa* prohibiendo las manifestaciones, marchas o sentadas, porque contradecían la ley islámica.

[15] OXFORD ANALYTICA. «Saudi Arabia will use social media to deter criticism», *Daily Brief.* 14 de diciembre de 2022, pp. 18-21. Disponible en: https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/OXAN-DB274681/full/html

[16] Los puestos 68, 130, 131, 137 y 139 los ocupan EAU, Kuwait, Bahréin, Catar y Omán respectivamente (WORLD ECONOMIC FORUM. *Global Gender Gap Report 2022.* Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf [consulta: 2/3/2023]).

[17] LEWIS, Bernard. *Las identidades múltiples de Oriente Medio.* Siglo XXI, 2000.

[18] La situación de la mujer y la limitación de sus derechos en la escena pública en los países de Oriente Medio son temas tratados en multitud de monografías. Entre ellas destacan:

LEWIS, Bernard. *¿Qué ha fallado? El impacto de Occidente y la respuesta de Oriente Próximo,* Siglo XXI, 2002, pp. 81-93.

MARTINEZ MONTÁVEZ, Pedro. *El reto del islam, la larga crisis del mundo árabe contemporáneo.* Temas de Hoy, 1997, pp.185-193.

ELTAHAWY, Mona. *El himen y el hiyab: por qué el mundo árabe necesita una revolución sexual.* Capitán Swing Libros, 2018.

Conclusiones

Arabia Saudí se encuentra en transformación, con un número muy amplio de proyectos e inversiones en curso[19]. No obstante, es poco probable que en la fecha señalada de 2030 puedan finalizarse muchos de estos, e incluso algunos otros no se ejecutarán.

Equilibrios en el poder económico global

Para el 2050, Asia Oriental y, en concreto, China serán responsables del 50 por ciento de la producción mundial. Los mercados manufactureros se mantendrán muy altos e incrementarán su consumo de energía, principalmente procedente del Golfo.

En la economía global del petróleo, los precios se tasan en dólares pero, por este desplazamiento hacia Oriente, es posible que a medio plazo se origine un cambio radical en las esferas financieras y comiencen a valorarse en yuanes chinos.

A corto plazo, las relaciones entre Arabia Saudí y China serán más intensas, incluso en seguridad y cooperación militar. Ambas potencias presentan similitudes a nivel ideológico, porque sus poderes políticos perciben como una amenaza las ideas democráticas o liberales, propias de Occidente, que consideran ajenas. Además, como aliados, tienen medios suficientes para desplegar una considerable coacción económica a nivel global.

Por último, Arabia Saudí mantendrá abiertos los canales de comunicación con EE. UU., que sigue siendo la potencia militar más importante del Golfo. En cuanto a los flujos de petróleo, EE. UU. es el mayor productor del mundo y es probable que ya no necesite exportar de Arabia Saudí.

Relaciones con Irán

Bajo la mediación de China, se considera que el restablecimiento de las relaciones bilaterales con Irán responde a que ambos países, al igual que EAU, forman parte del

[19] Los proyectos de la Visión 2030 suponen grandes inversiones, que están realizando diferentes agentes estatales respaldados por fondos soberanos: fondos de desarrollo, grupos industriales (Saudi Arabian Military Industries, SAMI) y fondos de inversión (Saudi Downtown Company, SDC).

gran corredor chino de infraestructuras, la franja que ha revitalizado la antigua Ruta de la Seda.

Relaciones con Israel

Los países firmantes de los Acuerdos de Abraham hasta la fecha han sido EAU, Bahréin, Sudán y Marruecos.

En Arabia Saudí podría abrirse una ventana de oportunidad para mejorar las relaciones con Israel, debido, por un lado, al liderazgo y las ideas de MbS y, por otro lado, a la pérdida de significación de Palestina en el ámbito internacional.

A pesar de las divergencias políticas y religiosas con Israel, el espacio común para un posible entendimiento futuro está determinado por la amenaza que Irán supone para ambos. En consecuencia, los dos países podrían converger para desestabilizar a Irán e impedir la creación de un Estado nuclear.

Por su parte, la formalización de los Acuerdos de Abraham implicaría el reconocimiento de Israel como el Estado nación del pueblo judío. Se considera que esta alianza originaría un cambio de paradigma profundo en Arabia Saudí, que podría afectar a su estabilidad interna por la posible presión de los círculos religiosos conservadores.

Sector industrial

Se prevé que, para los fabricantes internacionales que se establezcan en Arabia Saudí, las futuras plantas siderúrgicas se convertirán en las principales proveedoras de acero, una aleación[20] fundamental en los sectores automovilístico, aeronáutico o naval. Por otro lado, con casi total seguridad las partes de plástico requeridas en el proceso industrial serán suministradas por SABIC, la empresa saudí de refino.

[20] Fe-C (hierro y carbono).

Industrialización militar

MbS tiene la voluntad política de realizar un esfuerzo de guerra para fabricar material militar en el propio país[21] y limitar la dependencia de proveedores externos.

Dado que el principal desafío consistiría en impulsar la base industrial y el empleo de talento especializado, se cree viable un horizonte temporal de quince años para que el país disponga de cierto armamento convencional moderno pero menos tecnológico y de entre veinticinco y treinta años para el desarrollo de tecnologías armamentísticas más punteras e innovadoras (grandes sistemas de armas, entorno espacial y satelital, capacidad cibernética, etcétera).

En consecuencia, la generación de capacidades convencionales por medios propios podría mejorar a medio plazo, pero, a corto plazo, Arabia Saudí continuará dependiendo de socios o aliados para la importación de armas.

Por otro lado, Arabia Saudí quiere ser relevante en su espacio marítimo y, por este motivo, con seguridad aumentará su capacidad naval militar. La protección y vigilancia de las importantes refinerías e infraestructuras portuarias del país se encomendará a patrulleros y corbetas, que escoltarán a los grandes petroleros y asegurarán los canales de exportación en la mar oceánica (costa de Yemen y estrecho de Ormuz).

Grupos de presión

Se cree que la Visión 2030 no va a suponer un cambio de paradigma, porque la modernización económica no se verá acompañada de una modernización social y política[22].

[21] Los comienzos, motivaciones y el tiempo que tardaron en desarrollarse las industrias de defensa en países como EE.UU. e Israel se detallan «La motivación de un país» (SENOR, Dan y SINGER, Paul. *Start-up nation, la historia del milagro económico de Israel.* Aleph, 2012, pp.195-202).

[22] Según Francis Fukuyama, un sistema político subdesarrollado es aquel que nunca genera un principio de responsabilidad política ni un principio de legalidad (Cfr. *Los orígenes del orden político. De la prehistoria hasta la Revolución francesa.* Ediciones Deusto, 2016).

A pesar de los resentimientos de los distintos grupos sociales que pueden manifestarse en las redes sociales, se estima que no hay grupos ni individuos que amenacen la estabilidad del reino a causa del autoritarismo y la fuerte represión existentes[23].

Por otro lado, en el primer semestre de 2022 los países petrolíferos experimentaron un superávit como resultado de la subida de los precios del petróleo, y es posible que esta riqueza no cause a corto plazo la disidencia social.

Horizonte de cero de emisiones para el 2060

Se prevé que Arabia Saudí no contribuirá a mantener el límite del aumento de la temperatura global en 1,5 °C, porque a corto plazo no va a reducir sus emisiones de GEI.

Por otro lado, el grado de penetración de las energías renovables se halla aún en una fase incipiente. Para reducir las emisiones, es posible que Arabia Saudí concentre su esfuerzo inversor en el desarrollo de los métodos para capturar y almacenar CO_2.

A medio y largo plazo, se perpetuará un contexto muy favorable al uso de los combustibles fósiles. Las potentes ARAMCO (petrolera) y SABIC (empresa de refino) no van a detener su actividad, pues resultan determinantes para los ingresos estatales saudíes.

El consumo de petróleo se ha ido incrementando año tras año y la demanda experimentará un crecimiento por parte los mercados asiáticos, las regiones más consumidoras, cuya elevada demanda mantendrá los precios altos y, en consecuencia, la producción continuará incentivándose. Además, la cantidad de residuos plásticos producida por la industria de refino se mantendrá muy alta y es probable que su destino continúe siendo Malasia.

Por otro lado, la industria de la construcción crecerá considerablemente en los próximos años, debido a los grandes proyectos de desarrollo urbano, turístico y de infraestructuras. Aunque las autoridades saudíes han manifestado que se utilizarán energías renovables,

[23] AL-RASHEED, Madawi. «Estados e islamistas en el mundo árabe, con especial referencia a Arabia Saudí», *AWRAQ,* 15. 2017, pp. 61-72.

se estima que aumentará el consumo interno de crudo y, en consecuencia, también lo harán los problemas medioambientales.

Por otro lado, el consumo eléctrico, asociado a una intensa urbanización, también ha provocado un aumento del consumo interno de crudo, hasta ahora subvencionado por el Gobierno. Este se considera uno de los principales desafíos que afronta el país, ante el temor de que las reservas puedan agotarse en 2030.

La tendencia es muy negativa por cuanto respecta al calentamiento global. No obstante, a modo de lavado de cara, los productores de petróleo adoptarán un rol muy activo en las negociaciones sobre cambio climático. De hecho, la próxima COP28 tendrá lugar del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2023 en Dubái, emirato que pertenece al séptimo país con las mayores reservas mundiales de petróleo (EUA).

*Natalia Torregrosa Ramos**
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

25/2023 31 de marzo de 2023

Francisco José Dacoba Cerviño

Seguridad en Europa: más OTAN, ¿menos UE?

Seguridad en Europa: más OTAN, ¿menos UE?

Resumen:

La guerra en Ucrania ha puesto de manifiesto la necesidad de recuperar las capacidades militares en Europa, perdidas en las décadas posteriores al final de la Guerra Fría. Las fuerzas armadas europeas han reducido temerariamente su tamaño, tanto en efectivos humanos como en equipamiento. Conscientes de la nueva realidad, los Gobiernos de la Unión Europea parecen ahora decididos a invertir los recursos necesarios para solventar esas carencias. Pero el tiempo apremia; la guerra en suelo europeo ya no es una posibilidad remota, sino una acuciante realidad.

Cuando la Europa de la Defensa parecía cobrar impulso con la aprobación de su *Brújula Estratégica*, la realidad de la industria militar europea pone de manifiesto que, a corto, a medio y también a largo plazo, la seguridad de la Unión sigue dependiendo dramáticamente de la implicación norteamericana, a través de la OTAN, en detrimento de su autonomía estratégica.

Más OTAN, más Estados Unidos, ¿menos Unión Europea?

Palabras clave:

Capacidades militares, vínculo transatlántico, autonomía estratégica.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Análisis son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Security in Europe: NATO up, EU down?

Abstract:

The war in Ukraine has highlighted the need to recover military capabilities in Europe, lost in the decades after the end of the Cold War. The European Armed Forces have recklessly reduced their size, both in manpower and equipment. Aware of the new reality, the governments of the European Union seem determined to invest the necessary resources to solve these deficiencies. But time is short, because a war on European soil is no longer a distant possibility, but a pressing reality.

When the Europe of Defense seemed to gain momentum with the approval of its Strategic Compass, the reality of the European military industry shows that in the short, medium, and in the long term, the Security of the Union continues to depend dramatically on the American involvement, through NATO, to the detriment of its strategic autonomy.

NATO up, USA up. EU down?

Keywords:

Military capabilities, transatlantic link, strategic autonomy.

«La cuestión no es si la OTAN o la UE, sino la necesidad de una Europa más fuerte para una OTAN más fuerte».

Boris Pistorius
Ministro de Defensa de la RF de Alemania

En este ya largo año desde que Rusia invadiera Ucrania se ha repetido una pregunta, ahora retórica por innecesaria, en diversos foros y documentos: ¿qué habría hecho la Unión Europea si los Estados Unidos no se hubieran implicado como lo han hecho?, ¿cómo hubieran reaccionado los diferentes Estados miembros sin el liderazgo de Washington? Estas mismas dudas se suscitaron en el verano de 2021, a la luz de la retirada de los contingentes occidentales de Afganistán, cuando tuvieron que abandonar el país bajo la cobertura de las fuerzas norteamericanas, sin la cual esa retirada hubiera sido incluso más caótica de lo que de hecho fue.

Más OTAN

El *Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica* aprobado en la cumbre celebrada el pasado verano en España viene a sustituir al de Lisboa, datado en el lejano año 2010. Profundamente marcado por la guerra en Europa, algo que se creía impensable desde el colapso de la Unión Soviética, el documento de Madrid cierra un largo período de desorientación estratégica de la OTAN y supone un *back to basics* para la Organización: *The Euro-Atlantic area is not at peace*[1]; la Federación Rusa, como en tiempos pretéritos la URSS, es identificada como la amenaza más significativa y directa para la seguridad de los aliados.

[1] NATO 2022. Strategic Concept. Disponible en: 290622-strategic-concept.pdf (nato.int) (consulta: 27/3/2023).

Las reacciones en el «Occidente global» a la agresión rusa, en febrero de 2022, no se hicieron esperar. Países tan lejanos geográficamente como Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda asistieron en calidad de invitados a la cumbre de Madrid pocos meses después. Dos significados miembros de la Unión Europea, pero no de la OTAN, como Suecia y Finlandia, han presentado con carácter inmediato, incluso apremiante, su solicitud de ingreso en la Alianza. El artículo 5[2] del Tratado de Washington les parece más confiable que el artículo 42.7[3] del Tratado de la Unión. Los Gobiernos europeos, también los habitualmente más renuentes, anunciaron serios compromisos de incremento de sus presupuestos de defensa hasta el tantas veces proclamado 2 % del PIB, sin descartar ir más allá en el largo plazo. En Austria, país neutral por antonomasia, se abre tímidamente el debate sobre sus garantías de seguridad: Ucrania ha sido agredida, ahora como en 2014, por no ser miembro de la OTAN[4].

Tan solo tres días después de la invasión de Ucrania, el 27 de febrero, el canciller alemán Scholz presentó en el Bundestag su iniciativa conocida como *Zeitenwende*, cambio de era, sorprendente por la profundidad de las medidas anunciadas y por suponer un cambio de rumbo profundo en una sociedad que tantos años después del final de la Segunda Guerra Mundial aún supura por la herida del supuesto militarismo del que todavía se la acusa, injustamente. Un gasto inicial de cien mil millones de euros para suplir las muchas carencias de sus fuerzas armadas y un incremento de los gastos de defensa hasta el 2 % del PIB de Alemania (la cuarta economía del mundo) constituyen un mensaje sumamente contundente.

En definitiva, más OTAN sin lugar a dudas.

---

[2] Artículo 5 del Tratado de Washington: «Las partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la parte o partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte».

[3] Artículo 42.7 del Tratado de la Unión: «Si un país de la UE es víctima de una agresión armada en su territorio, los demás países de la UE tienen la obligación de ayudarle y asistirle con todos los medios a su alcance».

[4] «Austria deshoja la margarita de su tradicional neutralidad, sin "molestar" a Rusia». 3/2/2023. Disponible en: https://euroefe.euractiv.es/section/las-capitales/news/austria-deshoja-la-margarita-de-su-tradicional-neutralidad-sin-molestar-a-rusia/ (consulta: 27/3/2023).

Más Estados Unidos

La retirada de los contingentes internacionales del aeropuerto de Kabul, anteriormente mencionada, extendió por todo el mundo la imagen de unos Estados Unidos incapaces de ejecutar ordenadamente esa operación, y nada fiables a la hora de apoyar a un pueblo al que se le había prometido proteger y evitar una vuelta a la barbarie talibán. Sin embargo, pocos meses después, la fallida toma de control de Ucrania por parte de Rusia y la larga guerra de desgaste en la que nos encontramos, ofrecen a Washington, especialmente al presidente Biden, una oportunidad de oro para enmendar dicha imagen de ineficacia y para recuperar el prestigio de la que quiere seguir siendo primera potencia mundial.

La desconexión energética del mercado ruso ha llevado a la Unión Europea a diversificar los orígenes de los hidrocarburos, figurando los Estados Unidos entre sus principales proveedores de gas natural. Las adquisiciones urgentes de material militar, tanto por Ucrania como por los países europeos, se dirigen inevitablemente hacia el único mercado en condiciones de proporcionarlo de manera inmediata. Esta dependencia europea de la industria militar estadounidense viene de antes de la actual guerra en Ucrania. Todas las Administraciones en la Casa Blanca han entendido las llamadas al incremento de los presupuestos en defensa de los aliados como una invitación a gastarlos, precisamente, en aquel mercado. Las iniciativas de Bruselas para desarrollar capacidades netamente europeas han llegado tarde, no cubren todas las carencias, afrontan plazos de desarrollo y puesta en servicio muy dilatados en el tiempo, y han sido saludadas desde Washington con reproches por pretender dejar al margen a la industria de ese país, todo lo cual ha dificultado los intentos europeos de rearme autóctono.

Más Estados Unidos, también.

¿Menos Unión Europea?

Un argumento recurrente en relación con la construcción europea insiste en que el proyecto se consolida a medida que la Unión supera las dificultades con las que se va encontrando. Así ocurrió con la pandemia por COVID-19, sin ir más lejos. Tras un inicio titubeante, la adquisición centralizada de vacunas, primero, y la aprobación de un masivo fondo de recuperación para las maltrechas economías nacionales después, son un buen

ejemplo de cómo hacer, una vez más, de una dura crisis una buena oportunidad. La guerra en Europa y su prolongación indefinida en el tiempo vuelven a tensar ahora las costuras de la Unión.

Los Estados miembros del sur de Europa, sin cuestionar la solidaridad con los socios del este ni el apoyo decidido a Ucrania, vienen reclamando con escaso éxito la atención del resto de socios sobre la acuciante amenaza que para la seguridad europea supone el deterioro galopante de la estabilidad en el cercano frente sur. En algunos países del Magreb y del Sahel la antigua metrópoli, Francia, está siendo expulsada, y la penetración creciente de otros actores —China y Rusia de manera destacada, pero no solo— cuestiona la permanencia de la presencia europea en una región tan importante.

En el interior de la Unión el tradicional impulso francoalemán (norte-sur) pasa por momentos de debilidad frente al nuevo eje oeste-este, en el que el decidido apoyo de los Estados Unidos y el Reino Unido a Ucrania impulsa y revaloriza el papel de un país tradicionalmente «pequeño» en la UE como es Polonia. La postura claramente transaccional de Hungría con relación a Rusia, que contrasta con la de sus vecinos del este, ha desactivado el antaño dinámico Grupo de Visegrado, sustituido ahora por el más reciente de los nueve de Bucarest, B-9 (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Chequia, Eslovaquia, Hungría, Rumanía y Bulgaria), decididamente alineado con Ucrania.

Esta guerra ha puesto de manifiesto las debilidades de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa. Las fuerzas armadas europeas se habían reducido, ahora es evidente, de manera excesiva al amparo de los dividendos de la paz tras la desaparición de la amenaza soviética. Reducir la brecha tecnológica entre ambas orillas del Atlántico requerirá ingentes cantidades de dinero y tiempo, mucho tiempo, del que ahora, con la urgencia que la guerra plantea, no se dispone. Por otra parte, los arsenales y depósitos de munición, material y equipo han quedado exhaustos al volcarse en el suministro a Ucrania. Y la industria militar europea, a pesar de iniciativas como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), el Fondo Europeo de Defensa (EDF) o la Revisión Coordinada Anual de la Defensa (CARD), está muy lejos de poder proporcionar a los ejércitos europeos los sistemas de armas necesarios en un plazo de tiempo asumible. Una vez consumada la invasión de Ucrania, la amenaza rusa a la que se refiere el Concepto Estratégico de Madrid había dejado de ser una remota posibilidad meses antes de su aprobación. En consecuencia, la Unión Europea ha despertado bruscamente a la

dura realidad. Pero para dotar a sus fuerzas armadas de lo necesario y gastar oportunamente las dotaciones presupuestarias comprometidas, a los Gobiernos europeos no les queda, una vez más, otra opción que mirar al mercado estadounidense.

La *Brújula Estratégica*, documento marco con el que se pretende impulsar la Europa de la defensa, aprobado en marzo de 2022 tras dos años de consultas entre las capitales, llegó tarde. En esa fecha Rusia había invadido ya Ucrania, haciendo evidente lo que no se había querido o sabido ver hasta entonces: que Europa sigue dependiendo del tradicional paraguas de seguridad norteamericano.

Todo lo dicho apunta a un deterioro del papel de la UE como actor capaz de definir sus propios intereses geopolíticos y de procurar alcanzarlos de forma autónoma, pero esta visión excesivamente pesimista ha de ser matizada. A pesar de las carencias puestas en evidencia, Europa no está siendo un sujeto pasivo en relación con la guerra en Ucrania. En contra de lo que a primera vista pudiera parecer, no es la OTAN como tal la que se está involucrando decididamente en el apoyo al país agredido (sí lo hacen los aliados individualmente), sino la Unión Europea. No sin dificultades Bruselas ha aprobado una decena de rondas de sanciones a Rusia, se han dispuesto fondos económicos, se están instruyendo contingentes militares ucranianos, se han proporcionado sistemas de armas, y el apoyo diplomático es continuo. Incluso se ha concedido a Ucrania el estatus de país aspirante preferente para el ingreso en el club europeo. La cuestión clave radica ahora en el mantenimiento de esta cohesión ante la prolongación del conflicto. Si los europeos son capaces de sobreponerse a los perjuicios que la guerra les está suponiendo, la UE habrá conseguido, una vez más, hacer de la crisis una oportunidad.

Menos Unión Europea, tal vez, pero no inevitablemente.

Y entonces… ¿qué hacer?

No, no se trata de que una hipotética Europa de la defensa, suficientemente desarrollada y dotada de las capacidades de las que ahora carece, prescinda del compromiso norteamericano para garantizar su seguridad. Esta deberá seguir ligada de manera indisoluble a esa historia de éxito que es la OTAN. Lo contrario no es posible en el presente, ni deseable tampoco en el futuro. Sin cuestionar el vínculo transatlántico, una UE más fuerte estará, eso sí, en mejores condiciones de asumir más protagonismo en

esta materia. Más autonomía y más y mejores capacidades permitirán además a los socios, como valor añadido, liderar las iniciativas de estabilización de su vecindario inmediato: el golfo de Guinea, el Magreb/Sahel, el Mediterráneo, el Cáucaso, los Balcanes y, por supuesto, Ucrania. Los Estados Unidos tendrán que seguir proporcionando el apoyo y las capacidades de las que Europa carezca, pero podrían así, al mismo tiempo, concentrar todos sus esfuerzos en el escenario que, tal y como contempla su recientemente publicada *Estrategia de Seguridad Nacional*[5], concita todas sus preocupaciones: China y la región del Indopacífico.

Conclusión

Muchos han sido los análisis sobre las causas de la quiebra de la seguridad en Europa que supone la guerra en Ucrania, y el debate seguirá abierto sea cual sea el desenlace de la misma. De lo que no cabe duda es de que la disuasión ha fallado. La disuasión en el ámbito de la defensa se basa, fundamentalmente, en dos factores: la credibilidad de las capacidades militares disponibles y la voluntad política de su empleo decisivo, llegado el caso. A la vista de lo sucedido en Crimea y el Dombás en 2014, es evidente que Moscú asumió que el punto débil de europeos y norteamericanos ante la invasión sería el segundo de esos factores, el de la voluntad política de ayudar a Ucrania. No ha sido así. Ahora corresponde mantener esta firmeza, evitar que la cronificación del conflicto haga mella en las sociedades occidentales y restaurar cuanto antes la credibilidad de la herramienta militar, las fuerzas armadas de los países europeos.

Para ello cuenta la Unión con fortalezas nada desdeñables, especialmente si se las compara con las de la Federación Rusa: su potencia económica; la superioridad tecnológica, incluso demográfica; la pertenencia a los más importantes foros y acuerdos comerciales, políticos y de seguridad, y la legitimidad de sus valores democráticos dan a la vieja Europa unas ventajas de partida que no debe desaprovechar.

Es en el ámbito concreto de la defensa donde más evidentes son las carencias europeas y la dependencia del aliado estadounidense. Una dependencia que supone una merma

[5] *Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos*, 10/2022. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf (consulta: 27/3/2023).

evidente de autonomía y una supeditación de los intereses europeos a los de Washington. Pero esta realidad no debe postrar en el pesimismo a las sociedades y a los líderes europeos. Es tiempo de aprender de los errores pasados, acelerar los esfuerzos de construcción europea, también en lo militar, y buscar un equilibrio razonable entre el compromiso de los Estados Unidos con Europa y la aportación de los aliados de este lado del Atlántico a su propia seguridad.

Atrás quedan los tiempos en los que hablar de una Europa fuerte y autónoma dentro de la OTAN era considerado un anatema. Como afirma el ministro de Defensa alemán, Boris Pistorius, en la frase que encabeza este análisis, no se trata de contraponer a la Alianza y a la UE, sino de asumir que una Europa fuerte redunda en beneficio de una OTAN más fuerte. Y de ello nos beneficiaremos todos los aliados, todos.

*Francisco José Dacoba Cerviño**
General de Brigada ET
Director del IEEE
@fran_dacoba

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boie3

Documentos

OPINIÓN

índice

Documentos

OPINIÓN

560 Misiles sobre las aguas del Este. Tokio y Seúl cierran heridas ante la amenaza norcoreana. Ignacio M. García-Galán

579 La propaganda en los conflictos geopolíticos: de la guerra psicológica a la guerra más allá de los límites. Miguel Candelas Candelas

595 El dominio ruso del mar Negro a la sombra del conflicto de Ucrania. Augusto Conte de los Ríos

615 Expansión del autoritarismo en el sudeste asiático. Borja Llandres Cuesta

630 La doctrina soviética de las operaciones profundas: desde la URSS hasta la Rusia actual. Javier López Campos

645 El espacio ultraterrestre en la defensa nacional. Javier Medina Castro

659 La Gran Muralla Verde del Sáhara y el Sahel: el próximo eje de la energía limpia mundial. Paula Mora Brito

680 Organizaciones terroristas yihadistas y colisión con intereses nacionales. Francisco Jesús García García

702 Las operaciones navales en la guerra de Ucrania. Miguel López Garay

721 «Auftragstaktik»: ¿El amanecer del «mando orientado a la misión»? Luis Alberto González Mayoral

737 Kazajistán: una revolución sin colores (reedición). Alfredo Gil Laso

761 ¿Se tambalea el modelo de convivencia centroasiático? Secesionismos y conflictos interétnicos. Antonio Alonso Marcos

781 Dinámica geopolítica en Asia Central. Cooperación y competencia entre China y Rusia. José Miguel Pardo Delgado

802 La Estrategia de Seguridad de Estados Unidos en 2022: liderazgo entre potencias en un orden internacional mejor coaligado. Una oportunidad para España. José María Peredo Pombo

817 La guerra en Ucrania: algunas notas de derecho internacional y derecho europeo. Miguel A. Acosta Sánchez

839 La seguridad marítima en la visión del Indopacífico: amenazas y/o riesgos para la economía. Pablo Rivas Pardo y Nicole Ayala Pulgar

852 Un nuevo rumbo para Venezuela en 2023. Sergio Remacha Sanz

864 El empleo del «wargaming» en el proceso de obtención de recursos materiales de la defensa. Luis Suárez Tejerina

880 Acción estratégica de la defensa sobre el ámbito cognitivo: los centros de gravedad del ámbito cognitivo. Rafael José de Espona

894 Ciberdaños en los medios de comunicación. David Corral Hernández

919 La OTAN, la UE y la cooperación en el desarrollo de capacidades. Adolfo Morales Trueba

937 La segunda edad nuclear: una visión desde Rusia. Fernando Manrique Montojo

961 La UE ante los dilemas de la guerra de Ucrania, ¿una paz imposible? José Luis Pontijas Calderón

979 El ciberespacio en tiempos de guerra: la IT Army ucraniana. María De Álvaro Mizzian

994 La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 y la National Security Strategy 2022. Una visión compartida. Ignacio José García Sánchez

1007 Realismo o liberalismo. Dos formas de entender el mundo. J. Enrique Fojón Lagoa

1022 Idriss Déby Itno, el último presidente-guerrero caído en combate: consecuencias imprevisibles para la estabilidad del Sahel. Alberto Gallego Gordón

1037 Seguridad energética: Italia y el Piano Mattei. Francisco Márquez y de la Rubia

1055 Mentiras arriesgadas, la importancia del pensamiento crítico. David Cuesta Vallina

1068 Irán: la política de mirada hacia el Este entre el aislamiento y la decadencia. Mohsen-Kamran Vahedi Eyvazi

1083 Hacktivismo al servicio del Estado: ciberproxies en Ucrania. Francisco Marín Gutiérrez

1106 Una Europa geopolítica inconclusa en un futuro incierto. Luis Francisco Rey Arroyo

1118 La cultura de seguridad y defensa en el ámbito universitario en España y Francia. María Pilar Doñate Sanz

1131 La suspensión de la participación de Rusia en el tratado Nuevo START. Luis V. Pérez Gil

Documento
Opinión

01/2023 9 de enero de 2023

Ignacio M. García-Galán *

Misiles sobre las aguas del Este. Tokio y Seúl cierran heridas ante la amenaza norcoreana

Misiles sobre las aguas del Este. Tokio y Seúl cierran heridas ante la amenaza norcoreana

Resumen:

La relación entre Japón y Corea del Sur, a menudo tensa, viene experimentando una crisis especialmente significativa a lo largo del último lustro. Sin embargo, las recientes pruebas de misiles balísticos norcoreanos, unidas al expansionismo chino, apremian a sendos Estados a superar sus diferencias y colaborar. Con dos nuevos líderes conservadores al frente de sus ejecutivos, el panorama ofrece una situación inmejorable para redirigir sus contactos y restablecer la cooperación.

Palabras clave:

Japón, Corea del Sur, Corea del Norte, Abe, Moon Jae-In, Yoon Suk-Yeol, Kishida, JSDF, Biden, Trump, China, Taiwán, mar del sur de China, Extremo Oriente

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Misiles sobre las aguas del Este. Tokio y Seúl cierran heridas ante la amenaza norcoreana

Abstract:

The relationship between Japan and South Korea, often tense, has experienced a particularly significant crisis since 2018. However, the recent tests of North Korean ballistic missiles, coupled with Chinese expansionism, press both states to overcome their differences. With two new conservative leaders in office, the prospects of renewing ties and re-establishing full cooperation are better now than they have been in recent years.

Keywords:

Japan, South Korea, North Korea, Abe, Moon Jae-In, Yoon Suk-Yeol, Kishida, JSDF, Biden, Trump, China, Taiwan, South China Sea, Far East, geopolitics, nuclear, ICBM.

Ignacio M. García-Galán

Introducción

Por primera vez en cinco años, un MBIC norcoreano sobrevoló Japón antes de caer en aguas del Pacífico. Imagen: CSIS

El pasado 3 de octubre un misil balístico norcoreano, supuestamente una modificación del tipo Hwasong-12 (KN-17), cayó en aguas del Pacífico tras sobrevolar el espacio aéreo japonés. El proyectil, uno de los más de setenta lanzados por el régimen de Pyongyang desde comienzos del presente año, es el misil de mayor alcance probado hasta la fecha. Se une, además, a otros dos que cayeron en aguas correspondientes a la Zona Económica Exclusiva de Japón (ZEEJ) a lo largo de los últimos días.

Desde 1998, siete han sido los proyectiles norcoreanos que han sobrevolado el archipiélago nipón antes de caer al mar[1]. El del pasado día 3 es el primero en hacerlo desde 2017, suponiendo un nuevo riesgo dentro de un escenario geoestratégico ya de por sí complicado tras la última crisis del Estrecho de Taiwán y los diversos contenciosos territoriales. Es, igualmente, un nuevo toque de atención que apremia a Seúl y a Tokio a

[1] Cuatro de ellos (31 de agosto de 1998, 5 de abril de 2009, 29 de agosto y 15 de septiembre de 2017) sobrevolaron la isla principal de Honshū, mientras que otros dos (12 de diciembre de 2012 y 7 de febrero de 2016) sobrevolaron el extremo meridional del archipiélago de Okinawa antes de caer en aguas próximas a Filipinas.

reconducir su relación bilateral, algo más complicado de lo que cabría pensar en un principio.

A simple vista, Japón y Corea del Sur reúnen todas las condiciones para ser aliados de primer nivel. Tradicionalmente dirigidos por gobiernos conservadores, son los máximos exponentes del desarrollo y de los valores democráticos en su región, hacen frente a las mismas amenazas por parte de los mismos rivales, y entre uno y otro acogen a 80.000 soldados estadounidenses en su suelo. Sin embargo, la convivencia entre sendos vecinos siempre distó de ser idílica. El peso de la historia, unido a las ramificaciones derivadas de la misma, han obstaculizado el pleno despegue de las relaciones bilaterales, abocándolas a un ciclo continuo de máximos y mínimos.

Hoy, con ambos Estados confrontando el expansionismo chino y las amenazas norcoreanas, Kishida y Yoon tratan de cerrar heridas. Nuevos en sus cargos, son conscientes de que la situación demanda de ellos la consecución de un pacto en pro de la seguridad y estabilidad regionales.

¿Pueden Japón y Corea del Sur reconducir su relación?

El presidente surcoreano, Yoon Suk-Yeol (izda.), y el *premier* japonés, Fumio Kishida (dcha.), mantuvieron una conversación telefónica el 6 de octubre a tenor de los recientes ensayos con misiles por parte de Corea del Norte. Imagen: AAM

La victoria del conservador Yoon Suk-Yeol (Partido del Poder Popular) en las elecciones del pasado marzo bien puede incrementar las opciones. El actual presidente surcoreano fue muy explícito durante su campaña electoral, acusando a su predecesor, Moon Jae-In (del socio-liberal Partido Democrático), de haber claudicado sistemáticamente ante Pyongyang y haber deshecho las relaciones con Japón. Considerando la colaboración con Tokio como algo indispensable, manifestó su compromiso por trabajar con las

autoridades niponas en materias de interés común, destacando aquellas relativas a la seguridad regional. Por su parte, Japón también cuenta con un nuevo jefe de gobierno desde octubre del año pasado, y no es ningún secreto que Tokio, por lo general, se ha sentido más cómodo tratando con gobiernos conservadores en la Casa Azul[2].

Sin embargo, el optimismo debe ser moderado. Desde finales de 2018, Japón y Corea del Sur afrontan el peor momento en sus relaciones bilaterales[3]. En noviembre de dicho año la Corte Superior de Justicia surcoreana determinó que las empresas Nippon Steel y Sumitomo debían abonar 355.000 dólares en compensación a cinco nacionales de su país, sometidos a trabajos forzados durante la ocupación colonial (1910-1945)[4].

Tokio considera que todos los contenciosos derivados de dicho periodo quedaron resueltos con la firma del *Tratado de Relaciones Básicas* (1965), por medio del cual Japón y Corea del Sur establecieron lazos diplomáticos veinte años después del final de la ocupación[5]. A ello se suma el litigio territorial que ambos países mantienen sobre los islotes de Dok'do/Takeshima[6], cuyas aguas colindantes han sido testigo de diversos roces entre sus fuerzas armadas[7].

Ante el deterioro de la situación, el 4 de julio de 2019 Japón aprobó una serie de medidas comerciales destinadas a obstaculizar la venta de materiales tecnológicos a Corea. Entre ellas destacaban las relativas a la exportación de componentes fluorados para la elaboración de semiconductores. Un mes más tarde, la administración Abe optó por retirar a Corea del Sur de su lista de socios comerciales preferentes. Seúl reaccionó

[2] Residencia presidencial surcoreana.
[3] GARCÍA-GALÁN, Ignacio M. *Choque Seúl-Tokio: Los aliados clave de Washington afrontan su peor crisis bilateral en décadas.* IEEE. 14 octubre 2019. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO91_2019IGNGAL_CoreaSurJapon.pdf
[4] Se estima que 2 millones de coreanos fueron movilizados bajo el Acta de Movilización Nacional. Al menos la mitad de ellos fueron enviados a Japón, donde un nutrido número pereció debido a las extenuantes condiciones laborales y los bombardeos de la aviación estadounidense. OBERDORFER, Don & CARLIN, Robert. *The Two Koreas: A Contemporary History*.
[5] Por medio de dicho acuerdo, Tokio además abonó a Seúl 300 millones de dólares en reparaciones por la ocupación, concediéndole además diversos préstamos por valor de más de 800 millones. Desde los años noventa las autoridades surcoreanas afirman que dicho acuerdo solo cubre las indemnizaciones al Estado por la ocupación, quedando aún pendiente el pago de las indemnizaciones individuales.
[6] Estos dos islotes, rodeados por casi un centenar de rocas, se encuentran a medio camino entre la península coreana (216 km al oeste) y la isla japonesa de Honshū (211 km al sur). Ambos Estados reclaman su soberanía, siendo Corea del Sur quien mantiene el control sobre ambos desde el final de la II Guerra Mundial.
[7] CHOI, Wonsuk. «South Korea and Japan in row over radar incident», *The Korea Herald*. 4 enero 2019. Disponible en: https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2022/07/178_261464.html?utm_source=KK

adoptando la misma medida y presentando el contencioso ante la Organización Mundial del Comercio. A finales del mes siguiente Corea del Sur se retiró del GSOMIA[8].

El daño causado a las cadenas de suministro y al comercio bilateral se ha visto acrecentado por la reciente pandemia de COVID-19 y, tras cuatro años, los ánimos siguen encendidos. En mayo de 2021, el Korea Economic Research Institute (KERI) encuestó a 1.431 ciudadanos de ambos países. Tan solo el 16,7 % de los surcoreanos y el 20,2 % de los japoneses afirmaron tener una imagen positiva de sus vecinos[9]. Más recientemente, el East Asia Institute de Seúl y Genron NPO elaboraron otro sondeo, según el cual el 40,3 % de los japoneses y el 52,8 % de los surcoreanos consultados manifestaron sentir antipatía o tener una impresión negativa del otro país[10].

Por ello, aunque la existencia de dos gobiernos conservadores con dos líderes nuevos pueda ser una buena señal de entrada, tampoco es un seguro pleno. De hecho, esta dinámica ha experimentado cambios desde comienzos de la década pasada. Y es que, conscientes de la capacidad que la cuestión nipona tiene de polarizar a las masas, los políticos surcoreanos de un color y otro no han vacilado en los últimos años a la hora de utilizar las relaciones con Japón como herramienta electoral. Sin ir más lejos, en 2012, el entonces presidente, Lee Myung-Bak (conservador), decidió visitar los islotes de Dok'do/Takeshima con su nivel de popularidad hundido y a apenas cinco meses de unas elecciones que su partido no tenía asegurado ganar. Su delfina, Park Geun-Hye[11], se alzó con la victoria en los comicios de diciembre de dicho año, obteniendo el 51,6 % de los votos.

Precisamente, la presidencia de esta (2012-2017) propició la firma de diversos acuerdos de importancia con Japón, destacando la creación del GSOMIA, y el histórico memorando de compensación a las *Mujeres de Consuelo* (2015)[12] [13]. No obstante, su

[8] El *General Security of Military Information Agreement* o *Acuerdo de Seguridad General de Información Militar*, suscrito en 2016 por Japón, Corea del Sur y los EE. UU., es un acuerdo de cooperación armada e intercambio de información para hacer frente a las amenazas norcoreanas.
[9] THE JAPAN TIMES. «Survey shows only 17 % in South Korea and 20% in Japan like each other», *Kyodo News*. 26 mayo 2021. Disponible en: https://www.japantimes.co.jp/news/2021/05/26/national/south-korea-japan-survey-2/
[10] THE JAPAN TIMES. «Japanese and South Koreans see each other more favorably, poll shows», *Kyodo News*. 2 septiembre 2022. Disponible en: https://www.japantimes.co.jp/news/2022/09/02/national/south-korea-japan-relations-survey/
[11] Hija del dictador Park Chung-Hee, quien gobernó el país desde 1961 a 1979.
[12] Eufemismo empleado para referirse a las más de 200.000 mujeres coreanas empleadas como esclavas sexuales por el Ejército Imperial Japonés durante la II Guerra Sino-japonesa (1931-1945) y la II Guerra Mundial (1939-1945).
[13] Disfrazado de acuerdo, fue muy controvertido en Corea del Sur y ampliamente rechazado tanto por los partidos progresistas como por el grueso de la ciudadanía, quienes cuestionaban su sinceridad y lo consideraban insuficiente. Fue derogado por el presidente Moon Jae-In tras su subida al poder, en 2017.

destitución y su subsiguiente caída en desgracia[14] han ensombrecido muchas de sus decisiones políticas, destacando aquellas relativas a las relaciones con el vecino. Cincuenta años antes, su padre, el dictador Park Chung-Hee[15], había sido uno de los artífices del *Tratado de Relaciones Básicas*, suscrito junto al primer ministro japonés Eisaku Satō[16].

Manifestación contraria a Shinzo Abe y a favor del boicot de productos japoneses en Seúl durante el verano de 2019. Imagen: Lee Jae-Won (AFLO)

El propio Yoon también ha sufrido los coletazos del sentimiento antijaponés. Durante el verano y el otoño de 2021 lideró las encuestas de intención de voto con holgura, pero sus críticas a Moon por la gestión de la crisis bilateral, unidas a su deseo de colaborar con Japón, le hundieron en los sondeos para comienzos de diciembre. Apremiado por la

[14] Fue arrestada el 31 de marzo de 2017, acusada de corrupción, coacción, tráfico de influencias, abuso de poder y revelación de secretos. El 6 de abril del año siguiente fue condenada a 24 años de prisión, siendo puesta en libertad el pasado marzo por motivos de salud. SHIN, Hyeonhee. «South Korea's disgraced ex-president Park returns home after prison», *Reuters*. 24 marzo 2022. Disponible en: https://www.reuters.com/world/asia-pacific/south-koreas-disgraced-ex-president-park-leaves-hospital-after-prison-release-2022-03-24/

[15] Los detractores de Park Geun-Hye no tuvieron reparos a la hora de aludir al pasado de su padre, quién sirvió en el Ejército Imperial Japonés, en Manchuria, durante los últimos años de la II Guerra Mundial.

[16] Quien para mayor inri era tío abuelo de Shinzo Abe.

situación, tuvo que matizar sus declaraciones, afirmando que, en caso de resultar elegido, condicionaría cualquier colaboración o alianza con Japón a una disculpa previa por parte de las autoridades niponas. No podrá permitirse contrariar en exceso a la opinión pública de su país. Su victoria ha sido la más reñida en la historia de la democracia surcoreana, habiendo obtenido apenas 247.000 votos más que su rival, Lee Jae-Myung[17].

Ante esta situación, no sorprende que en Japón haya cundido la sensación de que no hay gobierno surcoreano posible en el que se pueda confiar de pleno. Antaño, los diplomáticos japoneses se apresuraban a agachar la cabeza y a reafirmarse en las disculpas ofrecidas anteriormente para tratar de construir puentes, pero la situación ha cambiado. Desde el retorno del Partido Liberal Democrático (PLD) al poder en Japón (2012), de la mano de su ala más nacionalista, Tokio ya no se siente obligado a ser quien dé el primer paso para reparar las relaciones. En este sentido cabe destacar que el actual premier, Fumio Kishida, sirvió previamente como ministro de Exteriores (2012-2017), caracterizándose en los últimos años por mantener una posición firme de no cesión ante Seúl. La pasada primavera, pese a ser invitado por Yoon a su ceremonia de investidura, no asistió, enviando en su lugar a su ministro de exteriores, Yoshimasa Hayashi.

Con Kishida la postura de Tokio no ha cambiado. Las autoridades japonesas mantienen intacta la hoja de ruta de Abe, tachada de revisionista y de ultranacionalista por varios de sus vecinos. Ello no desanima a Yoon, quien está seguro de que podrá llegar a un acuerdo que satisfaga a las víctimas sin contrariar a Tokio. La reciente jubilación del juez encargado de llevar el caso contra las empresas japonesas le ha regalado algo de tiempo de cara a lograr tal objetivo, pero tampoco ofrece garantías sólidas. Al fin y al cabo, la separación de poderes, claramente recogida en la constitución surcoreana, dictamina que el ejecutivo no podrá revertir o bloquear los veredictos adoptados por la Corte Suprema.

La conciliación no será fácil

A lo largo de la historia, dieciséis han sido los primeros ministros japoneses que han pedido disculpas o expresado su pesar por el pasado expansionista del país. Ya en

[17] Del Partido Democrático.

1984[18], durante la visita de Chun Doo-Hwan[19] a Tokio, Yasuhiro Nakasone pidió perdón por las afrentas derivadas de la ocupación, algo refrendado por el propio emperador, Hirohito, durante la cena ofrecida al mandatario surcoreano. Catorce años después, su sucesor, Akihito, afirmó durante la visita del presidente Kim Dae-Jung que «el periodo en que su país infligió indescriptibles sufrimientos al pueblo de Corea le llenaba de vergüenza y de pesar»[20]. Más recientemente, durante el 75.º aniversario de la conclusión de la II Guerra Mundial, en agosto de 2020, Naruhito expresó su pesar por el daño que su país infligió a tantos otros[21].

Las recientes administraciones surcoreanas han despreciado tales muestras por su supuesta *falta de sinceridad'*. Sin embargo, es incuestionable, aun con todo, que las desdichas derivadas de un pasado traumático no deben enquistarse como un impedimento para la consecución de unas relaciones fluidas; máxime ante una situación geopolítica tan apremiante en la que ambos países confrontan las mismas amenazas, compartiendo los mismos intereses y aliados. Seúl dispone ahora de un ejecutivo dispuesto a hacer concesiones en pro de un acuerdo que garantice la seguridad de ambos Estados, así como la reactivación plena de su comercio. Tamaña oportunidad no debe ser desperdiciada.

[18] HABERMAN, Clyde. «Japan sees need to end North Korean 'Isolation'», *The New York Times*. 8 septiembre 1984. Disponible en: https://www.nytimes.com/1984/09/08/world/japan-sees-need-to-end-north-korean-isolation.html

[19] Tras el asesinato de Park Chung-Hee, en 1979, Chun Doo-Hwan ascendió al poder en un golpe de Estado, permaneciendo al frente del país hasta 1987.

[20] «Japan Apologizes to Koreans for Occupation», *The Washington Post*. 8 octubre 1998. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1998/10/08/world-in-brief/64e90cae-b798-400b-b361-ea2b2c05816f/

[21] «Japan Emperor Naruhito expresses 'deep remorse' over country's wartime past», *Reuters*. 15 agosto 2020. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-ww2-anniversary-japan-emperor/japan-emperor-naruhito-expresses-deep-remorse-over-countrys-wartime-past-idUSKCN25B07C

Durante su discurso en la cena ofrecida en honor del presidente surcoreano, Chun Doo-Hwan (izda.), Hirohito (dcha.) expresó el arrepentimiento de Japón por sus excesos durante el período colonial. Imagen: Yonhap News

No obstante, el pago de las compensaciones individuales se acabará tornando, de manera irremisible, condición necesaria para una plena normalización. La creación de un fondo conjunto, conformado por las autoridades y empresas de ambos países, y supervisado por un organismo independiente, se antoja, tal vez, como la solución más factible y menos traumática. Pero ello nos redirige a un nuevo problema. Tokio se escuda en el tratado de 1965 como el pago definitivo de toda compensación, afirmando que Corea del Sur (décima economía mundial por PIB en 2022) ha tenido tiempo y dispone de medios más que suficientes para haber creado un fondo de pensiones que se encargue de asistir a los damnificados. A ello hay que sumar el contencioso territorial por Dok'do/Takeshima y la polémica suscitada por los nuevos libros de texto de secundaria en Japón[22].

Para lograr una verdadera mejora, sendos gobiernos deberán hacer concesiones y abordar un diálogo claro, dejando patente que su intención es la consecución de una solución verdaderamente definitiva. Para ello, las autoridades surcoreanas tendrán que

[22] Acusados de revisionismo histórico. POLLMANN, Mina. «Why Japan's Textbook Controversy Is Getting Worse», *The Diplomat*. 8 abril 2015. Disponible en: https://thediplomat.com/2015/04/why-japans-textbook-controversy-is-getting-worse/

llegar a un consenso interno inicial que, idealmente, debería englobar a la oposición para evitar cambios de postura en caso de un cambio de gobierno. Japón necesitará de gestos claros que atestigüen el carácter final y plenamente resolutorio de todo acuerdo de conciliación (en caso de materializarse), tanto por parte de las autoridades surcoreanas como de las plataformas que representan a las víctimas[23]. Igualmente, deberá poner fin inmediato a las trabas comerciales con Corea del Sur.

Washington tendrá que implicarse

El fortalecimiento de las alianzas en el Asia-Pacífico es una de las prioridades del equipo de Biden. Al fin y al cabo, EE. UU. es quien más tiene que ganar de la fluidez en la misma más allá de los propios interesados.

Su gabinete deberá reparar los años de negligencia de la administración Trump, que prefirió obviar las diferencias entre Seúl y Tokio, abordando la cuestión norcoreana de manera directa y estructurando la totalidad de su agenda asiática en torno a la contención de China. Tendrá que hacerlo, además, desde una posición intermedia y complicada.

Entre 2016 y 2020, Donald J. Trump también falló en este último aspecto. Frío y distante con Moon Jae-In, mantuvo una postura mucho más cercana con el Japón de Abe, quien accedió a todas las demandas planteadas por el presidente en lo concerniente al incremento de la compra de equipo militar estadounidense.

En los últimos meses Washington ha puesto de relieve la importancia de reconducir la relación con la mayor celeridad posible, enfatizando la importancia de adoptar una postura común con perspectiva de futuro de cara a las amenazas de China y Corea del Norte. Todo ello sin dejar de lado la resolución de los contenciosos históricos de manera satisfactoria para ambas partes. EE. UU. aboga por una vía pragmática, en la que el debate y resolución de estas cuestiones se produzca al tiempo (y no antes) que se estrechan los lazos en materia comercial y de seguridad. En este sentido, la reactivación

[23] No olvidemos que, en 2015, el memorando suscrito entre Park Geun-Hye y Shinzo Abe en lo relativo a las «mujeres de consuelo» ya afirmaba tener un carácter «definitivo e irreversible». KIM, Jack & PARK, Ju-Min. «South Korea, Japan agree to irreversibly end 'comfort women' row», *Reuters*. 18 diciembre 2015. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-japan-southkorea-comfortwomen/south-korea-japan-agree-to-irreversibly-end-comfort-women-row-idUSKBN0UB0EC20151228

del GSOMIA, la del comercio pleno y el respaldo de Corea del Sur a la doctrina del Free Open Indo-Pacific (FOIP) serán cuestiones vitales.

Las visitas del presidente norteamericano a Seúl y Tokio, el pasado mayo, sirvieron para transmitir este designio, ayudando a facilitar un breve intercambio entre los tres líderes durante la Cumbre de la OTAN de Madrid del pasado junio[24]. Desde entonces, y a lo largo del verano, los contactos directos se multiplicaron con la mediación estadounidense. Los secretarios de Estado y Defensa, Antony Blinken y Lloyd Austin, mantuvieron diversas reuniones bilaterales y trilaterales con sus homólogos asiáticos.

Finalmente, Yoon y Kishida se entrevistaron el 21 de septiembre[25] en Nueva York, donde ambos coincidieron en la Asamblea General de las Naciones Unidas[26]. El encuentro, informal y de apenas media hora de duración, fue el primero entre los líderes de ambos ejecutivos desde hace más de tres años.

La *diplomacia Musudan* como catalizadora del diálogo

Por increíble que parezca, incluso en lo relativo al régimen norcoreano, Tokio y Seúl han tenido diferencias puntuales, siendo estas más acusadas durante los gobiernos del Partido Democrático (PD). Y es que el bloque *socio-liberal* parece entender el nacionalismo coreano en una clave diferente. Mientras los conservadores suelen unir su retórica patria a un anticomunismo furibundo, el PD se ha destacado por su obstinación en procurar acercamientos con Pyongyang de cara a una normalización progresiva de las relaciones. Tales maniobras generaron suspicacia en Washington y exasperaron a Tokio, quien tiene en el régimen estalinista una de las mayores amenazas a su seguridad nacional[27]. Desde la elección de Kim Dae-Jung (1998) y el establecimiento de su *Sunshine Policy* (2000)[28], Seúl ha tratado de tender puentes con Corea del Norte en varias ocasiones, buscando una serie de acuerdos económicos que repercutieran en un

[24] SHIN, Ji-Hye. «Awkward yet cordial: Yoon and Kishida's encounters in Spain», *The Korea Herald*. 30 junio 2022. Disponible en: https://www.koreaherald.com/view.php?ud=20220630000469
[25] Ese mismo mes los ministros de Exteriores de ambos países se reunieron en Tokio.
[26] SNEIDER, Daniel. «Yoon and Kishida Meet in New York – Not a Summit but a Start», *Korea Economic Institute Of America*. 23 septiembre 2022. Disponible en: https://keia.org/the-peninsula/yoon-and-kishida-meet-in-new-york-not-a-summit-but-a-start/
[27] Además del estado de alarma generado por las pruebas con misiles, Tokio acusa a Corea del Norte de haber secuestrado, al menos, a 17 de sus ciudadanos entre 1977 y 1984. A comienzos del presente siglo Pyongyang reconoció haber secuestrado a 13.
[28] Consistente en fomentar los intercambios comerciales y culturales entre las dos Coreas para rebajar las tensiones y encauzar el diálogo.

beneficio mutuo. Sin embargo, no ha obtenido resultados tangibles. Pese a que la inauguración del parque industrial de Kaeseong[29] y la oficina de enlace intercoreana se anunciaron como grandes éxitos e inaugurados con fanfarria, ninguno de ellos está actualmente operativo. La actividad del parque industrial está paralizada, la carretera que conduce a él permanece cerrada y la oficina de enlace fue dinamitada en junio de 2020.

El actual presidente surcoreano ha sido muy crítico con tales políticas. En una entrevista concedida al New York Times en septiembre, Yoon afirmó que su predecesor era «un estudiante adolescente obsesionado con una única compañera de clase: Corea del Norte»[30]. El nuevo ejecutivo de Seúl condiciona cualquier tipo de diálogo o de asistencia económica a las autoridades comunistas a su previa desnuclearización, la mejora de su récord de derechos humanos y su compromiso con la paz[31]. Tokio y Washington comparten dicha posición.

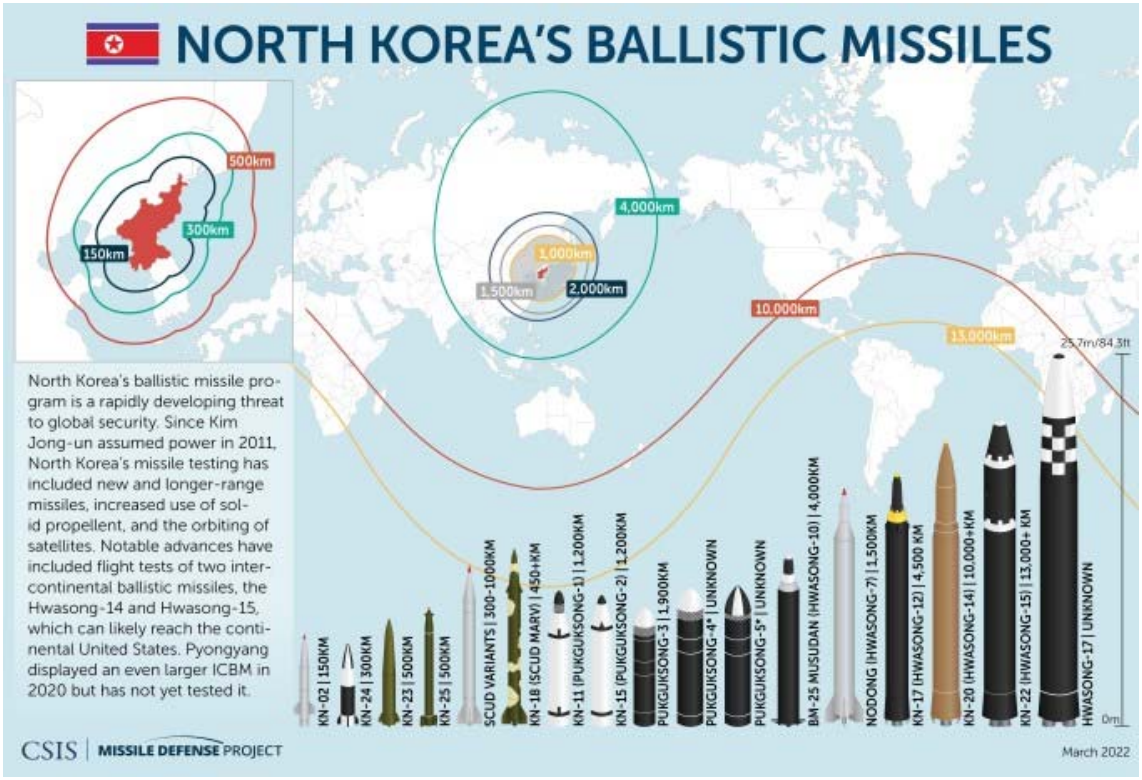
Pero el PD no ha sido el único que ha tratado de lograr acercamientos con Pyongyang. Trump consiguió entrevistarse cara a cara en dos ocasiones con Kim Jong-Un y los éxitos de sus reuniones no fueron mayores. Un año después del estancamiento de las conversaciones, los norcoreanos reanudaron sus ensayos con misiles, disparando varios proyectiles de tipo KN-23 y KN-25. Irónicamente, el expresidente norteamericano se congratuló, afirmando que el diálogo (primero) y la extensión de las sanciones (después) habían mostrado ser efectivas en cuanto a que Pyongyang «no parecía ser capaz de efectuar pruebas con proyectiles de mayor alcance»[32]. Sus declaraciones no dejaron buen sabor entre sus aliados. Corea del Sur y la mayor parte de Japón quedan dentro del radio de dichos proyectiles. Ello por no mencionar la miopía táctica del ex comandante en jefe. El lanzamiento de numerosos misiles del mismo tipo, en tandas de dos y de tres, puede ser indicativo de que Corea del Norte ya ha superado la fase experimental de dichos modelos y pasado a enfocarse en la operativa.

[29] BBC. «What is the Kaesong Industrial Complex?». 10 febrero 2016. Disponible en: https://www.bbc.com/news/business-22011178

[30] THE NEW YORK TIMES. «New South Korean President Tries to Make His Mark on Foreign Policy». 19 septiembre 2022. Disponible en: https://www.nytimes.com/2022/09/18/world/asia/south-korea-yoon-china-us.html

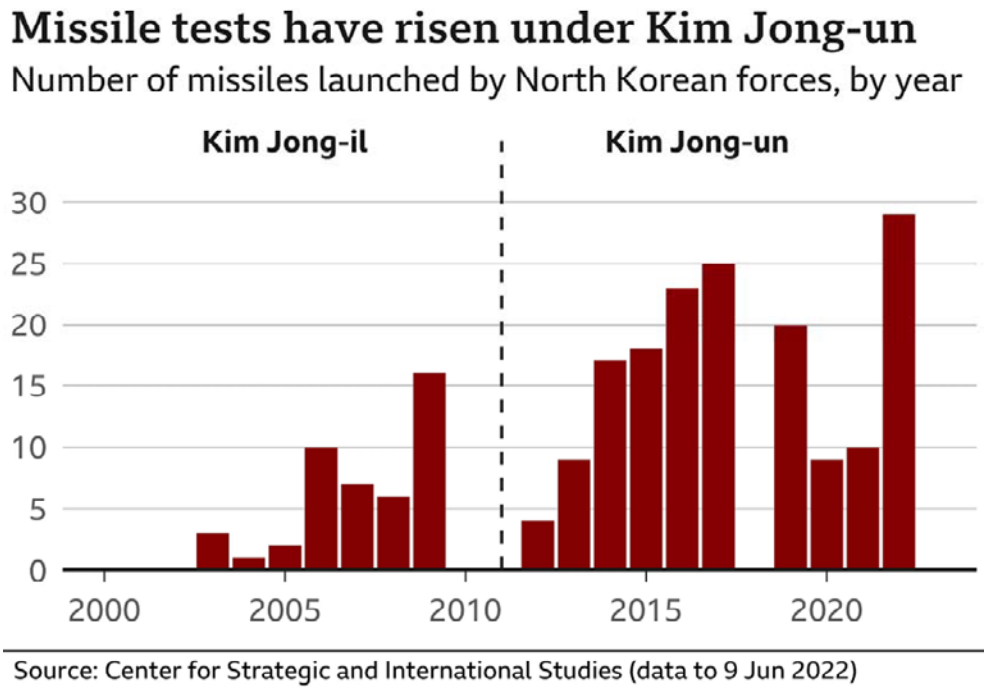
[31] SNYDER, Scott A. «Why North Korea Might Reject Yoon Suk-yeol's Audacious Initiative», *Council On Foreign Relations*. 18 agosto 2022. Disponible en: https://www.cfr.org/blog/why-north-korea-might-reject-yoon-suk-yeols-audacious-initiative

[32] PANDA, Ankit. «What Was Behind North Korea's Busy March 2020 Missile Launches?», *The Diplomat.* 8 abril 2020. Disponible en: https://thediplomat.com/2020/04/what-was-behind-north-koreas-busy-march-2020-missile-launches/



Modelos de MBICs norcoreanos. Imagen: CSIS

La amenaza es real. A lo largo del presente año el régimen de Pyongyang ha efectuado más de medio centenar de pruebas con misiles balísticos de diversa autonomía. Estos ensayos, demostración de fuerza habitual, vienen siendo empleados cada vez que las autoridades comunistas buscan conseguir algo de la comunidad internacional. La práctica es conocida ya como *diplomacia Musudan*, nombre por el que es comúnmente conocido el misil Hwasong-10.



Pruebas de misiles realizadas anualmente por Corea del Norte. Imagen: CSIS

EE. UU. ha contestado a los últimos testeos enviando al portaviones USS Ronald Reagan (CVN-76) a Corea, y efectuando maniobras conjuntas con tropas surcoreanas. Pyongyang ha elevado la apuesta. En sus ejercicios militares del 8 de octubre, 150 de sus aeronaves de combate despegaron simultáneamente en una demostración sin precedentes[33]. El pasado miércoles, día 2 de noviembre, efectuó el lanzamiento de 23 misiles, uno de los cuales cayó en aguas territoriales de Corea del Sur[34], a apenas 60 km de la costa de la provincia de Gangwon.

Así las cosas, no sería sorprendente ser testigos de un nuevo ensayo nuclear norcoreano en el futuro próximo[35]. Con la comunidad internacional centrada en el conflicto de Ucrania y la crisis con Taiwán, las autoridades comunistas podrían ver ahora el momento ideal de experimentar. Las crecientes fricciones en el panorama mundial poco menos que les aseguran el blindaje de Rusia y China en Naciones Unidas.

[33] AHN, Chang-Gyu. «North Korean air force launches 150 planes in rare large-scale drill», *Radio Free Asia*. 12 octubre 2022. Disponible en: https://www.rfa.org/english/news/korea/strike-drill-10122022142956.html
[34] «N Korean missile lands off S Korea coast, Seoul launches response», *Al Jazeera*. 2 noviembre 2022. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2022/11/2/north-korea-fires-three-short-range-missiles-south-issues-alert
[35] Repetiría así la agenda de 2017, cuando dos de sus misiles balísticos sobrevolaron Japón, cerrando el año con la prueba de una supuesta bomba termonuclear el 3 de septiembre.

El mar del Sur de China y la cuestión taiwanesa también son de vital interés para ambos

Tanto Corea del Sur como Japón le deben a su producción industrial y exportaciones su alto nivel de desarrollo. No obstante, su pobreza en recursos hace que sus economías sean dependientes de la importación de materias primas, alimentos y carburantes. La mayoría de ellos proceden de Oriente Medio y del sudeste asiático, región esta última en la que muchas de sus empresas tienen deslocalizada buena parte de su producción.

Por ello, las políticas expansionistas de Pekín en el mar del Sur de China son preocupantes para ambos, pues amenazan con interferir en el cordón umbilical que les comunica con sus proveedores. Por dicha vía marítima navega cada año más de un tercio del comercio mundial y dos tercios de los petroleros y buques de gas licuado[36], muchos de los cuales tienen su destino final en los puertos japoneses y surcoreanos.

Igual de significativo es el estrecho de Formosa, por donde solo a lo largo del presente 2022 transitaron el 48 % de los contenedores de carga[37]. Un desorden en esta región que pudiera cristalizar en un enfrentamiento armado sería desastroso para ambos. Además, en el supuesto de que la RPC lograra hacerse con Taiwán por la fuerza, su posición estratégica quedaría en entredicho. Las capacidades de vigilancia naval, operatividad con submarinos y denegación de espacio (A2/AD) de la RPC crecerían de manera exponencial, dificultando (cuando no impidiendo) el tránsito directo de aeronaves y buques en la zona. Ello dejaría la mayoría de las rutas marítimas del Extremo Oriente bajo control de Pekín, limitando las capacidades norteamericanas de proteger a sus aliados, así como las de estos de abastecerse y dar salida a sus productos.

Ciertamente, las posibilidades de que esto ocurra son muy remotas. Sin embargo, tras su reelección como líder de la RPC, el pasado 16 de octubre, Xi Jinping volvió a

[36] «How Much Trade Transits the South China Sea?», *China Power CSIS*. Disponible en: https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/

[37] VARLEY, Kevin. «Taiwan Tensions Raise Risks in One of Busiest Shipping Lanes», *Bloomberg*. 2 agosto 2022. Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-08-02/taiwan-tensions-raise-risks-in-one-of-busiest-shipping-lanes?leadSource=uverify%20wall

reafirmarse en su *derecho* a recurrir a la fuerza militar contra Taiwán para lograr la reunificación[38].

Un SH-60 de la US Navy sobrevuela el USS George Washington (CVN-73), el JS Kirishima (DD 174) y el ROKS Sejong Daewang (DDG-991) en las maniobras trilaterales de junio de 2012. Imagen: US Department of Defense

En la actualidad Japón mantiene un contencioso territorial con la RPC por la soberanía de los islotes Diaoyu/Senkaku[39], mientras que Corea del Sur ha mantenido diversos roces con su vecino del oeste relativos a los caladeros de pesca del mar Amarillo. Las aeronaves y navíos chinos se adentran en las aguas territoriales y en las zonas de identificación aérea de ambos Estados con regularidad[40]. Pekín es además el principal socio comercial y diplomático del régimen norcoreano.

[38] «We Will Never Rule Out Using Force on Taiwan: Xi Jinping», *Asia Financial*. 16 octubre 2022. Disponible en: https://www.asiafinancial.com/we-will-never-rule-out-using-force-on-taiwan-xi-jinping

[39] Cinco islotes deshabitados, ubicados a medio camino entre la isla japonesa de Okinawa, Taiwán y la China continental. Bajo control japonés, se descubrieron depósitos de gas natural y petróleo en sus aguas circundantes tras la II Guerra Mundial.

[40] Al igual que los rusos. TAKAHASHI, Kosuke. «Japan Scrambled Fighter Jets to Intercept Foreign Aircraft Over 1,000 Times in FY2021», *The Diplomat*. 15 abril 2022. Disponible en: https://thediplomat.com/2022/04/japan-scrambled-fighter-jets-to-intercept-foreign-aircraft-over-1000-times-in-fy2021/

Conclusiones: el compromiso con la seguridad regional como hilo conductor y necesidad fundamental

Los viceministros de Exteriores surcoreano y japonés, Cho Hyun-Dong (izda.) y Takeo Mori (centro), con la vicesecretaria de Estado norteamericana, Wendy Sherman (dcha.), durante la reunión trilateral celebrada en Tokio el 26 de octubre. Imagen: Reuters

Japón y Corea del Sur comparten más preocupaciones que desacuerdos, por irreconciliables que sus posturas puedan ser en lo concerniente a su pasado. Sus intereses comunes no son pocos y no abarcan solo cuestiones relativas a su seguridad. Ambos países también tienen que hacer frente a la odisea de reactivar sus economías tras la pandemia, a la reconfiguración de sus cadenas de suministro, al envejecimiento de sus poblaciones y a su dependencia energética. Todas ellas son cuestiones ineludibles que, al mismo tiempo, evidencian la incómoda realidad de que ambos se necesitan mutuamente.

Son, además, dos pilares fundamentales para cimentar la estabilidad y el respeto al derecho internacional en el marco indopacífico. Por ello, la solución de sus desavenencias históricas es algo imperativo e irrenunciable, por difícil que sea su

consecución. Tanto las autoridades como las sociedades de sendos Estados son conscientes de ello. De hecho, el mismo estudio del KERI mencionado en el arranque de este documento concluyó con un dato relevante: el 78 % de los surcoreanos y el 64,7 % de los japoneses esperan que sus nuevos gobiernos trabajen por mejorar las relaciones e intensifiquen la cooperación[41].

Por lo pronto, tras el cambio de gobierno en Corea del Sur, y con Abe fuera del panorama político japonés[42], los signos son positivos. Las muestras de Yoon y Kishida están siendo claras, habiéndose intensificado las reuniones entre sus distintos enviados desde comienzos del verano. En septiembre, las armadas de los dos países tomaron parte, por separado, en una serie de ejercicios conjuntos con la marina de EE. UU. Se espera que la semana próxima buques de la armada surcoreana visiten Japón y participen en un acto con navíos de la JSMDF[43] [44]. Los movimientos de cooperación podrían pronto trasladarse al terreno comercial y ayudar a apuntalar la celebración de una Cumbre de Estado el próximo año.

Tokio y Seúl optarían así por esa doble vía, sugerida por Washington, y propiciada por las políticas militaristas de Pyongyang y Pekín. Con los misiles norcoreanos sobrevolando las aguas del Este, y con la amenaza de una nueva prueba nuclear, obcecarse en el pasado, ignorando el futuro, no es una opción.

*Ignacio M. García-Galán**
Analista especializado en geopolítica de Asia-Pacífico

[41] THE JAPAN TIMES. «Survey shows only 17% in South Korea and 20% in Japan like each other», *Kyodo News*. 26 mayo 2021. Disponible en: https://www.japantimes.co.jp/news/2021/05/26/national/south-korea-japan-survey-2/
[42] La figura del expremier, muy controvertida por su agenda política y su currículum familiar, generaba un amplio rechazo en Corea del Sur. Tras dimitir de su cargo, por motivos de salud, en agosto de 2020. Fue asesinado el pasado 8 de julio, durante un acto electoral en la ciudad de Nara.
[43] Algo que ha suscitado polémica en Corea del Sur pues los buques de la *Fuerza Marítima de Autodefensa de Japón* (JSMDF por sus siglas en inglés) aún portan la enseña del sol naciente.
[44] THE JAPAN TIMES. «South Korea to take part in Japan naval fleet review amid efforts to improve ties», *Kyodo*. 27 octubre 2022. Disponible en: https://www.japantimes.co.jp/news/2022/10/27/national/sk-jpn-naval-review/

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

02/2023 10 de enero de 2023

Miguel Candelas Candelas*

La propaganda en los conflictos geopolíticos: de la guerra psicológica a la guerra más allá de los límites

La propaganda en los conflictos geopolíticos: de la guerra psicológica a la guerra más allá de los límites

Resumen:

La propaganda, como elemento complementario de la violencia, siempre ha jugado un papel fundamental en el campo de la política y de la lucha por el poder. Por su parte, la guerra, como continuación de la política por otros medios, igualmente se ha servido del componente psicológico desde los albores de la humanidad, con el doble objetivo de desmoralizar a los enemigos, persuadir a los aliados y justificar el esfuerzo bélico ante la propia población. En la actualidad, los medios de comunicación de masas y las NTICS amplifican la propaganda y la guerra psicológica hasta cotas antes inimaginables, utilizando nuevas estrategias que van desde el *soft power* a las *fake news*, pero con el único objetivo de seguir ocultando los intereses políticos y económicos de siempre bajo el hechizo de la persuasión. Además, las nuevas guerras más allá de los límites que están caracterizando a la competición geopolítica del siglo XXI, hacen todavía más real aquel verso del escritor británico Bulwer-Lytton: «La pluma es más poderosa que la espada».

Palabras clave:

Geopolítica, propaganda, guerra psicológica, censura, desinformación, poder blando.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Propaganda in geopolitical conflicts: from psychological warfare to unrestricted warfare

Abstract:

Propaganda, as a complementary element to violence, has always played a fundamental role in the field of politics and the struggle for power. For its part, war, as a continuation of politics by other means, has also used the psychological component since the dawn of humanity, with the dual objective of demoralizing enemies, persuading allies and justifying the war effort against the population itself. Currently, the mass media and the NTICS amplify propaganda and psychological warfare to levels previously unimaginable, using new strategies ranging from "soft power" to "fake news", but with the sole objective of continuing hiding the usual political and economic interests under the spell of persuasion. In addition, the new unrestricted warfare that is characterizing the geopolitical competition of the 21st century, makes that verse of the British writer Bulwer-Lytton even more real: “the pen is mightier than the sword”.

Keywords:

Geopolitics, propaganda, psychological warfare, censorship, misinformation, soft power.

La guerra psicológica: el ardid de Ulises y el terror de Tamerlán

> «La guerra es el arte del engaño. Por ello, si eres capaz, finge incapacidad; si estás preparado para entrar en combate, finge no estarlo; si te encuentras cerca, finge estar lejos: si te encuentras lejos, finge estar cerca. Si tu enemigo es ávido en ganancias, sedúcelo; si está confuso, atrápalo; si es colérico, provócalo; si está unido, divídelo».
>
> *Sun Tzu*

La guerra psicológica es consustancial al propio origen de la guerra y de la política. No en vano, el líder comunista chino Mao Tse-Tung escribió en una ocasión: «La guerra es la política con efusión de sangre y la política es la guerra sin efusión de sangre». El militar prusiano Karl von Clausewitz y el filósofo francés Michel Foucault también complementan esta idea, diciendo el primero que «la guerra es la continuación de la política por otros medios» y el segundo que «la política es la continuación de la guerra por otros medios». Es decir, guerra y política forman un círculo.

Para bucear en busca de los orígenes de la guerra psicológica, debemos viajar nada menos que al Paleolítico. Como ha estudiado el teniente coronel Dave Grossman[1], el ser humano en estado natural es más bien pacífico, debido a que es un mamífero muy débil (carecemos de gruesas pieles, poderosas garras o afilados colmillos), cuyo primer instinto por lo tanto es la huida. Siguiendo dicha tesis, podríamos utilizar la metáfora de que, en estado natural, los humanos nos parecemos más a los conejos que a los leones (incluso comenzamos siendo básicamente herbívoros).

Sin embargo, poco a poco, el ser humano va ampliando su espacio alimenticio, aprende a cazar animales, y llega un momento, en el que entra en colisión por el territorio de caza con otros grupos de su misma especie. Esta territorialización se agudiza en el Neolítico, cuando al descubrir la agricultura y la ganadería, nos sedentarizamos, multiplicamos las reservas y, por lo tanto, estamos a expensas de que nos ataquen otros grupos humanos (o la necesidad y la codicia nos llevan a querer ser nosotros mismos quienes ataquemos a otros grupos para saquearlos o esclavizarlos, en el momento en el que también descubrimos que resulta más rentable someter a los vencidos que comérnoslos). En

[1] GROSSMAN, Dave. *On Killing: the psychological cost of learning to kill in war and society*. Back Bay Books, New York, 2006.

paralelo a dicho proceso de racionalización de la violencia, la sociedad se estratifica socialmente y surgen una casta guerrera y otra sacerdotal: estos nuevos reyes y sacerdotes comienzan a acumular más riqueza y poder que el resto, y seguidamente, van rodeando las nuevas ciudades de murallas para protegerlas del exterior, al tiempo que ellos mismos se refugian en un palacio junto a sus pretorianos para protegerse de su propio pueblo (la doble muralla)[2].

Han nacido la guerra, la política y el Estado. Pero si el ser humano en estado natural es un conejito asustadizo, para convertirse en una máquina de combate necesita no solo de una instrucción militar sino, ante todo, de una preparación psicológica muy intensa (tanto para mitigar el miedo a morir como para aprender a matar o, la mayoría de las veces, para justificar que otros maten en su nombre). Sin dicha preparación podríamos decir, utilizando una metáfora muy conocida de la historia militar, que hubiera resultado totalmente imposible que las columnas de hoplitas atenienses y espartanos en la Antigua Grecia (poderosamente armadas con imponentes lanzas y escudos) pudieran aguantar el choque brutal al colisionar unas con otras en el campo de batalla, ya que cuando nos atacan, el primer instinto siempre nos lleva a intentar escapar lo más lejos posible.

En términos teóricos, y siguiendo la definición del oficial estadounidense William E. Daugherty, podríamos definir la guerra psicológica como el «uso planificado de acciones orientadas a generar opiniones, emociones y comportamientos interesados en grupos extranjeros, neutrales, enemigos y amigos de cara a la consecución de objetivos estratégicos»[3]. Para completar la definición, en nuestra modesta opinión, habría que añadir, además de amigos, el término «y en las propias filas», para incluir también ese elemento de la guerra psicológica en clave de política interna.

Pero la guerra psicológica no es uniforme, puesto que se sirve de diferentes estrategias en función de las necesidades político-militares. El polemólogo francés François Géré[4] diferencia entre:

[2] CANDELAS, Miguel. *Geopolítica, propaganda y guerra psicológica*. Cámara Cívica, 2020. https://www.camaracivica.com/divulgacion-politica/geopolitica-propaganda-y-guerra-psicologica/
[3] DAUGHERTY, William E. *A psychological warfare casebook*. John Hopkins University Press, Baltimore, 1958.
[4] GÉRÉ, François. *La guerre psychologique*. Económica, París, 1997.

1 - Las estrategias de Tamerlán (la disuasión y el terror): la disuasión hacia el enemigo, proyectando invencibilidad, o el infundir terror, para desmoralizar, asustar y paralizar.

2 - Las estrategias de Ulises (el ardid y la propaganda): los clásicos ardides de guerra para engañar al enemigo o la acción propagandística propiamente dicha (el elemento central de la guerra psicológica, ya que no necesariamente se dirige hacia los enemigos sino, sobre todo, hacia la propia población, que es la que sostiene el esfuerzo bélico).

Así, a la largo de la historia, desde las guerras de aquellas primeras civilizaciones de Mesopotamia hasta los conflictos híbridos de nuestros días, líderes políticos y militares se han servido de la guerra psicológica para manipular (acción que no tiene por qué ser esencialmente mala) a grupos cada vez más amplios a través de sentimientos como la ira, el miedo o la esperanza (el odio hacia los enemigos, el terror hacia sus atrocidades o los sueños de una edad dorada tras la victoria). Sintetizando mucho, podríamos decir que, si la guerra es la lucha por conquistar los territorios y los recursos, la guerra psicológica es la lucha por conquistar las mentes y los corazones.

El fenómeno de la propaganda: información, persuasión, censura y desinformación

> «Toda propaganda debe ser popular, adaptando su nivel al menos inteligente de los individuos a los que va dirigida, por lo que cuanto más grande sea la masa para convencer, más pequeño ha de ser el esfuerzo mental que realizar. La capacidad receptiva de las masas es limitada y su comprensión escasa; además, tienen gran capacidad para olvidar».
>
> *Joseph Goebbels*

La propaganda ha existido desde los albores de la humanidad, y como ya vimos, es un fenómeno tan antiguo como los de la guerra y la política (porque, de hecho, es consustancial a ambas). Aquellos primeros reyes y sacerdotes no podían ejercer su poder solamente a través de la violencia (militar y económica), sino que necesitaban también rodearse de un halo heroico y mágico (ideología) para facilitar su dominación sobre el resto de la comunidad. Maquiavelo, el padre de la ciencia política, lo define muy bien a través de su conocida sentencia «el príncipe debe a ser a la vez temido y amado».

Pues bien, la propaganda, no es más que el vehículo a través del cual se diseminan las ideologías, destinado a crear, reforzar o modificar las acciones de las personas.

El historiador español Alejandro Pizarroso la define como «el proceso de diseminación de ideas y valores a través de manipulaciones psicológicas para lograr obtener en el receptor los objetivos del emisor, no necesariamente coincidentes con los objetivos del receptor»[5]. Se trata de un doble fenómeno a la vez persuasivo e informativo: persuasivo, porque busca manipular y modificar las convicciones del grupo, pero también informativo, porque ante todo necesita suministrar información para que dicha acción persuasiva tenga efecto. Sin embargo, dicha información obviamente debe ser siempre sesgada y cuidadosamente seleccionada, para eliminar aquellos datos que no nos interesen o que podrían ser contraproducentes, de modo que en seguida aparece otro concepto consustancial a la propaganda: la censura (el control del flujo informativo).

Además, como señala el sociólogo francés Jacques Ellul, la propaganda tiene un carácter polimórfico y está dotada de recursos prácticamente ilimitados, ya que puede valerse tanto de la palabra hablada, como de la palabra escrita, la imagen, la música o la acción[6]. Dicho de otro modo, podemos encontrar propaganda tanto en una obra de arte, como en un himno nacional, un discurso radiofónico, un solemne manifiesto, una taquillera película, un meme de Twitter, o incluso, en una acción terrorista. Por ende, las innovaciones tecnológicas han sido fundamentales en la evolución de ese *ars propagandi*, ya que la aparición de la escritura, el papel, la imprenta, el telégrafo, el micrófono, el fonógrafo, el teléfono, el cine, la radio, la televisión, o en la actualidad internet, han permitido que la propaganda alcance cotas de persuasión hasta entonces inimaginables.

Respecto a las estrategias, la propaganda clásica (antigua, medieval, moderna e incluso decimonónica) estaba basada exclusivamente en el binomio ensayo-error, y no es hasta las primeras décadas del siglo XX cuando de verdad se configura una propaganda científica, rigurosa y sistematizada dirigida a las masas, aprovechando el psicoanálisis freudiano y los estudios de opinión pública. Dicha propaganda científica, en la actualidad

[5] PIZARROSO, Alejandro. *Historia de la propaganda: notas para un estudio de la propaganda política y de guerra*. Eudeba Universidad, Madrid, 1993.
[6] ELLUL, Jacques. *Propagandes*. Economica, París, 2008.

ha experimentado un desarrollo todavía mayor debido a la llegada de la globalización, el surgimiento de la neurociencia y la irrupción de las NTIC, lo cual permite elaborar unas complejísimas técnicas de persuasión individualizadas hacia la mente de cada persona.

El escritor francés Jean-Marie Domenach, tras analizar la propaganda leninista, nazi y democrática, sistematizó las seis reglas principales de la propaganda política[7]:

1. Regla de la simplificación: un mensaje sencillo al alcance de todo el mundo, es decir, destinado al más ignorante de los individuos en lugar de al más intelectual.

2. Regla del enemigo único: la articulación de un enemigo diabólico (individual o colectivo), responsable de todos los males del grupo y contra el cual se concentran todos los argumentos.

3. Regla de la exageración: desfigurar y llevar a cotas delirantes nuestra propaganda. Goebbels sostenía que, por extraño que parezca, la gente llega a creerse más una mentira cuando más exorbitante parece.

4. Regla de la repetición orquestada: machacar la propaganda en los cerebros de los persuadidos como un martillo pilón, pero para que no termine saturando, diversificar los mensajes de esta, segmentándolos hacia diferentes subaudiencias.

5. Regla de la transfusión: para que sea eficaz, la propaganda siempre debe recaer en un substrato cultural permanente. Por ello, hay que estudiar profundamente a la audiencia a la que se desea persuadir para lograr empatizar con ella a través de nuestro mensaje.

6. Regla de la unanimidad: finalmente, para evitar la «espiral del silencio» (el terror al aislamiento social), la propaganda debe proyectar siempre una imagen de unanimidad, es decir, hacer creer a los persuadidos que nuestro mensaje es mayoritario.

[7] DOMENACH, Jean-Marie. *La propagande politique*. PUF, París, 1950.

Complementando a estas seis reglas, es importante señalar el papel central que juegan los mitos políticos como estrategias de propaganda. La utilización del relato (lo que hoy en día llamamos *storytelling),* la construcción de un líder-héroe (a través del empleo de los arquetipos del inconsciente colectivo), el componente apocalíptico (que permite creer en el advenimiento de una futura edad dorada), el lenguaje metafórico (gracias al cual podemos explicar lo abstracto a través de lo concreto) y la escenificación ritual (la política y la guerra son ante todo complejos ceremoniales), constituyen maximizadores de la irracionalidad que nos permiten llegar al receptor a través de vías emocionales en lugar de racionales, anulando así su escepticismo)[8].

Por último, no podemos cerrar este epígrafe sin referirnos al fenómeno de la desinformación, es decir, al uso deliberado de la mentira como estrategia propagandística (lo que en la actualidad denominamos *fake news*). No obstante, la desinformación muchas veces queda camuflada bajo la llamada «postverdad», ya que al propagandista generalmente le resulta más efectivo manipular a través de ejemplos sacados de contexto y que den lugar a conclusiones interesadas, que arriesgarse a que sus argumentos se desmonten al utilizar burdas mentiras sin ninguna base real.

La propaganda en los conflictos armados: la conquista de las mentes y los corazones

«Cuando empieza una guerra, la primera víctima siempre es la verdad».
Hiram Johnson

Si la guerra es la continuación de la política por otros medios, la propaganda de guerra es la continuación de la política por otros medios. Realmente, las estrategias son las mismas, más allá de que las propias realidades de la guerra (que ponen a los individuos en una situación límite) favorecen y amplifican los mecanismos de censura y desinformación. Psicólogos sociales como Jeff Greenberg han demostrado, en sus teorías sobre el *terror management*[9], como la exposición de los seres humanos a la

[8] CANDELAS, Miguel. *Los mitos políticos como estrategias de propaganda*, Monográfico 16, Beers&Politics, 2021. https://beersandpolitics.com/wp-content/uploads/2021/09/Los-mitos-pol%C3%ADticos-como-estrategias-de-propaganda.-MIGUEL-CANDELAS.pdf
[9] GREENBERG, Jeff. *The worm at the core: on the role of death in life*. Penguin, New York, 2016.

inminente amenaza de la muerte favorece el cierre de filas hacia sus líderes políticos y el apoyo a que estos adopten medidas extraordinarias e incluso autoritarias.

Con todo, fue el político británico Arthur Ponsonby el primero en realizar una reflexión profunda sobre el fenómeno propagandístico en tiempos de guerra, concluyendo en el establecimiento del siguiente decálogo[10]:

1. Nosotros no queremos la guerra: desviar toda la autorresponsabilidad en el estallido del conflicto. La población sabe que la guerra es una calamidad y, por lo tanto, debe proyectarse siempre que hemos agotado todas las vías diplomáticas posibles.

2. El enemigo es el único responsable de la guerra: la maldad, la locura o la sed de poder del antagonista son las únicas responsables del inicio de las hostilidades.

3. El enemigo es un ser execrable: deshumanizar al antagonista para anular cualquier posibilidad de condescendencia, comprensión o empatía. Nuestras tropas matarán a soldados enemigos y, por lo tanto, debe eliminarse cualquier atisbo de piedad hacia ellos.

4. Pretendemos nobles fines: nuestra violencia debe ir siempre camuflada de altruismo, en contraste con el egoísmo del enemigo. Antaño se invocaba la doctrina de la guerra justa, pero en la actualidad, la restauración de la paz, la defensa del derecho internacional o el derrocamiento de un malvado dictador son los argumentos más utilizados.

5. El enemigo comete atrocidades voluntariamente, lo nuestro son errores involuntarios: la base de la llamada «atrocity propaganda»[11]. En toda guerra siempre se terminan cometiendo atrocidades en mayor o menor medida, y por ello, es fundamental atribuir dichas atrocidades al enemigo, incluso aunque las hayamos cometido nosotros.

6. El enemigo emplea armas no autorizadas: la tecnología moderna ha dotado a la industria militar de toda una serie de armas de destructivo potencial. Por ello, resalta muy

[10] PONSONBY, Arthur. *Falsehood in wartime: propaganda lies of the First World War*. Bloomfield Books, London, 1991.
[11] READ, James Morgan. *Atrocity propaganda (1914-1919)*. Yale University Press, New Haven, 1976.

útil en términos persuasivos el denunciar constantemente al enemigo por usar dichas armas ilegales e inmorales (independientemente de que dicha acusación sea cierta o no).

7. Nosotros sufrimos pocas pérdidas. Las del enemigo son enormes: este precepto se utiliza en clave de guerra psicológica para mostrar que vamos ganando, con el objetivo de mantener alta la moral de nuestro bando, y por contra, desmoralizar al enemigo.

8. Los artistas e intelectuales apoyan nuestra causa: la vanguardia cultural generalmente es amada y respetada por nuestra población (son los llamados «líderes de opinión»), por lo que siempre resulta útil lograr que sus máximos exponentes apoyen nuestra causa (un célebre escritor, un cantante de pop, un eminente científico, un deportista de élite, etc.).

9. Nuestra causa tiene un carácter sagrado, divino o sublime: en términos de mitología política, es muy importante que nuestra causa se apoye en argumentos de corte idealista. Reconocer los mundanos intereses de la *realpolitik* (geoestratégicos, empresariales, energéticos, etc.) no suele ser muy romántico a ojos de la ciudadanía.

10. Los que pongan en duda la propaganda de guerra son unos traidores: para evitar disensiones internas, en tiempos de guerra hay que anular las opiniones equidistantes. Así, cualquier persona que dude o que trate de buscar matices, automáticamente se convertirá en un colaboracionista (o incluso espía) del enemigo.

Además de este decálogo, considero que otro elemento relevante a destacar es el de la denominada «black propaganda»[12]. Este tipo de propaganda se caracteriza por la ocultación y falsificación deliberada de la fuente. En el terreno militar se le conoce también como «de falsa bandera». Es decir, se transmite un mensaje propagandístico en el que el emisor se hace pasar por neutral o incluso afín al propio enemigo, con el objetivo de desconcertarlo y de sembrar la discordia entre sus filas.

[12] NEWCOURT-NOWODORSKY, Stanley. *La propaganda negra en la II Guerra Mundial*. Algaba, Madrid, 2007.

La guerra más allá de los límites: mediatización, videopolítica, terrorismo y *fake-news*

«Dadme seis líneas escritas de la pluma del hombre más íntegro y encontraré en ellas razones para ahorcarle».

Cardenal Richelieu

En 1945, la guerra convencional había alcanzado tal nivel de destrucción (guerra total) que su continuación podía llevar a la destrucción del planeta. Solo así es posible comprender la dinámica de la Guerra Fría, una compleja partida de ajedrez en la que, a través de la intriga política, el espionaje, la carrera armamentística, los golpes de Estado, la guerra limitada en escenarios periféricos, y por supuesto, la propaganda geopolítica, las dos superpotencias trataron de ganar al rival sin llegar al conflicto abierto. Es el apogeo de la doctrina de la disuasión, y en cierto modo, el origen de la llamada «zona gris del conflicto», un concepto que va a hacerse clave en el contexto de la globalización.

Paralelamente, asistiremos también al auge de la guerra asimétrica, que una vez caído el Muro de Berlín e inaugurado el nuevo orden unipolar hegemonizado por EE. UU., va a protagonizar muchos de los nuevos conflictos armados del mundo. El politólogo español Jorge Verstrynge, a través del estudio del terrorismo yihadista y sus tácticas militares, señalaría que «la guerra asimétrica es la guerra del débil frente al fuerte y que, en ella, el objetivo es resistir, para hacer que el conflicto no resulte rentable al adversario»[13]. De este modo, para el yihadismo, la guerra psicológica constituirá un elemento clave en su estrategia asimétrica, ya que el terrorismo en sí mismo es una acción de corte netamente propagandística, buscando en el atentado mediático una doble victoria: aterrorizar al enemigo en el centro y obtener prestigio en la periferia.

Y justamente al hablar de ese componente mediático, retomamos el papel esencial que los medios de comunicación juegan en el fenómeno de la propaganda, como canales que posibilitan la difusión de esta (el denominado «cuarto poder»). Decía el revolucionario ruso Lenin que «desde la invención de la imprenta, la libertad de expresión es la libertad del dueño de la imprenta». Esta lapidaria sentencia en ningún caso ha

[13] VERSTRYNGE, Jorge. *La guerra periférica y el islam revolucionario: orígenes, reglas y ética de la guerra asimétrica*. El Viejo Topo, Barcelona, 2005.

quedado obsoleta, ya que los *mass media* todavía son presa de los sesgos de sus máximos accionistas (incluso en sociedades supuestamente democráticas).

Se trata de un fenómeno que estudió muy bien el lingüista Noam Chomsky, al definir a los medios de comunicación como los «guardianes de la puerta»[14]. Para ello, debemos imaginar a la noticia (algo que ocurre en algún lugar del mundo) como un ejército que debe asaltar una fortaleza defendida por una barbacana de tres puertas (*newsgathering, newsmaking y newsreporting*): según los intereses del «mass media», la primera puerta decidirá si la noticia entra o no en parrilla, la segunda puerta troceará la noticia (en el supuesto de que haya logrado traspasar la primera) y determinará qué aspectos de la misma son adecuados y cuales no, y finalmente, la tercera puerta, con lo poco que queda de la noticia, decidirá bajo que prisma se presenta y que enfoque se le dará a la misma (lo cual puede ir desde el lenguaje utilizado hasta su colocación en portada o en última página, y en los audiovisuales, las imágenes y música utilizadas para acompañarla). Resultado: si la noticia logra atravesar la tercera puerta y llegar al interior de la fortaleza (la opinión pública), su aspecto y contenido final tendrá muy poco que ver con la *realidad* de la noticia original.

Por ello resulta vital comprender el papel de los medios de comunicación en los conflictos armados porque, además, desde la aparición de la televisión, se ha producido el fenómeno que el politólogo italiano Giovanni Sartori denominó «videopolítica» o «politainment»[15]. Es decir, la política convertida en espectáculo de masas, no buscando ya la información rigurosa, sino el simple entretenimiento para rentabilizarlo económicamente en términos de audiencia (y por supuesto, con abundante propaganda de por medio). De este modo, el analista político o *experto* pierde su interés académico para el medio, que solo lo emplea para tergiversar sus palabras y utilizarlo propagandísticamente, y si su discurso no se amolda al del medio (es decir, de la empresa o Estado que lo financia, con sus propios intereses económicos y geopolíticos) será sencillamente purgado.

[14] CHOMSKY, Noam & RAMONET, Ignacio. *Cómo nos venden la moto: información, poder y concentración de medios*. Icaria, Barcelona, 2010.
[15] SARTORI, Giovanni. *Videopolítica: medios, información y democracia de sondeo*. FCE, Ciudad de México, 2003.

Curiosamente, en ese mismo umbral del cambio de milenio, los coroneles chinos Liang y Xiangsui publican *La guerre hors limites*[16]. En dicha obra, los autores llegan a la conclusión de que la tecnología ha sido el elemento que ha marcado las formas de hacer la guerra a lo largo de la historia, por lo que la revolución digital que se ha producido en la era de la globalización significará la modificación total de los códigos de la guerra. En otras palabras: las NTICS, la robotización, la cibernética o incluso la biotecnología ampliarán las guerras venideras más allá del ámbito estrictamente militar (que verá relegado su papel protagonista), y en cambio, los elementos económicos, informáticos y culturales experimentarán una gran revitalización, en un nuevo conflicto geopolítico (lo que en la actualidad denominamos «zona gris del conflicto», o cuando incluye violencia, «guerra híbrida»), en una disputa que se librará en los múltiples frentes arriba mencionados pero sin llegar a la guerra convencional o *clausewitziana*.

Finalmente, dentro del terreno persuasivo, no podemos concluir este artículo sin hablar de las industrias culturales. Tanto autores marxistas como Antonio Gramsci como autores liberales como Joseph Nye, han señalado a lo largo del último siglo la importancia fundamental del «soft power» por encima del «hard power», como una revitalización de la persuasión (en detrimento de la violencia militar o económica) para alcanzar, ejercer y conservar el poder, lo que, en cierto modo, no está tan lejos de las tesis de los dos generales chinos (la guerra más allá de los límites). Dentro de estas industrias culturales, el cine, el cómic, el videojuego o incluso la música pop se convierten en elementos persuasivos tan importantes en la lucha geopolítica como la energía o el armamento.

[16] LIANG Liao & XIANGSUI, Wang. *La guerre hors limites*. Rivages poche, París, 2006.

A modo de conclusión: el K-pop o la guerra psicológica del siglo XXI

> «Si tu enemigo piensa en la montaña, imponle el mar; si tu enemigo piensa en el mar, imponle la montaña: ese es el camino de la estrategia».
> *Miyamoto Musashii*

En conclusión, desde los orígenes de la humanidad, la propaganda y la guerra psicológica han jugado un papel fundamental en las guerras y conflictos geopolíticos. Estrategas y líderes políticos de todos los tiempos han intentado, a través de manipulaciones psicológicas, modificar las ideas y valores de los demás (ya sea sobre audiencias extranjeras o sobre la propia población), para guiar así sus acciones políticas sin necesidad de recurrir exclusivamente a la violencia.

Las revoluciones políticas y tecnológicas han modificado sustancialmente las formas de llevar a cabo este combate por las mentes y los corazones. La imprenta, el telégrafo, el cine o la radio transformaron la propaganda en su tiempo, del mismo modo que ahora, lo han hecho la televisión o internet. Además, la consolidación de la sociedad abierta y el proceso de globalización han propiciado que la diplomacia pública y el poder blando se conviertan en estrategias de persuasión tan o más efectivas que la propaganda clásica. Así, al calor de las redes sociales, el *politainment,* las *fake news* y la nueva política pop a través de series de televisión, videojuegos y youtuberos, la propaganda geopolítica encuentra nuevas e innumerables formas de manifestarse.

Un ejemplo simplemente a modo de epílogo: el conflicto de Corea se prolonga ya desde hace 70 años y divide a los coreanos a ambos lados del paralelo 38 en una de las fronteras más militarizadas del mundo, con ambos Estados en una situación de guerra latente en la que la propaganda y la guerra psicológica constituyen un elemento fundamental. Sin embargo, en la primavera del año 2018, «Red Velvet», un grupo de K-pop surcoreano (música comercial destinado a un público mayoritariamente adolescente y que ha alcanzado una gran popularidad incluso en Occidente) actuó sorprendentemente en la hermética Pyongyang (la capital de Corea del Norte), dentro

de una calculada distensión diplomática cultural impulsada por ambos gobiernos[17]. Pues bien, a raíz de dicha actuación, comenzaron a entrar en Corea del Norte *pendrives* clandestinos con más música y cine surcoreano, lo que poco a poco, está provocando que los jóvenes norcoreanos se vistan y tiñan el cabello como sus ídolos del sur, en una rebelión cultural que amenaza seriamente la propaganda oficial del régimen de Pyongyang. De este modo, la introducción de dicho «caballo de Troya» ha generado toda una crisis en las filas norcoreanas, hasta el punto de que su líder Kim Jong-un ha tenido que decretar la prohibición de toda tenencia y difusión de dicho material musical y coreográfico «enemigo», con penas que van desde la cárcel hasta incluso la ejecución[18].

Y es cuando entonces yo me pregunto: ¿Acaso no es esto una guerra psicológica en toda regla? ¿Qué pensaría Clausewitz si viajase al siglo XXI y le dijeran que unas *idols* adolescentes con bailes sensuales son un arma más poderosa que los carros de combate en el conflicto coreano? Probablemente entraría en *shock*, pero tal vez, Sun Tzu no tanto. Y es que así es la guerra del siglo XXI, por lo que parece que la sabiduría ancestral oriental se adapta mejor a los cambios geopolíticos que el rígido pensamiento estratégico occidental.

[17] ABC. *Red Velvet: la banda de K-Pop que encandiló a Kim Jong-un y su esposa en Pyongyang*. 2/4/2018. https://www.abc.es/internacional/abci-velvet-banda-femenina-surcoreano-encandilo-jong-un-y-esposa-pyongyang-201804021146_noticia.html

[18] El PAÍS. *Guerra al K-Pop: Kim Jong-un redobla su cruzada cultural contra Corea del Sur*. 7/8/21. https://elpais.com/internacional/2021-08-07/guerra-al-k-pop-kim-jong-un-redobla-su-cruzada-cultural-contra-corea-del-sur.html

Figura 1. Soldados surcoreanos instalando altavoces de propaganda en la DMZ. Fuente: BBC

Figura 2. El grupo surcoreano de K-Pop «Red Velvet» actuando en Pyongyang. Fuente: BBC

Miguel Candelas Candelas*
Politólogo. Profesor de geopolítica y propaganda en CEDEGYS
@MikiCandelas

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

03/2023 12 de enero de 2023

Augusto Conte de los Ríos *

El dominio ruso del mar Negro a la sombra del conflicto de Ucrania

El dominio ruso del mar Negro a la sombra del conflicto de Ucrania

Resumen:

La guerra de Ucrania ha vuelto a poner de relieve la ambición histórica de Rusia por el control de las costas del mar Negro. La conquista de todo el litoral ucraniano, así como el control del norte del mar Negro, representa uno de los objetivos esenciales para Moscú en el conflicto con Ucrania.

Este artículo trata de aportar una serie de consideraciones sobre la vertiente naval de un conflicto todavía vivo. Las lecciones que podamos sacar son aún temporales, pero sí pueden ayudarnos a vislumbrar cómo serán los futuros conflictos en el mar.

Palabras clave:

Geoestrategia, mar Negro, guerra naval, poder marítimo, gran estrategia, Corbett.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Russia's dominance of the Black Sea in the shadow of the Ukraine conflict

Abstract:

The war in Ukraine has once again highlighted Russia's historical ambitions to hold control over the Black Sea. The conquest of the Ukrainian coast, as well as the dominance over the northern Black Sea represented one of Moscow's essential objectives in the conflict with Ukraine. This article aims to provide a series of considerations on the naval aspect of a conflict that is still alive. The lessons we can draw are not yet definitive, but they can help us glimpse how future conflicts at sea will be.

Keywords:

Geostrategy, Black Sea, Naval Warfare, Sea Power, Grand Strategy, Corbett.

Introducción

El conflicto ucraniano nos ha restituido a la cruda realidad de la guerra, un fenómeno tan antiguo como la interacción social, pues de ella se deriva y se encuentra en el mismo centro de las teorías de las relaciones internacionales y la geopolítica[1]. Pero no se trata de una guerra más, porque se da el caso de que Rusia es una potencia nuclear y Ucrania era considerada como un Estado hermano hasta la revolución del Euromaidán[2]. La guerra de Rusia contra Ucrania comenzó en respuesta a esta revolución con la anexión de Crimea y la ocupación *de facto* del Donbás, todo lo cual exige de una reflexión más profunda para tratar de comprender un conflicto que nos retrotrae a épocas pasadas. Napoleón y Hitler ya lucharon por el control de estas estepas.

Este conflicto se encuentra entre los desafíos de seguridad más importantes que enfrenta la comunidad euroatlántica en sus relaciones con Rusia desde 2014, tras la anexión de Crimea. El número de actores implicados —Unión Europea (UE), OTAN, Rusia, Ucrania y Estados Unidos— revela la dimensión internacional de una crisis que es, ante todo, una cuestión de geopolítica regional. Para comprender lo que está en juego en la crisis ucraniana, es necesario entender la dinámica que opera en la región del mar Negro —una zona situada en la periferia de Europa—, en la frontera de la Alianza Atlántica y en las fronteras rusas.

Extraer conclusiones definitivas de un conflicto en curso es un desafío. Después de nueve meses de lucha podemos, sin embargo, extraer lecciones que hay que estudiar con cautela pero no dejan de ser interesantes. Restringir el análisis, aplicando un enfoque excesivamente reduccionista, a las acciones militares terrestres en las llanuras de Ucrania favorecería en gran medida un posible malentendido estratégico. De hecho, el conflicto ucraniano es ante todo un amplificador y un catalizador de tendencias geopolíticas globales observadas mucho antes del 24 de febrero de 2022. A nivel naval, confirma el regreso de una lucha entre grandes potencias donde el mar supondrá el primer escenario. Considerado durante décadas como un santuario desde donde realizar

[1] AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. *La ecuación de la guerra*. Marcial Pons, 2011, pp. 10-20.
[2] GÖTZ, Elias y STAUN, Jørgen. «Why Russia attacked Ukraine: Strategic culture and radicalized narratives», *Contemporary Security Policy*, vol. 43, n.º 3. Junio de 2022, pp. 482-497.

operaciones anfibias[3], vemos cómo las aguas costeras se han vuelto inaccesibles a estas maniobras.

La guerra de Ucrania ha vuelto a poner de relieve la ambición histórica de Rusia por el control de las costas del mar Negro. La conquista de todo el litoral ucraniano, así como el control del norte del mar Negro, representa un objetivo esencial para Moscú en el conflicto con Ucrania. El control total del mar de Azov, que conecta el interior de Rusia con el mar Negro, era el principal objetivo de Moscú, que quería convertir este espacio estratégico en un mar interior[4].

La política constantemente seguida por Rusia consistía, en primer lugar, en llegar a los mares desde Moscú y, luego, en asegurar salidas a mares libres de hielo. Esto resultó en una expansión hacia el norte, sur y este a lo largo de cuatro ejes —Finlandia, el mar Negro, Asia Central y el Lejano Oriente—, e incluso de un quinto, con la pretensión histórica de los Balcanes. Rusia busca utilizar a las minorías rusófilas en el espacio postsoviético. Esta permanencia imperial de la política rusa va acompañada de una particular percepción de su entorno geopolítico[5].

En términos operacionales, la primera lección es el regreso de una guerra convencional que implica a toda Europa —sin contar con la guerra de los Balcanes, el final de un ciclo geopolítico iniciado con la caída del Muro de Berlín—[6]. La segunda lección es la relevancia de la disuasión nuclear cuando vemos cómo Rusia incumple el Memorándum de Budapest[7]. La tercera es que Rusia ha adoptado un enfoque sistemático para desarrollar su presencia en el dominio marítimo.

[3] O'KEEFE, Sean, KELSO, Frank B. y MUNDY, Carl E. (1992). «From the Sea Preparing the Naval Service for the 21st Century», *Proceedings*, vol. 118, n.º 11. Noviembre de 1992, pp. 93-96. Disponible en: https://www.usni.org/magazines/proceedings/1992/november/sea-preparing-naval-service-21st-century [consulta: 13/12/2022].

[4] PEYRONNET, Arnaud. «Aspects navals du conflit en Ukraine: la Mer Noire n'est pas encore un lac russe». FMES, 29 de junio de 2022. Disponible en: https://fmes-france.org/aspects-navals-du-conflit-en-ukraine-la-mer-noire-nest-pas-encore-un-lac-russe/ [consulta: 13/12/2022].

[5] FRANC, Claude. «Histoire militaire: Les invariants de la politique russe», *Revue Défense Nationale,* n.º 853. Octubre de 2022, pp. 121-126. Disponible en: https://www.defnat.com/e-RDN/vue-article.php?carticle=22992

[6] No podemos olvidarnos de las guerras yugoslavas, un conflicto que dejó más de cien mil bajas.

[7] SALDAÑA SAGREDO, Francisco Javier. «Ucrania y la historia interminable de la disuasión nuclear» (Documento de Opinión, n.º 106). IEEE, 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO106_2022_FRASAL_Ucrania.pdf [consulta: 13/12/2022].

Hasta la fecha, tres son los documentos que proporcionan la hoja de ruta para las ambiciones marítimas globales de Rusia: la Doctrina Marítima de la Federación Rusa (2022)[8], los Fundamentos de la Política Estatal de la Federación Rusa en el Campo de las Operaciones Navales hasta 2030 (2017) y la Estrategia para el Desarrollo de las Actividades Marítimas de Rusia hasta 2030 (2019)[9].

Hace ya algunas décadas, pasamos de hacer frente a un enemigo bien identificado durante la Guerra Fría a una amenaza difusa, lo que nos llevó a confiarnos y establecer estrategias que desmontaron el entramado de las fuerzas navales de la OTAN, entre otras cosas[10]. Estos conceptos estratégicos señalaron un cambio de enfoque para el uso de la fuerza, desde el mar, con una proyección al litoral y las áreas adyacentes vulnerables, al ataque de fuerzas terrestre. El cambio operativo con una guerra de alta intensidad como la de Ucrania ha dejado obsoletas a nuestras fuerzas navales, que necesitan volver a prepararse para el enfrentamiento directo. Las nuevas amenazas a la seguridad mundial ya no son casos puntuales y aislados, ahora nos enfrentarnos a una verdadera guerra convencional[11].

La anexión de Crimea en 2014 llevó al primer retoque después de 1989, con la vuelta a la lucha entre grandes potencias y la recuperación de la cooperación entre los aliados[12]. Esta estrategia duró poco ante el avance tecnológico y la agresiva modernización llevada a cabo tanto por la Marina del Ejército Popular de Liberación chino (People's Liberation Army Navy, PLAN) como por la Marina de Rusia, que recortaron la ventaja militar que

[8] VÁZQUEZ ORBAICETA, Gonzalo. «Doctrina Marítima de Rusia 2022. ¿Qué ha cambiado?» (Documento de Opinión, n.º 110). IEEE, 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO110_2022_GONVAZ_Rusia.pdf [consulta: 13/12/2022].

[9] CONTE DE LOS RÍOS, Augusto. «La nueva Doctrina Marítima de la Federación Rusa», *Revista Ejércitos*. 1 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.revistaejercitos.com/2022/09/01/la-nueva-doctrina-maritima-de-la-federacion-rusa/ [consulta: 13/12/2022].

[10] REY ARROYO, Luis Francisco. «¿Los vientos de guerra en Ucrania dispersarán la niebla de la autonomía estratégica en Europa?» (Documento de Opinión, n.º 104). IEEE, 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO104_2022_LUIREY_Ucrania.pdf [consulta: 13/12/2022].

[11] DALTON, John H. «Forward… From the Sea», *Proceedings*, vol. 120, n.º 12. Diciembre de 1994, pp. 41-49. Disponible en: https://www.usni.org/magazines/proceedings/1994/december/forward-sea [consulta: 13/12/2022].

[12] TILL, Geoffrey. «A Cooperative Strategy for 21.st Century Seapower: What's New? What's Next? A View From Outside», *Defence Studies*, vol. 8, n.º 2. 3 de junio de 2008, pp. 240-257. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14702430802099417

tenía Estados Unidos. Así pues, surgió una nueva estrategia donde volvió con fuerza la idea del enfrentamiento directo, como el que ahora vemos en Ucrania[13].

Es pronto para sacar conclusiones del conflicto ucraniano, pero sí ha transcurrido el tiempo suficiente para ver cómo las armas hipersónicas, la guerra electrónica, la inteligencia y los sistemas no tripulados cobran especial interés: serán el futuro de los conflictos en el mar. El teatro de operaciones ucraniano se ha convertido en un banco de experimentación de armas y procedimientos con especial relevancia para la valoración del impacto de las nuevas tecnologías y la digitalización en las operaciones navales presentes y futuras[14].

La geoestrategia del mar Negro

La región del mar Negro es una encrucijada de rutas marítimas y terrestres entre Asia Central, Europa y Oriente Medio, formada por los seis Estados que bordean las costas del viejo Pontus Euxinus: Rusia, Georgia, Turquía, Bulgaria, Rumanía y Ucrania[15] (figura 1). Durante la Guerra Fría fue un espacio fronterizo clave en la estrategia de la OTAN dirigida a confinar el expansionismo soviético a los mares cálidos, y Turquía ocupó entonces una posición de liderazgo al desempeñar el papel de esclusa. El colapso del paraguas de seguridad soviético creó posteriormente un vacío estratégico en el mar Negro que aún no ha sido rellenado[16].

[13] CONTE DE LOS RÍOS, Augusto. «La nueva estrategia naval estadounidense», *Revista General de marina*, vol. 280, n.º 4. Abril de 2021, pp. 435-450. Disponible en: https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2021/04/RGMcap2.pdf

[14] FOJÓN, Enrique. «Ucrania: la tecnología en la guerra» (Documento de Opinión, n.º 108). IEEE, 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO108_2022_ENRFOJ_Ucrania.pdf [consulta: 13/12/2022].

[15] PARMENTIER, Florent. «La mer Noire, une domination russe sans prise sur la guerre en Ukraine?», *Diplomatie*, n.º 118. Noviembre-diciembre de 2022, pp. 47-49.

[16] DELANOË, Igor. «Les enjeux de la crise ukrainienne en mer Noire», *Revue Internationale et Stratégique*, n.º 96. 2014, pp. 38-47. Disponible en: https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2014-4-page-38.htm

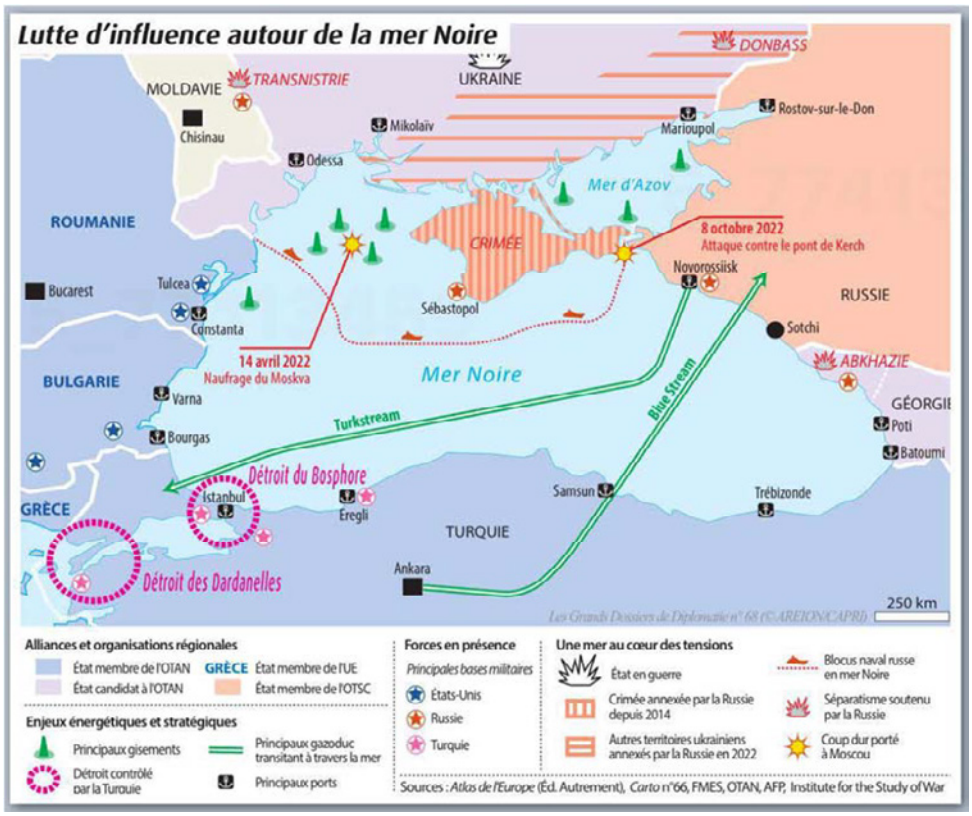


Figura 1. La lucha por la influencia sobre el mar Negro
Fuente: *Diplomatie,* n.º 118. Noviembre-diciembre de 2022.

El término *estrategia,* decía Bordejé (1982), implica la idea de los conocimientos que debe poseer el jefe para dirigir los combates. En cuanto al término *geopolítica,* podría definirse como la ciencia que, basándose en el estudio del pasado, extrae enseñanzas y conclusiones para aplicar al presente, utilizando la geografía como ciencia auxiliar. Por su parte, la geoestrategia ofrece a la política y a la estrategia un método de aproximación para el estudio de los problemas del mundo actual, relacionando los conflictos estratégicos con los factores geográficos[17].

La geoestrategia analiza el impacto de la geografía en la política de los Estados, las relaciones de poder, la competencia por los recursos y su seguridad. Si hablamos de Rusia, lo razonable es apoyarse en la tesis de Mackinder porque el epicentro de su Heartland es Rusia, el espacio terrestre que avanza desde Siberia hasta el mar Negro.

[17] BORDEJÉ, Fernando. «Importancia de los estudios estratégicos y de los factores geográficos», *España, poder marítimo y estrategia naval.* Editorial Naval, 1982, pp. 17-24.

De acuerdo con Mackinder, quien domine la Heartland dominará el mundo[18]. Esa ubicación tiene un impacto directo sobre la realidad: por una parte, carece de acceso directo a los grandes mares y, por otra parte, el acceso a esta Heartland entraña dificultades. En otras palabras, ofrece algunas ventajas defensivas. Siendo así, la historia nos enseña que los países que han invadido Rusia lo han hecho precisamente por la llanura central ucraniana[19].

Ucrania, como Georgia, es uno de los territorios del espacio postsoviético en el que Moscú reclama privilegios y donde el Kremlin ya no pretende, por tanto, que su influencia sea reprimida. Ni siquiera suplantada por la de otros actores, ya sea Bruselas, la OTAN o incluso Turquía, que apoya desde 2020 —y con mucho éxito— a Azerbaiyán en contra de Armenia. La integración de Bulgaria y Rumanía en la Alianza Atlántica (2004), y luego en la UE (2007), convirtió a Ucrania en una zona de amortiguamiento entre el área de influencia euroatlántica y Rusia. Crimea había sido motivo de discordia y fuente de negociación entre rusos y ucranianos desde 1991.

Las relaciones de Turquía con Rusia y Ucrania han estado marcadas por una equidistancia estratégica, vende armas a unos y firma acuerdos económicos con otros. El 24 de febrero de 2022, Turquía condenó la invasión rusa de Ucrania. El presidente turco, Recep Tayyip Erdoğan, al considerar inaceptable esta decisión, expresó su apoyo a la soberanía e integridad territorial de Ucrania. El 26 de febrero, el ministro de Relaciones Exteriores de Turquía, Mevlüt Çavuşoğlu, pidió a su homólogo ruso, Sergei Lavrov, que pusiera fin a la operación militar rusa en Ucrania.

Desde 2014, Turquía se opone firmemente a la anexión de Crimea por parte de Rusia y al apoyo de las autoridades rusas a las fuerzas separatistas del Donbás, y más recientemente ha demostrado ser el principal aliado de Azerbaiyán contra una Armenia aliada de Rusia. Los lazos entre Ankara y Moscú no han impedido que Turquía equilibre

[18] MACKINDER, Halford. «The geographical pivot of History», *The Geographical Journal*, vol. 170, n.º 4. 1904, pp. 298-321.
[19] BAQUÉS, José. «De la geopolítica a la reconfiguración del orden mundial», en COLOM-PIELLA, Guillem (ed.), *La guerra de Ucrania. Los 100 días que cambiaron Europa*. Los Libros de la Catarata, 2022, pp. 12-14.

la asertividad militar de Rusia, una empresa cuyo objetivo final ha sido evitar un cambio en el equilibrio de poder regional[20].

En octubre de 2020, durante una reunión en Estambul, los presidentes Erdoğan y Volodímir Zelenski se comprometieron a fortalecer la asociación estratégica que une a los dos países desde 2010. Desde 2018-2019, Ucrania ha estado comprando drones Bayraktar a Turquía[21]. En 2020, ante la situación en el mar de Azov[22], Ucrania decidió adquirir corbetas turcas de clase Ada, reconocidas por su maniobrabilidad y que los dos países producirán conjuntamente. Existen también proyectos conjuntos sobre la construcción de drones aéreos, aviones de transporte y turbinas.

El 24 de febrero de 2022, Ucrania solicitó a Turquía que cerrara los estrechos de los Dardanelos y el Bósforo a los barcos rusos, así como su espacio aéreo, al amparo de la Convención de Montreux de 1936[23]. Este convenio garantiza la libre circulación de los buques mercantes por los estrechos turcos, mientras que la circulación de los buques de guerra está sujeta a ciertas restricciones que varían en función de si estos pertenecen o no a Estados ribereños del mar Negro. La convención contiene disposiciones especiales que establecen que en tiempos de guerra Turquía está autorizada a cerrar el estrecho a cualquier buque de guerra extranjero, especialmente si están amenazados[24].

El conflicto de Ucrania en su vertiente naval

Las operaciones rusas en el norte del mar Negro han resultado en una reducción drástica de la libertad de navegación para el sistema y la seguridad alimentaria mundial. La invasión ha tenido terribles consecuencias para la agricultura: ha afectado a los dos

[20] ALIM, Eray. «Strategic hedging in the Black Sea: The case of Turkey versus Russia», *Comparative Strategy*, vol. 41, n.º 5. 24 de agosto de 2022, pp. 459-482. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01495933.2022.2111908

[21] POUVREAU, Ana. «De l'importance géostratégique des relations entre l'Ukraine et la Turquie», *Revue Défense Nationale*, n.º 848. 2022, pp. 32-35.

[22] ALÁEZ FEAL, Octavio. «El incidente del estrecho de Kerch», *Cuadernos de Pensamiento Naval*, vol. 26, n.º 1. Primer trimestre de 2019, pp. 83-100.

[23] UN. Convention regarding the Régime of Straits. Registro de Tratados de NNUU, 1936. Disponible en: https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20173/v173.pdf [consulta: 6/12/2022].

[24] CONTE DE LOS RÍOS, Augusto(2020). «Los estrechos turcos y el derecho de paso de los submarinos rusos», *Revista Ejércitos*. 3 de agosto de 2020. Disponible en: https://www.revistaejercitos.com/2020/08/03/los-estrechos-turcos-y-el-derecho-de-paso-de-los-submarinos-rusos/ [consulta: 6/12/2022].

principales productores de cereales del mundo, ha interrumpido la cadena de suministro y ha provocado escasez de alimentos y una inflación de los precios[25]. El mar Negro se ha convertido en una zona de confrontación naval en la que Ucrania disputó la supremacía inicial rusa. El poder se ha ido equilibrando gradualmente mientras se permite la libre navegación de buques gracias a la creación de corredores marítimos humanitarios, tanto desde Odesa como desde ciertos puertos fronterizos con Ucrania[26].

La ausencia casi generalizada de unidades de la OTAN en el mar Negro desde el inicio del conflicto para limitar los riesgos de escalada frente a Moscú, aparte de las turcas[27], también ha desplazado el cara a cara naval entre Occidente y Rusia al Mediterráneo, convertido en una antesala del conflicto del mar Negro. Esta situación beneficia a Turquía, que afirma su papel de liderazgo en el flanco sur de Europa, en particular a través de la decisión de cerrar sus estrechos a los buques de guerra extranjeros, bajo ciertas condiciones, en un verdadero punto de estrangulamiento[28].

La primera fase del conflicto mostró la importancia de dominar el teatro de operaciones. El control del acceso al mar Negro por parte de la Convención de Montreux y la prohibición por parte de Turquía del paso a buques militares por sus estrechos dieron una primera ventaja a Rusia, que pudo actuar con total impunidad al inicio del conflicto respaldada por su Eskuadra del Mediterráneo[29]. Logísticamente, sin embargo, a las fuerzas navales rusas se les ha cortado rápidamente el acceso a la mayoría de los puertos y han pasado a depender únicamente de Siria o de unidades de apoyo logístico, lo que dificulta su capacidad de permanencia.

[25] GLIESSMAN, Steve (2022). «Why is there a food crisis?», *Agroecology and Sustainable Food Systems*, vol. 46, n.º 9. 31 de agosto de 2022, pp. 1301-1303. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21683565.2022.2115187

[26] PEYRONNET, Arnaud. «Aspects navals du conflit en Ukraine: la Mer Noire n'est pas encore un lac russe». FMES, 29 de junio de 2022. Disponible en: https://fmes-france.org/aspects-navals-du-conflit-en-ukraine-la-mer-noire-nest-pas-encore-un-lac-russe/ [consulta: 13/12/2022].

[27] SHELDON-DUPLAIX, Alexandre. «La Russie, la Flotte de la mer Noire et l'OTAN», *Stratégique,* n.º 109. 2015, pp. 153-167. Disponible en: https://www.cairn.info/revue-strategique-2015-2-page-153.htm

[28] SANZ ALISEDO, Gonzalo. «Océanos y *choke points,* oportunidades y riesgos para el comercio marítimo global» (Documento de Análisis, n.º 68). IEEE, 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA68_2022_GONSAN_Oceanos.pdf [consulta: 13/12/2022].

[29] CONTE DE LOS RÍOS, Augusto. «Rusia y el Mediterráneo», *Revista Ejércitos*. 28 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.revistaejercitos.com/2021/11/28/rusia-y-el-mediterraneo/ [consulta: 13/12/2022].

Después del intento fallido de la toma de Kiev en los primeros días del conflicto, Moscú buscó rápidamente dominar el mar de Azov, asegurando el Donbás y conectando el corazón de Rusia con el Mediterráneo a través del mar Negro. La captura de la isla de las Serpientes al comienzo de la guerra permitió a las fuerzas rusas controlar tanto la parte occidental del golfo de Odesa como la desembocadura del Danubio para completar así su bloqueo marítimo sobre Ucrania[30].

Al controlar la parte norte del mar Negro, Rusia esperaba asfixiar a Ucrania cerrando la principal entrada de mercancías y la salida del grano, vital para su economía. La respuesta de Estados Unidos ha sido reforzar la base griega de Alejandrópolis creando una ruta directa entre el Mediterráneo y Ucrania a través de Bulgaria y Rumanía, ambas aliadas de la OTAN[31]. La otra entrada se ha establecido a través de Polonia, en el mar Báltico, en la base naval de Gdynia, cerca de la localidad de Gdansk. Esta ciudad está a nueve horas de Leópolis (Lviv), en la frontera ucraniana.

En los últimos años, Estados Unidos y Grecia han firmado acuerdos para reforzar su cooperación en defensa y garantizar el acceso a una serie de bases. Entre ellas, Alejandrópolis, situada en el extremo noreste del país, entre Tesalónica y Estambul, 30 kilómetros al oeste de la frontera con Turquía. La ubicación estratégica de este puerto lo ha vuelto muy atractivo: puede recibir barcos de hasta 200 metros de eslora y su proximidad a la red de carreteras y su conexión con la de ferrocarriles lo convierten en uno de los más importantes de Grecia.

Respecto a las fuerzas navales de Ucrania, la Marina era el menos equipado y preparado de los tres ejércitos a principios de la guerra. El primer paso, tras la pérdida de las pocas unidades que consiguieron salvar tras la ocupación de Crimea, fue restaurar su capacidad de fuego y poner en marcha el sistema de lanzamiento de misiles antibuque Neptune, que se hizo ampliamente conocido después del hundimiento del crucero ruso Moskva el 13 de abril de 2022. Desarrollado por la Oficina de Diseño Estatal de Kiev, Luch, el sistema de misiles móviles costeros R-360 Neptune ha sido un componente

[30] GOLLNISCH, Alexis. «Enseignements navals et maritimes de la guerre en Ukraine», *Revue Défense Nationale,* n.º 853. 2022, pp. 13-18.
[31] KIRBAKI. Y. (20-9-2022). Alexandroupoli to become US naval base. *Hurriyet Daily News*. Disponible en: https://www.hurriyetdailynews.com/alexandroupoli-to-become-us-naval-base-greek-media-177061 [consulta: 13/12/2022].

clave en el conflicto, junto con el empleo de minas y los avances de los ucranianos en guerra electrónica e inteligencia[32].

La Oficina de Diseño Estatal de Kiev, Luch, es una importante empresa de la industria de defensa ucraniana. El Neptune, con alcance de hasta 280 kilómetros, maniobrabilidad y capacidad rozaolas, puede considerarse un elemento crítico de la estrategia general de defensa marítima de Ucrania. No se esperaba que los primeros sistemas se recibieran antes de abril de 2022, pero la agresión rusa obligó a acelerar su entrega. La falta de componentes era un serio desafío para la Marina ucraniana. Sin embargo, la recepción de sistemas de misiles antibuque Harpoon, similares al Neptune, como parte de la asistencia técnico-militar occidental resolvió este problema y brindó a Ucrania la confianza de tener capacidad para disuadir a Rusia en las proximidades de Odesa.

El ataque de Ucrania a Sebastopol el 29 de octubre de 2022 pasará a la historia como el primer ejemplo de lo que muchos creen que es una nueva era de la guerra con drones. La Flota del Mar Negro de la Marina rusa se encontró defendiéndose simultáneamente contra drones aéreos y de superficie. Siete buques de superficie no tripulados (por sus siglas en inglés, USV) estuvieron involucrados, junto con nueve vehículos aéreos no tripulados (por sus siglas en inglés, UAV)[33].

Esta táctica no es nueva: lo intentaron los italianos en Gibraltar y lo consiguieron en Alejandría, cambiando sumergibles tripulados por drones[34]. En este conflicto destaca el uso de drones armados en el ámbito aéreo; su empleo en el dominio naval los presenta como una verdadera herramienta de paridad estratégica. El éxito de los drones en tierra ha traslado su empleo al mar: primero se utilizaron UAV contra instalaciones portuarias y buques fondeados y, más tarde, una verdadera flotilla de USV armados simplemente

[32] ZABRODSKYI, Mykhaylo *et al. Preliminary Lessons in Conventional Warfighting from Russia's Invasion of Ukraine.* Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, febrero-julio de 2022. Disponible en: https://static.rusi.org/359-SR-Ukraine-Preliminary-Lessons-Feb-July-2022-web-final.pdf [consulta: 13/12/2022].
[33] SUTTON, H. I. «*USVs at Work in the Black Sea*». US Naval Institute, vol. 148, n.º 12, pos. 1,438. Diciembre de 2022. Disponible en: https://www.usni.org/magazines/proceedings/2022/december/usvs-work-black-sea [consulta: 6/12/2022].
[34] O'HARA, Vincent P. y CERNUSCHI, Enrico. «Frogmen against a fleet: The Italian Attack on Alexandria 18/19 December 1941», *Naval War College Review,* vol. 68, n.º 3, artículo 8. 2015, pp. 119-137.

con elementos sensores, gobierno y explosivos muy parecidos a los barcos mina o *hellburners,* cargados de pólvora, que eran lanzados a la deriva en el siglo XVI[35].

Una consecuencia inmediata fue que Rusia se retiró del acuerdo que permitía a Ucrania exportar cereales por mar. Esto hizo subir los precios de los alimentos en Occidente y en otras partes del mundo sin llegar a producir la temida hambruna. Los políticos occidentales han acusado a Rusia de intentar crear una crisis alimentaria; Rusia ha argumentado que el mundo se enfrenta a una crisis alimentaria sin precedentes, aunque culpa a Occidente. Independientemente de lo que pueda suceder en las próximas semanas y meses, la guerra en Ucrania seguirá y el número de víctimas aumentará.

Lecciones del conflicto en el mar Negro

Decía Corbett que la verdadera importancia del poder marítimo residía en su influencia en las operaciones terrestres. El dominio del mar Negro no supone esta ventaja para Rusia. De hecho, la Marina rusa ha tratado de utilizar una amplia gama de acciones, como el bloqueo marítimo, el minado ofensivo, el apoyo logístico o el uso de medios anfibios, tratando de fijar a las tropas ucranianas sin éxito. Hasta ahora, la forma en que una potencia marítima podía influir en las acciones de un rival terrestre era controlando su acceso a las aguas verdes[36], las aguas que rodean la tierra en forma de bahías o, en este caso, bloqueando un mar cerrado, como el mar Negro[37].

Para que dicha maniobra funcione, se deben cerrar todas las rutas que unen una región con otra y, al hacerlo, imponer un coste al rival: el uso del poder marítimo como componente de la gran estrategia. Corbett fue pionero en una teoría alternativa de la

[35] BRIGGS, Mark. «Innovation and the Mid-Victorian Royal Navy: The Case of the Whitehead Torpedo», *The Mariner's Mirror*, vol. 88, n.º 4. Noviembre de 2002, pp. 447-455. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00253359.2002.10656863

[36] De acuerdo con el Concepto de Operaciones Navales de la US Navy de 2010, la expresión «aguas azules» se refiere al océano abierto; «aguas verdes», a las aguas costeras, puertos y dársenas; «aguas marrones», a los ríos navegables y sus estuarios.

[37] GRYGIEL, Jakub J. (2021). «The Limits of Sea Power», *Naval War College Review*, vol. 74, n.º 4, artículo 8. Otoño de 2021. Disponible en: https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=8223&context=nwc-review

gran estrategia para abordar cómo las potencias marítimas utilizan todos los instrumentos de poder en la búsqueda de objetivos políticos[38].

Claramente, la respuesta ucraniana, con el apoyo de la inteligencia y el armamento occidental[39], ha sido contrarrestar este poder marítimo con la negación del acceso a las aguas verdes del país mediante el uso de misiles antibuque —véase el ejemplo del crucero Moskva—, con artillería contra los buques anfibios —este caso en la isla de las Serpientes— o, más reciente, a través del uso de drones de superficie para atacar la base de Sebastopol. Los rusos han respondido con el ataque de cientos de misiles Kalibr desde el mar hacia objetivos terrestres, jugando con el efecto psicológico en la población. Sin embargo, la pérdida del Moskva supuso un fuerte varapalo para el control ruso del mar Negro y puso de manifiesto el cambio estratégico de los futuros conflicto en las aguas litorales.

Los acontecimientos que siguieron a estos golpes de mano de Ucrania confirmaron su éxito tras la retirada de las fuerzas navales rusas del teatro de operaciones[40]. Este episodio recuerda, por un lado, el carácter rápido, destructivo y decisivo del enfrentamiento naval, pero también el peligro de perder unidades valiosas como el Moskva en un entorno fluido, donde unos simples drones pueden hacernos perder un buque capital. Si Rusia no consigue someter antes a Ucrania, algo que por ahora parece difícil[41], esta última deberá contar con la ayuda de Occidente para llegar a la mejor paz.

Las grietas en el apoyo occidental han existido desde el comienzo del conflicto. Aunque distan de ser abrumadoras, las encuestas muestran una disminución del apoyo a Ucrania. En Europa siguen aumentando los precios de la energía, algo que podría socavar aún más el apoyo prestado a Ucrania, especialmente entre los Estados menos solidarios, que han insinuado que Ucrania debería cambiar tierra por paz. Sin embargo, los Estados europeos orientales, más cercanos a la línea de fuego con Rusia, serán más

[38] MCCRANIE, Kevin D. *Mahan, Corbett, and the Foundations of Naval Strategic Thought*. Naval Institute Press, Annapolis, 2021, pp. 26-29.
[39] CALVO ALBERO, José Luis. «Primeras impresiones militares», en COLOM-PIELLA, Guillem (ed.), *La guerra de Ucrania. Los 100 días que cambiaron Europa*. Los libros de la Catarata, 2022, pp. 65-68.
[40] FIOTT, Daniel. «Relative Dominance: Russian Naval Power in the Black Sea», *War on the Rocks*. 9 de noviembre de 2022. Disponible en: https://warontherocks.com/2022/11/relative-dominance-russian-naval-power-in-the-black-sea/ [consulta: 13/12/2022].
[41] VILLANUEVA LÓPEZ, Christian D. (2022). «Crónica de un fracaso estratégico», en COLOM-PIELLA, Guillem (ed.), *La Guerra de Ucrania. Los 100 días que cambiaron Europa*. Los libros de la Catarata, 2022, pp. 35-36.

difíciles de persuadir. En líneas generales, lo expuesto también implica el final de las vacaciones estratégicas y volver a invertir en defensa, empezando por España[42].

Los últimos movimientos del presidente Erdoğan nos llevan a una Turquía cada vez más alejada de sus aliados. La crisis con Grecia por los yacimientos de gas en el Mediterráneo oriental no ha hecho más que empezar. No es la primera vez que Turquía impide el paso a unidades de la OTAN haciendo cumplir la Convención de Montreaux, lo que ha provocado fuertes críticas entre sus aliados. La crisis con Turquía vuelve a traernos a la actualidad este viejo tratado[43] (tabla 1).

Tabla 1. Principales regulaciones de los estrechos turcos

Periodo	Características	Acontecimientos	Año
Imperio Otomano (1453-1923)	Dominación Turca (1453-1809)	Conquista de Estambul	1453
		Acuerdo Karlowitz	1699
		Acuerdo Küçük Kaynarca	1774
		Acuerdo de alianza ruso-otomano	1798
		Acuerdo de alianza ruso-otomano	1805
		Finalización del acuerdo ruso-otomano	1807
	Acuerdos Bilaterares (1809-1841)	Tratado de los Dardanelos	1809
		Tratado de Adrianople	1829
		Acuerdo Hünkâr İskelesi	1833
	Acuerdos Multilaterales (1841- 2009)	Convención de estrechos de Londres	1841
		Convención Paris	1856
		Acuerdo de estrechos de Londres sobre el Mar Negro	1871
		Acuerdo de Berlin	1878
		Borrador del Tratado de Lausana	1920
Republica Turca (1923 – 2009)		Convención de estrechos de Lausana	1923
		Tratado de estrechos de Montreux	1936
		Convención sobre la plataforma continental de Ginebra	1958
		UNESCO	1974
		Convención de la ONU sobre las leyes del mar	1982
		Declaración de Ginebra	1985
		Directiva sobre el tráfico marítimo en los estrechos y en el mar de Mármara	1994
		Directiva sobre el tráfico marítimo de los llamados estrechos turcos.	1998

Fuente. Elaboración propia.

[42] COLOM-PIELLA, Guillem. «La defensa española tras Ucrania», *La Guerra de Ucrania. Los 100 días que cambiaron Europa*. Los Libros de la Catarata, 2022, pp. 12-14.
[43] CONTE DE LOS RÍOS, Augusto. «El Tratado de Montreux y el conflicto de Ucrania», *Revista General de Marina*, vol. 268, n.º 1. Enero-febrero de 2015, pp. 43-56. Disponible en: https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2015/01/201501.pdf

La nueva doctrina marítima de Rusia de 2022 ha incidido en la importancia de sus bases de Crimea, las únicas en aguas cálidas. Desde la anexión de Crimea, Moscú ha aumentado su presencia en el Mediterráneo con puertos permanentes en Siria y Chipre, una *eskuadra* que nos recuerda a la Guerra Fría. Rusia, Turquía y Ucrania son extrañas parejas de baile. Turquía es el único país de la OTAN que no ha querido sancionar a Rusia, solo ha emitido una condena muy suave. Y recordemos cómo Erdoğan se ha prodigado en imágenes junto a Vladímir Putin y el resto de compañeros de la Organización de Cooperación de Shanghái, principales valedores del Kremlin[44].

La clave del mar Negro, controlado por acuerdos desde 1809, la tienen Turquía y la Convención de Montreux. Rusia ha fortalecido estos últimos años su flota del mar Negro con unas decenas de unidades de superficie, entre las que destacan las modernas fragatas o los submarinos clase Kilo, mejorados en una apuesta clara por convertir la zona en una burbuja antiacceso y de denegación de área A2/AD (del inglés *Anti-Access/Area Denial*)[45]. Sin duda, estos submarinos han permitido a Rusia mantener los lanzamientos de misiles Kalibr sobre Ucrania a pesar de haber perdido el dominio costero tras la pérdida del crucero Moskva[46].

El propósito de la Convención de Montreux era regular el tránsito de los estrechos tanto para proteger su seguridad como, más importante todavía, la del mar Negro, siguiendo el principio ya establecido por el artículo 23 del Tratado de Paz de Lausana y otros tratados anteriores (tabla 1).

La libertad del tránsito y la navegación en los estrechos es regulada sobre la base de la discriminación entre mercantes, buques de guerra y aeronaves. Las otras diferencias se establecen en función de las circunstancias —tiempo de paz, tiempo de la guerra y beligerancia o no de Turquía—, así como de la situación de inseguridad turca.

---

[44] CONTE DE LOS RÍOS, Augusto. «Rusia, China, Turquía y la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS)», *Revista Ejércitos.* 26 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.revistaejercitos.com/2022/09/26/rusia-china-turquia-y-la-organizacion-de-cooperacion-de-shangai-ocs/ (Consulta 13/12/22).

[45] CONTE DE LOS RÍOS, Augusto. (2019). «La base naval de Sebastopol tras la anexión rusa de Crimea», *Revista General de Marina*, vol. 276, n.º 4. 2019, pp. 467-483. Disponible en: https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2019/04/RGM%20Abril%202019.pdf

[46] FIOTT, Daniel. «Relative Dominance: Russian Naval Power in the Black Sea», *War on the Rocks*. 9 de noviembre de 2022. Disponible en: https://warontherocks.com/2022/11/relative-dominance-russian-naval-power-in-the-black-sea/ [consulta: 13/12/2022].

En tiempos de paz, los mercantes se benefician de la completa libertad de tránsito: de día y noche, sin importar el pabellón bajo el que naveguen ni la carga que lleven, sin estar sujetos a procedimiento alguno, salvo las inspecciones médicas reguladas por leyes turcas en conformidad con las reglas internacionales.

En tiempos de guerra, si Turquía no es beligerante, el paso se regula por el artículo 4 de la convención. En este caso, los mercantes siguen estando autorizados al libre tránsito, igual que en tiempo de paz. Si Turquía es país beligerante, los mercantes que pertenezcan a un Estado en conflicto con ella no podrán pasar por los estrechos. El resto de los buques mercantes tienen libertad de tránsito, siempre que no estén prestando ayuda a un enemigo de Turquía (tabla 2).

Tabla 2. Lista de artículos de la Convención de Montreux y su aplicación

Listado de Artículos Tratado Montreux	Tiempo de paz	Tiempo de guerra		Turquía se considera en peligro inminente de guerra
		Turquía no beligerante	Turquía beligerante	
Buques mercantes	*2, 3*	*4*	*5*	*6*
Buques de guerra	*10, 11, **12**, 13, 14, 15, 16, 17 y 18.*	*19*	*20*	*21*
Aeronaves	*23*			

Fuente. Elaboración propia.

En el caso de los buques de guerra en tiempo de paz, deberán cursar previamente vía diplomática una notificación a las autoridades turcas. El período normal para esta notificación previa es de ocho días, y se incrementa a quince días para los Estados no ribereños al mar Negro. Según el artículo 10 de la convención, los buques de guerra con pabellón no ribereño podrán pasar por los estrechos si se trata de buques de superficie ligeros o auxiliares.

En tiempo de guerra, el artículo 19 regula el caso de los buques de guerra: cuando Turquía no es beligerante, los buques de guerra disfrutan de los derechos de paso previstos en los artículos 10 a 18 (estos establecen la obligación de notificación y la limitación de tonelaje, el tipo de buque y otros requisitos previos para el paso por los estrechos).

Sin embargo, el artículo 19, párrafo 2 deniega el paso en el caso de buques de guerra pertenecientes a las potencias beligerantes:

> «Los buques de guerra pertenecientes a las potencias beligerantes no podrán, sin embargo, atravesar los estrechos, excepto en los casos derivados de la aplicación del artículo 25 de la presente convención».

Hay una salvedad y se produce cuando estos buques beligerantes tratan de regresar a sus bases:

> «A pesar de la prohibición de paso establecida en el párrafo 2 anterior, los buques de guerra pertenecientes a potencias beligerantes, ya sean potencias del mar Negro o no, que se hayan separado de sus bases pueden regresar a ellas».

En tiempo de guerra, si Turquía es uno de los Estados beligerantes, su Gobierno puede actuar libremente respecto al paso de buques de guerra (artículo 20), quedando a su discreción quién y cuándo puede pasar. En caso de amenaza inminente de guerra se establece una norma similar (artículo 21.2).

En otras palabras, Turquía tiene el derecho discrecional de prohibir el paso a todos aquellos países que la pongan en peligro. En la actualidad, Turquía ha aplicado el artículo 19 para prohibir todo paso a los buques de guerra. Erdoğan dijo que usaría la autoridad otorgada por el pacto de la Convención de Montreux para evitar que la contienda se intensificara[47].

Conclusiones

Primero, los estrechos turcos constituyen el único canal navegable que conecta el mar Negro con el Mediterráneo y, a su vez, con el resto de los océanos a través del canal de Suez y el estrecho de Gibraltar. La regulación de su paso ha causado muchos problemas a lo largo de la historia al ser un punto geoestratégico único, ya que divide dos continentes, Europa y Asia, y une el Mediterráneo con el mar Negro. La capacidad de Turquía para actuar como fuerza de contención en el mar Negro se ve facilitada, sin duda, por su posición geopolítica y el control sobre los estrechos.

[47] CONTE DE LOS RÍOS, Augusto. «La Convención de Montreux y la guerra de Ucrania», *Global Strategy*. 3 de marzo de 2022. Disponible en: https://global-strategy.org/la-convencion-de-montreux-y-la-guerra-de-ucrania/ [consulta: 13/12/2022].

Segundo, la invasión de Ucrania por parte de Rusia ha sido condenada por Turquía, pero mientras esta no sea beligerante o corra riesgo de entrar en guerra, tiene la obligación de autorizar el paso de unidades rusas en caso de regreso a su base. Turquía también está obligada a impedir el acceso de unidades de la OTAN que no cumplan la Convención de Montreux, mucho más limitante para los países no ribereños del mar Negro.

Tercero, el conflicto en Ucrania ha demostrado que las tasas de consumo en la guerra de alta intensidad siguen siendo extraordinariamente altas y que la resiliencia exige la capacidad de construir nuevas unidades, producir repuestos y municiones y reservas suficientes para seguir siendo competitivos en las fases iniciales de la lucha. En la actualidad, es evidente que no todos los miembros de la OTAN están en disposición de soportar conflictos como el ucraniano.

Cuarto, Rusia todavía disfruta de un dominio militar relativo en el mar Negro, a pesar del ataque en Crimea a la Flota Rusa del Mar Negro con una combinación de drones aéreos y marítimos. Estos nuevos medios y los misiles antibuque muestran las bondades de la táctica A2/AD para países que no pueden discutir el poder marítimo a sus contrarios, pero sí dejar sin poder o utilidad a la fuerza adversaria. Recordemos que la verdadera importancia del poder marítimo reside en su influencia sobre las operaciones terrestres. El dominio ruso del mar Negro no está suponiendo apenas ventaja para el Kremlin.

Quinto, las nuevas guerras presentan múltiples facetas. La novedad en estos enfrentamientos se centra en que el ámbito asimétrico desborda el plano de lo táctico: el conflicto de Ucrania se ha convertido en la peor crisis global europea desde la Segunda Guerra Mundial. Parece que esta amenaza a la seguridad puede servir de catalizador para acelerar diversos procesos internos en la UE, principalmente los concernientes a seguridad y defensa.

Sexto, como lección que extraer de los estrechos turcos, España debería potenciar la defensa del estrecho de Gibraltar. Recordemos que los océanos y el transporte marítimo constituyen piezas clave para la economía mundial, uno de los elementos fundamentales de la globalización y, por lo tanto, resultan de importancia para el progreso y el bienestar de las sociedades.

Séptimo y último, la guerra naval será multidominio, se desarrollará en aguas litorales y el control de los estrechos se convertirá en estratégico en un mar globalizado. Se ha

demostrado también la ineficacia de contar con unidades valiosas si no se protegen frente a nuevos sistemas sofisticados y letales. Ciertos autores piensan que la guerra naval, como la conocemos, ya no tendrá sentido con las nuevas armas hipersónicas o electromagnéticas —de las cuales defenderse es casi imposible— y que los submarinos seguirán siendo piezas clave.

*Augusto Conte de los Ríos**
Capitán de fragata de la Armada Española
Máster en Paz, Seguridad y Defensa IUGM

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

04/2023 16 de enero de 2023

Borja Llandres Cuesta

Expansión del autoritarismo en el sudeste asiático

Expansión del autoritarismo en el sudeste asiático

Resumen:

La democracia está en franco retroceso en la región, la calidad de los sistemas democráticos existentes ha empeorado de forma ostensible y nada hace prever que la situación se pueda revertir en el corto y medio plazo por una serie de razones que veremos a lo largo del artículo. El artículo está enfocado al análisis país a país de la situación democrática, comenzando por aquellos países en los que han sufrido una mayor retracción de la democracia o en los que es inexistente y acabando por los países con sistemas democráticos más o menos funcionales.

Palabras clave:

Sudeste asiático, democracia, Myanmar, Tailandia, Indonesia.

*NOTA: Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión*** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Authoritarian expansion in Southeast Asia

Abstract:

Democracy is in clear decline in the region, the quality of the existing democratic systems has worsened ostensibly and there is nothing that points to this situation being reversed in the short and medium term for a series of reasons that we will see throughout the article. The paper is focused on a country-by-country analysis of the democratic situation starting with those countries in which democracy has suffered a greater erosion or in which it is non-existent, and ending with countries with more or less functional democratic systems.

Keywords:

Southeast Asia, democracy, Myanmar, Thailand, Indonesia.

Introducción

Ya en 2019 se comenzaba a vislumbrar una dinámica de afianzamiento del autoritarismo en el sudeste asiático[1]. En Myanmar los avances democráticos tras la victoria de la Liga Nacional para la Democracia (LND) en 2016 han acabado con el golpe de Estado del año 2021 en el que el Tatmadaw[2] ha vuelto a coger las riendas del poder de forma directa. En Filipinas las elecciones del pasado mayo llevaron a Ferdinand Marcos Jr. (hijo del dictador Ferdinand Marcos, depuesto en 1986) a Malacañang evocando una supuesta época dorada de crecimiento económico y estabilidad durante los primeros años de gobierno de su padre. En Laos, Vietnam y Camboya el autoritarismo no da visos de agrietarse y en las elecciones que tendrán lugar en 2023 en Tailandia y en 2024 en Indonesia los candidatos y partidos autoritarios o con tendencias autoritarias tienen grandes probabilidades de salir victoriosos en los comicios. Pasamos a realizar un análisis de la situación de la democracia país a país.

Myanmar

Myanmar sobresale entre todos los países del sudeste asiático por la gravedad de la regresión experimentada en estos años. Tras cinco años de gobierno de la LND, el 1 de febrero de 2021 el Tatmadaw decidió cortar de raíz el proceso de democratización limitada que ha experimentado el país desde 2011. Una de las razones de la actuación militar fue la confirmación en las urnas de la hegemonía de la LND en todo el país y el severo revés electoral del partido apoyado por las fuerzas armadas, el USDP[3].

Las relaciones entre la consejera de Estado Aung San Suu Kyi y el comandante de las Fuerzas Armadas Min Aung Hlaing se deterioraron progresivamente a lo largo del mandato de la LND y la desconfianza entre el gobierno y las fuerzas armadas llegó a un punto crítico a principios de 2021. El Tatmadaw utilizó las alegaciones del USDP de fraude electoral para dar un golpe de Estado encarcelando a los líderes de la LND y

[1] LLANDRES CUESTA, Borja. *Geopolítica del sudeste asiático: Dinámicas globales y locales*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2019/DIEEEM11_2019BORLLA_SudesteAsia.pdf

[2] Fuerzas Armadas de Myanmar.

[3] Union Solidarity and Development Party.

poniendo como presidente provisional al vicepresidente Myint Swe que procedió a transferir sus poderes a Min Aung Hlaing.

A pesar de que el Tatmadaw ha alegado que sus acciones han tenido por objeto la garantía de la unidad del país, lo cierto es que el país está cada vez más fragmentado. Los diputados que no aceptaron el golpe de Estado procedieron a crear un Gobierno de Unidad Nacional que se ha ido dotando de una organización militar (las fuerzas de defensa popular, especialmente activas en las regiones de Magwe y Sagaing). El conflicto interno en Myanmar, que antes se encontraba encapsulado en las regiones periféricas del país, se ha trasladado así al centro del país de mayoría bamar.

La guerra entre el Tatmadaw y las organizaciones étnicas armadas tales como el KIA[4] o el TNLA[5] ha entrado en un callejón sin salida con el golpe de Estado. El proceso de paz iniciado por la LND en 2016 parece definitivamente enterrado al haberse perdido la esperanza de un acuerdo basado en la buena fe que sea duradero y sostenible.

Aunque el Consejo para la Administración del Estado se ha comprometido a realizar elecciones para agosto de 2023 no es de esperar que esas elecciones sean libres y justas. La LND ya ha declarado su intención de no concurrir a las elecciones al igual que los partidos étnicos lo que dejaría prácticamente la vía libre al USDP para vencer en los comicios.

El gran problema para el Tatmadaw a partir de ahora será gestionar un país que ha retrocedido varias décadas a nivel político y económico. En efecto, mediante el golpe de Estado puede que a corto plazo el Tatmadaw haya recuperado el control directo del país que tanto ha anhelado estos últimos años, sin embargo, haciendo descarrilar el proceso de apertura política y económica puede que haya dinamitado sus posibilidades de solidificar y estabilizar su poder a medio y largo plazo. La incapacidad de llegar a acuerdos, crear puentes que faciliten el entendimiento y efectuar concesiones a los gobiernos civiles son errores que han borrado los beneficios económicos y políticos para los líderes militares.

[4] Kachin Independence Army.
[5] Ta'ang National Liberation Army.

Laos y Vietnam

Tanto en Laos como en Vietnam el año 2021 fue año de congreso quinquenal de sus respectivos partidos comunistas. En Laos el congreso nombró al primer ministro Thongloun Sisoulith como secretario general que sucedió a Bounnhang Vorachith y Phankham Viphavanh fue nombrado número dos del partido siendo elegido posteriormente por la Asamblea Nacional primer ministro. Dentro de la estructura del partido, los escalones bajos experimentaron una mayor renovación permitiendo la entrada de nuevos integrantes que ya nacieron bajo el dominio del PRPL[6] y, por lo tanto, ya no son de la generación de la guerra civil.

La continuidad en los escalones altos del partido contrasta con la necesidad de nuevas políticas que den solución a la grave coyuntura a la que se enfrenta el país. A pesar de esta difícil situación, el PRPL mantiene un control firme y es complicado ver la posibilidad de algún avance democrático por varias razones. Tras casi 50 años en el poder el PRPL ha conseguido arrancar de raíz cualquier intento por crear un movimiento democrático opositor existiendo solamente grupos en el extranjero que se encuentran divididos. Internamente, aunque existan familias o grupos de poder dentro del Partido lo cierto es que no ha habido ninguna lucha interna que permita quebrar su unidad de acción o debilitarlo. Geográficamente Laos se encuentra bloqueado y rodeado por dictaduras (República Popular China, Myanmar, Vietnam) o países con fuerte presencia del autoritarismo (Tailandia o Camboya) que han facilitado que la dirigencia no considere necesario el más mínimo paso hacia una reforma tal y como ha ocurrido en Vietnam. A su vez, la dependencia de Laos del apoyo económico de Vietnam y China y los nulos vínculos con Occidente o con países asiáticos democráticos han fomentado ese aislacionismo político y económico.

Al igual que en el país vecino el Partido Comunista de Vietnam (PCV) también celebró en 2021 su XIII Congreso que iba a designar a los cargos más importantes de la jerarquía del partido. La única decisión sin precedentes ha sido la reelección de Nguyen Phu Trong como secretario general del partido. Junto con la renovación de Trong, el Congreso eligió a Nguyen Xuan Phuc presidente (anteriormente fue primer ministro), a Pham Minh Chinh (exdirigente de la Comisión de organización del Partido Comunista) primer ministro y a

[6] People's Revolutionary Party of Lao.

Vuong Dinh Hue (exsecretario del Comité del partido en Hanoi) presidente de la Asamblea Nacional.

La continuidad de Trong a la cabeza del partido se puede deber a varios motivos. En primer lugar, cabe la posibilidad de que Trong no haya encontrado a un sucesor que pueda continuar con la lucha contra la corrupción que es su principal campaña interna (denominada *đốt lò,* horno ardiente, en Vietnam). La situación económica de Vietnam, que está dejando atrás los efectos más negativos del COVID-19 también parece jugar a favor de su permanencia en el poder hasta 2026 salvo que su salud y su avanzada edad le impidan continuar con sus obligaciones. En su declaración final el Congreso del PCV se comprometió a «seguir firmemente las directivas del Partido, ser consistentes con los principios de construcción del Partido para construir y salvaguardar un Vietnam socialista»[7].

Camboya y Tailandia

Un país que ha experimentado un progresivo deterioro del sistema democrático ha sido Camboya. El gobierno camboyano del CPP[8] ha demostrado un creciente autoritarismo desde que en 2017 disolvió el CNRP[9] que amenazaba su control sobre el país. En efecto, los resultados en las urnas del CNRP tuvieron una trayectoria ascendente desde las elecciones de 2013 y las predicciones para el año 2018 eran muy positivas hasta el punto de que el gobierno procedió a detener a su líder Kem Sokha, encarcelar a activistas y afiliados del partido, destituir a sus cargos electos y promover su disolución ante el poder judicial. Esto permitió que el CPP consiguiera los 125 escaños del parlamento al año siguiente convirtiendo a Camboya de forma efectiva en un sistema de partido único con Hun Sen a la cabeza.

El primer ministro camboyano no solo ha exhibido un creciente autoritarismo, sino que también ha dado señales claras de querer convertir a Camboya en un régimen dinástico. En los últimos años Hun Sen ha prestado especial atención en promover a su hijo, Hun Manet, y en consolidar su posición dentro del CPP. La incertidumbre sobre si el CPP se

[7] Tap Chi Cong San. «The 13th National Party Congress Resolution. *Communist Review*». Disponible en: https://www.tapchicongsan.org.vn/web/english/focus/detail/-/asset_publisher/FMhwM2oQCZEZ/content/the-13th-national-party-congress-resolution
[8] Cambodia's People Party.
[9] Cambodia National Rescue Party.

iba a decantar por Hun Manet o por otro candidato se despejó el 24 de diciembre de 2021, cuando el Comité Permanente decidió avalar su candidatura a próximo primer ministro[10].

El monopolio del poder por parte de Hun Sen y el CPP se ha reforzado debido a la creciente enemistad existente entre los fundadores del CNRP, Sam Rainsy y Kem Sokha. La incapacidad de ambos dirigentes de llegar a un acuerdo puede suponer un regalo para el CPP puesto que debilita de forma considerable a la oposición, fragmentándola y favoreciendo, de esta manera, la continuidad del CPP en el poder.

Las elecciones locales de junio del 2022 han demostrado la existencia de un fuerte movimiento democrático de apoyo a la oposición. El Candlelight Party de Rainsy consiguió 2.119 de las 11.622 comunas que estaban en juego haciéndose con un 18 % del voto total. A pesar de que el CPP obtuvo el 80 % de las comunas los resultados del CP son positivos teniendo en cuenta las dificultades con las que se encuentra la oposición para desarrollar su campaña y puede ser un indicio de los resultados de las elecciones generales de 2023[11].

Varias incógnitas quedan en el aire. La primera es si Hun Sen será el candidato del CPP en 2023 o si por el contrario, procederá a entregar su puesto a su hijo en 2028 dándole más tiempo para acumular experiencia. La segunda es el futuro del líder opositor Kem Sokha y su rol político tras su proceso judicial. Finalmente, habrá que ver cuáles son los planes del gobierno respecto del Candlelight Party, es decir, si se le permite continuar su actividad política o si se procede a ahogar y disolver al partido tal y como ocurrió con el CNRP en 2017.

Por su parte, Tailandia sigue sumida en una crisis política que ya dura más de dos décadas y que se inició con la elección de Thaksin Shinawatra en 2001 y su posterior derrocamiento en 2006. Al igual que en países vecinos, en Tailandia el modelo que se impuso con la constitución de 2017 fue un modelo autoritario dirigido por el ejército tailandés que durante estos años ha intentado sofocar los intentos de la oposición por

[10] Khmer Times. «Hun Manet unanimously elected to be the future Prime Minister». Disponible en: https://www.khmertimeskh.com/50994699/hun-manet-unanimously-elected-to-be-the-future-prime-minister/
[11] AP News. «Cambodian ruling party scores big win in local elections». Disponible en: https://apnews.com/article/hun-sen-cambodia-elections-government-and-politics-local-891854f5162cde23756003fd4fbc7f6b

forzar cambios institucionales que permitiesen una mayor liberalización tras las elecciones fraudulentas de 2019.

Un mes después de la última moción de censura, la oposición consiguió que la Corte Constitucional suspendiese cautelarmente el mandato de Prayuth. La oposición consideró que este había agotado los ocho años de mandato permitidos por la constitución de 2017 al haber sido nombrado primer ministro tras el golpe de Estado de 2014. Por su parte, los abogados de Prayuth consideraron que los ocho años no comenzaron en 2014 sino en 2019 o, como muy pronto, en 2017 tras la promulgación de la constitución. La Corte falló a favor de considerar que los ocho años comenzaron en 2017 lo que impediría un mandato de Prayuth más allá de 2025.

Lo cierto es que, independientemente del candidato que encabece la lista del partido promilitar, los partidos opositores parecen encaminados a una victoria en las urnas. A pesar de que las elecciones a la gobernación de Bangkok no se pueden considerar como un adelanto de las elecciones nacionales, no es menos cierto que la victoria aplastante del ex ministro de Transportes del Pheu Thai Party (un partido en la órbita del clan Shinawatra) da indicios del notable descontento de los ciudadanos con la coalición gubernamental[12].

Además del Pheu Thai Party, el campo opositor se ha visto ampliado con el Move Forward Party que, tras la ilegalización del Future Forward Party, se convirtió en una alternativa más radical al gobierno militar y cuyo electorado es mayoritariamente joven. Los dos principales partidos que apoyan al Palang Pracharath[13] parecen tener tendencias opuestas. Mientras que el partido Bhumjaithai está creciendo en popularidad y expectativas electorales, el Partido Democrático está experimentando una desaceleración y una pérdida de votos en sus feudos tradicionales del sur del país. Si se cumplen los pronósticos electorales el apoyo del Bhumjaithai podría ser decisivo a la hora de elegir al próximo primer ministro.

El problema al que se enfrenta Tailandia, sin embargo, va más allá de los números necesarios para obtener una mayoría en la Asamblea Nacional o para formar una coalición. El nivel de polarización al que ha estado sometido el país durante estas dos

[12] Reuters. «Bangkok votes in new governor for first time in nine years». Disponible en: https://www.reuters.com/world/asia-pacific/bangkok-votes-new-governor-first-time-nine-years-2022-05-22/
[13] El Palang Pracharath Party es un partido tailandés conservador fundado por un excoronel próximo a Prayuth Chan-o-cha.

últimas décadas ha hecho que sea cual sea el resultado de las urnas el resultado más probable sea un bloqueo político. Durante los próximos meses habrá que observar la actitud del gobierno hacia los partidos opositores. Si la amenaza de perder el control se va haciendo cada vez más probable cabe la posibilidad de que se inicien maniobras institucionales para ilegalizar partidos o a sus candidatos. Si el voto ciudadano se traduce en una victoria de la oposición no se puede descartar un nuevo golpe de Estado que reponga a la junta militar en el poder lo que no haría sino acrecentar la inestabilidad política en el país. En definitiva, Tailandia se enfrenta a una situación muy complicada puesto que, por un lado, el actual sistema político no es percibido como legítimo por la oposición al haber sido impuesto tras el golpe de Estado y, por otro lado, cualquier victoria de la oposición es percibida por las esfera militares como una amenaza a su posición. Ello ha derivado en una incapacidad de los actores políticos de llegar a acuerdos sumiendo al país en la incertidumbre en el peor de los momentos.

Indonesia, Malasia y Filipinas

El último grupo de países poseen un sistema democrático que adolece de una serie de carencias que han provocado su inclusión en el Democracy Index de *The Economist* como democracias imperfectas[14]. Estos países tienen serios problemas que han derivado en una polarización política. El aumento de la intolerancia religiosa en Indonesia, las políticas étnicas en Malasia, la apropiación de la estructura estatal por parte de unas élites partidistas, la inefectividad gubernamental o la añoranza de los regímenes autoritarios de antaño en Indonesia y Filipinas son algunos factores que han generado división política y un declive en la percepción de la democracia entre los ciudadanos.

Indonesia, la tercera democracia más poblada del planeta, ya comienza a prepararse para los comicios que tendrán lugar en febrero de 2024 y que prometen ser tanto o más polarizadores que los que se celebraron en 2014 y 2019. El actual presidente Joko Widodo tiene prohibido buscar un tercer mandato y, a pesar de ello, se había especulado con la posibilidad de hacer una excepción o de alargar su segundo mandato lo cual

[14] *The Economist.* «Democracy index 2021: The China challenge». Disponible en: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/

hubiera supuesto la culminación de una senda política que ha ido acrecentando sus tendencias autoritarias.

La política en Indonesia ha ido radicalizándose y haciéndose más divisiva con el paso de los años fruto de una mayor influencia de los grupos islámicos más conservadores en la política y por la utilización de la religión como un arma electoral usada para desacreditar a los oponentes. Tales actuaciones alcanzaron su clímax durante las elecciones de 2014 y, especialmente, durante las elecciones a gobernador de Jakarta. En estas últimas uno de los candidatos, Basuki Tjahaja Purnama (más conocido como Ahok), sufrió una campaña de desprestigio con acusaciones de blasfemia contra el Corán que acabó con su candidatura y que le valió una pena de dos años de prisión.

La maquinaria electoral de los partidos indonesios ya se ha puesto en marcha en busca de candidatos. Las encuestas muestran a tres candidatos preferidos por la ciudadanía: Anies Baswedan (gobernador de Jakarta), Ganjar Pranowo (gobernador de Java Central) y Prabowo Subianto (ministro de Defensa)[15]. Este último ya fue candidato a las elecciones presidenciales de 2014 y 2019 y tiene un fuerte perfil autoritario. Sus campañas electorales se han caracterizado por los ataques a otros candidatos por no ser suficientemente islámicos, por ser comunistas o cristianos fomentando de esa manera las divisiones religiosas y políticas en el país, además de haber sido acusado por Human Rights Watch por violaciones de los derechos humanos en Timor Este[16].

Para Malasia, un país acostumbrado al gobierno de un partido único, los dos últimos años han sido de una inestabilidad excepcional. El monopolio del poder por parte de la UMNO (United Malays National Organisation) se quebró en el año 2018 cuando el gobierno de Najib Razak acosado por los escándalos de corrupción fue derrotado por la coalición Pakatan Harapan encabezada por el ex primer ministro Mohammad Mahathir. La lentitud en la aplicación de las reformas o la incapacidad o falta de voluntad de iniciarlas generó una creciente insatisfacción en la ciudadanía y la tensión interna de la coalición llevó a la implosión de la misma a los 22 meses de alcanzar el poder. Tras los eventos de 2020, que provocaron la dimisión del primer ministro Mahathir, se han sucedido otros dos gobiernos. Uno bajo la coalición Perikatan Nasional liderada por

[15] Independent Observer. «Indikator Politik Indonesia Poll: Prabowo Subianto's electability takes lead». Disponible en: https://observerid.com/indikator-politik-indonesia-poll-prabowo-subiantos-electability-takes-lead/
[16] Human Rights Watch. Indonesia: Backsliding on Rights. Disponible en: https://www.hrw.org/news/2020/01/14/indonesia-backsliding-rights

Muhyiddin Yassin que duró 17 meses y el actual gobierno de Ismail Sabri Yaakob que ha supuesto la vuelta de la UMNO y del Barisan Nasional al gobierno.

La política malaya ha ido polarizándose por la pervivencia de las políticas exclusivistas y supremacistas basadas en el 'ketuanan melayu' (señorío malayo) que consideran a los malayos como el grupo étnico preeminente y que discriminan a las minorías china e india. Además, al igual que en Indonesia, el islamismo tiene una presencia cada vez mayor y ha sido utilizado como un arma política para atizar los miedos y los resentimientos de la mayoría de la población frente a los partidos secularistas. A diferencia de Indonesia, en Malasia no hay un candidato autoritario, aunque no es descartable que en el medio plazo pueda surgir dada la compleja situación económica que se presta a medidas radicales y dado que, según una encuesta del Merdeka Center, un 47 % de los jóvenes considera que un líder fuerte es necesario para poner orden y aportar estabilidad[17].

Las elecciones en Filipinas devolvieron a la dinastía política de la familia Marcos al palacio de Malacañang. La victoria de Marcos Jr. no es sino la consecuencia natural de un patrón iniciado con la presidencia de Rodrigo Duterte cuya victoria electoral se basó en una plataforma de mano dura contra la droga, las guerrillas o la corrupción política. Esta vez la victoria de Marcos Jr. se ha basado en la añoranza de una supuesta época dorada en la historia de Filipinas durante la dictadura de Ferdinand Marcos. En ambos casos, la insatisfacción ciudadana con la política, la criminalidad derivada del tráfico de drogas y la coyuntura económica generada por la crisis del COVID-19 son factores que han favorecido la aparición de candidatos con discursos autoritarios que han deteriorado aún más el estado de la democracia en Filipinas. Si bien no es de esperar que el sistema democrático filipino quiebre, sí que es cierto que los ataques a la libertad de prensa, la continuación de la guerra contra las drogas comenzada por Duterte, su rechazo a reincorporar a Filipinas a la Corte Penal Internacional y su discurso revisionista respecto de la dictadura de su padre no inducen a pensar en una mejoría de la salud democrática de Filipinas durante la presidencia de Marcos Jr.

[17] Merdeka Center. *Muslim Youth Survey 2022*. Disponible en: https://sistersinislam.org/wp-content/uploads/2022/06/Muslim-Youth-Survey-2022-News-Release.pdf

Singapur

Dentro del sudeste asiático, Singapur destaca como un modelo de desarrollo y de éxito económico que ha transformado a un país cuya situación inicial tras la independencia era extremadamente precaria, tanto política como socialmente. Es el país más desarrollado, con la economía más interconectada y abierta y con los estándares de vida más elevados de la zona. El sistema político establecido y perpetuado por el PAP[18] desde la independencia ha sido calificado por los analistas como un régimen electivo autoritario o democracia iliberal[19].

A pesar de los tímidos avances de la oposición en el Parlamento el PAP cuenta a su favor con una serie de circunstancias que han facilitado tradicionalmente su victoria en las urnas.

En primer lugar, si por algo destaca el PAP es por ser un partido cohesionado y poco dado al faccionalismo y a la fragmentación. La escisión del Barisan Sosialis les llevó a crear una estructura que penalizaba las visiones contrarias a la línea oficial y que favorecía la cohesión interna mediante ascensos[20]. Además, el sistema electoral de Singapur castiga severamente a los partidos pequeños por lo que las posibles escisiones se encuentran con un escenario adverso en los comicios. A su vez, la elección consensuada del líder del partido evita las luchas faccionales que podrían debilitar la estructura interna.

Otra ventaja es el control que ha tenido el PAP sobre el Estado desde su creación lo que le ha permitido infiltrarse y reclutar candidatos en todos los niveles de la Administración y de las instituciones. Esto les ha permitido dar un incentivo a los funcionarios incrementando la lealtad de la Administración hacia el PAP y obtener a los mejores candidatos posibles, privando a la oposición del capital humano presente en la función pública.

Además, el control por parte de la Oficina del primer ministro sobre el Departamento Electoral ha permitido al PAP reconfigurar constantemente las circunscripciones electorales incurriendo en una práctica común en Singapur y en otros Estados como

[18] People's Action Party.

[19] LEVISTKY, Steven y WAY, Lucan. «The Rise of Competitive Authoritarianism. Elections Without Democracy». Disponible en: https://scholar.harvard.edu/levitsky/files/SL_elections.pdf

[20] TAN, Netina. «Minimal Factionalism in Singapore's People's Action Party», *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 39(1). 2020, 124–143.

Estados Unidos conocida como *gerrymandering*, esto es, la modificación de la circunscripción para asegurar la victoria del partido gobernante diluyendo la concentración del voto de la oposición en las urnas e impidiendo que realicen campañas electorales efectivas. En tercer lugar, el sistema electoral de Singapur está basado en el denominado *first-past-the-post* que ha permitido al PAP gozar de amplias supermayorías en el Parlamento legislando sin necesidad de tener en cuenta a la oposición ni de buscar un consenso a sus políticas. Además de los obstáculos electorales impuestos, el PAP se ha caracterizado por utilizar estrategias judiciales para ahogar financieramente a los candidatos de la oposición y descalificarlos en los comicios.

Otro factor importante a tener en cuenta ha sido la tradicional desestructuración y fragmentación de la oposición en múltiples partidos que han sido incapaces de presentar una alternativa creíble al PAP. Además, la propia dinámica social de Singapur ha favorecido que los partidos de la oposición tengan propensión a acercar sus posiciones políticas a las del PAP. Este fenómeno electoral que tiene lugar en Singapur fue analizado por Steven Oliver y Kai Ostwald en su artículo «Explaining Elections in Singapore: Dominant Party Resilience and Valence Politics» donde explicaban cómo la percepción de credibilidad del PAP era un elemento crítico que influía, y continúa influyendo, en las decisiones electorales del votante singapurense[21]. A pesar de los avances que la oposición viene realizando en los últimos años, lo cierto es que nada hace pensar a corto plazo, en la posibilidad de un gobierno que no sea del PAP.

Razones para la supervivencia del autoritarismo en el sudeste asiático

Uno de los factores más decisivos en todo este proceso es la desmesurada influencia que los ejércitos ejercen sobre los sistemas políticos en la región. Como señala Kurlantzick «la mayoría de países, como Indonesia, Myanmar, Pakistán o Tailandia, nunca se esforzaron por recortar los poderes internos de sus ejércitos, establecer un control civil sobre las fuerzas armadas o reducir de forma permanente la influencia política de los militares»[22]. Ese poder político también se ha expandido a la economía puesto que en varios países el ejército es uno de los principales actores económicos. En

[21] OLIVER, S. y OSTWALT, K. «Explaining Elections in Singapore: Dominant Party Resilience and Valence Politics». *Journal of East Asian Studies*, 18 (2). 129-156. Disponible en: https://www.academia.sg/wp-content/uploads/2020/06/Oliver-and-Ostwald-2018-Valence-Politics.pdf

[22] KURLANTZICK, J. «The Revival of Military Rule in South and Southeast Asia», Council on Foreign Relations. Disponible en: https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/Kurlantzick-RevivalMilitaryRule_0.pdf

Myanmar, Tailandia o Indonesia los ejércitos controlan numerosos sectores económicos, desde el sector bancario hasta el turístico.

Otra de las razones del retorno del autoritarismo en la región ha sido la debilidad de los Estados y de sus instituciones. Esto ha generado un caldo de cultivo perfecto para soluciones populistas y autoritarias como ocurrió con Rodrigo Duterte en Filipinas. La idea de un hombre fuerte que vuelva a poner orden y devuelva al país a una prosperidad perdida ha sido ampliamente utilizada, favoreciendo la aparición de partidos y candidatos autoritarios.

A nivel internacional dos factores han permitido la expansión del autoritarismo. El primer factor es la debilidad de la ASEAN a la hora de promover la democracia y los derechos humanos en la región. A pesar de que entre los propósitos de la Carta de la ASEAN se encuentra la promoción de la democracia, la inclusión dentro de la organización de países autoritarios ha diluido cualquier esfuerzo institucional por mejorar la situación de la democracia y los derechos humanos en la zona. El segundo factor es la competición ideológica que se está librando en el sudeste asiático entre dos visiones opuestas: la estadounidense y la china. Países autoritarios como Myanmar, Camboya o Laos han encontrado en China un modelo de gobierno y de desarrollo. También han encontrado en China y en otros Estados autoritarios como Rusia a socios que les han ofrecido cobertura internacional frente a sanciones.

Conclusión

La dificultad para consolidar la democracia en el sudeste asiático ha sido una constante en las últimas décadas. Las expectativas de un proceso continuo de apertura y liberalización desde finales de los años 80 se han visto truncadas por un conjunto de factores fuertemente arraigados a nivel regional y también en cada uno de los países. En, prácticamente, todo el sudeste asiático se puede apreciar una erosión de los sistemas democráticos y del respeto por los derechos humanos que ha encontrado en Myanmar su ejemplo más claro y extremo. Si en aquel momento la transición fue de autoritarismo a democracia, en los últimos años la tendencia es la contraria.

La constante amenaza bajo la que vive la democracia va a dibujar un panorama político muy complicado en el sudeste asiático especialmente cuando a ello se suman otras dinámicas como la crisis económica provocada por el COVID-19, la inflación o las distorsiones comerciales generadas por la lucha que están librando China y Estados Unidos en la región.

*Borja Llandres Cuesta**
Abogado y analista de riesgo político

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

05/2023 17 de enero de 2023

Javier López Campos *

La doctrina soviética de las operaciones profundas: desde la URSS hasta la Rusia actual

La doctrina soviética de las operaciones profundas: desde la URSS hasta la Rusia actual

Resumen:

En el periodo 1929-1936, sucesivas publicaciones doctrinales soviéticas y libros elaborados por autores próximos al círculo de Mijaíl Tujachevski, como Alexander Svechin, Vladímir Triandafillov y Georgii Isserson, fueron aquilatando un concepto en aquel momento novedoso que calificaron como *operaciones profundas.* Posteriormente, este cuerpo doctrinal se aplicó en distintas operaciones de la Segunda Guerra Mundial (II GM), como fue el caso de Bagration.

En la actualidad, la Federación de Rusia ha participado en diferentes conflictos —entre los cuales destacan Georgia y Ucrania—, lo que ha generado debate sobre la vigencia del cuerpo doctrinal mencionado, cuya aplicación antaño resultó exitosa.

Palabras clave:

Operaciones profundas, operaciones en profundidad, ámbito cognitivo, PU-36, PU-29, Tujachevski, Isserson, Svechin, nivel operacional, arte operacional ruso, Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia, *maskirovka.*

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The soviet doctrine of deep operations: from USSR to Russia

Abstract:

Between 1929 and 1936, successive Soviet doctrinal publications and books by authors such as Alexander Svechin, Vladimir Triandafillov and Georgi Isserson, close to the circle of Mikhail Tujachevski, they gave birth on a new concept written, which they would define as deep operations. During World War II (WWII) this doctrine was applied in various operations such as "Bagration".

At present, the Russian Federation has been involved in various conflicts such as Georgia and Ukraine, which has led to debate about the validity of the doctrine, whose application was successful in the past.

Keywords:

“Deep operations”, “deep batlle”, “New Type Warfare”, cognitive scope, PU-36, PU-29, Tujachevski, Isserson, Svechin, operational level, russian operational art, Russian National Security Strategy, maskirovka.

> No puedo adelantarle las acciones de Rusia. Es un acertijo, envuelto en un misterio, dentro de un enigma, pero quizá haya una clave. La clave es el interés nacional de Rusia.
>
> WINSTON CHURCHILL (1874-1965), político y militar

Los periodos revolucionarios, además de fraguar nuevas ideas que cambian a las sociedades en su conjunto, ofrecen oportunidades para abordar problemas con enfoques disruptivos. Svechin y el arte operacional soviético, Tujachevski y Triandafillov con el concepto de batalla y operaciones profundas e Isserson como elemento vertebrador son claros ejemplos de una forma completamente diferente de abordar la problemática operacional suscitada durante la guerra posicional o de trincheras (I GM).

Sustentados en Clausewitz y el marxismo como pilares fundamentales y conexos, además de en las lecciones aprendidas en periodos previos, las contribuciones de los prominentes oficiales soviéticos se plasmaron en las PU-29 y PU-36, que a la postre ofrecieron el marco doctrinal que tardíamente y a pesar del sistema resultó célebre para la URSS.

Desde una aproximación a la teoría del realismo político en las relaciones internacionales (RRII) y teniendo muy presente el paradigma clausewitziano de que la naturaleza de la guerra es inmutable, los conflictos actuales en los que está inmersa la Federación de Rusia ineludiblemente son ejemplos de que su carácter es cambiante y adaptable a la situación.

No obstante, la visión largoplacista y el continuismo soviético-ruso —evidenciado en conceptos como la percepción del enemigo como un sistema de sistemas, la simultaneidad operativa, el multidominio y la *maskirovka*— ofrecen nexos y, a su vez, una evolución doctrinal con una gran preponderancia del factor operacional información.

En este artículo se analizan los conceptos fundamentales de la doctrina originaria para posteriormente ofrecer indicios de su aplicación durante los acontecimientos actuales. El texto finaliza con una serie de conclusiones siempre formuladas desde la prudencia y teniendo muy presente que la información sobre los conflictos en curso pudiera no ser completa hasta que estos lleguen a su fin.

La doctrina primigenia

Históricamente, la ofensiva del general Alexéi Brusílov contra las líneas austrohúngaras del 4 de junio de 1916[1] constituyó una campaña decisiva en la victoria soviética durante la I GM. Su alto coste en vidas —más de un millón de personas durante el mes de junio y dos millones en noviembre— a la postre generó un efecto multiplicador del descontento y conformó el germen de la revolución que acabaría definitivamente con los Romanov. A la par, esta ofensiva es una de las ocasiones primigenias en las que se tiene constancia de la aplicación práctica del concepto de profundidad en las operaciones, incluso antes de que formalmente se hubiera desarrollado como noción doctrinal.

El general Brusílov, al mando de los cuatro ejércitos que conformaban el frente suroeste del Imperio ruso, aplicó la mayor potencia de combate en los puntos donde el enemigo era más débil para romper su dispositivo y posteriormente, tras un rápido avance, alcanzar sus objetivos a la máxima profundidad. Todo ello vino precedido de una preparación protagonizada por el fuego, violenta, precisa y breve, urdida con el fin de que el enemigo no dispusiera de mucho tiempo para reaccionar con sus reservas y causar los efectos necesarios y suficientes para la ruptura del frente[2].

Gracias a la experiencia acumulada en campañas imperiales fallidas, cuando el Ejército Rojo de Obreros y Campesinos (RKKA) se conforma, la movilización de antiguos oficiales[3] zaristas *voenspetzy* es aceptada a pesar de no ser del agrado del régimen revolucionario, ya que el Ejército Rojo negaba en ciertos aspectos la tradición militar imperial. Aunque ni Trotsky ni Lenin tenían una fe ciega en dichos oficiales y les asignaban comisarios políticos como observadores, el reclutamiento de especialistas burgueses se consideraba esencial para la supervivencia del régimen. Es precisamente en este periodo cuando se inicia una gran actividad doctrinal, fraguándose los mimbres de la ciencia militar soviética y su interconexión ideológica y política.

---

[1] TUNSTALL, Graydon A. «Austria-Hungary and the Brusilov Offensive of 1916», *The Historian*, vol. 70, n.º 1. Febrero de 2008, pp. 30-53. Disponible en: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1540-6563.2008.00202.x [consulta: 16/1/2022].

[2] LOGROÑO, Miguel Ángel. «Cabalgando entre revoluciones», en AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico y GONZÁLEZ MARTÍN, Andrés (eds.), *Estrategia. Una forma de pensar* (1.ª ed.). Sílex, Madrid, 2022.

[3] KIPP, Jacob W. «Lenin and Clausewitz: The militarization of Marxism, 1914-1921», *Military Affairs,* vol. 49, n.º 4. Octubre de 1985. Disponible en: https://www.clausewitzstudies.org/bibl/Kipp-MilitarizationOfMarxism.pdf [consulta: 16/3/2022].

Con una visión prospectiva, se trata sobre todo de ofrecer soluciones a los problemas operacionales que primeramente había tenido el Ejército Imperial y posteriormente el RKKA: la falta de movilidad y de capacidad de maniobra en un teatro de operaciones (TO) estancado y posicional y la creciente relevancia de las operaciones sucesivas, dada la imposibilidad de destruir al enemigo en una sola acción. Estas constituyeron experiencias de vida para Tujachevski no solo en la guerra civil (1917-1923) sino también durante la I GM, y a ellas responde Triandafillov en su trabajo *La naturaleza de las operaciones de los ejércitos modernos.* En dicho trabajo, además de observarse el embrión del concepto de operaciones profundas, adquiere protagonismo el de armas combinadas, pues se le da gran importancia a la utilización de carros de combate apoyados por la fuerza aérea y a la extensión de las ofensivas a una profundidad de 100 a 150 kilómetros, entre otras cuestiones.

Pero quizá todo este desarrollo no tendría sentido sin la figura de Svechin, quien en 1923 ya utilizaba la expresión *arte operacional* en sus disertaciones académicas[4], articulando un nuevo marco para los niveles de la guerra. Tal y como él mismo dijo: «Las batallas son los pasos con los que se ejecutan los trayectos operacionales, siendo la estrategia la que marca el camino a seguir»[5], observación hoy en día plenamente vigente en la doctrina nacional y de la OTAN[6].

Isserson y la evolución del arte operacional

Pero el aglutinador de estos novedosos conocimientos resulta ser Isserson. En su tratado *La evolución del arte operacional* se afianzan los conceptos de batalla profunda, operaciones profundas y nivel operacional, que alcanzan su clímax con la publicación en 1936 del *Manual provisional de campaña* (PU-36) o de las *Regulaciones del servicio de campo,* del cual el lituano fue editor, autor y coordinador[7].

[4] KIPP, Jacob W. (ed.). «Foreword», en TRIANDAFILLOV, Vladimir, *The nature of the operations of modern army*. Routledge, 1994, p. XIV.
[5] SVECHIN, Aleksandr. *Strategy* (4.ª ed.). Kent D. Lee, Minnesota, 1927, p.325.
[6] Hay que indicar que la primera evidencia doctrinal sobre el nivel operacional encontrada en el marco de una nación integrante de la OTAN se corresponde con el *Manual de campo del ejército de los EE. UU.* de 1982 (KELLY, Justin. y BRENNAN Mike. *Alien: How Operational Art devoured strategy.* Strategic Studies Institute, septiembre de 2009, pp. 1-128. Disponible en: https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2009/ssi_kelly-brennan.pdf [consulta: 14/2/2022].
[7] ISSERSON, Georgii. *The Evolution of Operational Art* (2.ª ed.). Military Bookshop, Kansas, 1936.

Así, desde una aproximación predominantemente ofensiva, las operaciones profundas reciben dicha denominación por disponer de cuerpos generadores de esfuerzos tanto simultáneos como sucesivos que aplican una gran potencia de combate durante momentos muy localizados y determinados en espacio y tiempo. Estos generan un efecto multiplicador en toda la profundidad del dispositivo adversario, con la consiguiente sorpresa entre las fuerzas enemigas previa a su destrucción[8].

Para realizar esta combinación de esfuerzos según la secuencia prevista y que se integren de forma sinérgica conforme a los factores operacionales (fuerza, espacio, tiempo e información), Isserson propone la distribución de la fuerza en cuatro escalones. Así pues, la concepción soviética de las operaciones ya no sería una cadena rota de batallas interrumpidas, sino más bien una cadena continua de esfuerzos de combate fusionados a lo largo de toda la profundidad del dispositivo adversario, conformando, en palabras de Isserson, «un vasto mar de fuego y combate»:

- El primero de los escalones estaría compuesto prioritariamente por unidades aéreas: formaciones de combate aire-aire y combate aire-tierra para obtener la superioridad en el aire y degradar las capacidades adversarias mediante acciones de ataque a tierra, esenciales para la consecución de una ventaja inicial.
- El segundo escalón o escalón de ataque efectuaría la ruptura del frente enemigo y estaría compuesto por fuerzas de gran potencia de combate, que ocuparían una amplia línea y actuarían a lo largo de las líneas operativas exteriores[9]. Las unidades combinadas de carros de combate, artillería e infantería ofrecen capacidades que permiten una solución a esta cuestión operacional.
- El tercer escalón o escalón de avance estaría compuesto por fuerzas acorazadas, que ejecutarían el esfuerzo principal de las operaciones profundas en las líneas interiores explotando de forma agresiva la perforación conseguida en el frente enemigo hasta alcanzar su retaguardia, afectando a las capacidades de mando y control (C2) y logísticas del adversario y capturando los objetivos previamente identificados[10]. Los grupos móviles que conforman este tercer escalón, principalmente unidades motorizadas y la caballería mecanizada, poseen

[8] LOGROÑO, Miguel Ángel. *Op. cit*.
[9] ISSERSON, Georgii. *Op. cit.,* p. 70.
[10] *Idem.*

características tácticas diferentes a los escalones de ataque y además crean las condiciones para convertir el éxito táctico en operacional. Entre sus objetivos figurarían: fijar las reservas del enemigo, rodear fuerzas, ocupar objetivos relevantes para las fuerzas de seguimiento, perseguir al enemigo en retirada, interrumpir el C2, desorganizar la retaguardia adversaria y derrotar sus reservas operativas[11].

- Finalmente, el cuarto escalón o escalón de reserva ejecuta misiones de consolidación de los objetivos alcanzados por el tercer escalón y contribuye a la destrucción de la fuerza adversaria. Para ello, resulta primordial que el escalón de avance previamente aísle por completo al enemigo, porque, si no es así, se afrontaría una nueva ruptura[12].

En la siguiente imagen se puede observar el referido escalonamiento.

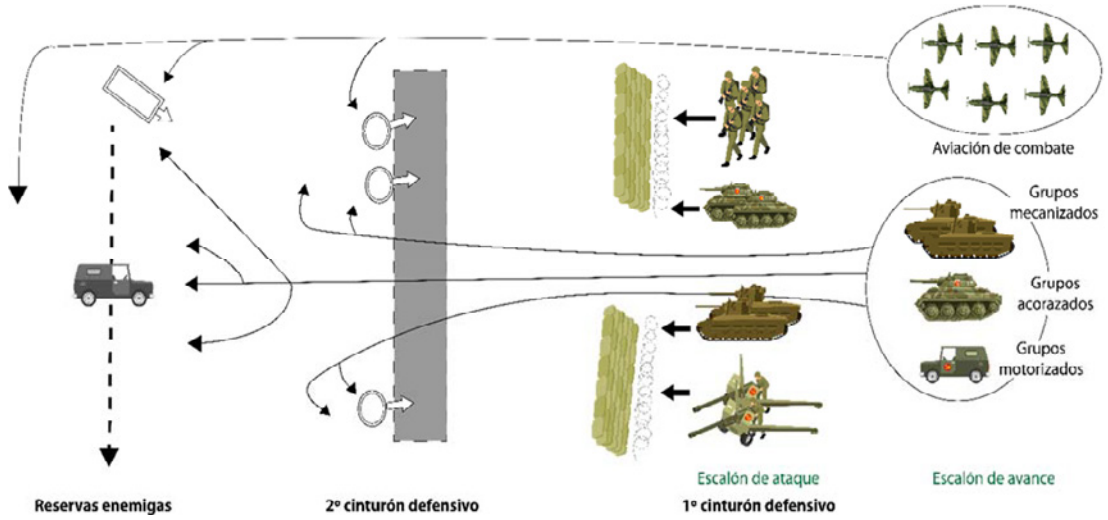


Figura 1. Formación genérica de fuerzas propias e implicaciones sobre las enemigas con respecto a la ejecución y el desarrollo de las operaciones profundas
Fuente: Elaboración propia a partir de ISSERSON, Georgii. *Op. cit.,* p. 11.

La operación Bagration

Las purgas estalinistas afectaron a los padres intelectuales de las operaciones profundas y durante un periodo su aplicación práctica podía ser motivo de muerte o ingreso en un gulag.

[11] BLUMENSTOCK, Elvis. *A look at soviet Deep Operations: Is there an amphibious Operational Maneuver Group in the Marine Corps' Future?* CSC, 1994, p. 7. Disponible en: https://www.semanticscholar.org/paper/A-Look-at-Soviet-Deep-Operations%3A-Is-There-an-Group-Blumenstock/1d8e7d742a6a6a828160eafcbd22b8c08d4f0dfe [consulta: 7/4/2022].
[12] ISSERSON, Georgii. *Op. cit.,* p. 101.

Sin embargo, el concepto teórico volvió a ver la luz y a gozar de éxito entre el 20 y el 31 de agosto de 1939, durante la guerra fronteriza soviético-japonesa que culminó en la batalla de Jaljin Gol[13].

Las fuerzas de la URSS al mando del comandante Zhúkov, tras obtener la superioridad aérea y neutralizar las posiciones japonesas del primer escalón, rompieron el dispositivo japonés con infantería apoyada por carros de combate. Posteriormente, la Séptima Brigada Acorazada atacó los objetivos en profundidad previamente marcados.

Sin embargo, es en Bagration, una de las operaciones decisivas de la II GM, donde se evidencia el éxito de su aplicación práctica. Así, en un primer análisis de la operación, la diferencia soviética en términos de fuerzas podría antojarse el detonante del éxito: una proporción de 3 frente a 1 en hombres y de 6 frente a 1 en medios[14]. No obstante, disfrutando antaño de dicha superioridad, aunque en términos no exactamente iguales, la URSS no había sido capaz de superar al mismo enemigo en al menos una decena de ocasiones entre diciembre de 1943 y marzo de 1944[15].

La importancia del periodo inicial del conflicto, el ámbito cognitivo y el arte de la *maskirovka* ofrecían soluciones determinantes que los ejércitos masivos otrora no habían sido capaces de aprovechar, pero que ahora la doctrina de las operaciones profundas brindaba. En este sentido, cada operación se llevó a cabo en el contexto de un «plan de decepción» que abarcaba toda la campaña y era coordinado por el Stavka. Cada plan tenía una premisa: sorprender al enemigo no permitiéndole conocer el cuándo, el dónde y el cómo de la ofensiva[16].

Así, partiendo de que las principales ofensivas soviéticas se habían producido en el frente sur, concretamente en Ucrania, el alto mando del Ejército alemán (OKH) esperaba una ofensiva principal necesariamente en esa dirección. Sin embargo, aprovechando la debilidad política de los aliados alemanes, el Stavka había decidido meses antes atacar

[13] GLANTZ, David. *Soviet military operational art: In pursuit of deep battle.* Frank Cass and Company Limited, Nueva York, 2012, p. 90.
[14] CONNOR, William M. *Análisis de operaciones de ataque profundo: operación Bagration (Bielorrusia, 22 de junio - 29 de agosto de 1944.* Ediciones de la Guerra, 2010, p. 36. Disponible en: https://studylib.es/doc/6003021/an%C3%A1lisis-de-operaciones-de-ataque-profundo [consulta: 2/2/2022]
[15] GLANTZ, David y HOUSE, Jonathan. *Choque de titanes. La victoria del Ejército Rojo sobre Hitler* (1.ª ed.). Desperta Ferro, Madrid, 2017, p. 240.
[16] GLANTZ, David. *Op. cit.,* p. 146.

al norte —concretamente en Bielorrusia— y había elaborado un plan de decepción, haciendo más creíbles las coherentes previsiones alemanas[17].

Mediante la simulación de una gran concentración de fuerzas en la zona sur del frente a través de movimientos de ferrocarril que fingían el transporte de unidades soviéticas y la ocultación de la concentración real en la zona norte, las previsiones del OKH se tradujeron en el inexorable ataque de al menos cinco ejércitos de carros de combate soviéticos. De hecho, el OKH despojó al Grupo de Ejércitos Centro alemán de la LVI Panzer, que constituía el 15 por ciento de sus divisiones y atesoraba el 82 por ciento de sus carros de combate, evidenciándose con ello que el engaño había funcionado[18].

A su vez, Alemania no supo ganarse a las masas de campesinos y trabajadores, algo esencial en el cuerpo doctrinal que nos ocupa[19]: después de tres años en el territorio el afecto de la población seguía recayendo del lado soviético. La URSS supo aprovechar muy bien este asunto mediante la movilización de «partisanos»[20] y la campaña de guerrillas conocida como «guerra ferroviaria», que permitió la paralización del tráfico de trenes en Bielorrusia casi por completo[21].

Todo este plan de decepción finalmente consiguió su propósito: impactar al adversario y ganar tiempo para generar unos efectos iniciales decisivos, que los alemanes después de cinco días ya no pudieron reconducir: «El gran ataque del enemigo al noroeste de Vítebsk sorprendió completamente al mando alemán […]. La inteligencia no había detectado allí ninguna concentración de ese nivel»[22].

Finalmente, después de sesenta y ocho días, las fuerzas de la URSS, bajo el mando directo de Stalin, consiguieron destruir el Grupo de Ejércitos Centro alemán aplicando

[17] BELLAMY, Chris. *Guerra absoluta.* Epublibre, 2013, p. 572. Disponible en: https://www.ebookelo.com/ebook/35308/guerra-absoluta [consulta: 8/2/2022].
[18] MERHI, Wassim. *Through the Lens of Systems Thinking: Operation Bagration and the Insights on Contemporary Operational* (tesis de final de máster). Fort Leavenworth, Kansas, 2019, p. 26. Disponible en: https://apps.dtic.mil/sti/citations/AD1083593 [consulta: 2/2/2022].
[19] FOREIGN BROADCAST INFORMATION SERVICE (FBIS). *Provisional Field Regulations for the red Army (PU-36).* 1986. Disponible en: https://es.scribd.com/doc/40835559/Red-Army-1936-Field-Service-Regulations [consulta: 7/12/2021].
[20] Denominación que recibe la población civil organizada parte de un grupo clandestino que actúa contra un ejército invasor. Se estima que más de 140.000 personas integraron las ciento cincuenta brigadas y los cuarenta y siete destacamentos independientes de Bielorrusia (BELLAMY, Chris. *Op. cit.*, p. 574).
[21] DÍAS, Fernando. «Bagration, el ocaso de la Wehrmacht», *La Contra Historia*. 31 de diciembre 2017. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=AzgyXj4LUYs [consulta: 25/1/2022].
[22] NIEPOLD, Gerd. *Battle for White Russia: The Destruction of Army Group Centre June 1944.* Pergamon-Brassey's International Defense Publishers, McLean (Virginia), 1987, p. 73.

los conceptos doctrinales de las operaciones profundas[23]. Las unidades mecanizadas fueron empleadas a una profundidad de entre 100 y 150 kilómetros y las unidades acorazadas realizaron ataques más profundos aún contra objetivos situados a entre 200 y 250 kilómetros. En tres semanas, las unidades del Ejército Rojo habían avanzado entre 300 y 400 kilómetros. En cinco semanas, el Ejército Rojo infligió más bajas entre las filas alemanas que la batalla de Stalingrado en sus tres meses de duración[24]. En definitiva, sorpresa, ritmo y profundidad, aderezados con la violencia que define a la guerra, permitieron que las fuerzas de la URSS llegasen a las puertas de Varsovia.

Posibles conexiones con la actualidad

El concepto de operaciones profundas originariamente tenía un marcado carácter convencional y su puesta en práctica se había vislumbrado prioritariamente —no exclusivamente— en los dominios físicos. No obstante, las formas y métodos actuales exigen respuestas en los dominios no físicos, cuyos efectos permitan alcanzar una serie de condiciones decisivas que, a su vez, contribuyan a lograr los objetivos operacionales y estratégicos.

Uno de los aspectos clave en el pensamiento militar de la Federación de Rusia, que supone elementos de continuidad con las PU-36, es la percepción del enemigo como un sistema de sistemas[25]. Esto sugiere que la profundidad requiere interacciones no solo en los dominios físicos, sino también en los no físicos. La sinergia, la fragmentación, la simultaneidad, el impulso y la decepción constituyen principios o mecanismos universales para alcanzar el «*shock* operacional»[26] y que, por lo tanto, el enemigo colapse.

Esa percepción del enemigo como un sistema multidimensional que puede ser atacado en toda la profundidad de su organización operativa utilizando el conjunto de los instrumentos de poder de un Estado irremediablemente desemboca en desarrollos doctrinales acordes

[23] Bien es cierto que los mandos operacionales Zhúkov y Vasilevsky fueron destacados al primer y segundo frente bielorruso. Sin embargo, la ejecución fue dirigida por el nivel político-estratégico y transferida al nivel operacional una vez iniciada la ofensiva.
[24] MERHI, Wassim. *Op. cit.*, p. 31.
[25] FRÍAS, Carlos. «Ucrania y el Ejército ruso: primeras impresiones» (Documento de Opinión, n.º 33). IEEE, 2022, pp. 1-14. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO33_2022_CARFRI_Ucrania.pdf [consulta: 4 /8/2022].
[26] NAVEH, Shimon. *In Pursuit of Military Excellence.* Frank Cass and Company Limited, Nueva York, 1997, p. 189

con el entorno operativo actual, donde el instrumento de la información ofrece soluciones en el multidominio. En palabras de Guerásimov: «El estudio de los problemas de preparación y la conducción de acciones de carácter informativo es la tarea más importante de la ciencia militar», puesto que su uso «brinda oportunidades para una influencia remota y encubierta, no solo en las infraestructuras de información críticas, sino también en la población del país»[27].

Isserson decía que las operaciones en la I GM no fueron continuas porque se ocuparon solo de la profundidad táctica del enemigo. La doctrina de las operaciones profundas, con las aportaciones de Triandafillov y Tujachevski, muestra la superación de la simultaneidad lineal por la simultaneidad operativa[28], acorde con la percepción del enemigo como un sistema de sistemas que debe colapsar en su conjunto mediante el ataque.

Los ejercicios militares realizados por la Federación de Rusia, así como los conflictos bélicos presentes, ofrecen evidencias de la aplicación práctica de esta doctrina en el entorno operativo actual. No obstante, no hay que perder de vista que cada guerra tiene su propia lógica —tal y como aseveraban Clausewitz y Svechin—, pero teniendo muy presente que para poder sostener —y ganar— una guerra los tres elementos de la «trinidad» han de estar en equilibrio: el gobierno (elemento racional), el ejército (elemento no racional) y el pueblo (elemento irracional).

[27] SVIRIDOVA, A. «Vectores de desarrollo de la estrategia militar», *Estrella Roja*, vol. 4. 2019, pp. 1-7. Disponible en: http://redstar.ru/vektory-razvitiya-voennoj-strategii/ [consulta: 29/1/2022].

[28] Característica del arte operacional definida por el empleo oportuno y sincronizado de la potencia de combate contra el sistema enemigo en una misma franja temporal para alcanzar un objetivo determinado. Adquieren gran relevancia los puntos decisivos en detrimento del espacio de batalla, ya que ayudan a retener el tempo y la iniciativa (SOMIEDO GARCÍA, Juan Pablo. «Simultaneidad operativa y su aplicación a operaciones no lineales de amplio espectro y a la lucha antiterrorista» [Documento de Opinión, n.º 85]. IEEE, 2013, pp. 1-15. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO85-2013_OperacionesAntiterroristas_JPSomiedo.pdf [consulta: 14 /2/2022].

Figura 2. Representación gráfica de los elementos que componen la trinidad de Clausewitz
Fuente: Elaboración propia.

El conflicto de Georgia en 2008 resulta ser el mejor ejemplo. Dos divisiones mecanizadas y dos aerotransportadas con apoyos de fuegos a través de dos frentes de avance distintos desbordaron las líneas georgianas en pocas horas: velocidad, contundencia, sincronización, amplitud de frente, mantenimiento del ritmo de operaciones, características todas ellas definitorias del cuerpo doctrinal descrito.

Además, hubo una zona gris previa y ciberataques que, añadidos a la violencia causada en los primeros compases del conflicto por los separatistas civiles, habrían puesto al Gobierno georgiano en un dilema: o toleraba la violencia de un movimiento separatista y, por tanto, perdía legitimidad, o bien respondía para dar protección a sus ciudadanos, pero se arriesgaba a una invasión rusa[29]. No obstante, cualquiera de las dos decisiones que tomase el Gobierno georgiano, Rusia habría conseguido su objetivo.

Igualmente, en ejercicios militares realizados durante 2017 (EZAPAD) con la finalidad de adiestrar el sistema de C2 y la interoperabilidad interarmas se identificaría la puesta en práctica de los conceptos doctrinales que nos ocupan, conexos con las operaciones profundas[30].

[29] MORRIS, Paul. *Russian Deep Operations: A Contemporary Application.* Air War College, Alabama. Disponible en: https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1107496.pdf [consulta: 16/1/2022].
[30] POULSEN, Niels B. y STAUN, Jørgen (eds.). *Russia's Military Might* (1.ª ed.). Djøf Publishing, Copenhague, 2021, p. 208. Disponible en: https://pure.diis.dk/ws/files/4534518/Russia_s_Military_Migth.pdf [consulta: 11/1/2022].

Por último, el escenario ucraniano puede ser un ejemplo práctico de su aplicación, siempre guardando las debidas reservas en los análisis sobre este conflicto, ya que todavía no ha finalizado, pasa por distintas fases e inevitablemente se encuentra sujeto a cambios. Debemos recordar que en fechas actuales nos encontramos en plena *raspútitsa,* también conocida como la estación del barro y otrora aliada del Imperio de los zares y de la URSS. Cabe subrayar sus consecuencias para la Grande Armée de Napoleón Bonaparte en 1812 o la Alemania nazi durante la II GM. Ahora estas podrían no ser tan decisivas para la Federación de Rusia por cuanto respecta a la movilidad de los carros de combate y otros vehículos. Así pues, las operaciones que se pudieran observar sobre el terreno no resultarían comparables con las del mes de febrero, al inicio del conflicto.

Al igual que en la II GM, cuando la operación Bagration fue liderada por Stalin, la denominada «operación especial» desarrollada por la Federación de Rusia en Ucrania tiene como protagonista al presidente, Vladímir Putin, con el consiguiente impacto político que pudiera suponer el fracaso militar en una operación considerada muy ambiciosa[31].

En este sentido, en el siguiente mapa se puede observar mediante simbología convencional la multiplicidad de los esfuerzos realizados por las FAS rusas en los primeros días de la ofensiva.

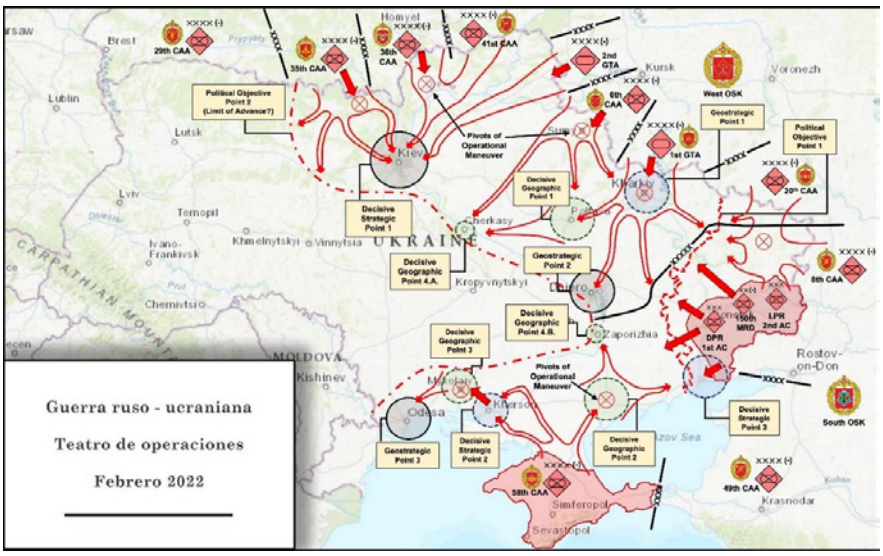


Figura 3. Análisis de los objetivos estratégicos y operacionales
de las FAS rusas en el conflicto de Ucrania
Fuente: Elaboración propia a partir de https://twitter.com/jominiw [consulta: 15/6/2022].

[31] PARDO DE SANTAYANA, José. «Rusia y la guerra de Ucrania», *¿Hacia un nuevo orden mundial?* (ciclo de conferencias). Ateneo de Santander, 22 de septiembre de 2022.

A la vista de lo reflejado en la imagen, no parece que exista una concentración de esfuerzos, más bien resultan múltiples y divergentes. Todo ello pudiera indicar que el propósito inicial ruso se encaminaba a generar un efecto *udar* o «*shock* operacional» en el sistema de C2 ucraniano: el avance del Kremlin en terrenos clave generaría distintas posibilidades de decisión en el mando que, añadidas a la poca compartimentación del territorio en el que se desarrollan las operaciones, transformarían irremediablemente dichas opciones en dilemas.

En cuanto a la aplicación de la potencia de combate, el Ejército ruso podría haber realizado una ofensiva simultánea desde cuatro ejes de progresión diferentes sobre todo el dispositivo enemigo «geográfica y funcionalmente» con el propósito de cercar al Ejército ucraniano: en el este mediante una pinza en el norte en dirección Járkov-Poltava y otra desde Crimea, con un claro protagonismo del carro de combate, pero también con la falta de un enfoque claro interarmas.

Además, no se deben olvidar los primeros compases de este conflicto, marcados por una concentración de capacidades navales en el mar Negro sobre Odesa que algunos medios de comunicación tildaron como «desembarco inminente»[32]. Pudiera tratarse de lo que doctrinalmente se conoce como demostración, ya que no supuso un empeño y un enfrentamiento directo de las fuerzas. A este hecho se une la finta que pudiera haber sido realizada sobre la capital, Kiev, con una implicación real y creíble de las fuerzas rusas. Ahora bien, se debe recordar que Kiev es una ciudad de más de tres millones de habitantes y, a la vista de la entidad y el número de los BTG rusos, parece difícil que la pudieran haber tomado[33].

[32] MAÑUECO, Rafael. «Rusia apunta ahora a Odesa», *El Comercio*. 3 de marzode 2022. Disponible en: https://www.elcomercio.es/internacional/ucrania-asegura-rusia-20220303122851-ntrc.html [consulta: 13/4/2022].
[33] FRÍAS, Carlos. *Op. cit.*, p. 11.

Conclusiones

> En política solo hay dos realidades, la de los ejércitos de los Estados y la de los pueblos en armas.
>
> FRIEDRICH ENGELS (1820-1895), escritor y filósofo.

El desarrollo doctrinal de las operaciones profundas es un hito de carácter trascendental, constituye una genialidad sin precedentes. Los brillantes estrategas soviéticos supieron adelantarse a su época y a un modo de entender la guerra en su conjunto, de forma disruptiva y con efectos sobresalientes, tal y como quedó reflejado en la II GM.

Pero la Federación de Rusia no es la URSS, Putin no es Stalin y su ejército también es diferente. Si a ello añadimos la evolución del espacio de las operaciones y la cada vez mayor relevancia de los dominios no físicos, irremediablemente los diferentes cuerpos doctrinales que pudieran haber sido exitosos en su día —así como el continuismo y el largoplacismo que han caracterizado el pensamiento soviético-ruso— invitan a pensar que la otrora célebre estrategia sigue conformando una referencia, aunque los resultados de su aplicación pudieran ser distintos.

Bien es cierto que los conflictos actuales y los ejercicios militares en los que participa la Federación de Rusia evidencian que esta doctrina no está en desuso. No obstante, los acontecimientos presentes obligan a una evolución, ya que, tal y como decía Clausewitz, la naturaleza de la guerra no cambia, pero —debemos añadir— su carácter irremediablemente es cambiante.

*Javier López Campos**
Comandante de la Guardia Civil, DEM

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

06/2023 23 de enero de 2023

Javier Medina Castro *

El espacio ultraterrestre en la defensa nacional

El espacio ultraterrestre en la defensa nacional

Resumen:

El espacio ultraterrestre se ha convertido en una parte indispensable de nuestra vida cotidiana. En este contexto, la sociedad internacional se ha hecho consciente de su valor y ha tomado partida en el desarrollo de políticas de protección para su uso, en base al incremento de los riesgos que ha supuesto el progresivo incremento del acceso al espacio exterior. De esta manera, el *corpus iuris spatialis*, todavía vigente, se va quedando, en determinada medida, obsoleto por las nuevas dinámicas de los Estados, volviéndose una necesidad real de las naciones averiguar el contexto global a partir del que elaborar futuras acciones y estrategias para no quedarse atrás en este nuevo fenómeno con una ferviente relevancia en el marco internacional. Siendo el objeto del presente artículo averiguar cuáles son esas amenazas ante las que los Estados han de brindarse una sólida protección.

Palabras clave:

Espacio ultraterrestre, *corpus iuris spatialis*, geopolítica, amenazas espaciales.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Outer space in the national defence

Abstract:

Outer space has become an indispensable part of our daily lives. In this way, international society has become aware of this reality, and the nations have taken action due to the new threats that involve a progressive increase of the uses in outer space. Moreover, the corpus iuris spatialis is becoming obsolete owing to the new dynamics of States. For that reason, outer space supposes a real need for nations to ascertain the global context from which to elaborate future actions and strategies in this new phenomenon with a progressive relevance in the international framework. For that reason, the purpose of this article is to identify those threats against which states need to provide themselves with robust protection.

Keywords:

Outer space, corpus iuris spatialis, space threats, geopolitics.

Introducción

«Para mí el aliado es la Fuerza. Y es un poderoso aliado. La vida la crea y la hace crecer. Su energía nos rodea y nos une. Nosotros dos, seres luminosos somos, no esta materia bruta. Debes sentir la Fuerza alrededor. Aquí entre tú y yo, el árbol, la roca. Por todas partes. Sí, incluso entre la tierra y la nave».

Yoda, *Star Wars*. Episodio V – El Imperio Contraataca

Desde que se produjera el fin de la Guerra Fría y, con esta, la carrera espacial, el espacio ultraterrestre[1] ha pasado por diferentes etapas. Indiferentemente de en cuál nos situásemos, todas poseen un común denominador: el incremento de su peso en las dinámicas políticas y geoestratégicas nacionales e internacionales.

De este modo, durante las últimas décadas hemos trascendido de aquel *Old Space* en el que, únicamente, aquellos Estados u organizaciones internacionales públicas con más presupuestos y recursos como Estados Unidos, Rusia o la Agencia Espacial Europea, eran los que contaban con participación espacial. En oposición, en nuestros días, nos hallamos ante el fenómeno del *New Space* en el que, por medio de una «democratización del espacio», el sector privado ha logrado desarrollar la tecnología, por su propio capital o mediante la colaboración público-privada, para alcanzar el espacio y crear un nuevo mercado con el que, inevitablemente, los usos espaciales se han visto, y se verán, multiplicados exponencialmente y abiertos a toda la sociedad global.

En este sentido, el factor clave de que exista un empleo de los recursos espaciales cada vez más masivo, y con un crecimiento sin precedentes si se llegan a cumplir los pronósticos para los próximos años, es que los Estados serán cada vez más vulnerables. En efecto, el acceso al espacio exterior es un factor de desarrollo económico para cualquier país que pueda llegar a la órbita terrestre. No obstante, los objetos espaciales en órbita también traen consigo grandes riesgos de diferentes ámbitos para la defensa de los intereses nacionales.

Por todo ello, el objeto del presente artículo es analizar las amenazas que, hoy en día, nos encontramos en este ámbito. En adición, trataremos el estado de la cuestión en

[1] El término *espacio ultraterrestre* proviene de la traducción del término *outer space*, consistente en aquel con el que se decidió hacer referencia a aquellos asuntos que concernían un uso de recursos más allá del espacio aéreo a mediados del siglo pasado. Un sinónimo de esta terminología es *espacio exterior*.

territorio español y concluiremos con lo que deberíamos considerar el objetivo estratégico de cualquier Estado en sus políticas públicas para el espacio exterior.

Marco jurídico original de las actividades espaciales

Haciendo un ejercicio de retrospectiva, el inicio de las actividades espaciales se enmarca en la nueva rivalidad del mundo bipolar surgido tras la Segunda Guerra Mundial. Momento en el que, con el comienzo de la carrera espacial tras poner el Sputnik 1 en órbita durante el año 1957, se hizo temer un posible futuro uso militar del espacio. Sin embargo, no fue hasta el 1962 y 1963 cuando se publicaron la Resolución 1962 (XVIII) y la Resolución 1884 (XVIII)[2], respectivamente. Por un lado, la primera de estas versa sobre una declaración de principios jurídicos que deben regir la exploración y utilización de las actividades espaciales. Por otro, la segunda, insta a no poner en órbita, ni en cuerpos celestes, armas nucleares o de destrucción en masa.

Por su parte, los documentos hasta ahora mencionados suponían, únicamente, una declaración de intenciones. Circunstancia que se resuelve en el año 1967, cuando se publica el Tratado del Espacio[3]. Poniendo, con ello, el primer paso para conformar una estructura de regulación internacional que tomaría el nombre de *corpus iuris spatialis* y que se conformaría en torno a este tratado y a otras cuatro resoluciones principales:

- Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre[4].
- Convenio sobre la responsabilidad por daños causados por objetos espaciales[5].
- Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre[6].
- Acuerdo que debe regir las actividades de la Luna y otros cuerpos celestes[7].

[2] En ambos casos, nos referimos a resoluciones promulgadas por el órgano principal de la Organización de Naciones Unidas: la Asamblea General.
[3] Resolución AGNU 2222 (XXI), de 19 de diciembre de 1966, sobre el «Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes». La firma del Tratado se realizó el 27 de enero de 1967, España lo hizo el 27 de noviembre del mismo año.
[4] Resolución AGNU 2345 (XXII), de 19 de diciembre de 1967.
[5] Resolución AGNU 2777 (XXVI), de 29 de noviembre de 1971.
[6] Resolución AGNU 3235 (XXIX), de 12 de noviembre de 1974.
[7] Resolución AGNU 34/68, de 5 de diciembre de 1979.

En todas estas normativas, se establece un claro factor como eje para cualquier actividad espacial: su uso pacífico. En consecuencia, en la carrera espacial de la Guerra Fría, se estableció una realidad por la que la sociedad internacional podía competir por su dominio en el espacio exterior con la tranquilidad tanto de que el espacio era un terreno poco explorado, como el seguro jurídico por el que los convenios internacionales establecían una base para no usar este terreno con fines militares directos[8]. En términos de Rafael Harillo[9], hasta la llegada de la última década de este siglo: «La estrategia vinculada a las operaciones militares en el espacio había considerado este como un santuario, libre de operaciones directas». En tanto que, sin perjuicio de ello, como nos explica Elisa González[10], el artículo IV del Tratado del Espacio solo ha impedido a los Estados la puesta en órbita de armas nucleares y de destrucción en masa[11]: «En órbita alrededor de la Tierra se permite la colocación de armas convencionales, pero quedan prohibidas [aquellas] que porten armas nucleares o cualquier tipo de armas de destrucción en masa».

No obstante, como se ha expuesto, en los últimos años ha tenido lugar el desarrollo de las nuevas realidades derivadas de dos factores principales. Por un lado, el *New Space* ha traído actividades del sector privado que han permitido una «democratización del espacio», es decir, el empleo de este por parte de actores privados, conllevando a una nueva utilización en masa del espacio; y, por otro, una situación geopolítica en la que Rusia pretende recrear la imagen de aquello que fue con la Unión Soviética, y China sigue en su esfuerzo por llegar a ser la primera potencia global.

Por consiguiente, con una nueva realidad espacial con un gran número de intereses económicos y políticos, sumado a la «democratización» de su acceso, el espacio exterior se ha vuelto un territorio de necesaria salvaguarda por los Estados ante la posible amenaza de que un tercero inutilice objetos amparados a su jurisdicción. Por este motivo,

[8] Sin perjuicio de ello, los usos militares del espacio han sido una constante desde el inicio de la exploración espacial. No obstante, siendo fines militares, la utilización de estos ha sido pacífica en atención a los compromisos internacionales asumidos. De esta manera, los objetos militares lanzados a órbitas han sido de toda clase, desde objetos espaciales para la comunicación por vía satélite hasta aquellos usados en la observación terrestre.
[9] HARILLO GÓMEZ-PASTRANA, Rafael. «Espacio y defensa. Algunas nociones sobre la situación en España», *Boletín Observatorio Jurídico Aeroespacial*, n.º 2. Julio 2021, pp. 21-25.
[10] GONZÁLEZ FERREIRO, Elisa Celia. «En el 51 aniversario de la llegada a la Luna: principales cuestiones jurídicas», *Riesgos emergentes. Tutela jurídica efectiva y desafíos regulatorios*. Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2021, pp. 119-131.
[11] El precepto también establece que queda terminantemente prohibido el establecimiento de bases, instalaciones y fortificaciones militares en la Luna y su órbita, en tanto que se permite el uso de personal militar para cualquier objeto pacífico de exploración espacial.

múltiples son los países que han configurado el espacio como una rama necesaria de sus Fuerzas Armadas.

Amenazas espaciales actuales

Habiendo hecho un repaso por la coyuntura primigenia en la que se enmarcó el espacio ultraterrestre, sumado al repaso de la exigencia actual de requerir una defensa militar, llega el momento de detallar cuáles son esas amenazas que han llevado a los Estados a introducir esta materia en sus Fuerzas Armadas. En este sentido, pese a que continúa en vigor el *corpus iuris spatialis*, los países han optado por una protección de sus activos que, sin violar la normativa internacional, sirva de disuasión preventiva. De este modo, varias son las amenazas derivadas de la nueva exploración y explotación del espacio ultraterrestre.

En lo referente a la acción militar directa, existen amenazas muy variadas:

- Satélites kamikazes, consistente en pequeños objetos que sean capaces de inutilizar un sistema satelital adversario por medio de su colisión.
- Objetos espaciales capaces de desprender químicos que inutilicen los elementos esenciales de un satélite.
- Objetos espaciales capaces de capturar o desviar otro enemigo.
- Interferencias en el espectro radioeléctrico, es decir, en las telecomunicaciones de otro país.
- Uso dual de residuos espaciales, consistente en el uso secundario que se le puede dar a la generación intencional de basura espacial para perjudicar a un tercero.
- Balística antisatélite[12].

En efecto, la tecnología desarrollada para la utilización del espacio exterior puede dejar inutilizado, en cuestión de minutos o segundos, una parte importante de la infraestructura construida por un determinado Estado. En detrimento, podemos observar cómo los

[12] A modo de ejemplo, en el 2021, Rusia destruyó un satélite propio con dicha tecnología que, al margen de generar problemáticas de residuos y peligros para los astronautas de la Estación Espacial Internacional, sirvió como muestra de poderío militar.

avances técnicos pueden derivar en acciones militares sin necesidad de transgredir el derecho internacional.

En adición, cabe la posibilidad de que el lector se hubiese imaginado que una de las amenazas fuera la acción directa de un ejército espacial. A esto cabe mencionar que, si bien es posible una hipotética situación en el futuro de tales caracteres, hoy no contamos con los recursos ni con la expansión espacial necesaria para que surja una batalla espacial. Más aún, nos referimos aquí a las amenazas reales que se pueden generar acorde a derecho y, tal situación, pese a que la puesta en órbita de soldados no supone una violación del derecho internacional, sumaría grandes dudas en torno a si se considerarían astronautas[13] conforme al artículo V del Tratado del Espacio y, por ende, si le sería aplicable el acuerdo sobre salvamento de astronautas.

Por su parte, existe otra amenaza para los intereses nacionales de cualquier Estado: el doble uso y la protección de datos nacionales. En cuanto al doble uso, este hace referencia a todos aquellos productos a los que pueden darse un empleo civil y militar o nuclear, incluyendo todo *software* y soporte lógico, cuyo riesgo real radica en la habilidad de adaptar la tecnología de un sector (civil o defensa) para su utilización en el otro. En otras palabras, se trata de un fenómeno por el que un actor, alegando una venta civil, podría enviar tecnología sensible a otro actor extranjero para su utilización militar, o al revés, pudiendo poner en riesgo la seguridad del Estado remisor o del receptor[14].

De este modo, se trata de una cuestión de compleja regulación dado todos los factores que se han de tener en cuenta. En este sentido, su relevancia ha llevado a que la Unión Europea promulgara, primero, el Reglamento (UE) 428/2009 del Consejo, de 5 de mayo de 2009, el cual se ha visto obligado a realizar diferentes actualizaciones que han desembocado en la creación de una nueva norma refundida: el Reglamento (UE) 2021/821 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2021. Por su parte, en el ordenamiento jurídico español se ha regulado esta materia a través de la Ley 53/2007, de 28 de diciembre, y del Real Decreto 679/2014, de 1 de agosto. A lo cual

[13] Recordemos que un astronauta es considerado un «enviado de la humanidad». Por ello, supondría toda una contradicción el hecho de que un soldado, defensor de una única nación, fuera representante de toda la humanidad. Cuestión distinta se da en nuestros días si un militar es enviado al espacio con fines científicos, por ejemplo, en la Estación Espacial Internacional.

[14] GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando. «La regulación de la militarización del espacio exterior y el problema del uso de drones como arma y como medio de control de pandemias», *Riesgos emergentes. Tutela jurídica efectiva y desafíos regulatorios*. Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2021, pp. 99-117.

cabe añadir que, el ejecutivo español, hizo mención del doble uso en la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, fijando como objetivos el refuerzo de las políticas para evitar transferencias ilícitas de conocimiento, tecnología y bienes, reducir al mínimo el comercio con armas de destrucción masiva, y fortalecer la detección y el control fronterizo de este tipo de dinámicas[15].

Con todo ello, podemos observar una estructura normativa derivada del riesgo que supone esta realidad para las relaciones de los países europeos. De lo expuesto, se puede concluir que los poderes comunitarios y nacionales han generado un marco jurídico de licencias, autorizaciones, control e inscripciones registrales, bastante sólido y en constante actualización. A lo que se ha de resaltar el reconocimiento de nuestro país sobre el peligro que atañe tal realidad.

Lejos de quedar ahí esta cuestión, conscientes de la inseguridad que supone para cualquier Estado el comercio ilícito de bienes militares, dicha preocupación ha llevado a trabajos internacionales en conjunto, directa o indirectamente implicados con esta materia. En este sentido, podemos encontrar ejemplos de relevancia tales como los siguientes:

- Arreglo de Wassenaar[16], consistente en un mecanismo de control internacional para facilitar el intercambio voluntario de información sobre transacciones en las que estén involucradas tecnología de doble uso.
- Programa Megaports, proyecto desarrollado por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) y el gobierno de los Estados Unidos para prevenir el tráfico ilícito de materiales nucleares y radiactivos.
- El Grupo Australia, el Grupo de Suministradores Nucleares y el Régimen de control de Tecnología de Misiles, suponen otros mecanismos de control internacionales sobre materiales de doble uso.

En cualquier caso, si bien es cierto que este fenómeno supone un riesgo para la seguridad de un Estado, como vemos, no solo está regulado en detalle, sino que es objeto de continuas actualizaciones. Por ende, más allá de no ser una amenaza directa de ataque físico, con todos los mecanismos existentes para su control, no debería

[15] JUBERÍAS SÁNCHEZ, Antonio. «Seguridad pública e integridad humana: marco general», *Riesgos emergentes. Tutela jurídica efectiva y desafíos regulatorios*. Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2022, pp. 21-37.
[16] Traducción de su nombre original: *The Wassenaar Arrengment*.

suponer un riesgo activo en los próximos años. Siendo así, en base al desarrollo de las nuevas tecnologías, las acciones ilícitas pueden llegar a ser cada vez más complejas, lo que requerirá de la atención continúa por parte de los Estados para la defensa de sus intereses nacionales en este aspecto.

Finalmente, en lo referente a la protección de datos nacionales, esta supone un factor clave para cualquier nación con actividad espacial, tanto por la información que circula de sus ciudadanos, como por aquellos datos que cualquier Estado puede obtener de otro con un satélite en órbita. Constituyéndose, así, como un claro punto para tener en cuenta.

Como nos explica Carlos Albareda[17], los datos implicados en las actividades espaciales van desde la información de empleados y proveedores de empresas espaciales, hasta los datos obtenidos por un objeto lanzado al espacio. Centrándonos en esta última cuestión, un objeto espacial, si se configura en el espectro oportuno, podría utilizarse para recibir información tanto de ciudadanos como de instituciones de un tercer Estado. Sin perjuicio de que, este tipo de usos, estén penalizados por los códigos y normativas a los que está sujeta la utilización del espectro radioeléctrico por instituciones internacionales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones, principal organismo para la tarea de la gestión del espectro a nivel internacional.

Por su parte, una cuestión similar es la que se contempla al hablar de la teleobservación y otros posibles empleos ilícitos de un satélite. De esta manera, el correcto empleo de los objetos espaciales por parte de los Estados y sus nacionales, se confía a los mecanismos de control y el cumplimiento de la normativa internacional vigente. No obstante, si bien esta confianza mutua es indispensable para el funcionamiento de la sociedad internacional, los proyectos y lanzamientos de objetos clasificados de cada nación extranjera deben ser objeto de estudio y atención por parte de cualquier país que pretenda mantener su integridad y su seguridad.

En definitiva, muchas son las amenazas que podemos encontrar a través de las actividades espaciales. Como hemos visto, estas pueden ir desde riesgos directos a través la puesta en órbita de armamento convencional con fines disuasorios[18], hasta

[17] ALBAREDA ÚBEDA, Carlos. «Requisitos legales generales para el lanzamiento de un objeto espacial», *Boletín Observatorio Jurídico Aeroespacial*, n.º. 6, mayo 2022, pp. 19-24.
[18] Recordemos que, como hemos venido explicando, el *corpus iuris spatialis* prohíbe el uso no pacífico del espacio ultraterrestre.

cuestiones más cotidianas y de implicación indirecta como el doble uso o la protección de datos nacionales. Todo ello, obliga a que los Estados hayan tomado partido, regulando determinadas áreas temáticas o generando alianzas para compartir información y trabajar en conjunto.

Estado de la cuestión espacial en España

El Reino de España siempre ha tenido una importante implicación con las misiones en el espacio ultraterrestre. Desde los prolegómenos de la primera carrera espacial, España jugó un papel clave en programas como el Apolo, el cual situó dos de sus sedes de telecomunicaciones en territorio nacional: una en Robledo de Chavela, Madrid, todavía en operativo para la NASA y gestionado por dicha entidad en coordinación con el JPL[19] y el INTA[20]; y otra en Maspalomas, Gran Canaria, ahora con funciones para la ESA y también gestionado por el INTA. Desde entonces, los proyectos y la participación española en programas espaciales se han incrementado exponencialmente, blindándose de especial protección ante cada situación geopolítica. En detrimento de ello, va a ser objeto de este apartado desglosar su situación actual en esta materia.

En línea con el tema hasta ahora abordado, dejando de lado las materias estrictamente científicas, a las sedes expuestas se le suman instituciones como el Centro de Operaciones Vigilancia Espacial (COVE) en Torrejón de Ardoz o entidades para fortalecer el crecimiento del potencial espacial como el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI). A ello, cabe añadir un amplio catálogo de servicios en sede de cooperación comunitaria o internacional, entre los que cabe destacar el *Spanish Space Surveillance and Tracking* (S3T)[21], consistente en la creación de la infraestructura espacial nacional para que España pueda participar en el SST[22].

Asimismo, el poder ejecutivo de este territorio ha obrado en consecuencia de las nuevas dinámicas que venimos narrando. En este sentido, tras marcar la intención de crear una Agencia Espacial Española en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021, esta parece

[19] Siglas del laboratorio norteamericano de propulsión: *Jet Propulsory Laboratory*
[20] Siglas del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas.
[21] Para más información, véase la página del CDTI: https://www.cdti.es/index.asp?MP=101&MS=935&MN=2
[22] Space Surveillance and Tracking (SST), consistente en un programa de la Unión Europea para la creación de un consorcio para la vigilancia y protección de la infraestructura espacial.

que va a acabar siendo una realidad a partir del presente año 2023, después de la publicación de varias normativas[23] que establecían su formación, más otras tantas para fijar las competencias y su sede física, establecida esta última en Sevilla en virtud de la Orden PCM/1202/2022, de 5 de diciembre. Ello se une a un compromiso del ejecutivo en esta área que, pese a los impedimentos presupuestarios habituales, ya en el año 2015, incluyó acciones espaciales en la Dirección General de Armamento y Materiales; sumado a la constitución del Consejo Nacional de Seguridad Aeroespacial del año 2020.

En cuanto a nuestra tecnología en órbita, más allá de nuestra participación en los programas europeos, el país ha tenido grandes implicaciones en este ámbito. De este modo, al lanzamiento del Xtar-Eur y del SpainSat, se le suma el satélite PAZ de observación terrestre, los satélites Pléiades y nuestra participación del 2,5 % en el programa de satélites franceses Helios. Asimismo, si bien es cierto el duro revés que se sufrió con el fracaso de lanzamiento del satélite Ingenio, sus funciones ya han sido cubiertas por las Pléiades Neo, lo cual se aúna con el desarrollo del programa SpainSat NG. En consecuencia, vemos las implicaciones gubernamentales que posee nuestro país en lo que se refiere a objetos espaciales de carácter público.

De igual modo, cabría cuestionarse acerca de la capacidad de lanzamiento de España, es decir, de la capacidad de construir objetos espaciales y ser capaces de lanzarlos de forma autónoma. En el caso de dicho territorio, aún no se poseen tales capacidades, habida cuenta de que no tenemos sistemas de lanzamiento propios. No obstante, esta realidad cambiará en apenas unos años gracias al *New Space*. En efecto, en virtud de la intervención del sector privado, se prevé que, en el año 2025, España tenga capacidad propia de lanzamiento orbital por medio del cohete reutilizable Miura 5 de *PLD Space*, junto con otros proyectos de cohetería entre los que podría destacarse el propulsor español totalmente eléctrico de *Ienai Space*, ya testado el 1 de octubre de 2022 en un cohete de la compañía Firefly.

En definitiva, el estado de la cuestión espacial en España podría delimitarse por la implicación que ha tenido el país con el lanzamiento de objetos espaciales propios, independientes a Europa, sumado a la relevancia en el Viejo Continente como quinto inversor de la ESA. Ahora bien, conscientes del nuevo contexto global, el país

[23] Véase como publicaciones más relevantes el Real Decreto 209/2022, de 22 de marzo; el Real Decreto 447/2022, de 14 de junio; y el Real Decreto 452/2022, de 15 de junio.

mediterráneo ha optado por crear su propia agencia espacial con la que afianzar el tejido industrial espacial español, con el que se podrá incluir como uno de los pocos Estados con capacidad de lanzamiento, reflejados en la figura 1. Cuestión por la que el espacio exterior se vuelve un punto primordial para la defensa de los intereses nacionales. De esta manera, el ejecutivo de la nación deberá atender a todos los peligros expuestos en el apartado anterior, con el fin de dar la seguridad que su tejido industrial y población requiere para el desarrollo de recursos propios en el sector. Hay que destacar que, para dicha protección, se han dado los primeros pasos al formar el Consejo Nacional de Seguridad Aeroespacial en 2020, al introducir su importancia en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021, el 27 de junio de 2022[24], y al reconfigurar el nombre de la sección aeroespacial del ejército español, obteniendo la nueva denominación de Ejército del Aire y del Espacio.

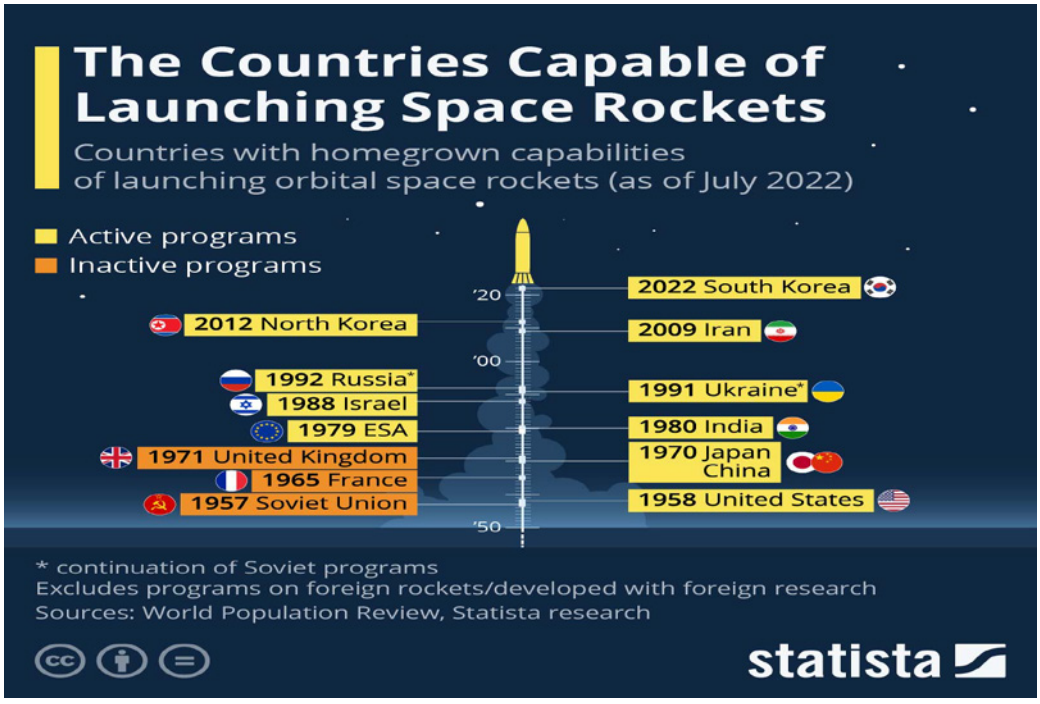


Figura 1. Países con capacidad de lanzamiento. Fuente: Statista. https://www.statista.com/chart/27792/countries-capable-of-launching-space-rockets/

[24] Real Decreto 524/2022, de 27 de junio, por el que se dispone el cambio de denominación del Ejército del Aire por la de Ejército del Aire y del Espacio.

Conclusiones

El panorama internacional nos muestra una situación en la que, continuando con regímenes de cooperación en determinados proyectos, una nueva carrera hegemónica se está abriendo paso. En este sentido, vemos un incremento de los riesgos que asume cada Estado, retornando, en cierto sentido, el realismo, aunque no en una versión clásica, sino que en términos de Daniel Barahona[25]:

> «Estamos atendiendo a un giro hacia el realismo. Aquellos con la capacidad de poder superponerse están desarrollando sus programas para sacar el máximo beneficio. En cuanto a los Estados, se alejan cada vez más del espíritu del corpus iuris spatialis, confeccionando su propia normativa y cuerpos militares para proteger sus intereses».

En todo caso, nos gustaría concluir con las siguientes necesidades en las proyecciones estratégicas nacionales para los próximos años:

I. Habida cuenta de la nueva realidad geopolítica, los Estados deberán desarrollar sus propios mecanismos de protección de sus objetos espaciales y los de sus aliados con el fin de garantizar su integridad y la de sus nacionales.
II. Deberán reforzarse tanto proyectos como alianzas internacionales estratégicas que permitan a un Estado mantenerse con las últimas actualizaciones del sector espacial sin necesidad de tener que asumir la totalidad de una inversión del sector espacial. Hecho que provocaría la pérdida de hegemonía[26] de un país en el espacio ultraterrestre al no poder asumir los enormes costes que supone la industria.
III. Las secciones militares del espacio cobran cada vez mayor relevancia, aunque en la mayoría de los casos, suponga una concentración de competencias y no un desarrollo directo de tecnología militar espacial.
IV. Para cualquier salvaguarda de las relaciones en el espacio ultraterrestre, se requieren de nuevas legislaciones que se adapten a la nueva coyuntura global.

[25] BARAHONA VERDIER, Daniel. *Espacio ultraterrestre. Necesidad de regulación jurídica para su explotación*. Documento de Opinión IEEE 87/2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO87_2022_DANBAR_Espacio.pdf (consulta 4/11/2022.

[26] SCHOUTEN. «Theory Talk#37: Robert Cox on World Orders, Historical Changes and the Purpose of Theory in International Relations», *Theory Talks*. 2009. Disponible en: http://www.theorytalks.org/2010/03/theory-talk-37.html (consulta 1/11/2022).

Ello conllevaría al desarrollo de legislaciones nacionales que cumplan con las obligaciones internacionales convenidas, la creación de normativa internacional que gestione posibles amenazas (como el caso visto con el doble uso) y una actualización del corpus iuris spatialis a los nuevos condicionantes de la realidad internacional actual.

Para concluir, hemos de expresar que el espacio ultraterrestre no es tan solo la próxima frontera, sino que es uno de los terrenos donde los Estados se van a jugar la seguridad nacional y global en los próximos tiempos. Implicando, con ello, su credibilidad, su integridad y su permanencia en el tiempo. Pero, sobre todo, dado la oportunidad que supone nuestra expansión por el espacio y el riesgo que está asumiendo la nueva industria privada en esta materia, el espacio exterior es un deber de defensa, por parte de las naciones y organizaciones internacionales, para con todos los que se aventuran a tomar parte de esta nueva realidad espacial, confiando en que los riesgos asumidos y los angustiosos trámites administrativos, merecerán la pena para conseguir sus objetivos confiando en la seguridad física, tecnológica y jurídica que lo podría proporcionar el país en cuestión.

*Javier Medina Castro**
Analista

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

07/2023 24 de enero de 2023

Paula Mora Brito

La Gran Muralla Verde del Sáhara y el Sahel: el próximo eje de la energía limpia mundial

La Gran Muralla Verde del Sáhara y el Sahel: el próximo eje de la energía limpia mundial

Resumen:

La seguridad energética está adquiriendo una gran relevancia en las agendas de los Estados. El uso actual de la energía fósil no solo deteriora el clima, sino que también provoca inestabilidad en el orden global: su creciente utilización para mantener nuestra estructura económica basada en el capitalismo moderno de bajo coste plantea nuevos retos interconectados. En zonas como el Sahel, aumenta el deseo de controlar los territorios con dichos recursos. Los grupos armados se financian con la exportación de estos bienes, al tiempo que extienden la inseguridad y el subdesarrollo. Además, con la invasión rusa de Ucrania, la búsqueda de una seguridad energética ha escalado en la lista de prioridades internacionales —principalmente occidentales—, con lo que la transición global hacia las energías limpias se ha acelerado. Este nuevo panorama puede utilizarse en favor del continente africano de diversas maneras.

Este artículo explora la Gran Muralla Verde del Sáhara y el Sahel (GGWSSI) o iniciativa de la Gran Muralla Verde (GGW), ya que no solo supone una solución medioambiental a la creciente amenaza de desertificación en la región, sino sobre todo una oportunidad socioeconómica para paliar sus retos: la migración masiva, el terrorismo, la corrupción y la inseguridad alimentaria. Utilizando un marco conceptual basado en el nexo seguridad-desarrollo-gobernanza, este estudio examinará el recorrido del proyecto hasta el momento y proporcionará recomendaciones para ampliar la iniciativa hasta convertirla en un centro de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en energía limpia que no solo beneficiaría a la región sino al mundo.

Palabras clave:

Sahel, seguridad energética, cambio climático, Gran Muralla Verde, energía limpia, desarrollo.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Paula Mora Brito

The Great Green Wall of the Sahara and the Sahel: the next hub for global clean energy

Abstract:

Energy security is becoming more relevant in today's state agendas. The current use of fossil energy is not only deteriorating the climate but also provoking instability in the global order: its increased use to maintain our global economic structure based on modern-day low-cost capitalism is causing new interconnected challenges. The desire to control territories with said resources is growing in areas such as the Sahel. Armed groups finance themselves by exporting these assets while spreading insecurity and underdevelopment. Furthermore, with the Russian invasion of Ukraine, energy securitization has climbed the list of international -mainly western- priorities, accelerating the global transition to clean energy. This new panorama can be used in favor of the African continent in various ways.

This article explores the Great Green Wall of the Sahara and the Sahel (GGWSSI) or the Great Green Wall (GGW) initiative, as it proposes not only an environmental solution to the increasing desertification threat in the region but, most importantly, a socio-economic opportunity to palliate the region's challenges, regarding mass migration, corruption terrorism, food insecurity. By using a conceptual framework involving a security-development-governance nexus, this study will examine the development of the project so far as well as provide recommendations to amplify the project into a hub for Research, Development, and Innovation (R+D+i) in clean energy that would not only benefit the region but the worlds.

Keywords:

Sahel, Energy Security, Climate Change, Great Green Wall, Clean Energy, Development

Introducción

La transición energética mundial hacia las energías limpias es apremiante. En algunas zonas como el Sahel los efectos del cambio climático están manifestándose a una velocidad inigualable. Los estudios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) muestran que el Sahel se ha visto afectado por un aumento de las temperaturas alrededor de 1,5 veces más rápido que la media mundial, lo que ha incrementado la frecuencia de las sequías de una cada diez años a una cada dos[1]. Esta nueva realidad es insoportable en una región donde la subsistencia de los habitantes depende en gran medida del sector agrícola. Como referencia, en 2020 la agricultura representaba casi la mitad del empleo total en África, un 58,2 por ciento en África Central y un 64,9 por ciento en África Oriental[2]. A ello se añade la presión demográfica en el ya más joven continente —se espera que crezca hasta los 2.500 millones de habitantes en 2050 (el 80 por ciento en el África subsahariana)—[3], razón por la cual promover un cambio que asegure una gran transición energética en África conforma una necesidad global.

Teniendo en cuenta estos datos, África no puede seguir cayendo en las estrategias de «talla única», sino que debe buscar soluciones adaptadas a la realidad continental. Algunas iniciativas, como la Gran Muralla Verde del Sáhara y el Sahel, pueden servir de punto de partida. El proyecto pretende contrarrestar la desertificación del Sáhara creando un mosaico de vegetación a lo largo del Sahel, desde Dakar hasta Yibuti. Este estudio no solo analizará su desarrollo, sino que explorará si la iniciativa pudiera ampliarse hasta convertirse en un proyecto panafricano más allá del sector primario que comprenda un centro de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en energías renovables y/o un suministro de agua a nivel mundial, al tiempo que inicia la transición energética africana hacia las energías limpias.

Metodológicamente, el documento sigue un diseño de investigación política y exploratoria basado en la recopilación de datos cuantitativos. Utilizando un marco

[1] PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Sahel, tierra de oportunidades*. Disponible en: https://feature.undp.org/sahel/es.html
[2] INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY (IRENA). *Renewable Energy Market Analysis: Africa and its Regions*. 2022. Disponible en: https://www.irena.org/publications/2022/Jan/Renewable-Energy-Market-Analysis-Africa
[3] UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. *World population prospects 2019*. Nueva York, 2019. Disponible en: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf

conceptual que implica un nexo entre seguridad, desarrollo y gobernanza, este estudio explora medidas viables para superar los retos actuales de la Gran Muralla Verde (GGW) y seguir desarrollando la iniciativa hasta que se convierta en un centro de energía limpia mundial. Los datos cuantitativos proceden de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA) y el estudio se basa en indicadores energéticos africanos —como las tasas de electrificación, las fuentes de energía, las importaciones y exportaciones de energía o las inversiones en el mercado eléctrico y de energías renovables africano— y en indicadores de empleo y acceso al agua limpia. Estos indicadores se escogieron específicamente para destacar la interconexión de la necesidad de una transición energética con la realidad socioeconómica de la región. Los datos abarcan desde 2007, fecha en la que comienza la iniciativa de la GGW, hasta 2021.

La Gran Muralla Verde del Sáhara y el Sahel

Richard St. Barbe fue el precursor de la iniciativa de la Gran Muralla Verde. El explorador británico propuso en 1950 plantar árboles como medida contra la desertificación en el Sahel. En su momento la idea fracasó por falta de recursos técnicos. No obstante, tras el éxito de un proyecto parecido desarrollado por China en 1978 en el desierto de Gobi[4], la Unión Africana lanzó su propia iniciativa en 2007, a propuesta del entonces presidente senegalés Abdoulaye Wade y del expresidente nigeriano Olusegun Obasanjo: la llamada Gran Muralla Verde del Sáhara y el Sahel o Gran Muralla Verde[5]. La GGW es, en su diseño actual, una iniciativa panafricana que se enmarca en el lema «Un proyecto de África para los africanos»[6].

La Gran Muralla Verde del Sáhara y el Sahel pretende, para 2030, combatir la desertificación y la sequía incrementando la fertilización de la tierra y disminuir hasta en 250 millones de toneladas el dióxido de carbono expelido a la atmósfera. Se aspira a alcanzar estos objetivos mediante la restauración de unos 100 millones de hectáreas de tierra fértil y la plantación de árboles a lo largo de una franja de 7.700 kilómetros de longitud y 15 kilómetros de ancho. El proyecto recorrerá veintiún países: Senegal, Malí,

[4] SHIN, Judy. «What is the “Great Green Wall” in China?», *Earth.org.* 8 de octubre de 2020. Disponible en: https://earth.org/what-is-the-great-green-wall-in-china/
[5] HIDALGO GARCÍA, Mar. «The Great Green Wall: between hope and reality», *Atalayar.* 12 de marzo de 2022. Disponible en: https://atalayar.com/en/content/great-green-wall-between-hope-and-reality
[6] https://www.greatgreenwall.org/about-great-green-wall

Mauritania, Argelia, Libia, Túnez, Ghana, Níger, Nigeria, Benín, Cabo Verde, Camerún, Burkina Faso, Chad, Egipto, Sudán, Sudán del Sur, Somalia, Etiopía, Eritrea y Yibuti[7].

Se calcula que la GGW creará hasta 10 millones de empleos en el sector agrícola[8]. Se ha convertido además en una iniciativa para asegurar el agua mediante la aplicación de técnicas de protección de la vegetación, de recogida del agua y de uso regional de la tierra. La GGW compondrá un mosaico de paisajes productivos en todo el norte de África. Al finalizar, el proyecto se convertirá en la mayor estructura viva del planeta, tres veces mayor que la Gran Barrera de Coral[9].

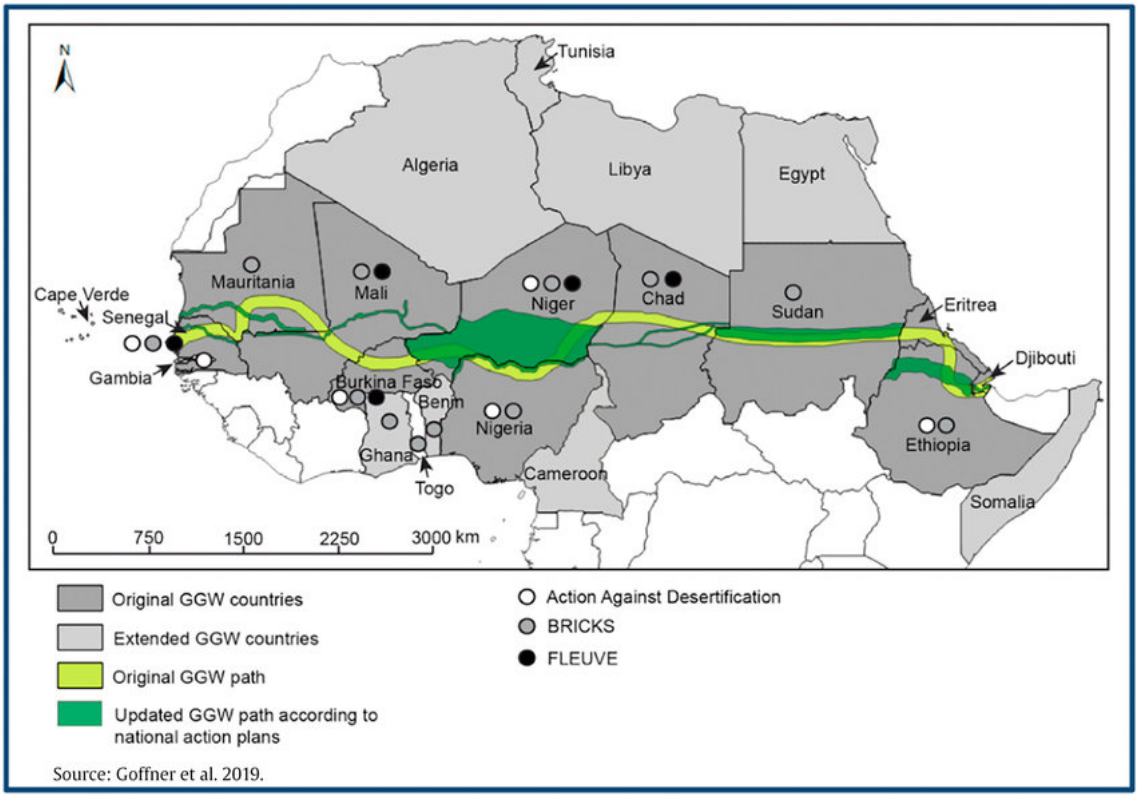


Figura 1. Mapa del proyecto de la Gran Muralla Verde del Sáhara y el Sahel
Fuente: ELLISON, David y SPERANZA, Chinwe Ifejika (2020). «From blue to green water and back again: Promoting tree, forest, and vegetation-based landscape resilience in the Sahel», *Science of the Total Environment,* vol. 739 (140002). Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.140002

[7] *Idem.*
[8] *Idem.*
[9] RUSSELL, Ruby. «Great Green Wall», *DW.* 27 de febrero de 2017. Disponible en: https://www.dw.com/en/the-great-green-wall-of-the-sahel/a-37709247

La GGW no es solo un proyecto climático, sino también socioeconómico, ya que pretende ofrecer oportunidades económicas y seguridad alimentaria a la población local. Este último es un punto crucial, pues las estimaciones para el continente más joven no son prósperas: el 46 por ciento de las tierras africanas están degradadas, 20 millones de personas estuvieron al borde de la inanición debido a las crisis alimentarias y sequías en 2017 y se espera que 200 millones de jóvenes se incorporen al mercado laboral en los próximos quince años, mientras que se prevé que la población del Sahel se duplique para 2039[10]. Estos datos ponen de manifiesto la importancia de mantener la producción de alimentos y la protección del medio ambiente en la zona.

La iniciativa se desarrolla bajo la dirección de la Agencia Panafricana de la Gran Muralla Verde (PAAGGW), creada en 2010[11]. La agencia se define en el artículo 3, «Creación», del Convenio de Creación de la Agencia Panafricana de la Gran Muralla Verde como una «organización interestatal establecida bajo la égida de la Unión Africana y el CEN-SAD y con capacidad jurídica internacional y autonomía operativa»[12]. Sus funciones, establecidas en el artículo 4, «Misión», son: «Encargarse de las relaciones con los Estados miembros, la Unión Africana y la CEN-SAD: coordinar, seguir y evaluar todas las actividades relativas a la Gran Muralla Verde, movilizar los recursos necesarios [...]. La puesta en marcha de la GGW se lleva a cabo en relación con las instituciones que se ocupan de la gestión duradera de la tierra y de la protección del medio ambiente»[13].

Además, se espera que la GGW refuerce mecanismos como el Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África (CAADP)[14], el Programa Medioambiental de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD)[15] y otros programas regionales, subregionales y nacionales de lucha contra la desertificación aumentando su eficacia mediante sinergias y la coordinación de actividades. También contribuirá a dieciséis de

[10] https://www.greatgreenwall.org/about-great-green-wall
[11] https://www.grandemurailleverte.org/
[12] PANAFRICAN AGENCY OF THE GREAT GREEN WALL (PAAGGW). Convention Creating the Panafrican Agency for the Great Green Wall. 2010. Disponible en: http://www.grandemurailleverte.org/images/Convention MIRAILLE EN ANGLAIS.pdf (Todas las traducciones son de la autora).
[13] *Idem.*
[14] AUDA-NEPAD. Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP). 2003. Disponible en: https://www.nepad.org/cop/comprehensive-africa-agriculture-development-programme-caadp
[15] AUDA-NEPAD. Environmental Programme of the New Partnership for Africa's Development. 2001. Disponible en: https://www.nepad.org/

los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de la ONU —la excepción es el número catorce, «La vida bajo el agua»—. En particular, contribuirá al ODS número siete: «Sobre el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos»[16]. Asimismo, el proyecto es el primer exponente del Decenio de las Naciones Unidas para la Restauración de los Ecosistemas 2021-2030[17].

Por todo ello, la GGW ha despertado el interés de la comunidad internacional. En 2014, la Unión Europea (UE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) lanzaron el Programa de Acción contra la Desertificación para Apoyar la GGWSSI. Otros socios del proyecto son el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Unión del Magreb Árabe (UMA), el Banco Mundial (BM), la Secretaría de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El interés internacional se ha traducido en una contribución financiera que, en conjunto, asciende a 8.000 millones de dólares. El BAfD, por su parte, ha aportado 6.500 millones de dólares, mientras que la UE ha prometido una contribución anual de 600 millones de euros[18].

La GGW también recibe el apoyo de China. En el Foro de Cooperación África-China, celebrado en diciembre de 2021, se desarrolló la Iniciativa de Adaptación al Cambio Climático[19]. Con el ánimo de ayudar a la PAAGGW, el país asiático cooperará en el proyecto tanto financieramente como con expertos técnicos. El apoyo chino se centrará en el fomento de la capacidad de desarrollo agrícola independiente y en la formación de la población local en prácticas agrícolas modernas.

[16] UNITED NATIONS.«The 17 goals». 2015. Disponible en: https://sdgs.un.org/goals

[17] El 1 de marzo de 2019, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el periodo 2021-2030 el Decenio de las Naciones Unidas para la Restauración de los Ecosistemas. Este llamamiento a la acción tiene el propósito de reconocer la necesidad de acelerar masivamente la restauración global de los ecosistemas degradados para luchar contra la crisis del calentamiento climático, mejorar la seguridad alimentaria, proporcionar agua limpia y proteger la biodiversidad del planeta (UNITED NATIONS. UN Decade for Ecosystem Restoration 2021-2030. 2021. Disponible en: https://www.decadeonrestoration.org/).

[18] AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP (AfDB). «Sahel region: the African Development Bank pledges to mobilise $6.5 Billion in support of the Great Green Wall Initiative». 11 de enero de 2021. Disponible en: https://www.afdb.org/en/news-and-events/press-releases/sahel-region-african-development-bank-pledges-mobilise-65-billion-support-great-green-wall-initiative-40203

[19] MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «Declaration on China-Africa cooperation on combating climate change». 2 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/202112/t20211203_10461772.html

El 11 de enero de 2021, el presidente francés Emmanuel Macron y otros líderes anunciaron en el One Planet Summit el lanzamiento del Acelerador de la Gran Muralla Verde[20], dotado de 14.300 millones de dólares en nuevos compromisos de financiación. Su objetivo es promover la cooperación entre los donantes y las partes interesadas que participan en la iniciativa de la GGW, así como ayudar a todos los actores a coordinar mejor la ejecución, supervisar y evaluar el impacto de sus actividades. Hasta la fecha, las organizaciones multilaterales y bilaterales han comprometido más de 19.000 millones de dólares en la iniciativa. Esta nueva herramienta está coordinada por la PAAGGW, con el apoyo de la UNCCD, y fomentará la inversión en el proyecto a través de cinco pilares:

1. La inversión en pequeñas y medianas explotaciones agrícolas y el fortalecimiento de las cadenas de valor, los mercados locales y la organización de las exportaciones.
2. La restauración de tierras y la gestión sostenible de los ecosistemas.
3. Las infraestructuras resistentes al clima y el acceso a energías renovables.
4. Un marco económico e institucional favorable para una gobernanza eficaz, la sostenibilidad, la estabilidad y la seguridad.
5. El desarrollo de capacidades[21].

Retos actuales y posibles soluciones

Es innegable el impacto positivo de la GGW en todos sus ámbitos. Como se ha visto en el apartado anterior, se convertirá en la mayor estructura viva del planeta, lo que no solo constituye un paso global necesario para contrarrestar el cambio climático, sino que alterará la realidad del Sahel proporcionando una serie de beneficios ambientales, sociales y económicos. Además de frenar la desertificación cada vez más rápida de la región, fomentará la conservación de la biodiversidad promoviendo prácticas sostenibles como la agrobiodiversidad y mejorará la resistencia ecológica de los paisajes y el capital natural del Sahel restaurando las zonas degradadas y creando nuevos paisajes sostenibles, lo que a su vez ayudará a mitigar las emisiones de CO_2. Además, como los

[20] GREAT GREEN WALL. *«Great Green Wall Accelerator»*. 2021. Disponible en: https://www.greatgreenwall.org/great-green-wall-accelerator
[21] *Idem.*

árboles necesitan riego, mejorarán las infraestructuras y las técnicas de riego, y se multiplicarán las zonas de producción agrícola. Estas mejoras supondrán un cambio sustancial en la realidad socioeconómica de la región al mejorar los medios de vida, principalmente en lo que respecta a la seguridad alimentaria, el acceso al mercado y la nutrición en las comunidades rurales, y la creación de puestos de trabajo. A su vez, esto reducirá la migración forzosa, aumentará la resiliencia social y contrarrestará las amenazas a la seguridad, como el terrorismo, al disponer de nuevas oportunidades de subsistencia[22].

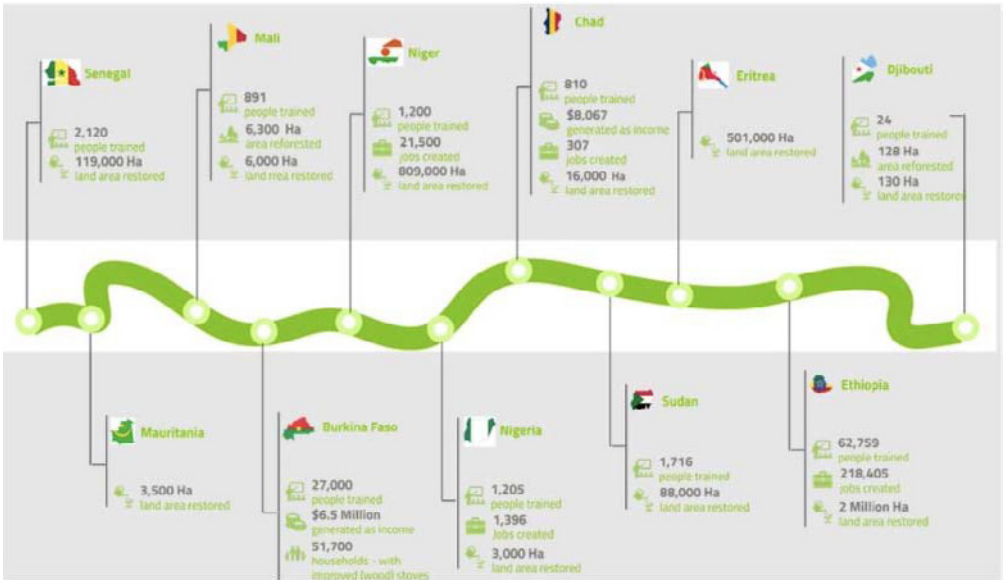


Figura 2. Hectáreas de tierra restauradas, puestos de trabajo creados y personas formadas en los países parte de la GGW a junio de 2022
Fuente: UN CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION. *GGW Accelerator technical brief n.o 3 (United for lands: from national coalitions to a pipeline of bankable projects for the Great Green Wall)*. UNCCD, junio de 2022. Disponible en: https://static1.squarespace.com/static/564a15a0e4b0773edf86e3b4/t/62ab0989cf39ec0851140a0d/1655376270128/GGWA+Technical+Brief+N3_June2022.pdf

[22] TANGEM, Elvis y MENDOZA, Juan Carlos. «The Great Green Wall: Growing A World Wonder». UNEP. Disponible en: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28881/Green_Wall.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=An%20overview%20of%20the%20contribution&text=transform%20the%20lives%20of%20millions

Sin embargo, para hacer realidad todas estas ventajas, la iniciativa debe superar varios obstáculos. Según el informe de situación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación del 2020 sobre la Gran Muralla Verde, el proyecto solo ha alcanzado el 4 por ciento de los objetivos propuestos en 2007[23]. Mientras que países como Etiopía, Nigeria o Senegal han desarrollado con éxito su parte de la iniciativa, con respectivamente 15 millones, 5 millones y 25.000 hectáreas restauradas, otros, como África Central, no han realizado prácticamente ningún avance (véase la figura 2).

La lentitud en el desarrollo del proyecto se debe a varios factores, como la falta de coordinación y la insuficiente inversión privada, el fracaso en el desarrollo de las infraestructuras necesarias para llevarlo a cabo, el déficit energético de la región y los impactos pospandémicos en su realidad socioeconómica[24]. A falta de siete años para la finalización establecida de la GGW, la preocupación ha aumentado. En esta sección se analizarán los retos mencionados y se propondrán algunas soluciones.

La propia estructura de la GGW puede considerarse el primer reto. El desarrollo del proyecto se deja en manos de las autoridades nacionales de los Estados miembros. Esta medida ha provocado desequilibrios en su desarrollo y muestra la falta de autoridad de la PAAGGW. Un ejemplo de ello lo encontramos en la región de África Central, donde la corrupción y el terrorismo han impedido la plantación de árboles en varias zonas (véase la figura 2)[25].

La financiación del proyecto es el segundo obstáculo para la aplicación del programa. Se calcula que se necesitan 33.000 millones de dólares para llevarlo a cabo[26]. Sin embargo, hasta la fecha solo se han recaudado 22.326 millones de dólares a través de las iniciativas y contribuciones financieras internacionales analizadas en la sección anterior.

[23] UN CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION. *The Great Green Wall implementation status and way ahead to 2030: Advanced version*. 2020. Disponible en: https://catalogue.unccd.int/1551_GGW_Report_ENG_Final_040920.pdf

[24] FRÖHLICH, Silja. «What happened to Africa's ambitious green belt project?», *DW*. 4 de junio de 2020. Disponible en: https://www.dw.com/en/what-happened-to-africas-ambitious-green-belt-project/a-53004690

[25] *Idem.*

[26] UN CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION. «Over 14 billion USD raised for Great Green Wall to regreen the Sahel». 11 de enero de 2021. Disponible en: https://www.unccd.int/news-stories/press-releases/over-14-billion-usd-raised-great-green-wall-regreen-sahel#:~:text=About%20The%20Great%20Green%20Wall

Una solución para superar este déficit financiero podría ser recurrir a la inversión privada. Sin embargo, hasta ahora, el proyecto no ha atraído la atención del sector debido a la falta de confianza de los posibles inversores en el uso de sus contribuciones. Un sistema más transparente, accesible y fiable podría atraer fondos privados. Los estudios indican que el rendimiento medio para los inversores privados sería de 1,2 dólares, dentro de un rango entre 1,1 y 4 dólares por dólar invertido[27]. Si las empresas comienzan a invertir y a desarrollar sucursales en los países parte de la GGW, el proyecto podría ser el inicio en la región de una economía circular centrada en las energías renovables, que se están convirtiendo en un mercado predominante.

La redefinición de los recursos financieros de la PAAGGW podría ser el primer paso. En el artículo 7, «Recursos financieros», del Convenio de Creación de la Agencia Panafricana de la Gran Muralla Verde puede leerse: «Los recursos financieros de la agencia provienen principalmente de [...] donaciones, legados, subvenciones, apoyo financiero de personas o entidades africanas o extranjeras»[28]. Si la iniciativa se presenta de nuevo como una oportunidad de inversión, se podrían superar los problemas financieros. Además, con este cambio sustancial, el proyecto pasaría de depender meramente de las donaciones a ser rentable, lo que también supondría un comienzo necesario para convertir la GGW en un centro de energía limpia mundial. Esta última idea se detallará en la siguiente sección.

Un tercer obstáculo está constituido por los fallos en la ejecución del proyecto. En su inicio, casi el 80 por ciento de los árboles murieron a los dos meses de ser plantados por falta de riego y cuidados, simplemente porque no se concibió la necesidad de acompañar la actividad con un proyecto de riego. Al plantarse en zonas deshabitadas, los árboles estaban condenados a morir[29]. Para superar este reto, el uso de prácticas agrícolas tradicionales podría ser una solución, pues los territorios divergen en biodiversidad. La GGW también puede presentarse como una oportunidad para la implantación de infraestructuras en las zonas menos desarrolladas del Sahel, lo que aseguraría el éxito del proyecto e impulsaría un verdadero cambio socioeconómico. Estas infraestructuras

[27] HIDALGO GARCÍA, Mar. *Op. cit.*
[28] PANAFRICAN AGENCY OF THE GREAT GREEN WALL. *Op. cit.*
[29] HIDALGO GARCÍA, Mar. *Op. cit.*

podrían contrarrestar el éxodo rural y el terrorismo, entre otros retos regionales, mediante la creación de verdaderas oportunidades económicas.

La cuarta cuestión es el déficit energético de la región. La electrificación rural sigue siendo una preocupación en el continente. Actualmente, las naciones africanas obtienen el 80 por ciento de la electricidad a partir de combustibles fósiles[30]. Además, hay una necesidad urgente de universalizar el acceso a la energía en la región. En 2019, solo el 46 por ciento de la zona subsahariana —es decir, apenas 570 millones de personas— tenía acceso a la electricidad y el 16 por ciento al agua potable[31]. De los que carecen de acceso a la electricidad, el 37 por ciento vive en tres países: la República Democrática del Congo, Etiopía y Nigeria (dos de ellos parte de la GGW)[32]. La tasa de electrificación en las zonas urbanas asciende al 78 por ciento, en las rurales al 25 por ciento[33]. En algunos Estados, como Burkina Faso, el 60 por ciento de la población utiliza leña para cocinar y calentarse[34]. A nivel continental, los residuos y la bioenergía son la fuente de energía más utilizada, ya que suponen más del 40 por ciento del suministro[35]. Si los habitantes se ven obligados a utilizar los árboles plantados por el proyecto de la GGW para subsistir, todo el esfuerzo será en vano.

A pesar de la necesidad de un mayor acceso a la energía, la región sigue siendo reacia a la introducción de nuevas tecnologías. Esta reticencia tiene su origen en dos cuestiones: en primer lugar, el subdesarrollo de las infraestructuras —principalmente líneas ferroviarias y carreteras— y la existencia de obstáculos económicos, como su coste de inversión inicial; en segundo lugar, existe un problema de desinformación, ya que los locales perciben el precio de los combustibles limpios como mayor frente al de la biomasa tradicional, «gratuita»[36]. Para resolver estos problemas, los gobiernos deben encontrar formas de mejorar las infraestructuras, subvencionar parte de los costes iniciales y lanzar programas educativos sobre los beneficios a largo plazo del uso de energías limpias. Como se ha visto, la atracción de la inversión privada sería la opción

[30] BUCHANAN, Mark. «*Climate Crisis Can't Be Solved Without Africa*», *Bloomberg*. 3 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-05-03/climate-crisis-africa-needs-world-s-help-to-curb-fossil-fuels#xj4y7vzkg
[31] INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY (IRENA). *Op. cit.*
[32] *Idem.*
[33] *Idem.*
[34] HIDALGO GARCÍA, Mar. *Op. cit.*
[35] INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY (IRENA). *Op. cit.*
[36] *Idem.*

más interesante para los Estados, ya que promovería el desarrollo del proyecto y, por tanto, fomentaría el desarrollo de los países tanto en materia económica como social.

La nueva realidad pospandémica plantea el último reto. Tras el COVID-19, el proyecto se enfrenta a problemas no previstos en 2007 que hacen necesaria una reestructuración. Los más acuciantes son el aumento de la pobreza extrema —se estima que la situación afecta a unos 100 millones de personas—[37], el aumento de la inseguridad en zonas como la cuenca del lago Chad debido al terrorismo y el retroceso en la educación causado por el cierre de escuelas y otras instituciones académicas para detener la propagación del virus.

Recomendaciones para transformar la Gran Muralla Verde en el próximo eje de la energía limpia mundial

Tras analizar los retos y las posibles soluciones para la GGW, se presentarán algunas recomendaciones. Estas sugerencias no se centran en cómo mejorar el desarrollo del proyecto, ya que se han propuesto soluciones junto con la explicación de sus retos en la sección anterior. Más bien, se centrarán en cómo podría reestructurarse la GGW para que se convierta en el próximo centro de energías limpias. El supuesto aquí es que, dada la magnitud del proyecto desde un punto de vista medioambiental, geográfico, financiero, socioeconómico y energético, su enfoque original contra la desertificación se podría superar a través de la promoción del sector primario para convertirlo en un centro de I+D+i que aportara beneficios socioeconómicos sustanciales a la región y liderara la transición mundial hacia las energías limpias.

La primera recomendación es utilizar la GGW para promover un cambio en la estructura socioeconómica de la región. Actualmente, el Sahel y el proyecto dependen en gran medida de la agricultura. Esta dependencia es un problema, pues se espera que las economías agrícolas sean especialmente vulnerables al cambio climático, ya que las fluctuaciones de temperatura y las condiciones meteorológicas extremas afectarían a la productividad.

[37] *Idem*.

Al abordar la falta de resiliencia social y económica de la región ante el impacto del cambio climático, la GGW podría convertirse en un motor de estabilidad. Esto solo será posible si la iniciativa va más allá de la creación de empleo orientado a la industria primaria —estimado en hasta 10 millones de puestos de trabajo— y promueve el empleo en los sectores secundario, terciario e incluso cuaternario, relacionado con la tecnología[38]. Además, solo cuando se supere la mera exportación de materias primas a las cadenas de alto valor, los países podrán mejorar su bienestar social. El proyecto también proporcionaría al mercado africano una mayor independencia al reducir su vulnerabilidad ante choques externos como el precio de los combustibles fósiles.

Esta primera sugerencia ya ha sido apoyada por el Green Deal europeo[39] y la Agenda 2063 de la Unión Africana[40], que establecen vínculos similares entre industrialización y energía. La I+D+i en energías renovables, con la GGW como precursora, proporcionaría a las economías africanas crecimiento, desarrollo industrial, accesibilidad a la energía, desarrollo tecnológico rentable y nuevas cadenas de valor que potenciarían el empleo y la educación local. Como explicó Susan Gardner, directora de la División de Ecosistemas del UNEP: «Esta iniciativa [GGW] por sí sola no transformará la suerte del Sahel de la noche a la mañana, pero este se está convirtiendo rápidamente en un corredor de crecimiento verde que está atrayendo inversiones, impulsando la seguridad alimentaria, creando puestos de trabajo y sembrando las semillas de la paz»[41].

Una forma de lograrlo consistiría en el desarrollo de programas que combinen las técnicas tradicionales con los activos tecnológicos para resolver los problemas de desertificación no solo en el Sahel, sino también en otras zonas desérticas. La región podría entonces convertirse en un polo de I+D+i en materia de regadío y energías renovables que contribuiría a la promoción de una economía circular. Con ello, se superaría la perspectiva centrada en el sector primario del proyecto de la GGW y se crearían oportunidades reales en la región a través de los sectores secundario —la

[38] https://www.greatgreenwall.org/about-great-green-wall
[39] EUROPEAN COMMISSION. «A European Green Deal». 2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en
[40] AFRICAN UNION. *Agenda 2063: The Africa We Want*. 2013. Disponible en: https://au.int/en/agenda2063/overview
[41] UNEP'S DIVISION OF ECOSYSTEMS. «Good news for Africa's Great Green Wall». 2021. Disponible en: https://www.unep.org/ar/node/28742

mayoría de los recursos naturales para las energías renovables están en el continente—, terciario y cuaternario.

Un ejemplo interesante estaría constituido por el método del Sahel occidental conocido como «zai»[42]: antes de la temporada de siembra se cavan agujeros poco profundos en el suelo para almacenar la escasa lluvia y dirigirla a las raíces de las plantas; los túneles de las termitas rompen el suelo y ayudan a mejorar el riego subterráneo. Si se utiliza correctamente, este método de trasplante puede aumentar enormemente el rendimiento de cultivos como el mijo y el sorgo y mantener vivo el suelo. Para mejorar la técnica, las actividades forestales y agrícolas se pueden evaluar con métodos de teledetección. Con iniciativas como esta, África —principalmente el Sahel— podría entrar en el mercado del agua, en pleno auge, y asegurar su abastecimiento. Países como Singapur, con su proyecto NEWater[43]; Israel, con Ashkelon SWRO[44], o Arabia Saudí, con Water Projects Ltd[45], ya están creando soluciones a este desafío, cuyo aumento se prevé.

El mercado solar podría ser otro ámbito de expansión. Las soluciones de energía renovable descentralizadas —principalmente la energía solar fuera de la red y las minirredes— son también una forma rentable de lograr el acceso universal a la energía, en especial en las zonas rurales donde no es posible la extensión de la red. Ya existen algunos proyectos que podrían desarrollarse en paralelo a la GGW para superar el déficit energético de forma sostenible. Un ejemplo es el programa Desert to Power[46], auspiciado por el BAfD, cuyo objetivo es proporcionar a los Estados miembros del G5 del Sahel —incluyendo a Malí pese a su reciente retirada— un acceso universal a la electricidad a través de la energía solar. La creación de un Mercado Único Africano de la Electricidad (AfSEM) conforma otro ejemplo[47].

Sin embargo, para lograrlo, las inversiones no pueden realizarse únicamente en países estables, pues ello solo aumentaría las desigualdades con los países inestables.

---

[42] *Idem.*
[43] https://www.pub.gov.sg/watersupply/fournationaltaps/newater
[44] https://www.water-technology.net/projects/israel/
[45] http://waterpsa.com/english/
[46] AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP (AfDB). «Multinational - Desert to Power Initiative – Phase II, IGAD Region - Regional East Africa Energy Program - P-Z1-F00-129 - ESMF Summary». 2021. Disponible en: https://www.afdb.org/en/documents/multinational-desert-power-initiative-phase-ii-igad-region-regional-east-africa-energy-program-p-z1-f00-129-esmf-summary
[47] THE AFRICA-EU PARTNERSHIP. «African Single Electricity Market (AfSEM) Launched». 28 de junio de 2021. Disponible en: https://africa-eu-energy-partnership.org/african-single-electricity-market-afsem-launched/

Ejemplifica esta realidad el hecho de que el 90 por ciento de las inversiones en energías renovables fueran para catorce de los cincuenta y cinco Estados del continente[48]. Entre ellos, Sudáfrica, Marruecos, Egipto y Kenia atrajeron el 75 por ciento del monto, principalmente por sus mecanismos de financiación y políticas de apoyo. Podría ser interesante establecer cierta uniformidad[49].

Además, el sector de las energías renovables, al ser más flexible en el intercambio de conocimientos, crearía entre dos y cinco puestos de trabajo más por cada millón de dólares invertidos, en contraposición a los combustibles fósiles[50]. Asimismo, si la transición va acompañada de inversiones en sectores de la economía verde —como la agricultura de conservación, los edificios y el transporte energéticamente eficientes y otras adaptaciones climáticas— proporcionaría hasta veinticinco veces más puestos de trabajo que las economías basadas en los combustibles fósiles[51]. Este importante activo no solo proporcionaría la inversión privada necesaria para llevar a cabo el proyecto en sí, también tendería un puente entre el mercado africano y mundial, alejando al continente de la actual «economía de donantes».

En segundo lugar, este artículo recomienda la creación de una estructura panafricana para la transición verde. La transición energética mundial será intensiva en metales y minerales, ya que las tecnologías energéticas limpias —como el almacenamiento en baterías y la producción de vehículos eléctricos— requieren estos materiales. África puede aprovechar su amplia posesión de los mencionados recursos naturales para lograr la transición energética. Según las estimaciones del Banco Mundial, la transición energética podría aumentar la producción mundial de cobalto, litio y grafito en torno al 500 por ciento de aquí a 2050[52]. Sin embargo, solo el 2,8 por ciento de los 2,8 billones de dólares invertidos internacionalmente en energías renovables entre 2000 y 2020 se destinaron al continente[53]. Además, se espera que la demanda de estas materias primas aumente a nivel regional. Por ejemplo, en África Occidental, se estima que el consumo de electricidad seguirá aumentando significativamente, con una tasa de crecimiento

[48] INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY (IRENA). *Op. cit.*
[49] *Idem.*
[50] *Idem.*
[51] *Idem.*
[52] WORLD BANK. «Climate-Smart Mining: Minerals for Climate Action». Disponible en: https://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries/brief/climate-smart-mining-minerals-for-climate-action#:~:text=World%20Bank%20Group-
[53] INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY (IRENA). *Op. cit.*

anual combinada (CAGR) que oscila entre el 4 por ciento y el 6 por ciento entre 2020 y 2040[54]. Los datos citados muestran la necesidad de una transición energética.

La GGW puede ser, por tanto, el proyecto impulsor de esta transformación, atrayendo la inversión privada para superar los retos del regadío y utilizando su mano de obra para desarrollar paralelamente otros proyectos de energías renovables, como los sistemas solares. La UA, a través de sus instrumentos, debe promover y organizar la amplificación de la iniciativa. La reestructuración debe hacerse proyecto por proyecto o por paquetes para los proyectos que formen parte de programas de contratación estructurados, donde se empleen garantías parciales de riesgo en lugar de públicas, se apoye la liquidez y se recurra a paquetes de seguridad como herramientas para hacer la región atractiva para la inversión. También deben incorporarse medidas como las presentadas en la primera recomendación: soluciones dentro y fuera de la red, reforma de las políticas del mercado laboral, apropiación del proceso de planificación, transparencia, participación de las partes interesadas, mejora de las infraestructuras y capacidad de adaptación[55].

La Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA)[56], que entró en vigor el 1 de enero de 2021, supone un comienzo prometedor para la transición energética en el continente. Mejorará el acceso a fuentes de electricidad más baratas y garantizará un suministro energético más seguro mediante la reducción de tarifas, la liberalización de la electricidad transfronteriza, la creación de una red eléctrica integrada y el aumento de la capacidad instalada. Se están negociando mejoras en la libre circulación de bienes, servicios y mano de obra, indispensables para la transición energética verde. Este nuevo activo debe estar en consonancia con el marco regulador de la armonización del mercado eléctrico africano de la UA[57].

Al mejorar el acceso al mercado regional y fomentarse el comercio intrarregional, aumentaría la productividad, lo que permitiría localizar aún más las cadenas de valor industriales africanas gracias a la reducción de los costes. Si se logran las iniciativas

[54] *Idem.*
[55] *Idem.*
[56] AFRICAN UNION. «African Continental Free Trade Area (AfCFTA)». 2019. Disponible en: https://au.int/en/cfta
[57] AFRICAN UNION. «Strategy for the Development of a Harmonised Regulatory Framework for the Electricity Market in Africa». 18 de junio de 2021. Disponible en: https://au.int/en/documents/20210618/strategy-development-harmonised-regulatory-framework-electricity-market-africa

laborales del AfCFTA, la información sobre las oportunidades de empleo en diferentes lugares o la subvención de la reubicación pueden ayudar a resolver los desajustes en la transición ecológica. Además, los gobiernos africanos pueden crear agrupaciones industriales para las nuevas tecnologías relacionadas con la transición energética a fin de facilitar su difusión. Al facilitar el acceso a prácticas estandarizadas, como la formación y el desarrollo de capacidades, se pueden reducir las barreras que impiden a las empresas locales entrar en la cadena de valor. Esto promovería la cooperación internacional y Sur-Sur, que podría empezar a desarrollarse en el marco de la GGW[58].

Esta última recomendación debe ir acompañada de un entorno empresarial favorable que invierta en los locales. Tienen que ponerse en marcha iniciativas como la reducción de barreras, la mejora del acceso a la información, la facilitación del acceso a la microfinanciación y la concesión de incentivos fiscales. Por ejemplo, Marruecos apoya a los emprendedores introduciendo el estatus legal de «autoempresario»[59], que les permite pagar menos impuestos, a la vez que les concede acceso a la seguridad social y a préstamos si su facturación anual no supera un determinado umbral. Otra opción que podría ayudar a contrarrestar la corrupción es conceder permisos a los funcionarios que inicien un nuevo negocio en los sectores de transición pertinentes. Esto reduciría el riesgo empresarial y la dependencia del empleo público. En la actualidad, modelos como el *crowdfunding* han permitido a los emprendedores africanos y a las empresas *off-grid* eludir las barreras de financiación tradicionales[60].

En tercer lugar, también es de vital importancia subrayar aquí el aspecto educativo del proyecto de la GGW. El BAfD estima que más de 10 millones de jóvenes se incorporan al mercado laboral cada año y, sin embargo, solo se crean 3 millones de nuevos puestos de trabajo[61]. La inversión inicial, el diseño y el desarrollo de las infraestructuras energéticas —por ejemplo, la eficiencia energética y las renovables— requerirán más personas con educación secundaria, mientras que la operación y el mantenimiento posteriores requerirán personas con una menor educación. En 2030, la demanda de trabajadores con un título universitario alcanzará su punto máximo[62]. Para muchos

[58] *Idem.*
[59] *Idem.*
[60] *Idem.*
[61] AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP. «Jobs for Youth in Africa». Marzo de 2016. Disponible en: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Images/high_5s/Job_youth_Africa_Job_youth_Africa.pdf
[62] INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY (IRENA). *Op. cit.*

países de renta baja, esto supondrá una gran limitación, ya que suelen carecer de personas con un alto nivel de formación.

Por último, el rediseño del proyecto debe hacerse respetando el nexo seguridad-desarrollo-gobernanza. Esta concepción sostiene que es necesario romper el círculo de subdesarrollo en virtud del cual los conflictos que estallan repercuten en la economía, la educación y los aspectos sanitarios y medioambientales de una comunidad, lo que provoca una dinámica de inestabilidad y vulnerabilidad social y política que se repetirá. A través de la GGW se podría establecer una interacción virtuosa que rompa este círculo mediante la reducción de las alteraciones económicas, la protección del medio ambiente y las oportunidades educativas que ofrece el proyecto. En esta solución, la buena gobernanza se convierte también en una herramienta indispensable. Los valores democráticos, la participación política, la responsabilidad, la igualdad, la transparencia, el Estado de derecho y la eficacia son necesarios para el buen desarrollo de la iniciativa[63].

En resumen, la reestructuración de la GGW para convertirla en un centro energético para las energías limpias requiere: (a) adecuar las necesidades del sector energético y de las instituciones de formación, (b) anticipar las necesidades de cualificación, (c) un enfoque integrado de la política y la planificación del mercado laboral y de la formación y (d) mejorar las infraestructuras[64].

Conclusión

El proyecto de la Gran Muralla Verde es el primer hito de la transición energética y socioeconómica en África. Es un proyecto de africanos para africanos que promueve las prácticas tradicionales y los conocimientos locales en la remodelación del paisaje de la región. La creación de empleo que lo acompaña ayudará a afrontar algunos de los retos del Sahel —terrorismo, seguridad alimentaria, cambio climático y corrupción—. Sin embargo, el enfoque abrumadoramente centrado en el sector primario del proyecto no será suficiente para lograr el cambio sustancial que necesita el Sahel.

[63] HURWITZ, Agnès y PEAKE, Gordon. *Strengthening the Security-Development Nexus: Assessing International Policy and Practice since the 1990s*. International Peace Academy, 2004. Disponible en: https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/strengthening_sec_dev_nexus.pdf

[64] *Idem.*

La GGW debe reconvertirse en un proyecto más amplio y transformador que sirva de trampolín para un verdadero cambio socioeconómico regional a largo plazo que aleje la economía del continente de la dependencia de los donantes y la haga más autosuficiente mediante la conversión de la región en un centro de I+D+i en energías renovables y eficiencia. África tiene los medios para lograr este objetivo gracias a sus grandes reservas de materias primas «renovables». Esta transición, en el marco de la GGW, puede ayudar a diversificar la economía, aumentar el mercado interregional y promover la innovación en nuevas tecnologías y productos basados en el conocimiento.

Además, la iniciativa incluiría inversiones en infraestructuras, digitalización, investigación y desarrollo, acceso a la electricidad, carreteras, telecomunicaciones, finanzas e información. Esto es especialmente importante ahora que el continente debe buscar una mayor independencia de las fluctuaciones internacionales del mercado energético, necesidad exacerbada por la pandemia del COVID-19. Esta nueva realidad debe integrarse en la GGW, ya que muchos de los países de la región dependen del consumo de madera para sus necesidades energéticas, lo que pone en peligro el éxito del proyecto. El artículo presenta algunas recomendaciones para alcanzarlo.

La idea central es vincular la GGW con otros proyectos continentales, como el AfCTFA de la UA, para disminuir la carga de la transición energética y fomentar un mayor y más rápido desarrollo de la región. Algunas de las propuestas son crear prácticas estandarizadas, difundir entre la población información sobre las nuevas tecnologías renovables —principalmente las solares fuera de la red y las minirredes—, mejorar las infraestructuras, crear entornos amigables para los emprendedores, promover la educación y uniformar las políticas laborales. Con estas medidas, también se espera que se impulse la inversión privada y que disminuya la corrupción al reducirse la dependencia del gobierno.

Todas estas ideas se enmarcan en el nexo seguridad-desarrollo-gobierno, que parece faltar en la iniciativa de la GGW. El desequilibrio en el desarrollo del proyecto lo ha demostrado. Las soluciones energéticas y económicas propuestas, junto con el desarrollo de las infraestructuras necesarias principalmente en las zonas rurales, harían que la región pasara de una economía basada en el sector primario a otra secundaria, terciaria y cuaternaria mediante la implementación de una economía circular.

La GGW es un motivo de esperanza, ya que puede cambiar el Sahel y convertir a la región en un importante actor mundial, pero los verdaderos cambios vienen de la mano de la implicación real.

*Paula Mora Brito**
Graduada en Relaciones Internacionales

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

08/2023 26 de enero de 2023

*Francisco Jesús García García**

Organizaciones terroristas yihadistas y colisión con intereses nacionales

Organizaciones terroristas yihadistas y colisión con intereses nacionales

Resumen:

Este documento pretende realizar un análisis acerca de las implicaciones de la pugna mantenida por los dos grandes grupos yihadistas, Dáesh y Al Qaeda, sobre los intereses nacionales. Se basará en la aplicación de técnicas analíticas estructuradas para el análisis de inteligencia, partiendo del estudio de factores sobre los que la amenaza yihadista incide de forma directa o indirecta, para demostrar si existe una correlación entre dicha confrontación y la consecución de objetivos de interés para España.
Si bien la aplicación de técnicas analíticas es de mayor valor cuando un asunto se aborda a través de un grupo multidisciplinar de expertos, es de gran ayuda cuando un analista se enfrenta a un problema de forma individual, ya que, entre otros resultados, permite guiar la generación de indicadores de alerta, identificar potenciales escenarios de crisis y apoyar los procesos de decisión.

Palabras clave:

Técnicas analíticas estructuradas, inteligencia, terrorismo yihadista, intereses nacionales.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Jihadist terrorist organizations and collision with national interests

Abstract:

This article will analyse the implications of the struggle between the two greater jihadist groups, Daesh and Al Qaeda, on national interests. The analysis will be based on the application of Structured Analytical Techniques for Intelligence Analysis, starting from the study of factors on which the jihadist threat affects directly or indirectly, to demonstrate if there is a correlation between this confrontation and the achievement of objectives of interest to Spain.

Though the application of Analytical Techniques is of greater value when an issue is addressed through a multidisciplinary group of experts, it is of great help when an analyst faces a problem individually, since among other results, it allows guiding the generation of indicators, identify potential crisis scenarios and support decision-making processes.

Keywords:

Structured Analytic Techniques, Intelligence, Jihadist terrorism, National Interests.

Introducción

El control que determinados grupos yihadistas ejercen en distintas áreas de los cinco continentes requiere el considerar la amenaza terrorista como uno de los grandes desafíos a afrontar en colisión con determinados intereses de España dentro y fuera de las fronteras nacionales.

Además, es necesario situar esta amenaza en un contexto internacional ambiguo, volátil e incierto, con multitud de variables, donde fuerzas impulsoras de orden mundial como las crisis migratorias derivadas de conflictos regionales, las tecnologías emergentes o la vinculación del terrorismo con el crimen organizado, dificulta más si cabe la labor de los analistas de inteligencia y asesores en su apoyo a los procesos de toma de decisión.

En este entorno poco favorecedor, la labor del analista se debe orientar al análisis de sistemas que le permitan obtener indicadores, cuya monitorización proporcione la suficiente alerta temprana que requieren los recursos de un Estado para prevenir o neutralizar las potenciales amenazas, como es el caso del terrorismo yihadista. De esta forma, las «técnicas analíticas estructuradas[1] (TAE)», son un conjunto de herramientas de análisis que favorecen el razonamiento lógico y riguroso, además de evitar los errores asociados a los modelos mentales y sesgos del analista.

Para la realización de este análisis, se ha tratado de acudir a diversas fuentes para recogida de datos, con la finalidad de obtener las fuerzas impulsoras y factores clave a través de las TAE, destacando el análisis de noticias y documentación sobre la evolución de últimos acontecimientos, informes de *think-tanks* y entrevistas individuales a expertos.

Estudio del problema

El estudio de un problema puede abarcar una diversidad de escenarios y un número elevado de elementos (variables y actores), siendo un proceso de gran carga de trabajo, sobre todo cuando se aborda individualmente por un solo analista. Dada la complejidad del enfoque desde una perspectiva mundial, el presente estudio valora el impacto de esta amenaza regionalmente, aplicando un razonamiento inductivo, de lo particular a lo

[1] HEUER, R. J. and PHERSON, R. H. *Técnicas analíticas estructuradas para el análisis de inteligencia*. Plaza y Valdés, Madrid, 2015.

general. Se buscará analizar el impacto de la lucha de ambos grupos en un entorno limitado y donde estén integrados con otros actores.

Lista de comprobación inicial al estudio del problema

En las primeras fases de un proyecto, se requiere formular las preguntas clave que sean la base de partida de la investigación, sobre todo cuando se puede abordar desde distintas perspectivas y aún no están completamente definidas las respuestas que se quieren obtener. Al definir el enfoque que se quiere dar a la investigación, se evita además desviarnos del problema y se definen las distintas fases del estudio.

Finalmente es necesario formular la pregunta clave a la que se debería responder a través del proceso analítico:

¿Podría la amenaza yihadista —a través de actuaciones directas o indirecta— suponer un obstáculo para los intereses de España, a medio o largo plazo?

Análisis sistémico. Actores, variables y relaciones

En el estudio de la amenaza yihadista, se deben tener en cuenta factores como la globalización y el cambio en el centro de gravedad de las dos principales franquicias, que comenzaron a bascular hacia sus grupos afiliados. Ambas facciones tienen un alto grado de descentralización y se sitúan en contextos geográficos diferentes e inconexos, además de grandes diferencias de tipo étnico, cultural y social.

Para obtener la repercusión del yihadismo sobre los bienes nacionales mencionados, se analiza a ambos grupos —Dáesh y Al Qaeda— comparando sus ideologías, estrategias, objetivos respectivos y colisión de intereses. Tras un análisis exhaustivo de las dos facciones, se extrae una matriz DAFO en la que se combinan las principales características (figura 1).

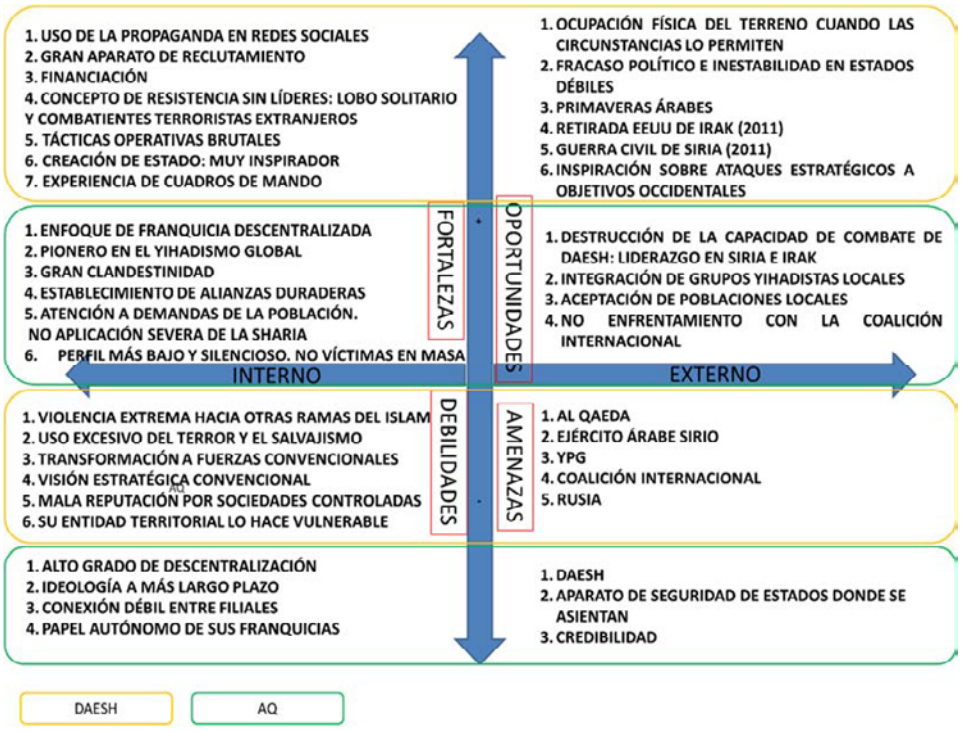


Figura 1. Matriz DAFO. Al Qaeda/Dáesh. Fuente: elaboración propia

Posteriormente se identifican las distintas facciones, áreas geográficas donde se asientan y nivel de actividad en la actualidad. Con respecto a la valoración de las amenazas se han tenido en cuenta factores relativos a:

1. Presencia o cercanía de la amenaza con respecto al interés a defender.

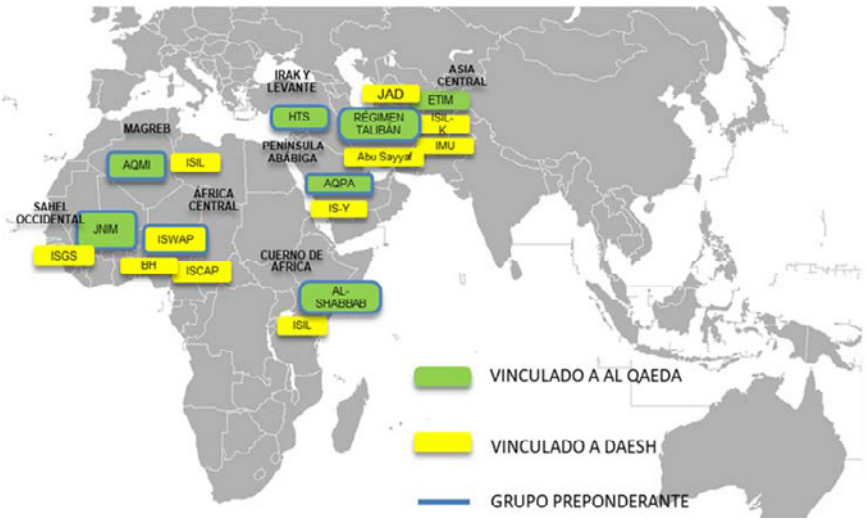


Figura 2. Principales filiales de Dáesh y Al Qaeda en la actualidad, en las distintas regiones. Fuente: elaboración propia

2. Nivel de actividad, capacidad de los actores o grupos terroristas para interrumpir una actividad o llevar a cabo una acción letal sobre el bien de interés.

Área geográfica	País	N.º de atentados	Clasificación 2021[2]
ORIENTE MEDIO	Irak	134	↑ 5
	Siria	94	=8
MAGREB	Egipto	26	↑ 13
	Libia	4	=21
	Túnez	2	↑ 24
	Argelia	2	↓ 26
ASIA CENTRAL/SAHEL	Burkina Faso	319	↑ 2
	Mali	281	↑ 3
	Nigeria	173	↓ 4
	Camerún	129	↓ 6
	Níger	115	↓ 7
	RD Congo	61	↑ 9
	Mozambique	47	↓ 11
ÁFRICA ORIENTAL	Somalia	59	↓ 10
	Kenia	11	=17
PENÍNSULA ARÁBIGA	Yemen	5	↓ 20
	Arabia Saudí	1	↓ 35
ASIA CENTRAL	Afganistán	599	= 1
	Pakistán	40	= 12

Tabla 1. Países más afectados por el terrorismo yihadista (2021). Elaboración propia

Identificación de variables clave. Concepto de interés nacional

Al definir el concepto de interés nacional se ha tratado de distinguir entre bienes o intereses básicos y secundarios. Entre los primeros se encontraría la seguridad, la protección de los ciudadanos, o el mantenimiento del flujo de recursos de primera necesidad. Inmediatamente después cabe situar otro tipo de bienes secundarios, no solo fundamentales para la propia subsistencia del Estado, sino que además aporten una ventaja significativa a nivel geoeconómico, sobre todo en el plano tecnológico[3].

[2] Se compara con respecto al año 2020.
[3] CESEDEN. *Evolución del concepto de interés nacional*. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2010. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/m/o/monografia_115.pdf (consulta 20 de febrero de 2022).

Por otro lado, dentro del contexto regional en el que se integran los Estados —en el caso de España, la UE— se deben tener en cuenta todos aquellos flujos de recursos e intereses que, al margen del contexto socioeconómico supranacional, aportan cierta autosuficiencia, con lo que permitirían asegurar la supervivencia y resiliencia de su población en caso de crisis[4].

Mediante un proceso de generación de ideas *(Brainstorming)* y representación en mapa conceptual, se obtienen los intereses nacionales[5] (figura 3) de mayor importancia, diferenciando entre intereses vitales e internos, de acción exterior/cooperación y transversales/globales.

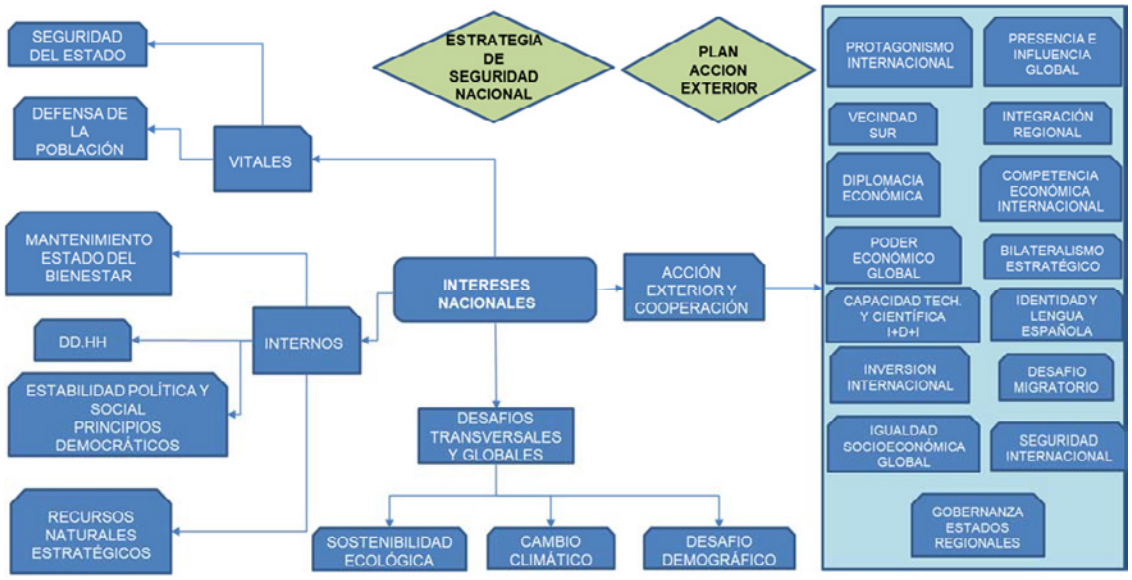


Figura 3. Mapa mental/conceptual de intereses nacionales. Fuente: elaboración propia

Posteriormente se realiza un proceso de análisis que permita obtener aquellos intereses que a priori podrían ser afectados por el terrorismo yihadista, para tratar de generar las variables para su clasificación. A través de un proceso de descomposición y visualización (tabla 2), se obtendrían los factores que influyen sobre el interés nacional, desde un punto de vista de las amenazas de estos grupos.

[4] ALGORA WEBER, M. D. *Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgos y amenazas.* Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2011. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=550611 (consulta 22 de febrero de 2022).

[5] Se han considerado diversas publicaciones sobre inteligencia económica, informes sobre recursos e inversiones y datos de flujo de importación/exportación.

Se han tenido en cuenta los siguientes aspectos:

1. Vulnerabilidad ante la amenaza.
2. Impacto de una acción o una interrupción por motivos terroristas.

PMESII-S	INTERIOR		FUERA FRONTERAS NACIONALES	
	ACRÓNIMO	FACTOR	ACRÓNIMO	FACTOR
POLÍTICO	ESTPOL	ESTABILIDAD POLÍTICA	DIPL	COMPROMISOS INTERNACIONALES
				RELACIONES DIPLOMÁTICAS
				TRATADOS BILATERALES Y MULTILATERALES
ECONÓMICO	INVEX	INVERSIÓN ECONÓMICA EXTRANJERA EN ESPAÑA	INVDIC	INVERSIÓN ECONÓMICA NACIONAL DIRECTA EN OTROS ESTADOS
	TUR	SECTOR TURÍSTICO	RECNAT	IMPORTACIÓN DE RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS:
				PETROLEO
				GAS
				MINERALES Y MATERIALES TECNOLÓGICOS ESTRATÉGICOS
	NZEE	EXPLOTACIÓN DE RECURSOS EN LA Z.E.E NACIONAL	EXZEE	EXPLOTACIÓN DE RECURSOS FUERA DE LA Z.E.E NACIONAL
MILITAR/ SEGURIDAD		AMENAZA TESSCO DIRECTA:		AMENAZA A LA GOBERNANZA Y SEGURIDAD DE ESTADOS DEL ENTORNO
	LS	LOBOS SOLITARIOS	ESTFAL	PROXIMIDAD A ESTADOS FALLIDOS
	CTE	COMBATIENTES TERRORISTAS EXTRANJEROS	RES	AMENAZA A RESIDENTES NACIONALES EN EL EXTERIOR
	NBQ	AMENAZA TERRORISTA BIOLÓGICA	FLUMIG	CONVERGENCIA ENTRE FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES Y/O DESPLAZADOS Y TERRORISMO
INFORMACIÓN	PROPA	USO DEL CIBERESPACIO PARA FINES TERRORISTAS		
		RADICALIZACIÓN Y CAPTACIÓN		
		CAMPAÑAS PROPAGANDÍSTICAS		
		CIBERTERRORISMO		
	CYBER	CIBERATAQUES A REDES DE INSTITUCIONES ESTATALES Y EMPRESAS		
	HACK	APOYO DE GRUPOS HACKTIVISTAS AL TERRORISMO YIHADISTA		
INFRAESTRUCTURA		AMENAZA A INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS:		
	DRON	VEHÍCULOS AÉREOS NO TRIPULADOS		
	ICS	ATAQUES CIBERFÍSICO (SISTEMAS ICS/SCADA)		
ESPACIO GEOGRÁFICO	MED	SEGURIDAD MEDITERRANEO/ATLÁNTICO		SEGURIDAD DE RUTAS MARÍTIMAS TRANSOCEÁNICAS
			CHKP	LIBERTAD DE MOVIMIENTO EN CHOKE POINTS

Tabla 2. Factores sobre los que la amenaza yihadista podría incidir de forma directa o indirecta en la consecución de los objetivos de interés estratégico nacional (tanto dentro como fuera de España). Fuente: elaboración propia.

Una vez que se analizan cada uno de los factores, destacan (entre otros) los siguientes para su posterior tratamiento:

a. **Flujos de inmigración desde el norte de África procedentes de Sahel y golfo de Guinea**. España, por su posición geoestratégica, está especialmente

expuesta al desafío que supone un aumento de los flujos migratorios hacia Europa en los próximos años.

b. **Importación de recursos energéticos**. Explotación y suministro de recursos energéticos como el gas o el petróleo, tanto en el norte de África como en la región subsahariana.
c. **Explotación de yacimientos petrolíferos**. En el caso de la explotación de yacimientos por parte de empresas nacionales, cabe destacar los intereses económicos de España en el Magreb (concretamente en Libia) y el golfo de Guinea (Nigeria entre otros).
d. **Explotación de recursos pesqueros**. La flota pesquera en el Índico y el golfo de Guinea es considerada un interés nacional, donde se puede ver un despliegue de fuerzas militares multinacionales para combatir las actividades terroristas y de piratería, con el objetivo de defender las actividades económicas internacionales.
e. **Seguridad de las rutas marítimas transoceánicas**. El sector naval es el más importante dentro del mundo del transporte y el comercio mundial. Según las cifras aportadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Transporte (UNCTAD), el transporte marítimo supone el 90 % de todo el movimiento de mercancías a nivel global[6].
f. **Expansión del terrorismo y proximidad a Estados fallidos**. La propagación de grupos terroristas o de flujos migratorios irregulares afectaría directamente a los intereses energéticos e inversiones nacionales.
g. **Ámbito no físico. Uso del ciberespacio para fines terroristas. Ciberterrorismo y *hacktivismo***. Los grupos terroristas tratan de aprovechar las vulnerabilidades del ciberespacio para realizar ciberataques o para actividades de radicalización de individuos y colectivos, financiación, divulgación de técnicas y herramientas para la comisión de atentados, y de reclutamiento, adiestramiento o propaganda. Íntimamente relacionado con lo anterior se halla la amenaza contra las infraestructuras críticas, con la posibilidad de causar un colapso a través de las redes mediante una caída en cadena de los servicios esenciales (sistemas ICS/ISCADA), por simple remuneración económica o razones ideológicas.

[6] SÁNCHEZ, B. C. *El transporte marítimo una solución ante el cambio climático*. 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO12_2022_BARCAN_Transporte.pdf (consulta 7 de febrero de 2022).

Relaciones entre actores y variables

La influencia directa o dependencia del valor de una variable respecto a otras conforma la matriz de impacto, donde las variables relevantes previamente priorizadas se colocan en las n filas y n columnas de la matriz, en este caso, 21 identificadas por su acrónimo. Se procede a la valoración de influencia de unas respecto a las otras mediante ponderación, de 1 a 4, en función de la relevancia de la influencia (tabla 3):

Valor 1: no genera influencia.

Valor 2: baja influencia.

Valor 3: influencia media.

Valor 4: influencia alta.

	FACTOR	ACRO		E	G	K	T	P	Q	U	F	R	O	S	N	A	C	B	D	I	J	L	M	H		
1	LOBOS SOLITARIOS	LS	E		4	4	1	1	1	1	3	1	1	1	1	2	3	3	2	1	1	1	1	1	34	
2	AMENAZA TERRORISTA BIOLÓGICA	NBQ	G	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	4	3	2	1	1	1	2	2	29	
3	VEHÍCULOS AÉREOS NO TRIPULADOS	DRON	K	1	3		1	1	1	1	1	1	1	1	2	3	3	2	1	1	1	1	1	1	28	
4	CONVERGENCIA ENTRE FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES Y/O DESPLAZADOS Y TERRORISMO	FLUMIG	T	4	3	2		4	4	3	2	4	4	4	3	4	2	2	2	1	1	1	3	1	54	
5	IMPORTACIÓN DE RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS	RECNAT	P	1	1	1	1		2	1	1	1	4	2	2	4	3	3	1	1	1	1	2	1	34	
6	EXPLOTACIÓN DE RECURSOS FUERA DE LA Z.E.E NACIONAL	EXZEE	Q	1	1	1	1	2		2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	22	
7	LIBERTAD DE MOVIMIENTO EN CHOKE POINTS	CHKP	U	1	1	1	1	4	4		1	2	4	1	2	1	1	2	4	1	1	1	4	1	38	
8	COMBATIENTES TERRORISTAS EXTRANJEROS	CTE	F	2	4	4	1	1	1	1		3	1	1	2	2	3	3	2	2	2	2	2	2	41	
9	PROXIMIDAD A ESTADOS FALLIDOS	ESTFAL	R	4	4	2	4	4	4	4	4		4	4	4	4	4	4	4	1	1	1	4	1	66	
10	INVERSION ECONÓMICA NACIONAL DIRECTA EN OTROS ESTADOS	INVDIC	O	1	1	1	3	3	2	2	1	3		2	3	4	1	1	3	1	1	1	2	1	37	
11	AMENAZA A RESIDENTES NACIONALES EN EL EXTERIOR	RES	S	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4		3	2	1	1	1	1	1	1	1	1	26	
12	POLÍTICA/DIPLOMACIA EXTERIOR	DIPL	N	2	1	1	4	4	3	4	1	3	4	3		4	3	4	2	1	1	1	3	1	50	
13	ESTABILIDAD POLÍTICA	ESTPOL	A	4	3	3	3	2	1	1	4	1	2	2	2		4	4	1	1	1	1	2	2	44	
14	SECTOR TURÍSTICO	TUR	C	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	4		3	1	1	1	1	1	1	26	
15	INVERSION ECONÓMICA EXTRANJERA EN ESPAÑA	INVEX	B	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	2	3	3		1	1	1	1	1	1	27	
16	EXPLOTACION DE RECURSOS EN LA Z.E.E NACIONAL	NZEE	D	1	1	1	1	2	1	1	1	1	3	1	3	3	1	1		1	1	1	1	1	27	
17	CIBERATAQUES A REDES DE INSTITUCIONES ESTATALES Y EMPRESAS	CYBER	I	1	4	1	1	4	1	1	1	1	1	1	2	4	2	4	3		1	4	1	2	40	
18	APOYO DE GRUPOS HACKTIVISTAS AL TERRORISMO YIHADISTA	HACK	J	2	3	1	1	3	1	1	2	1	1	1	2	3	2	2	1	4		4	1	4	40	
19	ATAQUES CIBERFÍSICO (SISTEMAS ICS/SCADA)	ICS	L	1	4	1	1	4	1	1	1	1	3	1	2	3	3	3	2	2	1		1	2	38	
20	SEGURIDAD MEDITERRANEO/ATLANTICO	MED	M	2	3	1	4	4	4	4	2	4	3	4	2	3	4	4	4	1	1	1		1	56	
21	USO DEL CIBERESPACIO PARA FINES TERRORISTAS	PROPA	H	4	4	4	2	1	1	1	4	3	4	4	4	4	4	4	1	4	2	3	1		59	
				36	48	33	34	48	36	33	34	35	51	37	45	59	52	54	39	28	22	29	35	28		
				INFLUENCIABLE																						INFLUYENTE

Tabla 3. Matriz de impacto directo. Fuente: elaboración propia

Interpretando el gráfico de dispersión del mapa de dependencias (figura 4), se identifican las relaciones entre variables, en función de que sean más o menos influyentes o influenciables en las demás.

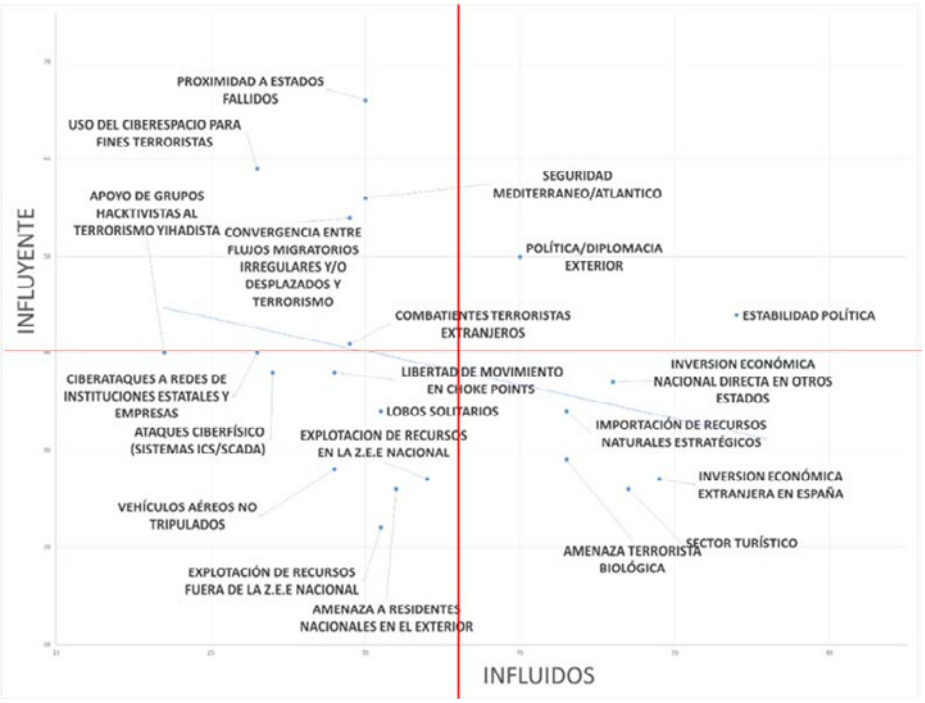


Figura 4. Gráfico de dispersión. Elaboración propia

- Variables de enlace, que son las que más influyen en el sistema, pero a la vez son las más influenciables. Son de gran importancia para el sistema y le afectan en gran medida, pero es difícil actuar sobre ellas:
  - ➢ Política y diplomacia exterior.
  - ➢ Estabilidad política.
- Variables motrices, que son variables muy influyentes en el sistema y poco influenciables. Mueven o frenan el sistema:
  - ➢ Proximidad a Estados fallidos.
  - ➢ Uso del ciberespacio para fines terroristas.
  - ➢ Convergencia entre flujos migratorios/desplazados y terrorismo.
  - ➢ Seguridad Mediterráneo/Atlántico.
- Variables dependientes, que son las menos influyentes pero las más influenciables. Son indicadores que miden el resultado del sistema:
  - ➢ Inversión económica nacional directa en otros Estados.
  - ➢ Importación de recursos naturales estratégicos.
  - ➢ Amenaza terrorista biológica.
  - ➢ Sector turístico.
  - ➢ Inversión económica extranjera en España.

- Variables excluibles, que son las menos influyentes e influenciables, por lo que carecen de efecto sobre el sistema:
  - Ciberataques a redes institucionales, estatales y empresas.
  - Ataques ciberfísicos.
  - Libertad de movimiento en *choke points*.
  - Apoyos grupos hacktivistas al terrorismo yihadista.
  - Vehículos aéreos no tripulados.
  - Lobos solitarios.
  - Explotación de recursos fuera de la ZEE nacional.
  - Explotación de recursos en la ZEE nacional.
  - Amenaza a residentes nacionales en el exterior.

Identificación de temas y áreas de interés

En la siguiente fase se confrontan las variables[7] (de enlace, motrices y dependientes) con la amenaza agrupada regionalmente (tabla 4), obteniendo resultados priorizados.

ÁREA	GRUPOS	FACTORES CLAVE											
		USO DEL CIBERESPACIO PARA FINES TERRORISTAS	INVERSIÓN ECONÓMICA EXTRANJERA EN ESPAÑA	SECTOR TURÍSTICO	ESTAB. POLÍTICA	PROX. A ESTADOS FALLIDOS	IMPORTACION DE RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS	AMENAZA BIOLÓGICA	FLUJOS MIGRATORIOS/TERRORISMO	POLÍTICA Y DIPLOM.EXTERIOR	SEGURIDAD MEDITERRA/ ATLANTICO	INVERSION ECON. NACIONAL DIRECTA EN OTROS ESTADOS	
FENÓMENOS AISLADOS	LOBO SOLITARIO	2	1	4	2	4	3	2	4	3	4	4	33
	CTE												
MAGREB	AQMI	2	1	4	2	4	3	2	4	3	4	4	33
	DAESH LIBIA												
AFRICA OCC.	JNIM	2	1	3	2	3	3	3	4	2	4	3	30
	AQMI												
	EIGS												
	ISWAP												
	BOKO HARAM												
AFRICA CENTRAL	ISCAP FDA	1	1	2	1	3	3	3	3	2	2	2	23
	ISCAP ANSAR AL SUNNA												
AFRICA ORIENTAL	AL-SAHBBAB	1	1	2	1	2	3	4	1	1	2	1	19
	IS-SOMALIA												
SIRIA E IRAK	ISIL	1	1	2	1	2	2	2	1	1	2	2	17
	HTS												
PENÍNSULA ARABIGA	AQPA	1	1	1	1	2	2	2	1	1	1	2	15
	IS-YEMEN												
ASIA CENTRAL	IS-KHORASAN	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	12
	AQC												
		11	8	19	11	21	20	19	19	14	20	20	

Tabla 4. Clasificación de áreas y temas de interés de inteligencia en cuanto a amenaza yihadista al interés nacional. Elaboración propia.

[7] Se desechan las variables excluibles.

Al confrontar ambos sistemas de actores y variables, se identifica el fenómeno «lobo solitario» y «combatiente terrorista extranjero» (CTE) como la mayor amenaza para los intereses nacionales, teniendo en cuenta su repercusión sobre los objetivos estratégicos nacionales. En este sentido se considera el principal *tema de interés*, relacionado con el terrorismo yihadista.

En lo que respecta a la importancia de las distintas regiones mundiales con presencia yihadista activa y su influencia sobre los intereses nacionales, se determina que las regiones del «Magreb» y «África Occidental» son las más relevantes en términos de repercusión sobre los bienes básicos y secundarios. Se considera de esta manera la principal área *de interés*.

Principal área de interés nacional. Terrorismo yihadista en África Occidental y Magreb

España tiene muy diversos intereses en áreas dominadas por la presencia de terrorismo yihadista en el Norte de África. En primer lugar, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla se encuentran a menos de 600 km de la franja del Sahel; por su parte, la costa africana se encuentra a 100 km de las islas Canarias. En el plano geoeconómico hay que añadir la diversidad de intereses nacionales en países del Magreb y el golfo de Guinea, desde importaciones de una parte importante del crudo a territorio nacional; concesiones para exploración y producción de yacimientos *(offshore)* por parte de empresas nacionales; o la fuerte dependencia española del gas argelino[8]. Además, España mantiene importantes caladeros de pesca en el golfo de Guinea y la costa del Sahara Occidental.

Análisis de entorno. Estudio de actores y variables

El área analizada comprende países de muy distinta índole, pertenecientes a diferentes zonas geográficas. A modo de síntesis se simplificarán las áreas al efecto de simplificar el manejo de actores estatales y subregiones:

[8] PITA, C. & LARRAZ, I. Así llega el gas a España, seis interconexiones por gasoductos y seis puntos de entrada por barco. 30 de septiembre de 2021. Disponible en: Newtral. https://www.newtral.es/gas-espana-interconexiones-gasoductos-barco/20210930/ (consulta 5 de febrero de 2022).

- Magreb: Marruecos, Argelia, Túnez y Libia.
- Sahel Occidental: Mali, Níger y Burkina Faso.
- Lago Chad, distintas áreas de Níger, Nigeria, Chad y Camerún.
- Golfo de Guinea (región que está constituida por los países de Liberia, Costa de Marfil, Ghana, Benín, Togo, Nigeria, Camerún, Guinea Ecuatorial, Gabón y Santo Tomé y Príncipe).

Para continuar el análisis se requiere la identificación de actores clave, tanto externos como internos (tablas 5 y 6, respectivamente), variables y relaciones en el área de Magreb/Sahel, aplicando el modelo PMSS (político, militar, social y seguridad).

ACTORES		ACRO	ASPECTOS A DESTACAR
EXTERNOS	**Francia**	FR	Francia ha sido uno de los países que más se ha involucrado en la lucha contra el terrorismo en el Sahel. La Operación Barkhane ha sido uno de sus principales instrumentos para enfrentar el yihadismo, aunque recientemente París ha anunciado una reducción de tropas.
	Rusia	RU	Desde que albergara la primera cumbre Rusia-África de octubre de 2019 en Sochi, su presidente Vladimir Putin se ha venido esforzando en hacer jugar a su país un papel protagonista en África, extendiendo la competencia geopolítica como ocurriera en los tiempos de la Guerra Fría.
	Compañia Militar Privada WAGNER	WGN	Wagner ha aprovechado el giro de la junta de Mali hacia Rusia para garantizarse los servicios de protección del régimen y la seguridad de los altos funcionarios malienses ante cualquier intento de golpe de estado, al tiempo que se asegura importantes beneficios financieros por medio de concesiones financieras y minerales.
	MINUSMA	MIMA	Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali.
	Operación Sabre	SABRE	La reducción de las tropas francesas en el Sahel va a afectar necesariamente a la otra operación francesa en la región, la Operación Sabre, activa desde 2009. Con su base de operaciones situada en Ouagadougou, en Burkina Faso, la task force (TF) Sabre está compuesta por 400 efectivos de las fuerzas especiales francesas y ha sido la principal responsable de la eliminación de la mayor parte de los objetivos de alto valor (HVT) como son los líderes yihadistas.
	Misión de entrenamiento de la Unión Europea en Mali	EUTM	Misión de entrenamiento suspendida.
	Operación Barkhane y Takuba	BKH	Francia reducirá significativamente en 6 meses la presencia de Barkhane y Takuba. Consideran que ya no se cumplen las condiciones políticas, operativas y legales para cumplir de manera efectiva su compromiso militar de lucha contra el terrorismo en Mali.

Tabla 5. *Brainstorming*. Actores externos. Elaboración propia

ACTORES		ACRO	ASPECTOS A DESTACAR
INTERNOS	**Mali**	MA	
	Burkina Faso	BF	
	Nigeria	NG	
	Níger	NI	
	G5 Sahel	G5	G5 Sahel no ha dado los resultados esperados y no ha logrado superar a los grupos yihadistas locales como proveedores fiables de seguridad y servicios.
	Poblaciones Fulani	FU	Reacciones excesivas del Ejército maliense contra los civiles fulani, acusados de acoger a los militantes tanto del JNIM como del EIGS.
	Estado Islámico en el Gran Sahara	ISGS	Se estableció en la región de las Tres Fronteras, entre Níger, Mali y Burkina Faso, en una zona especialmente abandonada por los Estados. Su historia se remonta al juramento de lealtad al Estado Islámico en mayo de 2015, del saharaui Adnan Abu Walid al-Saharawi, anterior portavoz del Movimiento por la Unificación y la Yihad en África del Oeste (MUYAO, por sus siglas en francés) y también antiguo emir del Al-Mourabitoun en Mali. Se caracteriza por seguir los postulados más intransigentes y ultraviolentos del yihadismo, convirtiéndose en el objetivo preferente de las fuerzas occidentales y sahelianas.
	Frente de Apoyo para el Islam y los Musulmanes	JNIM	Ansar Dine, AQMI, Frente de Liberación de Macina (FLM) y Al-Mourabitoun.
	ISWAP	ISWAP	ISWAP podría consolidarse como una amenaza todavía mayor para las autoridades nigerianas, debido a que no causan tanto terror como el Boko Haram entre la población del país africano. Proporcionan un grado de ley y orden en el lago Chad, y los civiles van allí para hacer negocios o para vivir porque hay recursos naturales como tierras agrícolas altamente productivas.
	Boko Haram	BH	BH e Iswap comparten el mismo objetivo de establecer un califato salafista-yihadista de línea dura en el Sahel, siendo la diferencia principal entre ambos el carácter despiadado de las acciones de Boko Haram, frente a la mayor preocupación por lograr la aceptación de la población local del ISWAP. La muerte de su líder en junio de 2021, ha debilitado a Boko Haram y facilitado la integración de muchos de sus miembros en ISWAP.

Tabla 6. *Brainstorming*. Actores internos. Elaboración propia

En la actualidad, los grupos yihadistas con mayor protagonismo en el Sahel son el Frente de Apoyo al Islam y a los Musulmanes (JNIM); el autodenominado Estado Islámico en el Gran Sahara (EIGS); Estado Islámico en África Occidental (ISWAP), una filial de Dáesh; y Boko Haram (BH), principalmente radicado en la región del lago Chad y Nigeria.

Estos grupos, que tienen una implantación muy arraigada en Mali, oeste de Níger y Burkina Faso, así como en la cuenca del lago Chad, están expandiendo su actuación a las zonas fronterizas de otros países como Costa de Marfil, Togo, Ghana y Benín.

Además, esporádicamente, realizan atentados con trascendencia mediática en grandes capitales. La situación ha empeorado debido a la cada vez mayor influencia de la crisis y los golpes de Estado en Mali y Burkina Faso.

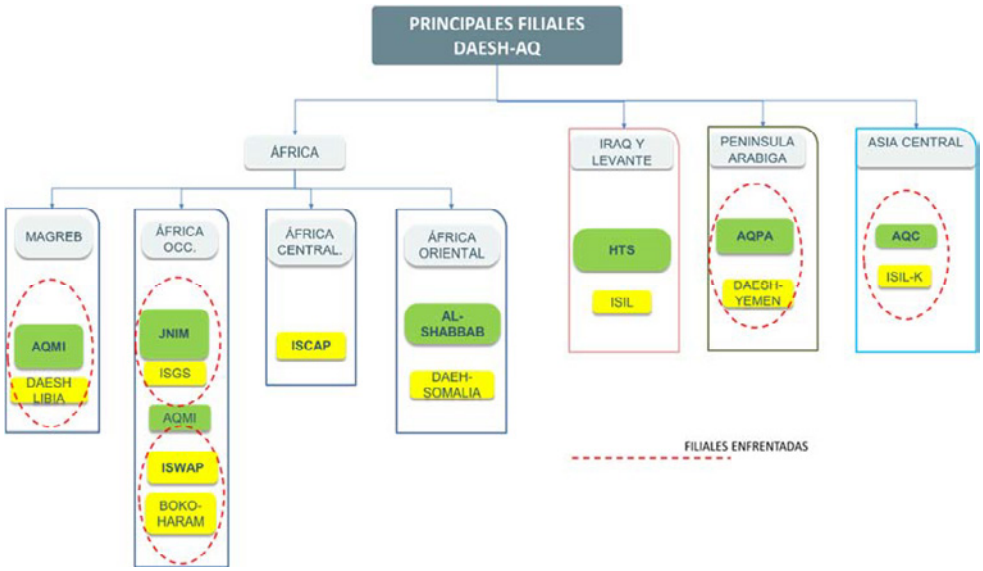


Figura 5. Enfrentamiento entre principales filiales terrorista de Al Qaeda y Dáesh. Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la lucha entre JNIM y EIGS, si bien existía un pacto de no agresión entre ambos e incluso llegaron a cooperar, han crecido las tensiones y enfrentamientos entre los distintos grupos en el último año, especialmente con el aumento de la influencia de EIGS, que se ha extendido por territorios originalmente controlados por JNIM. Ahora, se enfrentan por el control del territorio en áreas fronterizas entre Níger, Burkina Faso y Mali, así como en zonas del centro de Mali; al mismo tiempo incrementan sus atentados contra civiles, miembros de las fuerzas de seguridad nacionales e internacionales, y también contra grupos armados locales de autodefensa[9].

En el caso de la lucha entre ISWAP y BH en la cuenca del lago Chad, existe una guerra entre ambos grupos que tiene enormes repercusiones sobre los habitantes. ISWAP ha aprovechado el vacío de poder de las autoridades locales para ofrecer servicios a las

[9] CUNEO, P. Terrorismo y criminalidad organizada. 2019. Disponible en: Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 13 (mar. 2019), 15–46 (consulta 25 de marzo de 2022).

comunidades, pero siguen atentando contra las fuerzas policiales; en contraposición, BH bloquea recursos y atenta contra la población civil[10].

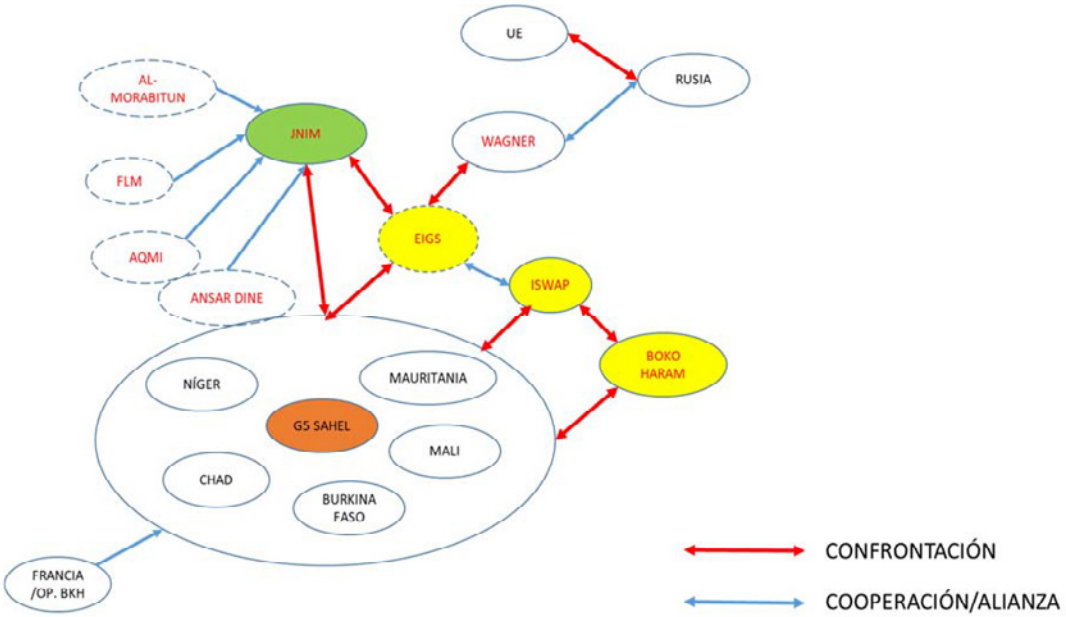


Figura 6. Representación sistémica de actores clave. Elaboración propia

El incremento de actos terroristas amenaza el entorno de seguridad regional, ya de por sí frágil, debido a la porosidad de las fronteras, los tráficos ilícitos, la radicalización y los conflictos interétnicos. En términos de contraterrorismo, la creciente presencia de miembros de Wagner, así como la menor cobertura por parte de las tropas francesas en territorio maliense, motivada por el desplazamiento de sus bases, deteriora más si cabe el contexto de seguridad[11].

Respecto al área del golfo de Guinea, sigue siendo una región donde la inestabilidad de los países ribereños facilita el incremento de la amenaza del terrorismo en la región y el aumento de las actividades delictivas.

Mediante un proceso de generación de ideas, se obtienen las variables con mayor repercusión en el área geográfica analizada (tabla 7).

[10] SÁNCHEZ, J. (2021). *El impacto del terrorismo en el lago Chad,* n.º 22. *22*, 18. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO22_2021_JAISAN_LagoChad.pdf (consulta 3 de abril de 2022).

[11] *Anuario de Terrorismo Yihadista 2020*. Disponible en: https://observatorioterrorismo.com/eedyckaz/2021/03/Anuario-del-Terrorismo-Yihadista-2020.pdf (consulta 11 de enero de 2022).

PRIORIDAD	VARIABLE	NOMBRE CORTO	ACRO	I/E	MEDICIÓN
1	NÚMERO DE GRUPOS TERRORISTAS	GRUPOS TERRORISTAS	GRT	I	MIDE EL NÚMERO DE GRUPOS TERRORISTAS EXISTENTES EN EL PAÍS QUE CON SUS ACCIONES FOMENTAN LA INSEGURIDAD SOCIAL.
2	NÚMERO DE ACCIONES TERRORISTAS	ACCIONES TERRORISTAS	ACT	I	MIDE EL NÚMERO DE ACCIONES TERRORISTAS, EN CUALQUIERA DE SU FORMAS, LOS ÚLTIMOS 6 MESES
3	GRADO DE INFLUENCIA DE JNIM	INFLUENCIA DE JNIM	INFJNIM	I	MIDE EL GRADO DE INFLUENCIA Y CONTROL DE ESTE GRUPO
4	GRADO DE INFLUENCIA DE EIGS	INFLUENCIA DE EIGS	INFEIGS	I	MIDE EL GRADO DE INFLUENCIA Y CONTROL DE ESTE GRUPO
5	GRADO DE INFLUENCIA DE ISWAP	INFLUENCIA DE ISWAP	INFISWAP	I	MIDE EL GRADO DE INFLUENCIA Y CONTROL DE ESTE GRUPO
6	GRADO DE INFLUENCIA DE BOKO HARAM	INFLUENCIA DE BOKO HARAM	INFBH	I	MIDE EL GRADO DE INFLUENCIA Y CONTROL DE ESTE GRUPO
9	NÚMERO DE COMBATES ENTRE FILIALES DE DAESH Y AL QAEDA	ENFRENTAMIENTOS ENTRE GRUPOS TERRORISTAS	DAQ	I	MIDE EL NÚMERO DE ENFRENTAMIENTOS ENTRE AMBOS GRUPOS Y SU REPERCUSIÓN EN LOS 6 ÚLTIMOS MESES
10	DEBILIDAD DE LOS GOBIERNOS EN LA SEGURIDAD NACIONAL	DEBLIDAD DE GOBIERNOS	DEBGOB	I	MIDE LA CARENCIA DE FORTALEZA DE LOS GOBIERNOS PARA CONTENER LAS AMENAZAS
11	GRADO DE RELACIÓN DEL TERRORISMO CON EL CRIMEN ORGANIZADO	CRIMEN ORGANIZADO	CO	I	MIDE LA RELACIÓN DEL TERRORISMO CON EL CRIMEN ORGANIZADO
12	MISIONES INTERNACIONLES DESPLEGADAS EN EL PAÍS	MISIONES INTERNACIONALES	MII	E	MIDE EL NÚMERO DE FUERZAS REGIONALES O INTERNACIONALES DESPLEGADAS EN EL PAÍS CON COMETIDOS DE MANTENIMIENTO O ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ
13	NÚMERO DE EFECTIVOS DEL G5 SAHEL	EFECTIVOS G5 SAHEL	EFP	I	MIDE LA CAPACIDAD DE COMBATE DE GRUPO POLÍTICO-MILITAR CENTRADO EN EL NÚMERO DE EFECTIVOS
14	TASA DE POBREZA	TASA DESEMPLEO	TAD	I	MIDE LA TASA DE DESEMPLEO DE LOS PAISES QUE AFECTA A LA TASA DE POBREZA Y SITUACIÓN ECONÓMICA
15	NÚMERO DE EFECTIVOS DE LA EMPRESA WAGNER	EFECTIVOS WAGNER	WGN	E	MIDE LA CAPACIDAD DE COMBATE DE LA CÍA PRIVADA RUSA CENTRADO EN EL NÚMERO DE EFECTIVOS
16	NÚMERO DE GRUPOS PARAMILITARES	GRUPOS PARAMILITARES	GRP	I	MIDE EL NÚMERO DE GRUPOS PARAMILITARES CONTRARIOS AL GOBIERNO
17	GRADO DE INJERENCIA POLÍTICA DE PAÍSES EXTRANJEROS	INJERENCIA EXTRANJERA	INE	E	MIDE LAS VECES, EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS, QUE HA SIDO NECESARIA LA PARTICIPACIÓN DE UN ORGANISMO, INSTITUCIÓN O PAÍS REGIONAL O INTERNACIONAL PARA MEDIAR EN LA SITUACIÓN INTERNA.
18	NÚMERO DE ETNIAS EXISTENTES (DIVERSIDAD ETNICA)	DIVERSIDAD ÉTNICA	DIE	I	MIDE EL NÚMERO DE DIFERENTES ETNIAS SOCIALES QUE CONVIVEN.
19	NÚMERO DE PERSONAS DESPLAZADAS (INTERNAS Y/O EXTERNAS) (FLUJOS MIGRATORIOS)	PERSONAS DESPLAZADAS	PED	I	MIDE EL NÚMERO DE PERSONAS DESPLAZADAS, TANTO EN EL PAÍS, O QUE HAN TENIDO QUE MIGRAR.
20	GRADO DE COOPERACIÓN Y/O ALIANZAS ENTRE FACCIONES	ALIANZAS ENTRE FILIALES DAESH/AL QAEDA	ALIDAQ	I	MIDE EL GRADO DE BUENAS RELACIONES ENTRE GRUPOS QUE IMPLIQUEN ALIANZAS Y COOPERACIÓN ENTRE DAESH Y AL QAEDA

Tabla 7. Clasificación de las variables relevantes del sistema. Elaboración propia

Ponderación de variables cuantificables

Cuando se cuantifican las variables relacionadas con el factor seguridad de la tabla 8, y se comparan con la variable «enfrentamientos Dáesh y Al Qaeda», se observa que el número de enfrentamientos de las filiales entre sí representa una mínima parte de las acciones terroristas llevadas a cabo, así como de las operaciones de contraterrorismo contra dichos grupos. Si bien los enfrentamientos armados entre grupos no es una evidencia concluyente de la importancia de la pugna de intereses (habría que tener en

cuenta factores como el trasvase de miembros entre facciones), da una muestra de la orientación de esfuerzo de dichos grupos en su línea de acción operativa.

En cuanto al impacto de una variable con respecto a otras, se han tenido en cuenta las siguientes consideraciones:

- Mayor influencia del grupo JNIM en comparación con la de su antagonista, EIGS.
- Mayor influencia del grupo ISWAP en comparación con la de su antagonista, BH.
- Se ha incluido la variable fundamental en el estudio: «Enfrentamientos entre filiales de Dáesh y Al Qaeda». Sin embargo, se hace necesario incluir una variable opuesta que tenga en cuenta alianzas entre facciones.
- Número de enfrentamientos entre grupos y franquicias muy inferior a las acciones llevadas a cabo contra civiles y FCS/FAS, por parte de todos los grupos.

GRUPOS DE INTERÉS Y ACTORES		DESDE SEP21 A FEB22									
			AQMI	DAESH	ISGS	JNIM	ISWAP	BH	ESTMAG	ESTAFROC	BKH
GRUPOS YIHADISTAS	AQMI	AQMI									
	DAESH	DAESH		2							
	ISGS	ISGS			45	10					
	JNIM	JNIM				112					
	ISWAP	ISWAP					17	4			
	BOKO HARAM	BH						24			
OPERACIONES CONTRATERRORISTA	FAS/FCSE	ESTMAG							22		
	FAS/FCSE ÁFRICA	ESTAFRO								88	
	OPERACIÓN BARK	BKH									7
ATENTADO SIN AUTORIA		feb-22	20								
		ene-22	80								
		dic-21	71								
		nov-21	49								
		oct-21	55								
		sep-21	43								

Tabla 8. Número de ataques terroristas, enfrentamientos entre grupos yihadistas rivales y operaciones contraterroristas[12].

Análisis del mapa de dependencias

Del análisis del mapa de dependencias (figura 7), se puede extraer la siguiente conclusión:

El enfrentamiento entre los grupos yihadistas Dáesh y Al Qaeda es un factor de influencia marginal en el riesgo de amenaza terrorista. Por lo tanto, no tiene una repercusión destacada sobre los objetivos de interés nacional.

[12] Datos desde septiembre de 2021 a febrero de 2022, extraídos de OIET. Elaboración propia.

Por otro lado, se pone de manifiesto la **importancia de la variable opuesta: «grado de alianzas entre grupos terroristas».**

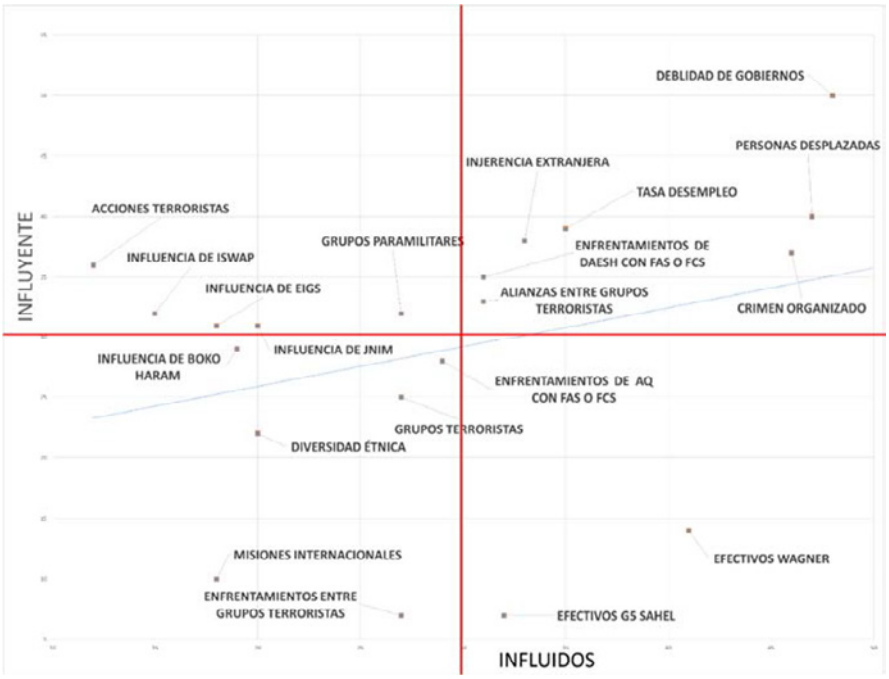


Figura 7. Gráfica de dispersión de variables clave en el entorno Magreb/Sahel. Elaboración propia

Para simplificar la matriz directa de impacto cruzado que permita obtener aquellas fuerzas y factores más relevantes y su relación entre sí, se han agrupado las variables generadas en los estudios anteriores por grado de influencia e influenciabilidad, obteniendo variables clave (tabla 9).

INTERESES NACIONALES	EXPANSIÓN YIHADISTA
Seguridad en el Ciberespacio	Alianzas entre Grupos terroristas en el Sahel
Seguridad en el Mediterraneo	Debilidad de los Gobiernos/Injerencia Extranjera
Proximidad a Estados Fallidos	Eficacia de las FAS/FCS
Flujos Migratorios	Personas Desplazadas
Seguridad de los Recursos Energéticos	Crimen Organizado

Tabla 9. Variables clave. Expansión yihadista e intereses nacionales. Elaboración propia

Conclusiones

Una vez se confrontan ambos sistemas de variables (influencia de las variables que intervienen en la expansión del yihadismo en el Sahel en los objetivos de interés nacional), se obtiene un diagrama de influencias donde se visualizan las «variables nexo» entre uno y otro sistema (figura 8), es decir aquellas que están correlacionadas y tienen la característica de unir ambos sistemas.

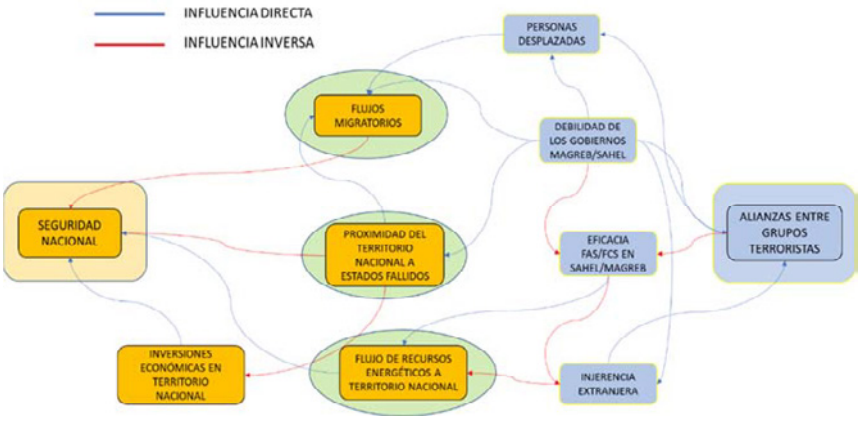


Figura 8. Diagrama de influencias. Relación de influencia entre variables tras confrontación. Elaboración propia

Del análisis del diagrama de influencias se deduce que:

- En comparación con la variable «enfrentamientos entre grupos terroristas», se observa que la variable «grado de alianzas entre grupos terroristas» tiene un grado de influencia mucho mayor en la expansión del terrorismo y consiguiente colisión con objetivos de interés nacional.
- Por su posición geoestratégica, la posible expansión del yihadismo hacia Estados del Magreb, supone para España el desafío del aumento de los flujos migratorios hacia Europa y un posible resurgimiento del fenómeno «lobo solitario» y «combatiente terrorista extranjero» que, por el efecto llamada a través de la propaganda y explotación de los éxitos en las redes sociales, atraería a nuevos combatientes desde Europa.
- El número de desplazamientos internos por inestabilidad a causa del terrorismo yihadista, condiciones de inseguridad y falta de oportunidades tiene una repercusión directa en los flujos migratorios a territorio nacional, con el consiguiente riesgo terrorista en el interior de las fronteras. Así mismo, la debilidad

de los gobiernos del Sahel refuerza esta variable y su repercusión sobre los intereses nacionales.

- Por otro lado, el deterioro de la eficacia de las FAS y Fuerzas de Seguridad de los Estados involucrados en la lucha terrorista incrementa la posibilidad de injerencia de terceros países que pueden pretender la inestabilidad regional y posterior deterioro de los estados Magreb/Sahel, como forma de estrategia híbrida en el contexto de un conflicto más amplio contra los Estados miembros de la UE.
- Desde el punto de vista estratégico nacional, el riesgo de amenaza se encuentra en una expansión y alianza de los grupos yihadistas del norte de África, desde áreas de África Occidental y Sahel hacia los Estados del Magreb. En un hipotético (pero no improbable) escenario de inestabilidad, terminaría por afectar a las fronteras de España, con el consiguiente riesgo de seguridad para los objetivos de interés nacional.

Este escenario podría suponer, desde un punto de vista integral, el deterioro de las condiciones de seguridad nacional, que afectaría a actividades económicas estratégicas con gran impacto en la economía, como el turismo nacional o las inversiones directas en otros países.

Por todo lo anterior, se pone de manifiesto que aun cuando los centros y agencias de inteligencia nacionales tienen el foco de atención en estas regiones, como principales áreas de interés, se requiere una constante generación y monitorización de indicadores de tendencias, para escenarios a corto, medio y largo plazo, además de una continua revisión mediante Medidas de Efectividad (MoE). Con todo ello, se alcanzaría la suficiente alerta temprana para afrontar unos riegos y desafíos nacionales que, sin duda, van a seguir formando parte de la agenda de seguridad nacional.

*Francisco Jesús García García**
Comandante de Artillería, INT
Jefe del Negociado de Información y Seguridad (JMADOC)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

09/2023 30 de enero de 2023

Miguel López Garay *

Las operaciones navales en la guerra de Ucrania

Las operaciones navales en la guerra de Ucrania

Resumen:

La guerra de Ucrania acontece en un escenario contemporáneo sin precedentes marcado por la gran disponibilidad de información de último minuto que, desde el epicentro del conflicto, se transmite a través de internet en tiempo récord y de forma inusual, llegando a todos los rincones del planeta. Periódicos internacionales, redes sociales, blogs, podcasts e, incluso, canales en *streaming* retransmiten acontecimientos e historias grabadas por los propios soldados de ambos bandos, a lo largo de un extenso y difuso frente de batalla.

A pesar de ello, los eventos acaecidos en el ámbito naval y las tácticas e incidentes en la mar permanecen alejados del foco mediático y, debido a su naturaleza y ámbito de acción, subsisten sumergidos bajo la «bruma marina», apartados de las redes de telefonía y de la rapidez de la comunicación 4G. Sin embargo, la temeridad de la marina rusa tiene un impacto muy notable en el transcurso de los acontecimientos en tierra y en la gran crisis económica a nivel mundial que acarrea el conflicto. Sin lugar a dilación, la capacidad de proyección y el enorme poder destructivo de los medios navales convierten a la marina rusa en un eje clave del conflicto.

Palabras clave:

Ucrania, Rusia, guerra naval, marítima, naval, mar Negro, mina, denegación.

*NOTA: Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión*** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Miguel López Garay

The maritime operations in the Ukrainian war

Abstract:

The Ukraine war takes place in an unprecedented contemporary scenario marked by the availability of last-minute information that, from the epicentre of the conflict, is transmitted through the Internet in record time and in an unusual way, reaching all corners of the planet. International newspapers, social networks, blogs, podcasts and even streaming channels broadcast events and stories recorded by the very soldiers of both sides along an extensive and diffuse battlefront.

Notwithstanding that, the events that occurred in the naval arena and the tactics and incidents at sea remain far from the spotlight due to their nature and scope of action, submerged under the "sea mist" and separated from telephone networks and the speed of 4G communication. However, the recklessness of the Russian navy has a very notable impact on the course of events on land and on the great global economic crisis that the conflict entails. Undoubtedly, the capacity of projection and the enormous destructive power of naval assets make the Russian navy a key axis of the conflict.

Keywords:

Ukraine, Russia, Naval warfare, maritime, naval, Black Sea, mine, denegation.

Nuevo escenario de información de los conflictos armados

La proximidad del conflicto en Ucrania y el escalofriante desarrollo de las hostilidades despiertan un amplio interés en la opinión pública de Occidente, y la inteligencia de fuentes abiertas ha demostrado ser una herramienta fundamental para el estudio del entorno y para la obtención de información sobre los incidentes que acontecen en el teatro de operaciones.

Desde el inicio de la invasión, el 24 de febrero de 2022, numerosas páginas web publican análisis diarios en los que se describe detalladamente los sucesos en la guerra ruso-ucraniana. Asimismo, la guerra ha promovido la rápida expansión de canales en vivo que retransmiten acontecimientos de último minuto.

Un claro ejemplo de este nuevo escenario de información de los conflictos armados son la desclasificación de informes por parte del servicio de inteligencia británico, para la remisión pública de reportes diarios, la sección «Ukranian War Live»[1] del periódico británico *The Guardian* o los mapas detallados en los que grandes medios de comunicación muestran, a diario, los últimos avances de las tropas de ambos bandos en el flanco oriental de Ucrania[2], y presentan la constante metamorfosis de un difuso frente de batalla.

Estas publicaciones, basadas en información oficial de distintas agencias de inteligencia, redes sociales de los propios soldados, y/o foros de internet, permiten a cualquier usuario realizar un seguimiento cercano y bastante veraz de la guerra, y de las últimas acciones militares sobre el terreno.

Con todo, las operaciones navales han permanecido alejadas del foco mediático, sumergidas bajo una «bruma marina» y aisladas de la rapidez de la comunicación 4G. Por ello, el seguimiento de las actividades de la Marina de la Federación Rusa o RFN (por sus siglas en inglés) y el análisis de la estrategia de Rusia en la mar, es mucho más complicado que el de las acciones terrestres.

En el presente artículo analizamos el teatro de operaciones del mar Negro y la perspectiva marítima de la guerra de Ucrania, examinando los principales

[1] «Ukrainian War Live», *The Guardian*. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/series/ukraine-live [consulta: el 18/10/2022].
[2] «Maps Tracking the Russian Invasion of Ukraine», *The New York Times*. Disponible en: https://www.nytimes.com/interactive/2022/world/europe/ukraine-maps.html [consulta: el 18/10/2022].

acontecimientos navales y las repercusiones que el conflicto ha tenido en las líneas de comunicación marítima que transitan por el mar Negro y, por ende, en la economía mundial.

El mar Negro: el epicentro del conflicto naval

El mar Negro es, desde antes de la invasión, una de las principales zonas de influencia de la marina rusa y un escenario con múltiples actores e intereses dispares, que ha sido una encrucijada de beligerancias desde los orígenes de la navegación. Al noreste, mediante el estrecho de Kerch, está conectado con el mar de Azov y al suroeste, el estrecho del Bósforo le otorga una salida al mar Egeo y un acceso directo al mar Mediterráneo. Las tensiones geopolíticas regionales tienen grandes herencias históricas y han derivado en un laberinto de divergencias y disputas, convirtiéndose en la actualidad en el punto neurálgico de la tensión marítima internacional.

Desde el pasado mes de febrero, el mar Negro es el epicentro del conflicto naval y desde donde se han empleado distintas estrategias navales y acciones tácticas de negación del mar, mediante la declaración de zonas de navegación prohibida, bloqueos navales y el empleo de minas; así como lanzamientos de misiles a objetivos terrestres, ataques asimétricos y acciones de falsa bandera para desprestigiar al oponente.

Esta región dispone de un tratamiento particular que merece ser mencionado. Como resultado de la Convención Montreux[3] de 1936, Turquía obtuvo el control del paso por el estrecho del Bósforo. Mientras que los buques de los países ribereños del mar Negro gozan de pleno derecho y grandes privilegios, existen restricciones que limitan el despliegue de buques extranjeros en la región, tanto por desplazamiento como por tiempo de permanencia en este mar, hasta un máximo de 21 días. Asimismo, conforme al artículo 12 de la Convención, en caso de conflicto armado, los buques rusos de la Flota del Mar Negro, que estuvieran desplegados en el exterior, podrían cruzar los estrechos, pero no se podrían transferir buques de otras regiones a este mar. Esto implica que Rusia no podría reemplazar barcos inoperativos durante un conflicto armado, como podría llegar a ser el caso del crucero *Moskva*, tras su hundimiento. A pesar de las limitaciones que impone la Convención, en cierta forma, ha dado como resultado el

[3] Montreux Convention Regarding the Regime of the Straits. Montreux, Switzerland, 20 July 1936.

dominio soviético de estas aguas, como principal actor regional, ya que la Convención limita la participación o despliegue de otras marinas en esta zona de interés internacional.

Por otra parte, el mar de Azov ha permanecido bajo el control del Kremlin desde la anexión de Crimea en 2014, siendo bloqueado al sur del estrecho de Kerch por petroleros de bandera rusa en distintas ocasiones, cerrando así el paso a buques extranjeros y dejando a Ucrania —y sus exportaciones— en una situación comprometida[4]. Además, estas aguas son la principal línea de comunicación entre Rusia y la península de Crimea, permitiendo el abastecimiento continuo de tropas en los asentamientos militares erigidos desde la anexión. A lo largo de la costa ucraniana en el mar de Azov se ubica Mariúpol, la décima ciudad del país y uno de los principales puertos de exportación de grano a nivel mundial.

A principios del 2022, hasta 40 buques de la Flota del Mar Negro se encontraban realizando operaciones y ejercicios navales al noroeste del mar Negro y en las inmediaciones de Sebastopol, atrayendo la atención de múltiples analistas internacionales. Ya en el mes de febrero, los buques de desembarco anfibio de la clase «Ropucha» *Georgy Pobedonosets* y *Olenegorsky Gornyak* y el buque de asalto anfibio *Ivan Gren Pyotr Morgunov*, de la Flota del Norte, cruzaron el estrecho del Bósforo en demanda del mar Negro, transportando carros de combate e infantes de marina[5].

Este despliegue de unidades coincidía con la publicación del aviso a los navegantes[6] por el cual la RFN había declarado una zona de peligro a la navegación alrededor de la península de Crimea, debido a la realización de ejercicios de artillería y lanzamientos de misiles, algo relativamente habitual en sus estrategias de denegación del mar en la denominada zona gris[7], y que esta vez cubría casi la totalidad de la península de Crimea.

[4] WARSAW INSTITUTE. «A Russian Blockade of the Sea of Azov», *Ukraine Monitor*. 18/8/2018. Disponible en: A Russian Blockade of the Sea of Azov | Warsaw Institute [consulta: el 7/11/2022].
[5] OZBERK, Tayfun. «3 More Russian Amphibious Ships Enter the Black Sea», *Naval News*. 9/2/2022. Disponible en: 3 More Russian Amphibious Ships Enter the Black Sea Including New LST - Naval News [consulta: el 3/11/2022].
[6] Aviso Naútico NAVAREA III 0074/2022. Circular Letter No.4510, *International Maritime Organizatio*n. 14 February 2022.
[7] BAQUÉS, Josep. *Hacia una definición del concepto «Gray Zone»*. IEEE. 4/4/2017.

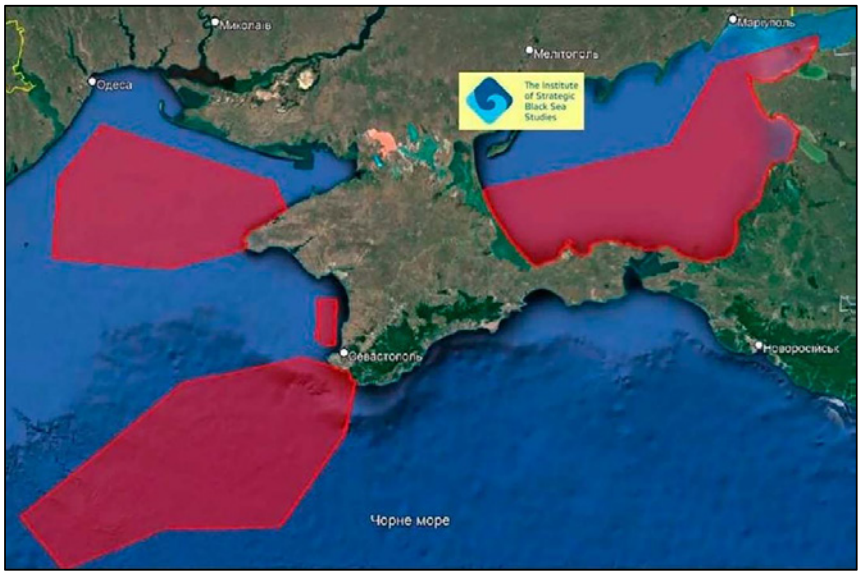


Ilustración 1. Áreas de peligro por ejercicios de artillería y lanzamiento de misiles[8]

El creciente despliegue de unidades de la RFN y la disposición de fuerzas navales a lo largo de la cuenca mediterránea y del mar Negro, en un dispositivo geográfico de defensa por capas, atrajo la atención de analistas internacionales que hacían eco del gran número de unidades rusas dispuestas en múltiples burbujas defensivas, para cubrir el Mediterráneo oriental y el mar Negro.

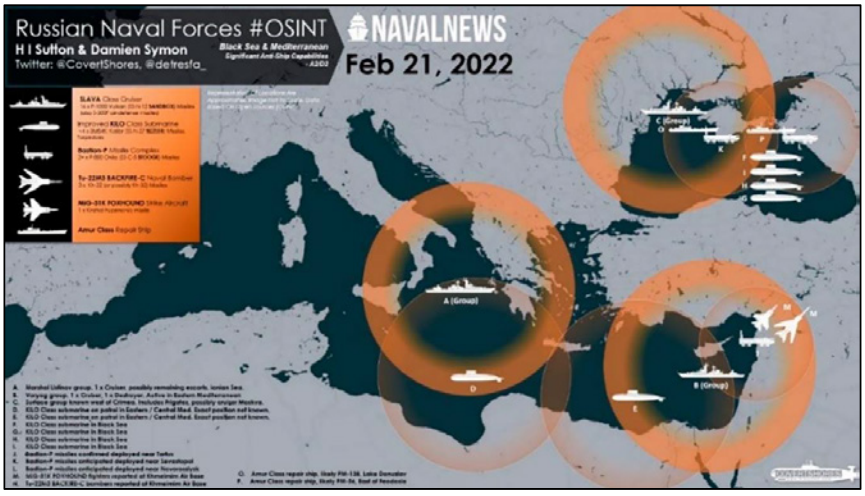


Ilustración 2. Fuerzas rusas desplegadas en el mar Negro y en el Mediterráneo[9]

[8] «Russia cancels scheduled Azov Sea blockade, Black Sea still to be blocked», *Euromaidan Press*. 11/2/2022. Disponible en: Russia cancels scheduled Azov Sea blockade, Black Sea still to be blocked - Euromaidan Press

[9] SUTTON, H I. «Massive Russian Navy Armada Moves into Place Off Ukraine», *Naval News*. 21/2/2022. Disponible en: https://www.navalnews.com/naval-news/2022/02/massive-russian-navy-armada-moves-into-place-off-ukraine/#prettyPhoto

Desde el día 24 de febrero, tras la invasión de Ucrania por parte del Kremlin, el mar Negro se ha convertido en el epicentro del conflicto naval, caracterizado por el desarrollo de acciones tácticas, estrategias de denegación del mar, ataques asimétricos y acciones de falsa bandera. No obstante, las fuentes abiertas no disponen de tanto material para compartir, ni de la capacidad de presentar datos contrastados al respecto. La información o las imágenes de las operaciones navales han sido, en general, muy escasas y, mayormente, limitadas a las fuentes oficiales del Kremlin.

La negación del mar como estrategia de control del teatro de operaciones

El desarrollo de la guerra de Ucrania en el ámbito marítimo nos permite analizar distintas estrategias de denegación del mar, en el marco de lo que se conoce bajo el concepto A2/AD, por sus siglas en inglés *Anti –Access / Area Denial*[10].

Tras la invasión, se declaran mediante avisos a los navegantes siete áreas geográficas, ubicadas al noroeste del mar Negro, prohibidas para la navegación marítima por encontrarse bajo peligro de minas navales. Estas áreas se encuentran todavía activadas y disponibles para consulta en la página web del Instituto Hidrográfico de la Marina[11]. Los avisos fueron emitidos por la estación costera de Odesa, publicados por Ucrania, haciendo así un uso legítimo de la mina naval conforme al *Manual de San Remo*,[12] realizando un minado defensivo que dificultase los intentos de desembarco anfibio de las tropas rusas, aglutinadas en buques de desembarco anfibio en sus costas y obligando a la RFN a realizar grandes esfuerzos para la «limpieza» de estas aguas, antes de poder llevar a cabo una operación de desembarco anfibio. Así, Ucrania hizo una utilización defensiva de la mina naval para negación de mar, que requiere de pocos recursos y medios navales, pero que es altamente efectivo.

Para tratar de verificar la presencia de minas, la RFN dirigió al mercante estonio *Helt* hacia los declarados campos minados, a levante del puerto de Odessa, produciéndose

[10] ALIN CIRDEI, Ionut. International Conference, *A2AD CONCEPT IN THE MODERN SECURITY ENVIRONMENT*. June 2018. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/326649297_A2AD_Concept_in_the_Modern_Security_Environment

[11] Estas áreas se pueden consultar en la página oficial de avisos náuticos de la zona NAVAREA III, en el aviso en vigor 0092/2022. Disponible en: NAVAREA III warnings in force (defensa.gob.es)

[12] «San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea», *Cambridge University Press.* Prepared by a Group of International Lawyers and Naval Experts convened by the International Institute of Humanitarian Law, ed. Louise Doswald-Beck, 1995.

un impacto por explosión de mina en la madrugada del 2 de marzo[13]. Todavía se puede consultar la posición en la que el transceptor AIS del carguero dejó de transmitir, en las coordenadas GPS del hundimiento.

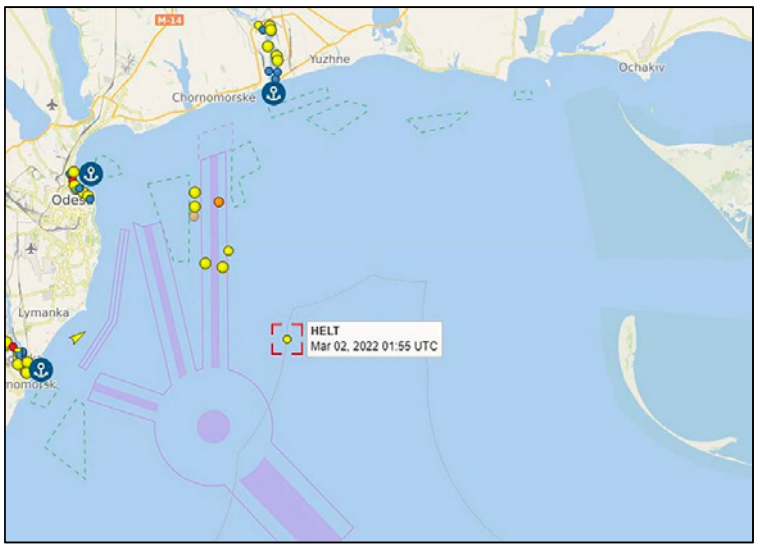


Ilustración 3. Posición hundimiento tras impacto de mina[14]

Con la confirmación de presencia de minas, Ucrania consiguió alejar a los medios navales de sus costas y desbarató la estrategia rusa de tomar Crimea por el flanco sur, con un desembarco anfibio al noroeste del mar Negro, complicando así la «Operación Especial» del Kremlin desde su inicio.

El Kremlin no tardó en responder a esta amenaza y, desde el primer día, trató de sacar rédito político del minado defensivo para desprestigiar la estrategia ucraniana de denegación de la mar. Así, publica que, debido a una tormenta en el mar Negro, 420 minas pierden su orinque y quedan a la deriva[15]. El análisis de los registros meteorológicos de estas fechas anula esta acusación y marca el comienzo de una clara estrategia de propaganda naval para desprestigiar a Ucrania, mediante la desinformación.

[13] NEWMAN, Jack. «Estonian cargo ship SINKS after 'hitting a MINE' off Ukraine coast near Odessa», *Daily Mail*. 3/3/22. Disponible en: https://www.dailymail.co.uk/news/article-10573541/Estonian-cargo-ship-SINKS-hitting-Ukraine-coast-near-Odessa.html [consulta: el 15/10/2022].
[14] Imagen de *Vessel Finder*. Disponible en: https://www.vesselfinder.com/?imo=8402589 [consulta: el 20/10/2022].
[15] «WARNING! Real danger at sea: Russia has mined the recommended routes from the Bosphorus to Odessa, blaming it on Ukraine», *Black Sea News*. 19/3/2022.

Asimismo, con la excusa de garantizar la seguridad a la navegación, comenzó con el bloqueo de los principales puertos en las costas ucranianas del mar Negro y mar de Azov, que pronto derivaría en la crisis de grano[16]. Comienza así la estrategia rusa de denegación del mar y de aislamiento de Ucrania.

Esta amenaza de minas a la deriva se convierte en realidad el 25 de marzo, cuando Turquía emite un aviso a los navegantes y cierra el Bósforo durante dos horas, por la aparición de una primera mina a la deriva, en las proximidades del Estrecho[17]. Las fotografías publicadas por la marina turca en fuentes abiertas son rápidamente compartidas en distintos foros de seguridad y defensa y, prontamente, se concluye que esta era una mina de orinque a la deriva del tipo MYAM, de fabricación soviética[18], siendo neutralizada por buceadores. Desde entonces, paulatinamente han seguido apareciendo minas a la deriva, que han sido neutralizadas por buceadores EOD[19], de las marinas ribereñas. Esta amenaza general a la comunidad marítima internacional ha derivado en un gran esfuerzo de personal y medios aeronavales, desplegados para la realización de patrullas marítimas y, llegado el caso, la neutralización de minas a la deriva.

Estamos aquí ante una estrategia de falsa bandera. La aparición de minas sin control en el seno de las principales rutas de navegación que transitan por este mar, se topa con la postura de ambos beligerantes cruzando acusaciones, mientras niegan su autoría. Por un lado, Ucrania acusa a Rusia de desplegar a la deriva minas navales de la era soviética, para interrumpir deliberadamente el transporte marítimo y el suministro mundial de alimentos. Por el otro, Rusia lo niega y, a su vez, ha culpado a Ucrania por el mal estado de los orinques de las minas de las áreas minadas y por posibles acciones de falsa bandera. Sin duda, la colocación de minas marítimas a la deriva —de forma incontrolada y por tanto no segura— supone una violación de la VIII Convención de La Haya de 1907[20].

[16] NICAS, Jack. «Ukraine War Threatens to Cause a Global Food Crisis», *The New York Times*. 20/3/2022. Disponible en: https://www.nytimes.com/2022/03/20/world/americas/ukraine-war-global-food-crisis.html

[17] «Turkey briefly stops traffic in Bosphorus Strait to defuse mine», *Aljazeera*. 27/3/2022. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2022/3/27/turkey-briefly-stops-traffic-in-bosphorus-strait-to-defuse

[18] «Ukrainian mines in the Black Sea: the threat and the fight against it», *Top War*. 27/3/2022. Disponible en: https://en.topwar.ru/193984-ukrainskie-miny-v-chernom-more-ugroza-i-borba-s-neju.html

[19] *Explosive Ordnance Disposal*.

[20] CICR. Convención relativa a la colocación de minas submarinas automáticas de contacto (H.VIII). Disponible en: https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1907-conv-submarine-contact-mines-5tdm35.htm

Desgraciadamente, lejos de ser una amenaza contrarrestada, el nivel de amenaza de minas a la deriva continúa siendo alto. Hasta el día de la fecha, varios mercantes han sufrido impactos por minas y un dragaminas rumano sufrió una explosión, mientras realizaba operaciones de contraminado[21]. Los medios desplegados por los Estados ribereños han neutralizado hasta siete minas en las costas de Turquía, Rumanía y Bulgaria, la última de ellas en el mes de octubre[22]. El número total de minas localizadas asciende a 31, siendo el último acaecimiento el impacto por mina a la deriva sufrido por el pesquero turco Ahmet Mollaoglu *2*, que se encontraba faenando en aguas de soberanía turca[23].

Ilustración 4. Incidentes de minas navales. Fuente: EOS RISK GROUP[24]

Todo ello ha generado una disrupción del tráfico marítimo que solía transitar estas aguas, a través de las principales rutas de comunicación, en las que se aprecia la reducción de la densidad de buques en tránsito[25].

[21] «Romanian navy ship hit by drifting mine in Black Sea», *Reuters*. 8/9/2022.
[22] «Turkish ministry says stray mine in Black Sea defused», *Daily Sabah*. 19/10/2022. Disponible en: https://www.dailysabah.com/turkey/turkish-ministry-says-stray-mine-in-black-sea-defused/news
[23] «Turkish Fishing Vessel Sustains Blast Damage in Possible Mine Strike», The Maritime Executive. 10/11/22. Disponible en: https://maritime-executive.com/article/turkish-fishing-vessel-sustains-blast-damage-in-possible-mine-strike
[24] Imagen de *Eos Risk Group*. 22/11/2022. Disponible en: https://twitter.com/EosRisk/status/1590761027540750336/photo/1 [consulta: el 23/11/2022].
[25] WOOD, Alex. «Tracking vessels during the Ukraine conflict». *Marine Traffic Blog.* 15/3/2022. Disponible en: https://www.marinetraffic.com/blog/tracking-vessels-during-the-ukraine-conflict/

El uso de estas estrategias de denegación del mar, unido al bloqueo de puertos y la diversión de buques han afectado a la economía mundial, ocasionando una subida de los precios de combustibles fósiles y una crisis alimentaria en todo el mundo.

La negación del espacio aéreo en el mar Negro

El espacio aéreo también ha sido objeto de intentos de denegación de uso, viéndose soberanamente afectado por el conflicto. A pesar de que el espacio aéreo ucraniano permanecía abierto y disponible para la planificación de vuelos, desde el día 17 de febrero, foros de internet y fuentes abiertas hacían eco de la diversión del tráfico aéreo y del comienzo de salidas regulares de vuelos militares de reconocimiento, tanto rusos como aliados. Finalmente, el espacio aéreo ucraniano quedó cerrado a todos los vuelos civiles a partir del 24 de febrero[26]. Desde entonces, una escalada de avisos, procedentes de las autoridades de la aviación de múltiples naciones, prohíbe a sus aerolíneas sobrevolar el espacio aéreo ucraniano, como una capa adicional de protección reglamentaria, ante la creciente escalada de hostilidades en el mar Negro.

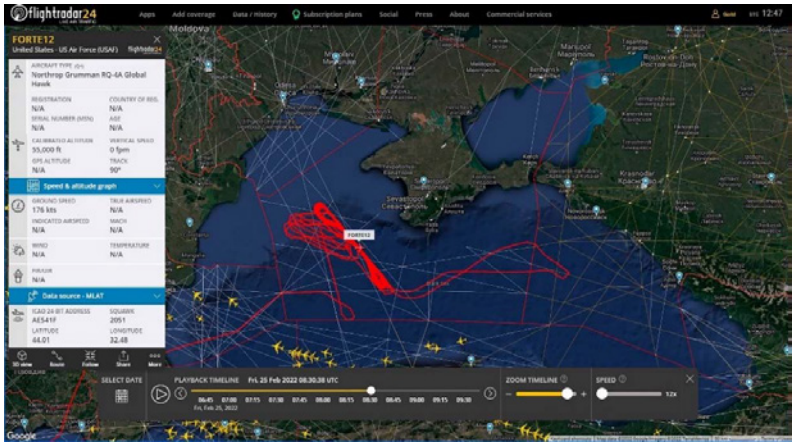


Ilustración 5. Vuelo de reconocimiento Global Hawk. Fuente: Flightradar24[27]

A lo largo de este año, hasta 33 países de todo el mundo han emitido sus propios avisos y restricciones en los que se informa del cierre de su espacio aéreo a todas las aeronaves

[26] TIMMINS, Beth. «Ukraine airspace closed to civilian flights», *BBC*. 24/2/2022. Disponible en: https://www.bbc.com/news/business-60505415
[27] Fuente: Flight Aviator, captura «Vuelo reconocimiento Global Hawk», realizada por el autor el 25/2/2022.

rusas. Esto ha reducido considerablemente el tráfico de aeronaves desde y hacia Rusia[28], contribuyendo al aislamiento del Kremlin, como parte de las sanciones internacionales, y ocasionando un gran impacto en la aviación internacional.

Por último, se han reportado numerosas denegaciones de GPS en las fronteras de Finlandia, Letonia, Lituania y Estonia, así como en el mar Negro, que enumeramos como parte de la estrategia de denegación de área y que también afectan a la aviación civil. En este sentido, la Agencia Europea de Seguridad en la Aviación (EASA) publicó un boletín en el que se denunciaba las interferencias y el *spoofing* detectados en los sistemas de navegación global por satélite (GNSS). El informe alertaba de la intensificación de estas perturbaciones en los alrededores de la zona de conflicto y otras áreas remotas de influencia rusa, incluyendo una serie de consejos para garantizar la seguridad en vuelo y la resiliencia en los sistemas de posicionamiento[29].

Estas restricciones al espacio aéreo tienen implicaciones civiles y militares. Por un lado, las limitaciones impuestas a la aviación civil han reducido los transportes aéreos de carga y las aerolíneas regulares, especialmente en Europa del Este, incrementando su precio exponencialmente. Asimismo, las perturbaciones de GPS y los errores de posicionamiento, pueden entrañar un peligro para la seguridad de las aeronaves en vuelo.

En la parte estrictamente militar, la OTAN ha incrementado el número de vuelos de reconocimiento y de vigilancia electrónica bajo en concepto de actividades *enhaced vigilance*[30]. Estas operaciones de vigilancia tiene el objetivo de monitorizar el avance de la guerra ruso-ucraniana y mantener la presencia aliada en el mar Negro.

[28] JANKOWICZ, Mia. «Map shows countries that have closed their airspace to Russia over Ukraine invasion», *Business Insider*. 2/3/22. Disponible en: https://www.businessinsider.com/map-shows-countries-that-closed-airspace-russia-over-ukraine-war-2022-3

[29] EASA. «Global Navigation Satellite System Outage Leading to Navigation / Surveillance Degradation», Safety Information Bulletin EASA SIB No.: 2022-02. 17/3/2022.

[30] Conferencia de prensa del secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, tras la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores en Bucarest, Rumanía. 29/11//2022. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_209381.htm

Tácticas navales en la guerra del siglo XXI

A pesar de que Ucrania carece de una marina de guerra desarrollada, el uso de la mina naval en las áreas declaradas, el empleo de drones y plataformas USV (*Uncrewed Surface Vessels*) y el lanzamiento de misiles desde baterías de costa han impedido el desembarco de la fuerza anfibia en el noroeste del mar Negro y restringido la libertad de maniobra de la RFN en el mar Negro, mostrándonos nuevas características intrínsecas a las tácticas navales del siglo XXI.

Una vez confirmada la presencia de minas, los esfuerzos necesarios para la limpieza de estas aguas y la proximidad a costa —que aumenta el riesgo de ser alcanzado por sistemas de armas en tierra—, hacen prácticamente insostenible las operaciones de la fuerza de medidas contraminas rusa. Vemos aquí como las características de la mina naval —que es barata, relativamente fácil de fabricar y fácil de emplear— continúan posicionándola como un arma eficaz en el ámbito litoral, capaz incluso de salvar la disparidad de medios y el poder naval de la RFN, imponiendo una negación del espacio de maniobra al oponente.

En el marco de la guerra convencional, la capacidad de lanzamiento de misiles LACM (*Land Attack Cruise Missile)* desde buques y submarinos rusos nos muestra que las unidades navales son un factor clave en los conflictos terrestres. Su autonomía logística, capacidad de permanencia en la zona y movilidad geográfica, especialmente en un escenario en el que no podrían desplegar fuerzas no regionales debido a las limitaciones de Montreux[31], reducen las posibilidades de ser neutralizados y permiten al Kremlin el mantenimiento de un poder ofensivo, capaz de batir objetivos militares en el territorio continental. Todo ello sin un oponente o amenaza directa y, debido al alcance de los misiles soviéticos, prácticamente desde cualquier coordenada del mar Negro.

Asimismo, el hundimiento del crucero clase Slava Moskva, el buque insignia de la Flota del Mar Negro, prueba que el uso de unidades aéreas —y más recientemente drones— para la detección e identificación del oponente, es un facilitador que permite el lanzamiento de misiles desde baterías de costa y supone una amenaza para los buques de superficie operando en el entorno litoral. A pesar de sus capacidades antiaéreas y de

[31] Indicamos *podrían* ya que, al no haberse declarado una guerra de forma oficiosa por Rusia, el estrecho del Bósforo continúa abierto y buques de marinas extranjeras podrían cruzar el canal tras el trámite de Montreux.

la amplia distancia que Rusia mantenía en ese momento con la costa ucraniana, operando a 93 millas náuticas al sur de Odesa[32], el buque insignia de la Flota del Mar Negro, se hundió en pasado mes de abril tras sufrir el impacto de dos misiles antibuques ucranianos del tipo *Neptune*, lanzados desde baterías de costa. Durante esta operación Ucrania empleó varios drones TB2 Bayraktar de fabricación turca para la detección e identificación del buque insignia, previo al lanzamiento de un ataque de precisión desde sus baterías de costa.

Tal y como se publicó en una conocida cuenta de *Telegram* relacionada con el grupo paramilitar ruso *Wagner Group*[33], el crucero ruso pudo sufrir una maniobra de distracción tras la detección de los drones, que le «cegase» ante el lanzamiento de un misil. Quizás esta maniobra de distracción fuera en realidad una táctica fortuita y los ucranianos únicamente buscaran posicionar a los drones a noreste del *Moskova*, en una posición segura a barlovento y fuera del radio de peligro, para grabar el impacto de los *Neptune*. No obstante, es innegable que este hecho podría haber desviado, simultáneamente, el foco de atención del personal de vigilancia en el crucero ruso. Desde una perspectiva de procedimientos tácticos en el buque, y ante la detección de aeronaves o drones no identificados en la zona donde navega el buque, el instinto lleva a cualquier operador a modificar los parámetros de búsqueda y exploración de los radares, a reducir la escala y a focalizar los esfuerzos electrónicos y visuales en la identificación de la plataforma desconocida, orbitando en las inmediaciones de la unidad. A esto se suma que la posible presencia de un dron de estas características, con capacidades de portar municiones, implica una situación de estrés en cualquier unidad de superficie, que podría llegar a saturar ciertos subcontroles, reducir la vigilancia electrónica y evitar la detección temprana y, por tanto, el empleo de la reacción antimisil, interiorizada, automatizada y diseñada para responder rápidamente ante este tipo de amenazas. Por ello, el hundimiento del crucero *Moskova* debe ser analizado para la mejora continua en el mantenimiento de la vigilancia y la defensa en los escenarios actuales y ante la expansión de nuevas tecnologías.

[32] GUTTMAN, Jon. «The Neptune anti-ship missile: The weapon that may have sunk the Russian flagship Moskva», *Military Times*. 12/5/22. Disponible en: https://www.militarytimes.com/off-duty/gearscout/2022/05/12/the-neptune-anti-ship-missile-the-weapon-that-may-have-sunk-the-russian-flagship-moskva/

[33] MERCENARY COMMUNITY. Заявление МО РФ. *Grupo de Telegram Grey Zone*. 14/4/2022. Disponible en: https://t.me/grey_zone/13646

Por último, conviene mencionar el reciente empleo de plataformas USV[34], por parte de Ucrania, como un nuevo vector asimétrico para la neutralización de fuerzas convencionales en la mar o atracadas en puerto. El 29 de octubre de 2022, el puerto de Sebastopol sufrió una serie de explosiones que causaron daños en la fragata *Admiral Makarov*[35] y el dragaminas *Ivan Golubets*[36]. Si bien el ataque recuerda a las embarcaciones suicidas empleadas por los japoneses en la Segunda Guerra Mundial, su velocidad, maniobrabilidad, radio de acción, sistemas de comunicaciones y capacidad de retransmisión de vídeo en *streaming* los ha posicionado como un nuevo vector innovador en la guerra ruso-ucraniana.

El empleo de estas unidades entraña un riesgo añadido a la defensa de las instalaciones portuarias, las infraestructuras críticas y los buques militares atracados en bases y arsenales, que nos arroja luz sobre una nueva amenaza a la seguridad y defensa que, podemos aventurar, acarreará modificaciones a los planes de seguridad de las instalaciones portuarias, bases y arsenales, en todo el mundo.

Todos estos acontecimientos caracterizan la guerra y las tácticas del siglo XXI y complican, todavía más, las operaciones navales en el ámbito litoral, incrementando el número de factores a tener en cuenta en el proceso de planeamiento de las operaciones, así como en la definición de necesidades defensivas, para garantizar la superioridad de medios navales, un factor clave —y requisito— antes del despliegue de fuerzas en el teatro de operaciones.

Escenarios futuros

La continuidad de la guerra de Ucrania y la proximidad del invierno nos trae distintos posibles escenarios. En primer lugar, la crisis de combustibles y la inflación mundial comienzan a generar un creciente malestar en las sociedades occidentales. Esto podría provocar fisuras entre los Estados miembros de la Alianza o la UE, sobre todo en las

[34] SUTTON, H. L. «Ukraine's New Weapon to Strike Russian Navy in Sevastopol», *Naval News*. 21/9/2022. Disponible en: https://www.navalnews.com/naval-news/2022/09/ukraines-new-weapon-to-strike-russian-navy-in-sevastopol/
[35] HARDING, Luke. «Russia's Black Sea flagship damaged in Crimea drone attack, video suggests», *The Guardian*. 30/10/2022. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2022/oct/30/russias-black-sea-flagship-damaged-in-crimea-drone-attack-video-suggests
[36] ROBLIN, Sebastien. «Videos Reveal Drone Kamikaze Boat Assault on Russia's Black Sea Fleet», *Forbes*. 29/10/22. Disponible en: https://www.forbes.com/sites/sebastienroblin/2022/10/29/videos-reveal-drone-kamikaze-boat-assault-on-russias-black-sea-fleet/?sh=1c8e41af1e54

administraciones de aquellos países en los que los gobiernos aprecien como el descontento —y por ende la intención de voto— se desvanecen ante un escenario desolador y una inflación descontrolada. Como consecuencia de ello, el uso de sanciones internacionales podría modificarse y el apoyo a Ucrania debilitarse de forma sustancial. En un contexto mundial tan polarizado, y ante la adversidad que provocaría la escasez de combustibles, no sería descartable que aumentasen los intentos de manipulación pública, tratando de ganar la batalla por el relato y, por tanto, que las sanciones a Rusia acabasen por levantarse, como la única vía para «restablecer la paz» (y las calefacciones en el viejo continente).

En segundo lugar, el mar Negro es una región de interés para la Alianza, en la que se realizan despliegues habituales de las Agrupaciones Permanentes, bajo las limitaciones de Montreux (hasta un máximo de 21 días). Si bien la Alianza ha optado por posponer los despliegues en el mar Negro desde la invasión (para evitar una escalada de tensiones o incidentes en la mar), la prolongación del conflicto en el tiempo podría llevar a la OTAN ha decidir retomar las actividades de las Agrupaciones Permanentes SNMG2 y SNMCMG2[37], en la región. El despliegue de estas Agrupaciones en aguas internacionales del mar Negro, puede llevarse a cabo para contribuir a los objetivos de presencia naval y al desarrollo de ejercicios en la región, bajo el estricto mantenimiento del *statu quo*, en una situación ya de inicio muy deteriorada, tal y como se han desarrollado en la última década y, particularmente, desde la anexión de la península de Crimea.

Por último, el desgaste de la continuación de la guerra y el empeoramiento de las condiciones en el terreno y, por ende, en la población civil, unido a la bajada de las temperaturas, podría acelerar las negociaciones diplomáticas y culminar con una repartición de terrenos y la definición de nuevas fronteras. En caso de materializarse este acuerdo, requeriría la definición de nuevos límites marítimos, que podrían llegar a condicionar las operaciones de buques mercantes y los despliegues y ejercicios militares en el mar Negro.

[37] *Standing NATO Maritime Group Two* (SNMG2) y *Standing NATO Mine Countermeasures Group Two* (SNMCMG2).

Conclusiones

Como decía George Washington: «Es tan cierto como que la noche sucede al día, que sin una fuerza naval decisiva no podemos hacer nada definitivo, y con ella, todo lo honorable y glorioso». Aunque alejado del foco mediático, el ámbito marítimo es un factor clave del poder militar. Si bien la falta de capacidades de la marina ucraniana ha impedido un enfrentamiento directo entre fuerzas convencionales a flote, las acciones tácticas avanzadas desde alta mar, o en el entorno literal, han supuesto un factor cardinal en la acción militar, que caracteriza el desarrollo del conflicto y tiene repercusiones militares y civiles.

En el ámbito estrictamente militar, el estudio de las operaciones navales, de las acciones ofensivas en el litoral y de los incidentes acontecidos en el mar Negro, como teatro de operaciones en la guerra ruso-ucraniana, permitirán obtener lecciones aprendidas, que se traducirán en la evolución de la doctrina y tácticas navales, para su aplicación en los conflictos del siglo XXI.

El desembarco anfibio en un entorno litoral o el empleo de drones para saturar a los operadores, «cegarlos», y distraerlos de la exploración en otras áreas de guerra (como la electrónica) previo al lanzamiento de un misil, son ejemplos de la constante necesidad del estudio del entorno y del análisis de todos los factores durante el periodo de adiestramiento y preparación, previo a un despliegue en un escenario de media/alta intensidad.

Asimismo, el uso de embarcaciones no tripuladas, y capaces de realizar ataques a puertos y bases militares a larga distancia, entraña una nueva amenaza que requerirá del estudio de las medidas de seguridad y defensa de los principales puertos comerciales, de las infraestructuras críticas e, incluso, de los buques militares atracados en los arsenales y puertos base.

En lo que respecta a la comunidad mercante, la crisis del grano y el incremento de los costes de transporte han generado una crisis global. Las sanciones a Rusia, las restricciones al tráfico aéreo, el bloqueo naval, el daño colateral sufrido por numerosos buques civiles y la confirmada presencia de minas navales en las principales líneas de comunicación marítima son parte del problema que no parece tener una solución a término corto. Como consecuencia, se ha producido un incremento exponencial en el precio de los combustibles fósiles y de los alimentos básicos, que ha terminado

generando una gran inflación en occidente, a la que nadie se atreve a poner una fecha final. Así, el mundo está sufriendo una recesión como resultado de la guerra de Ucrania.

Por su parte, las operaciones permanentes y el despliegue rutinario de las agrupaciones navales SNMG2 y SNMCMG2 en el mar Negro, una región estratégica y de alto interés para la OTAN, se han visto truncadas por las hostilidades rusas y la necesidad de evitar una escalada de tensiones en espiral con el Kremlin. Durante el año 2022 se han cancelado los dos despliegues que cada uno de estos grupos realiza semestralmente. La prolongación del conflicto podría llevar a la OTAN ha decidir retomar las actividades navales en la región, para contribuir a garantizar la seguridad de la Alianza y a fomentar la cooperación con los países aliados en el mar Negro.

En cuanto a la definición de requisitos operativos previo al despliegue de fuerzas, cabe mencionar que, el desarrollo de los acontecimientos en Ucrania y la aproximación de Rusia hacia el conflicto han alterado el escenario del mar Negro de manera trascendental. Al aumento de unidades de la RFN desplegadas en la región, se unen ahora el desarrollo de las hostilidades y el lanzamiento de misiles desde la mar (que ya han provocado daños colaterales en buques mercantes), los avisos a los navegantes que prohíben la navegación y alertan de peligro de minas, y la facilidad de detección e identificación de las unidades aliadas, que la disrupción del tráfico marítimo y aéreo implica para cualquier actor en el mar Negro. Todo ello, aumenta el nivel de amenaza y, por tanto, el nivel de preparación y alistamiento que una agrupación deberá mantener para operar en estas aguas en el futuro.

Por último, el nuevo escenario de comunicación de los conflictos armados confirma que las redes sociales y aplicaciones de mensajería instantánea se han convertido en herramientas fundamentales, en todos los ámbitos de la sociedad. Por un lado, la guerra de Ucrania nos muestra un nuevo uso de las redes sociales como herramienta para la comunicación diplomática, dado que muchas de las declaraciones oficiales sobre los incidentes en la guerra se trasmiten a través de canales de *Telegram* o publicaciones en *Twitter*. Por otra parte, en el ámbito militar, proporcionan una excelente fuente de inteligencia que permite, casi a cualquier ciudadano, hacer un seguimiento detallado de los acontecimientos y las tácticas del oponente. No sería descabellado emplearlas también de forma deceptiva, buscando la confusión del adversario en cualquier dominio de la guerra, incluido el marítimo. Pero, al mismo tiempo, la utilización expandida de las

redes sociales y las tecnologías 4G ha demostrado ser un arma de doble filo, una fuente de fugas de información, que pone en riesgo la integridad de unidades operativas. Por ello, especialmente en el ámbito litoral, suponen una amenaza para las operaciones navales.

*Miguel López Garay**
Teniente de Navío de la Armada Española
Máster en Seguridad, Paz y Conflictos Internacionales
por la Universidad de Santiago de Compostela y el CESEDEN

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

10/2023 31 de enero de 2023

Luis Alberto González Mayoral *

«Auftragstaktik»: ¿El amanecer del «mando orientado a la misión»?

«Auftragstaktik»: ¿El amanecer del «mando orientado a la misión»?

Resumen:

El mando orientado a la misión es una filosofía con origen en el Ejército alemán de finales del siglo XIX con la que se busca adelantarse a los retos que para el ejercicio del mando aparecen en el siglo XXI.

Su adopción como modelo ha sufrido múltiples vicisitudes y no siempre ha sido acogida de modo entusiasta, prefiriéndose, en ocasiones modelos de mando basados en el control y la gestión meticulosa.

Las circunstancias de su origen y las sucesivas adaptaciones que ha sufrido durante esos 150 años han dado lugar a resultados prácticos en el ámbito de la organización, la generación de efectivos o los procedimientos que pueden ser tomados como guía para el futuro tanto en su evitación como en su seguimiento.

Palabras clave:

Auftragstaktik, mando orientado a la misión, liderazgo, VUCA, Moltke.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Auftragstaktik: Mission command dawn?

Abstract:

Writ Mission Command is a philosophy originating in the German Army at the end of the 19th century which it seeks to anticipate the challenges that appear in the 21st century for command.

Its adoption as a model has suffered multiple vicissitudes and has not always been enthusiastically welcomed, preferring, on occasions, models based on meticulous control and management.

The circumstances of its origin and the successive adaptations that it has undergone during those 150 years have given rise to practical results in the field of organization, the generation process or procedures that can be taken as a guide for the future both in its avoidance and in your follow-up.

Keywords:

Write Auftragstaktik, mission command, leadership, VUCA, Moltke.

Introducción

La bibliografía oficial sobre el mando orientado a la misión[1] referencia su origen en el marco de la obra reformadora del mariscal Helmut von Moltke, en torno al año 1880, a partir del concepto denominado por él mismo como «Auftragstaktik», literalmente «conducción táctica por directivas» y definido como «proporcionar misiones generales que contuvieran lo fundamental y que expresaran los objetivos de forma comprensible, ejecutándolas de forma agresiva». Y este concepto nace y se desarrolla como consecuencia de la necesidad de mejorar su sistema de mando y control en unos campos de batalla cada vez más extensos y complejos… en el siglo XIX.

Hasta ese momento la necesidad de delegar el desarrollo de órdenes en otros escalones de mando, por la distancia o por el número de efectivos, no sucedía con frecuencia, ya que los ejércitos, por imperativos esencialmente logísticos, no eran demasiado grandes.

A partir de esa formulación su proceso de implementación no solo no fue uniforme, sino que el hecho de que el Ejército alemán fuera derrotado —en diferente grado— en dos guerras mundiales llevó al concepto a un cierto ostracismo. Guerras de las que, y especialmente sobre la segunda y sobre los éxitos iniciales alemanes, se han vertido ríos de tinta, pero en las que curiosamente no aparecen referencias claras a las dificultades habidas para la transmisión de órdenes, ni al empleo de directivas para solventarlo, y por el contrario hay constantes referencias a un estilo de mando preciso y eficiente, pero en el que la iniciativa no parece estar muy presente.

Será a partir del año 1986, con la inclusión del concepto de mando orientado a la misión en los manuales estadounidenses, cuando empiece a mencionarse aquel tanto en textos oficiales como en obras divulgativas; así, por ejemplo, se pueden encontrar[2] sentencias del siguiente tipo: «Los prusianos se habían valido de una mezcla de adiestramiento y pensamiento que permitía a los oficiales subalternos desarrollar su iniciativa, ya que comprendían cuales eran las intenciones de sus comandantes y sabían cómo reaccionarían sus colegas de unidades contiguas ante una misma situación».

En sentido estricto, quizás «Auftragstaktik» no sea sinónimo de mando orientado a la misión, pero atendiendo a una definición de este último concepto: «Filosofía de mando

[1] A este respecto se considera bibliografía oficial la publicada por los Ejércitos español y estadounidense: Concepto Derivado 02-19. *Mando orientado a la misión.* Mando de Doctrina y Army Doctrine Publications, Granada 2020, ADP-6-0. *Misión command*. Washington, Department of the Army, 2012.

[2] GLANTZ, David. *Choque de titanes.* Ed. Desperta Ferro, Madrid, 2017, pp. 35.

que promueve la concesión a los subordinados del máximo grado de iniciativa posible dentro del propósito del jefe para acortar el ciclo de toma de decisiones y facilitar la adaptación operativa en beneficio de la misión»[3], sí que parece razonable pensar que existen poderosas similitudes con el Auftragstaktik.

Autores del propio Ejército alemán, como el coronel Klaus D. Mehr apuntan[4] a que si bien Auftragstaktik aparece en fecha muy temprana, tuvo un desarrollo dilatado en el tiempo e incluso ahora, siglo y medio después de su promulgación, no está completamente implementado.

Pero, en un escenario geopolítico en plena reconfiguración, definido en muchas ocasiones como «entorno VUCA[5]» —acrónimo que recoge en inglés los términos de volátil, incierto, complejo y ambiguo—, y en el que además las redes sociales, las desinformaciones y las narrativas han alterado gravemente el ritmo y la secuencia de la toma de decisiones a todos los niveles, resulta importante repensar y recuperar herramientas que puedan ofrecer respuestas ante ese complejo escenario. Y una de ellas podría ser este «viejo» concepto.

Los comienzos

Helmuth von Moltke nace en 1800 en la localidad de Parchim, en ese momento parte de Dinamarca, y fallece en 1891 siendo enterrado en Kreisau, en la actual Polonia —buen ejemplo de la complejidad de las fronteras europeas—. Moltke —llamado Moltke *el viejo*— vivió en una Europa marcada por el final de las guerras napoleónicas y los avances tecnológicos de la Revolución Industrial, a los que se unirá una profunda transformación social que darán lugar al nacimiento de la guerra industrial[6], al empleo de ejércitos masivos equipados y consumidores de grandes cantidades de armamento, munición, equipo, etc.

[3] Concepto Derivado 02-19, *Mando orientado a la misión.* Mando de Doctrina, Granada, 2020, p. 4.
[4] «The concept was developed in the last quarter of the 19th century and stared to become fully implemented in doctrine, education and training from the beginning of the 20 th century untill now». MEHR, Klaus. *Mission Command, a poweful "non-lethal weapon".* NRDC-SP HQ Betera, Journal, 2019.
[5] VUCA: volátil, indefinido, complejo y ambiguo. Concepto creado por el US Army War College en la década de los 90 y utilizado ampliamente en el mundo empresarial.
[6] Curiosamente Moltke es una de las pocas personas nacidas en el comienzo del siglo XIX cuya voz podemos escuchar, aunque paradójicamente fuera conocido como *el gran mudo*. Su voz se conserva en un cilindro fonográfico en el Archivo Edison y es accesible (septiembre de 2022) en el siguiente enlace: https://youtu.be/1BBkFacaBHY

Moltke sería, junto a Bismarck, uno de los artífices de la unificación de Alemania, materializada en gran parte por la vía militar, lo que permitió a Bismarck obtener territorios gracias a las campañas dirigidas por Moltke y sumar prestigio para ambos. En ellas, y como consecuencia de un servicio militar que se extendía durante tres años de servicio activo, cuatro años en la reserva y cinco años en la milicia (Landwehr), Prusia fue capaz de organizar una fuerza colosal para la época, hecho que sumado al aprovechamiento desde el primer momento de las nuevas tecnologías, le van a proporcionar unas capacidades hasta entonces inéditas, especialmente en el ámbito logístico.

Si en la primera guerra contra Dinamarca Moltke apreció la ventaja que podía encontrar un ejército reducido, como era el danés, realizando un planteamiento defensivo, la siguiente campaña, en este caso contra Austria, se decidió según el modelo prusiano de «batalla decisiva» en Koniggratz, donde mediante el empleo del ferrocarril y un acertado uso del fuego Moltke consiguió una neta superioridad local que le permitió batir sucesivamente a los ejércitos austriacos[7].

En la tercera campaña, ya contra la Francia de Napoleón III, Moltke observará como el progreso técnico también tiene sus limitaciones, al ser superado el fusil alemán Dreyse, que había sido la estrella en Koniggratz, por el Chasepot del Ejército francés. A pesar de ello, la eficacia del sistema de movilización germano apoyado por sus ferrocarriles consigue concentrar sin problemas en la frontera francesa a casi medio millón de hombres, mientras que Francia solo pudo reunir poco más de la mitad debido a deficiencias organizativas.

Sin embargo, los ejércitos franceses iniciaron la guerra ofensivamente, solo para ser rechazados y rodeados en todos los frentes. Así, el ejército del Rin del mariscal Bazaine es derrotado en la batalla de Gravelotte, por lo que hubo de refugiarse en el complejo fortificado de Metz. En su ayuda acude el ejército del general Mac Mahon acompañado por el propio Emperador, que es embolsado a su vez en Sedán y que se rendirá el 2 de septiembre de 1870.

Tras esa gran victoria, siguieron unos meses de lucha contra los dispersos ejércitos organizados por el Gobierno de Salvación Nacional, y se acabará firmando un armisticio

[7] BASSET, Richard. *Por Dios y por el káiser, el Ejercito Imperial austriaco 1619-1918.* Ed. Desperta Ferro, Madrid, 2018, p. 369.

en enero de 1871, de tal modo que el nuevo Imperio alemán será a partir de ese momento la potencia preponderante en Europa.

Una nueva herramienta para un nuevo entorno

Moltke fue un autor prolífico y sus reflexiones dirigidas a mandos superiores van a ir encaminadas a proporcionar la victoria a un ejército que debía actuar en un entorno operativo en el que tres factores iban a influir decisivamente en el planeamiento y desenlace de la batalla decisiva propugnada desde Federico de Prusia: el entorno es incierto y se encuentra en constante evolución, está dominado por la incertidumbre de la guerra y por la fricción propugnada por Clausewitz; y a esa incertidumbre va a contribuir decisivamente la potencia de fuego que va a hacer necesario aumentar la amplitud de de los despliegues, lo que junto al creciente tamaño de los ejércitos va a impedir su control y dirección en el sentido «clásico» de estos términos. Y esa firme convicción llegó a plasmarla por escrito con sentencias como la siguiente[8]: «Ningún plan de operaciones puede ser visto con alguna seguridad más allá del primer encuentro con las fuerzas principales del enemigo».

Quizás, y con las diferencias obvias, pero con una problemática similar, se apunta ya directamente a ese entorno VUCA que va a ser determinante en la conflictividad del siglo XXI. Además, si las nuevas tecnologías aplicadas al esfuerzo bélico —¡en el siglo XIX!— proporcionan nuevas oportunidades y capacidades que, sin embargo, pronto quedan obsoletas por la propia dinámica industrial y en ocasiones por la imposibilidad económica de mantener siempre una posición preeminente… ¿Qué no acontecerá en este siglo XXI?

La política pasa a ser un factor determinante de las operaciones militares, concepto también heredado de Clausewitz. No es ya que la política marque estrategias o determine los objetivos militares de la campaña, es que ahora —siglo XIX— su influencia va a llegar hasta los niveles operacional y táctico, va a abarcar todo el ámbito de conflictividad —el propio Moltke se verá obligado a bombardear París a pesar de su opinión contraria—. Y no solo la política influye, sino que puede ser absolutamente decisiva alterando completamente el entorno; de hecho, Moltke inicia la guerra contra

[8] HUGHES, Daniel. *Moltke and the art of war; selected writings.* Ed. Presidio Press, Nueva York, 1993. Este libro recoge traducciones al inglés de la obra original de Moltke editada en alemán, en 1885.

una Francia imperial y la finaliza contra una república que a su vez se encuentra en lucha interna con una Comuna revolucionaria.

Llevado por tanto al convencimiento de que la solución al problema estratégico no puede ser solo aumentar la entidad de la fuerza, que la ventaja tecnológica podría no mantenerse indefinidamente y que existen factores exógenos a lo militar que pueden alterar sustancialmente el curso de la guerra, Moltke buscará soluciones diferenciadoras respecto a otras naciones, que no serán los cañones Krupp o los fusiles Máuser, sino por el contrario serán elementos intangibles, con un poderoso reflejo tanto en la organización y el pensamiento como en un estilo de mando, de liderazgo, a base de directivas. Y a ello dedicó gran parte de su actividad durante los treinta años que fue el jefe del Estado Mayor. Pero…

«Un suicidio por miedo a la muerte»

… tras la muerte de Moltke (1891), tanto las inercias del pasado como la tendencia innata a la (falsa) sensación de seguridad que produce el tener —o intentar tener— todo bajo control pleno, vuelven a consolidar un modelo fundamentado en la gestión y el control meticuloso. Ante la creciente incertidumbre, se incrementa el afán por el control total.

Sin embargo, la fuerza de los hechos suele mostrarse terca frente a esos intentos de control; así, incluso para la otrora poderosa Alemania, la frase[9] que titula el presente epígrafe refleja la preocupación del Estado Mayor General por verse obligado a librar una guerra simultánea en dos frentes, guerra que se daba por impredecible, incontrolable y en suma imposible de ganar… problema que se intentará resolver mediante una guerra preventiva, en las condiciones elegidas por Alemania y empleando la movilidad estratégica de sus tropas proporcionada por una red de ferrocarriles controlada milimétricamente.

La guerra debía ser corta, pues al ser una guerra industrial el esfuerzo de movilización debería detener la producción el menor tiempo posible; y con ese planteamiento se decidió eliminar completamente «la niebla de la guerra», la incertidumbre e incluso el

[9] Frase apuntada por el historiador alemán Stig Föster en su extensa obra sobre la participación de Alemania en las guerras mundiales de la que destacamos *A World on Total War*. Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 2005 y *Great War, Total War*. Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 2006, para reflejar el temor del Estado Mayor General Alemán a iniciar una guerra preventiva a sabiendas de las dramáticas consecuencias que conllevaría obligarle a combatir simultáneamente en dos frentes.

propio azar de la misma (en terminología *clausewitziana*) mediante el intento de control de todos los detalles y a través de la simple obediencia estricta de los ejecutantes a todo lo planeado, planteamiento cuyo resultado fue el Plan Schlieffen. No se trataba de pensar, se trataba, simplemente y a todos los niveles, de obedecer.

Dicho Plan dimanaba de esa necesidad de combatir a la vez contra Francia y Rusia y descansaba esencialmente en la obtención de una rápida victoria en el oeste mediante la ejecución de una maniobra envolvente que rodeara y destruyera al ejército francés, mientras fuerzas reducidas guardaban en lo posible las fronteras orientales con Rusia, esperando estas, simplemente, ganar el tiempo suficiente para que se pudiera producir el traslado al este de la gran masa de fuerzas tras haber derrotado a Francia para hacer lo propio, acto seguido, con Rusia.

Con un plan perfectamente establecido y detallado, con órdenes e instrucciones perfectamente claras y detalladas hasta los últimos escalones, primaba el seguimiento a ultranza de dichas instrucciones; y como ejemplo de esta realidad y de la dificultad de variar un plan muy meticuloso señalar, cuando se inicia su ejecución, y como magistralmente narra Bárbara Tuchman[10], lo acontecido cuando el Mariscal Moltke (*el joven*, sobrino del anterior) fue llamado a palacio para que detuviera el desarrollo del Plan Schlieffen ante la posibilidad de que llegaran a buen término las negociaciones diplomáticas que podrían apartar a Francia de la guerra, pues si ello se lograba dicho Plan dejaría de tener sentido y sería posible volcar la totalidad de los ejércitos alemanes contra Rusia y Serbia, hacia el este. Y en ese momento Moltke le señaló al Káiser que era imposible detener la salida de los 11.000 trenes previstos que iban a mover al ejército a las fronteras de Bélgica y Francia con una frase lapidaria: «Majestad, lo que está dispuesto no puede ser alterado».

Si bien finalmente las gestiones diplomáticas no tuvieron éxito y Francia entró en guerra, lo cierto es que en ese complejo entorno —¿el VUCA del pasado?— parecía que, pese a lo que se había señalado y desarrollado en una etapa anterior —la de Moltke *el viejo*— , el abandono de ese estilo de hacer frente a la incertidumbre conllevó que no hubiera sitio para modificar planes, a pesar incluso de la potencial aparición de nuevas oportunidades tremendamente ventajosas.

[10] TUCHMAN, Barbara. *Los cañones de agosto*. Ed. Península, Barcelona, 1990, pp. 122-123.

Sin embargo, no es menos cierto que, al comienzo de la contienda, en ciertos niveles y en ciertas personas seguía presente y estaban imbuidas del mando por directivas. Así, en el frente del este, las exiguas fuerzas germanas organizadas en el VIII Ejército al mando del general Von Prittwitz debían replegarse hasta el Vístula ante la superioridad rusa, esperando que la liquidación de Francia permitiera un paso posterior a la ofensiva.

Sin embargo, el jefe de uno de los Cuerpos de Ejército, el general Von François amparándose en los discursos —¿directivas implícitas?— que animaban, en vísperas de la guerra, a pasar a la ofensiva en el caso de que los rusos traspasaran las fronteras, no sigue las órdenes recibidas de su jefe directo y no solo no se repliega, sino que ataca a los rusos en la frontera, en los compases iniciales de la que sería la batalla de Tannenberg. En esas condiciones, la ruptura del contacto es imposible y el resto del VIII Ejército debe acudir en su ayuda[11]; el ataque es un éxito, los rusos serán derrotados y rechazados hacia el este y la batalla de Tannenberg se transforma en una gran victoria.

En el oeste, los ejércitos alemanes invaden Francia y Bélgica cumpliendo de forma meticulosa todos los hitos del Plan, y treinta y cuatro días más tarde del inicio de las hostilidades todos los ejércitos franceses y el cuerpo expedicionario británico se retiran ante la amenaza de ser embolsados en torno a Chalons de acuerdo a lo establecido años antes. Sin embargo, en el extremo occidental del dispositivo alemán se crea una situación no prevista, al retirarse franceses y británicos —en dirección al Canal y a París— de la línea directa de avance alemana.

Se produce así una brecha que ofrece al general von Kluck, jefe del I Ejército y que cierra el despliegue alemán por el oeste, la posibilidad de infiltrarse por dicho espacio y embolsar más rápidamente al grueso del ejército francés, aunque para ello deba dejar de presionar a las fuerzas que se repliegan por su derecha hacia París y hacia el Canal. Y dicha decisión supone apartarse del Plan Schlieffen en sus matices, aunque realmente no en su propósito. Además, el giro permitía recortar la distancia a recorrer por los agotados infantes de von Kluck.

Sin embargo, de nuevo el contacto con el enemigo deshace los planes y las fuerzas británicas y francesas que huían dan media vuelta y contraatacan, en lo que se ha dado en llamar el «Milagro del Marne», fijando y atacando de flanco a Kluck, lo que acaba

[11] Prittwitz al respecto dirá: «El I Cuerpo nos ha preparado una sopa y ahora vamos a tener que tomárnosla». BUTTAR, Prit. «La batalla de Gumbinnen», *Revista Desperta Ferro* contemporánea, n.º 43, p. 28.

suponiendo, de facto, la detención de toda la ofensiva de una forma totalmente inesperada.

La historia oficial germana no criticará a von Kluck por su independencia de criterio, al contrario que a Moltke *el joven*, que sí lo será por dirigir la campaña desde el distante Luxemburgo, y que además será relevado del mando.

El fracaso del Plan Schlieffen va a traer como consecuencia el establecimiento de un frente continuo de trincheras y fortificaciones desde el canal de la Mancha a la frontera suiza. Y las nuevas tecnologías, incluyendo las armas químicas, no van a permitir la ruptura de estos complejos fortificados y ello dará lugar a una época de terribles sufrimientos por el hambre, el frío, las enfermedades y las terribles sangrías ocasionadas en las batallas que inútilmente intentan revertir esa situación, como fue la de Verdún, en la que se vuelve a aplicar de nuevo y reiteradamente el control minucioso, esta vez centrado en el empleo del fuego de artillería y los avances de la infantería.

En esa situación de complejidad, de estancamiento y desgaste constante, en diciembre de 1916 un nuevo jefe se hace cargo del Estado Mayor General alemán, el mariscal Ludendorff, que se plantea mantener una disposición defensiva en el oeste para así economizar fuerzas. Y en este entorno se redacta el manual *Principios de Mando del Combate Defensivo en la Guerra de Posiciones* donde por primera vez se rechaza el dogma de mantener a toda costa la línea alcanzada, pues los principios en los que se basaba el mismo pueden sintetizarse en la premisa de conservar en todo momento la iniciativa, así como centrar la eficacia de la defensa en el fuego y los contrataques y no en la ocupación del terreno[12].

Pero para poder dar cumplimiento a ese concepto se necesitaba una cadena ágil de mando que lanzara los contrataques sin esperar autorización expresa y tropas entrenadas y bien lideradas para poder ejecutarlos, aspectos que volvían a recordar los preceptos de Moltke: «Cuando los oficiales subordinados esperen una orden nunca se explotarán las ventajas de la situación…».

Uno de estos mandos fue el capitán Willy Rohr, que desarrolla el concepto de las «Stosstruppen»[13], tropas de asalto, y que va a profundizar en técnicas que permitan

[12] LUPFER, Timothy. *The changes in German Tactical Doctrine during the First World War*. Fort Leavenworth, 1981, pp. 11-21.
[13] SAMUELS, Martin. «Stosstruppen», *Revista Desperta Ferro contemporánea,* n.º 26. Madrid, 2018.

aprovechar la desarticulación provocada por la artillería progresando, precisamente, por donde no haya oposición, mediante tácticas de infiltración no lineal apoyadas por armas combinadas (morteros, lanzallamas, cañones ligeros…). Ello requería de unos mandos con mucha agilidad mental y dotes de liderazgo para conseguir aprovechar esas oportunidades y suponía, de hecho, trasladar el concepto de Auftragstaktik a los oficiales subalternos e incluso a los suboficiales. Ahora, se trataba precisamente, y a todos los niveles, de pensar, y no, simplemente, de obedecer.

El concepto se prueba en Riga contra los rusos; luego, en Caporetto contra los italianos, batalla en la que se distinguirá un joven teniente —Erwin Rommel, el futuro *zorro del desierto*—, al mando de tropas de montaña, que se infiltró y tomó de flanco las posiciones italianas del monte Matajur.

La oportunidad para el empleo a gran escala de esa nueva concepción la traerá la salida de Rusia de la guerra —por el estallido de la revolución rusa que conduciría al nacimiento de la Unión Soviética—, lo que permitirá el traslado al oeste de grandes contingentes capaces de iniciar una ofensiva, ofensiva que se denominará Kaiserslacht (ofensiva del emperador) en marzo de 1918. Para romper el frente se elegirá el sector británico por considerarse más débil: las fuerzas penetran por los huecos producidos y logran desarticular la defensa, obteniéndose un gran éxito y lográndose avances de hasta 38 kilómetros en un frente que había visto avances de simples centenares de metros en pasadas ofensivas a costa de decenas de miles de bajas[14].

Pero ese éxito inicial no puede ser aprovechado adecuadamente; los segundos escalones, las fuerzas que siguen a las vanguardias, no pueden avanzar en la tierra de nadie carente de carreteras útiles; la caballería, arma tradicional de la explotación, no existe por falta de monturas; la artillería queda bloqueada, la logística no cuenta ni con recursos ni con capacidades para adaptarse a la nueva situación tras cuatro años de defensiva —y de graves carestías, pues de hecho muchas unidades sobrevivían asaltando los depósitos de suministro británicos— y, lo más importante, la infantería avanza sobre sus propias botas contra un enemigo que cuenta con ferrocarriles y carreteras para desplegar sus reservas y bloquear el avance; en suma, se puede romper el frente pero no explotar esa ruptura. Como corolario, resulta necesario considerar que un sistema de liderazgo debe estar acompañado de los cambios estructurales —de

[14] Para una descripción completa de la batalla nos remitimos a la obra de RANDALL, Grey. *Kaiserlacht 1918.* Ed. Osprey, Oxford, 1991.

organización, materiales, doctrina, etc.— necesarios para poder obtener su máxima eficacia; caso contrario, ocurre lo aquí descrito.

La iniciativa pasa ahora a los aliados, reforzados con millón y medio de soldados estadounidenses. La solución aliada para atravesar las trincheras no será la infiltración sino el carro de combate, modelo que triunfará en la ofensiva del Mosa-Argonne, eso sí, ante un ejército rival ya agotado y desmoralizado. En rápida secuencia tras la mencionada ofensiva se producirá la desarticulación de Austria–Hungría, la rendición de Bulgaria y el motín de la flota rusa influida por la Revolución bolchevique. Todo ello llevará a la petición del armisticio y a la firma del Tratado de Versalles.

El sistema de «mando por directivas» funcionó bien, si bien ciertamente es preciso, como en cualquier estrategia, adecuar y alinear fines, medios y modos, pues de otra manera puede ser que ciertas carencias imposibiliten el éxito de un procedimiento, aunque sea superior. Pero el agotamiento alemán debido a los años de conflicto y sobre todo la entrada en guerra de los Estados Unidos, con su potencia humana e industrial, desequilibró definitivamente la balanza entre los contendientes y acabó permitiendo la victoria del bando aliado —realmente, la firma de un armisticio—, en gran medida por una simple diferencia abrumadora de recursos entre ambos bandos.

Ello lleva al vencedor a no realizar demasiadas reflexiones sobre estilos de liderazgo y modos de hacer frente a la incertidumbre, pues el planteamiento de «hemos ganado, luego lo hemos hecho mejor» suele ser una consecuencia habitual en estos casos. ¿Y el bando perdedor?

Hacia la «segunda vuelta»

Como consecuencia del Tratado de Versalles (1919) el Ejército alemán (Reichswehr) queda reducido a cien mil hombres, sin carros de combate, aviación o artillería pesada. Sin embargo el sentimiento germano era que el Ejército había regresado a casa sin ser derrotado, que su conducta había sido intachable y que su derrota estaba ocasionada por la conjunción interna de traidores y revolucionarios.

La doctrina empleada en la Primera Guerra Mundial se consideraba adecuada, ya que se habían causado al enemigo tres bajas por cada propia y en la práctica el enemigo

nunca había puesto su pie en suelo alemán. Se había luchado bien, pero no se había obtenido la victoria y ahora era el momento de reflexionar sobre el porqué.

Bajo la dirección del general Hans von Seeckt, los éxitos finales de la guerra parecieron una buena escuela de procedimientos a explotar, no para controlar grandes ejércitos que ya no existían, sino primordialmente para suplir la falta de efectivos. Y para paliar esa carencia de efectivos el concepto de empleo de armas combinadas empleado por las *Stosstruppen* se adaptaba muy bien, ya que había conseguido grandes resultados con grupos reducidos.

Con esos parámetros se desarrolla el manual *Fuhrung und Gefecht der Verbundenen Waffen* (*Mando y combate de las armas combinadas*) en 1923. Manual en el que el concepto de Auftragstaktik se retoma y desarrolla no ya para incluir también a los oficiales subalternos, sino incluso a los suboficiales y a la tropa en la comprensión de la maniobra, ya que si el mando va a ser por directivas todo militar debe estar capacitado para desarrollarlas y para ello debe conocer el oficio y el cometido de su superior. Y de ese modo, por ejemplo, los suboficiales alemanes empezarán a ser instruidos en la lectura de planos, y al comienzo de la guerra se consideraba que un soldado alemán contaba con la preparación de un sargento aliado.

Continuación y culminación del proceso anterior fue la redacción de un nuevo manual, el *Truppenfuhrung* (*Manejo de formaciones combinadas*)[15] por el general Beck, nuevo jefe del Reichswehr en 1933 y donde se hacía hincapié en la trascendencia de la instrucción de las tropas, tropas que ya se preveía iban a estar dotadas de nuevas tecnologías en un entorno dinámico donde eran preferibles esos cien mil hombres, entrenados para el empleo de armamento y técnicas modernas que masas incapaces de enfrentarse a nuevas situaciones[16].

En 1933 gracias a esa reforma integral, fruto en parte de la escasez, se ha creado un ejército reducido pero imbuido de la necesidad de la iniciativa y la rapidez, dotado con el mejor entrenamiento de la época y además preparado para la entrada en servicio de los nuevos medios y tecnologías que pudieran aparecer. El impulso definitivo a este proceso se produjo a nivel político con la derogación en 1935 del Tratado de Versalles y todas sus limitaciones.

[15] Una traducción de dicho texto al inglés es accesible en internet en septiembre de 2022 en el siguiente enlace: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Truppenf%C3%BChrung_translation_by_United_States_Army.pdf
[16] El general Beck fue ejecutado en 1944 acusado de participar en el complot para asesinar a Hitler.

Con ese nuevo ejército, que pronto se multiplicará por diez, se iniciará la campaña de Polonia en 1939, que librará un ejército alemán que era en ese momento preponderantemente hipomóvil y formado por divisiones de infantería, pero en el que está el germen de una nueva forma de hacer la guerra. Por el contrario a lo que se cree habitualmente, ese ejército alemán contaba con apenas seis divisiones pánzer de un total de cincuenta, y que además estaban dotadas con unos carros que ya eran obsoletos en los comienzos de la guerra civil española[17].

Se alinearon adecuadamente fines, medios y modos, y se lograron resonantes victorias; pero, y entre otros aspectos, al compás de una creciente centralización y control de las operaciones en las manos del propio Hitler, en un entorno cada vez más complejo y en el que de nuevo el peso abrumador de la superioridad numérica y material aliada —especialmente tras la entrada de Estados Unidos en la guerra— daba una ventaja sustantiva a uno de los bandos, esa creciente centralización y pérdida de iniciativa contribuyó a la incapacidad de hacer frente a los adversarios.

De nuevo, la victoria aliada relegó al olvido ese mando por directivas, además de que todo lo que pudiera asimilarse, con razón o sin ella, al nazismo, quedaba completamente proscrito, lo cual anuló cualquier posibilidad de implementar el Auftragstaktik en los ejércitos y líderes, en sentido amplio, occidentales.

Hasta ahora ¿cuándo la fuerza de los hechos del entorno VUCA obligan a recurrir a «nuevas soluciones»?

Recapitulando

Posiblemente durante la lectura del texto previo pueden haber venido a la mente imágenes del enfrentamiento que en este momento están sosteniendo rusos y ucranianos en esos amplios espacios del este de Europa, y recordando acciones de uno y otro bando que, en mayor o menor medida, se pueden ajustar a los planteamientos aquí expuestos; pero lo cierto es que es necesario tener en cuenta que no solo se debe aplicar este concepto para la batalla y los combates, sino para la totalidad del espectro de conflictividad, para todo el arco bélico y para tiempo de paz.

[17] Del total de carros de combate presentes en la campaña de Polonia casi la mitad eran del modelo Pz-I, ZALOGA, Steven. *Polonia 1939.* Ed. Osprey, Oxford, 2001, pp. 23-24.

No solo es necesario, por ejemplo, dar directrices «para la batalla»; también para las narrativas a emplear por cada bando, para las acciones en el ciberespacio, para las acciones diplomáticas, políticas, económicas… marcar pautas con las cuales, cada uno de los actores que participan en la vida de una nación, y más si está en conflicto, tengan claro cuál es el propósito final y el rango de actuación; y así, aplicando su iniciativa, serán capaces de sumar y aportar, generando una poderosa sinergia mucho mayor que el simple hecho de cumplir unas instrucciones muy detalladas y que, por mor de la rapidez de los cambios y volatilidad del entorno, pueden quedar rápidamente desfasadas y llevar a la parálisis.

Y si siempre es importante entender este concepto y aplicarlo en su totalidad —alineando fines, medios y modos— aún lo es más si, por ende, se cuenta con inferioridad de medios, pues no cabe siquiera la opción de vencer —sea en el ámbito político, o en el diplomático, militar, económico…— «por aplastamiento», por contar con una superioridad tan abrumadora que sea casi imposible ser derrotado.

Resulta interesante resaltar que, si bien el concepto de mando orientado a la misión viene de la mano de la influencia norteamericana, y que la doctrina de este país se mueve en un entorno de superioridad de medios, las doctrinas que dan origen a Auftragstaktik lo hacen en uno de igualdad e incluso de inferioridad de medios, con lo cual sus posibilidades de empleo pueden llegar a un mayor número de países y actores.

Po lo tanto, y en el complejo entorno actual —y previsiblemente futuro— puede resultar muy adecuada esa orientación de la acción, en sentido amplio, basada en el mando por directivas, con independencia de que además será necesario seguir contando con equipos cohesionados por la confianza, con la expresión adecuada del propósito pretendido mediante el empleo de los medios adecuados, con la promoción de la libertad de acción y sin olvidar, y no por último menos importante, la necesaria aceptación de riesgos y errores de los subordinados.

Y en este camino, sin duda, serán útiles las lecciones apuntadas por los que descubrieron esta vía y comenzaron a recorrerla. No desdeñemos las lecciones del pasado.

*Luis Alberto González Mayoral**
Tcol. ET INF (R)
Profesor asociado de Historia Militar en la EGET

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

11/2023 02 de febrero de 2023

*Alfredo Gil Laso**

Kazajistán: una revolución sin colores (reedición)

Kazajistán: una revolución sin colores (reedición)

Este artículo fue publicado el 14 de febrero de 2022

Resumen:

Los primeros días de 2022 comenzaron con la noticia de que unas protestas espontáneas estaban ocurriendo en Kazajistán, siendo el detonante la subida de precios del GLP. Pese a que más de la mitad de la producción de crudo y gas natural de este país termina en Europa, suministrada a través de Rusia, la noticia tuvo una cobertura limitada en los medios de comunicación, más allá de las escabrosas escenas de violencia que se produjeron y de la intervención militar rusa. No obstante, la importancia geoestratégica de Kazajistán va más allá de ser un mero productor de hidrocarburos, gas y minerales, sino que su constante búsqueda de una economía fuerte y productiva le ha llevado a aprovechar oportunidades de negocio emergentes como el minado de criptomonedas o el proyecto chino denominado la Nueva Ruta de la Seda. Por ello, este artículo busca desarrollar un análisis de los acontecimientos que permita entender su trasfondo, así como estimar las posibles consecuencias geopolíticas futuras.

Palabras clave:

Kazajistán, Nur-Sultán, Nazarbáyev, Tokayév, Almaty, OTSC.

NOTA: Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión*** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Kazakhstan: A revolution without colours

Abstract:

The first days of 2022 began with the news that spontaneous protests were taking place in Kazakhstan, triggered by the rise in LPG prices. Despite that more than half of its crude oil and natural gas production ends up in Europe, supplied through Russia, the protests received limited coverage in the media, beyond the lurid scenes of violence that were produced and the Russian military intervention. However, the geostrategic importance of Kazakhstan goes beyond being a mere producer of petroleum, gas and minerals, because of its constant search for a strong and productive economy has led it to take advantage of emerging business opportunities such as cryptocurrency mining or the Chinese project named Belt and Road Initiative (BRI). For this reason, this article seeks to show an analysis of the events that allows to understand their background, as well as estimate the future geopolitical consequences.

Keywords:

Kazakhstan, Nur-Sultan, Nazarbayev, Tokayev, Almaty, CSTO.

Las protestas de año nuevo

Las protestas en la exrepública soviética de Kazajistán se iniciaron al suroeste del país, en la localidad de Zhanaozén, en la región de Mangystau[1], donde ya en el pasado se protagonizaron protestas similares de menor calado.

Como en anteriores ocasiones, el detonante fue el incremento del precio del GLP, cuyo uso en el transporte público y privado está muy extendido. Sin embargo, en esta ocasión las protestas se generalizaron rápidamente por todas las ciudades importantes, trasladando su epicentro a Almaty y derivando en pocos días en una espiral de disturbios y violencia entre los manifestantes y el gobierno.

Figura 1. Ayuntamiento de Almaty, la antigua capital, en llamas el 5 de enero. Fuente. Wikimedia Commons.

[1] TOIKEN, Saniyash. "Жители Жанаозена перекрыли дорогу, протестуя против повышения цен на газ", *Azattyq News* (Trad. "Los residentes de Zhanaozen bloquearon la carretera, protestando contra el aumento de los precios de la gasolina"), 02 de enero de 2022, disponible en: https://rus.azattyq.org/a/31636220.html, fecha de consulta: 10 de enero de 2022.

El saldo en la fecha en que se dieron por concluidas las protestas, el 11 de enero, es de 225 muertos y más de 4500 heridos, entre manifestantes y fuerzas gubernamentales[2].

Sin embargo, el Gobierno calificó rápidamente estas protestas como actividades de terrorismo, realizando más de 9900 arrestos y llevando ante los tribunales a más de dos terceras partes[3].

No es la primera vez que en el país kazajo se producen revueltas antigubernamentales, existiendo varios antecedentes en 2005, 2007, 2011, 2016 y 2019[4], pero sin relevancia mediática ni resultados claros y que fueron reprimidas con dureza[5].

A pesar de ello, en esta ocasión, la rápida propagación de las protestas y la violencia con la que se están produciendo, induce a pensar que no se trata únicamente del alza de los precios, sino de un cúmulo de factores sociales que marcan el descontento de una población que se había mantenido en calma gracias al crecimiento económico sin precedentes que experimentó el país entre el año 2000 y 2015.

El Kazajistán postsoviético

El centro de Eurasia

La República de Kazajistán es el más septentrional de los «istanes», ubicado estratégicamente entre Rusia y China, siendo el noveno país del mundo según su extensión territorial (2,7 millones de km^2). Pese a su extensión, es uno de los más despoblados de la región, con apenas 18,6 millones de personas y una densidad de población en 2020 de 7 hab/km^2 [6].

Su capital fue Almaty hasta el 10 de diciembre de 1997 cuando se trasladó al norte, a una pequeña ciudad renombrada como Astaná, pero reconstruida *ad hoc* como ciudad

[2] "La Fiscalía de Kazajistán cifra en 225 los muertos en las protestas y en 4.500 los heridos", *RTVE.ES*, 15 de enero de 2022, disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20220115/kazajistan-arresta-exviceministro-energia-subida-precio-gas/2256840.shtml, consultado el 15 de enero de 2022

[3] PANNIER, Bruce. "Outrage After Kazakh Officials Portray Kyrgyz Jazz Musician As 'Foreign Terrorist", *Radio Free Europe Radio Liberty*, 10 de enero de 2022, disponible en: https://www.rferl.org/a/kazakhstan-kyrgyzstan-jazz-musician-terrorist-coup/31647760.html consultado el 15 de enero de 2022

[4] ARMANIAN, Nazanín, "La crisis de Kazajistán no es una de las "revolución de colores" made in USA", *Público.es*, 10 de enero de 2022, disponible en: https://blogs.publico.es/puntoyseguido/7558/la-crisis-de-kazajistan-no-es-una-de-las-revolucion-de-colores-made-in-usa/, consultado el 15 de enero de 2022

[5] "Kazakh oil strike: 10 dead in Zhanaozen clashes", *BBC News*, 16 de diciembre de 2011, disponible en: https://www.bbc.com/news/world-asia-16221566, Consultado el 10 de enero de 2022.

[6] Oficina de Información Diplomática, Ficha de País "Kazajstán. República de Kazajstán", Ministerio de Asuntos Exteriores, marzo de 2021.

gubernamental. Sin embargo, en 2019, tras la renuncia del único presidente del país desde 1991, la ciudad fue renombrada como Nur-Sultán en su honor.

Figura 2. Mapa político de Kazajistán. Fuente. United Nations. Geospatial Information Section, Map No. 3771 Rev. 7, UNITED NATIONS Office of Information and Communications Technology, January 2020. www.un.org/geospatial/

El entorno natural se encuentra caballo entre las estepas siberianas al norte y los desiertos del sur, con un clima de extremos acusados[7]. Sin embargo, Kazajistán enfrenta importantes retos medioambientales heredados de la época soviética, como la contaminación radiactiva en Semipalatinsk[8], la erosión de la tierra y la desecación del mar de Aral por la sobreexplotación de sus afluentes[9].

[7] FAYANÁS ESCUER, Edmundo. "Kazajstán, diversidad y belleza", *Nuevatribuna.es*, 12 de agosto de 2013, disponible en: https://www.nuevatribuna.es/articulo/mundo/kazajstan-diversidad-y-belleza/20130812134738095523.html, Fecha de consulta: 11 de enero de 2022.

[8] GIL LASO, Alfredo, "Armamento radiológico y terrorismo. Documento de Opinión IEEE", 45/2021, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO45_2021_ALFGIL_Armamento.pdf, consultado 14 de enero de 2022

[9] OVCHINNIKOVA Ekaterina "Modelos de independencia y democratización tras la desintegración soviética: Los caso de Georgia, Estonia y Kazajistán" Revista Aequitas, nº 18, 2021

Una democracia cuestionada

Kazajistán fue la última de las repúblicas soviéticas en proclamar su independencia en 1991. Su primer dirigente, Nursultán Nazarbáyev, había llegado al poder antes de la caída de la URSS y pronto se convirtió en el líder que gobernaría el país de forma directa los siguientes 28 años, y de forma indirecta desde entonces, todo gracias a que garantizó el culto a su figura y el blindaje de sus privilegios en la constitución del país, redactada a su medida en 1995.

Pese a que la dimisión de Nazarbáyev, en 2019, pudiera parecer debida a la sucesión de protestas populares que se venían produciendo en años anteriores, lo cierto es que respondía a una maniobra bien calculada, una vez el expresidente asumió una serie de cargos de carácter vitalicio que, una vez más, creó a su medida. Estos cargos le han permitido, desde la segunda fila política, continuar dirigiendo aspectos relevantes del país mientras que Kassym-Jomart Tokáyev, su sucesor presidencial, se convertía en la cara visible del sistema político de Kazajistán hasta la actualidad.

En resumen, Kazajistán se rige por un sistema político rígido, organizado en torno a la figura de un líder intocable y que se define a sí mismo como una democracia[10].

Élite política

Al concentrarse el poder en la figura de Nazarbáyev durante décadas, se ha desarrollado a su alrededor una élite económica y política, compuesta tanto por la antigua oligarquía comunista como por sus familiares más directos, que ha aglutinado tanto el poder político como el económico, así como la propiedad de una sustancial parte de los medios de producción, las empresas más destacadas y las propiedades más rentables del país[11].

[10] OVCHINNIKOVA Ekaterina “Modelos de independencia y democratización tras la desintegración soviética: Los caso de Georgia, Estonia y Kazajistán” Revista Aequitas, nº 18, 2021

[11] RUIZ RAMAS, Rubén “Kazajstán: sucesión presidencial e inestabilidad política en un Estado neopatrimonial”, Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 4, No. 2, 2018

Figura 3. Izquierda: Kasim-Yomart Tokayév. Derecha: Nursultán Nazarbáyev. Fuente. IAEA Imagebank.

Esta situación endémica volvió a quedar patente en 2019 tras la imprevista dimisión de Nazarbáyev, al recaer el puesto en el que fuera su mano derecha durante décadas, Kassym-Jomart Tokayév y dando absoluta continuidad al sistema establecido. Además, esta dimisión no supuso la renuncia al control del país por parte de Nazarbáyev, sino que se relegó a sí mismo a la segunda fila política conservando una serie de cargos vitalicios, como jefe del Consejo de Seguridad Nacional, jefe del partido y miembro del Consejo Constitucional, además de otorgarse el título de Elbasy o «líder de la nación». Todo ello en la práctica significó conservar el control efectivo del país[12].

[12] FIRMIN, Andrew, POUSADELA, Inés M., TIWANA, Mandeep, et al. "Informe sobre el estado de la sociedad civil 2020. Parte 4: El estado de las libertades democráticas", *Grupo CIVICUS*, mayo de 2020, disponible en: www.civicus.org Fecha de consulta 15 de enero de 2022

La sociedad de las cien etnias

El concepto de Kazajistán como nación es relativamente nuevo, con una entidad jurídica que fue definida por primera vez en los años veinte, durante la dominación soviética, por lo que la actual nación kazaja se desarrolló como tal a raíz de la independencia en 1991[13].

Étnicamente, la población de la actual Kazajistán se divide en más de 130 etnias distintas, entre las que destacan la kazaja autóctona, mayoritaria, y la rusa, introducida en la forma de colonos desde el siglo XIX. Por ello, esta sociedad se caracteriza principalmente por una multiculturalidad muy acusada (kazajos, rusos, uzbecos, uigures, turcos, dunganos, etc.), pero con escasa interculturalidad. El hecho de que casi la mitad de sus habitantes viva en el entorno rural, su baja densidad de su población y el escaso tamaño de la mayoría de sus ciudades hace que estas etnias resulten muy endogámicas y homogéneas[14].

En el apartado religioso, la población se compone mayoritariamente de musulmanes, en torno al 70 %, entre los que predominan los sunnís de la escuela Hanafí, aunque dentro de un contexto multiconfesional singular. El siguiente grupo religioso es el de los cristianos ortodoxos rusos, en torno a un 24 % de la población, concentrado principalmente en el norte y derivado de la colonización rusa en la era soviética. El restante 6 % se reparte entre los que se confiesan ateos o profesan otras confesiones minoritarias (judíos, budistas, católicos, etc.), introducidas a partir del aperturismo ideológico que siguió a la independencia de Moscú en 1991.

Es significativo que, como consecuencia de la represión religiosa sufrida en la era soviética, el grado de tolerancia entre religiones es elevado, unido a que la particular visión sincretista del islam de la mayoría de los kazajos es fundamentalmente dogmática, con una escasa influencia en la vida política o social más allá de aspectos confesionales[15].

[13] DE PEDRO, Nicolás. "El dilema eurasiático de Kazajstán", *Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB)*, nº 283, noviembre de 2014, disponible en: www.cidob.org
[14] LOZANO MARTÍN, Antonio M., RAKIESHEVA, Botagoz. "Identidad étnica y socio-lingüística: Conflictos multiétnicos en Kazajistán", *Revista de Paz y Conflictos*, Vol. 8, nº2, 2015.
[15] MARCO ESTEVAN, Ana F. "El Islam en Kazajstán. La dimensión étnica en el proceso de renacer religioso" *revista Eurasiática*, nº2, 2011, disponible en: https://sumolok.com/el-islam-en-kazajstan/

Limitación de la oposición

El éxito del Gobierno kazajo se apoya en tres pilares fundamentales, el éxito económico, una oposición débil y la represión de los inconformistas.

El primero consiste en el éxito económico del país, basado fundamentalmente en la explotación de sus ingentes reservas de materias primas que ha servido de base para incentivar una mejora relativa de las condiciones de vida de los kazajos.

El segundo aspecto en el que se apoya el Gobierno se basa en mantener bajo control a la oposición, legalizando y subvencionando únicamente a aquellas organizaciones, partidos o asociaciones que comulguen o se plieguen a los intereses del gobierno[16]. Según se indica en el informe postelectoral de 2019 publicado por la OSCE, el panorama político está dominado por el partido gobernante, al cual apoyan claramente todos los demás participantes en los comicios, por lo que la población no dispone de alternativas políticas reales a las que votar[17].

Por último, toda corriente de pensamiento abiertamente contraria al partido gobernante (Nur-Otan) es sistemáticamente impedida o anulada. Por un lado, se emplean trabas burocráticas que imposibilitan legalizar partidos, asociaciones o convocar manifestaciones legalmente[18]. Por otro, el empleo sin miramientos de las tradicionales herramientas represivas de cualquier gobierno autoritario: arrestos y juicios de dudosa base legal, acusaciones de corrupción, acoso a familiares e inclusos asesinatos ejemplarizantes[19].

[16] OVCHINNIKOVA, Katia. "Kazajistán, la democracia de un solo hombre", *El Orden Mundial*, 19 de marzo de 2019, disponible en: https://elordenmundial.com/kazajistan-la-democracia-de-un-solo-hombre/, consultado el 18 de enero de 2022

[17] "Republic of Kazakhstan Early Presidential Election Report", *OSCE*, Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) Election Observation Mission, 9 June 2019

[18] RUIZ RAMAS, Rubén. "Kazajstán: sucesión presidencial e inestabilidad política en un Estado neopatrimonial", Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 4, No. 2, 2018

[19] HUTIN, Ignacio. "Sin competencia real, el gobierno kazajo afianza su omnipresencia", *InfoBae*, 12 de enero de 2021, disponible en: https://www.infobae.com/america/opinion/2021/01/12/sin-competencia-real-el-gobierno-kazajo-afianza-su-omnipresencia/ consultado el 13 de enero de 2022

Una golosina económica

Economía y sociedad

La economía ha sido la principal preocupación en el desarrollo del Estado kazajo y, por tanto, la base en la que se ha sustentado el liderazgo de Nazarbáyev por encima de cualquier política social[20].

En este aspecto su política queda refrendada por los datos de la evolución del PIB, que indica un abrumador crecimiento económico, desde los 15 828 millones de euros de 1999 a los 149 921 millones de euros en 2020, con un máximo de 178 176 millones de euros en 2013, evidenciando el milagro económico que ha protagonizado Kazajistán[21].

Sin embargo, pese a que al desarrollo económico ha sido importante, existen flaquezas evidentes: la dependencia de las materias primas (hidrocarburos), el exceso de corrupción y la obligación de la participación autóctona en cualquier iniciativa de negocio, generalmente a través de empresas estatales (KazTransOil, KazAtomProm, KazMunaiGas, etc.)[22].

Estas flaquezas sentaron las bases de una serie de crisis económicas que derivaron en el estancamiento del crecimiento: la crisis global de 2008, la crisis por las sanciones a Rusia de 2015 y, por último, la actual debida a la pandemia de coronavirus.

Todas estas crisis tienen el denominador común de un fuerte incremento de la inflación unida a una gran pérdida de ingresos de la mayoría de la población. El Gobierno intentó paliar estas situaciones mediante sucesivas devaluaciones del tenge[23], con el objeto de hacer frente a la reducción de los ingresos nacionales por la exportación de hidrocarburos.

El caso de la crisis de 2015, derivada de las sanciones internacionales a Rusia por el conflicto ucraniano, supuso el mayor descenso del Producto Interior Bruto de Kazajistán en su historia moderna, evidenciando hasta qué punto la economía kazaja depende de la rusa, pese a los intentos de Nazarbáyev de establecer una política exterior

[20] ALONSO MARCOS, Antonio. "¿Hacia dónde se dirigirá ahora Kazajistán?" 3 de mayo de 2019, *EsGlobal*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), disponible en: https://www.esglobal.org/hacia-donde-se-dirigira-ahora-kazajistan/, consultado el 15 de enero de 2022

[21] Disponible en: https://datosmacro.expansion.com/pib/kazajistan

[22] "Guía de País - Kazajstán", *Oficina Económica y Comercial de España en Almaty*, Secretaria de Estado de Comercio, febrero 2013

[23] Moneda de curso legal en Kazajistán.

multivectorial, manteniendo relaciones estables con las principales potencias mundiales (Rusia, China y EE. UU.)[24].

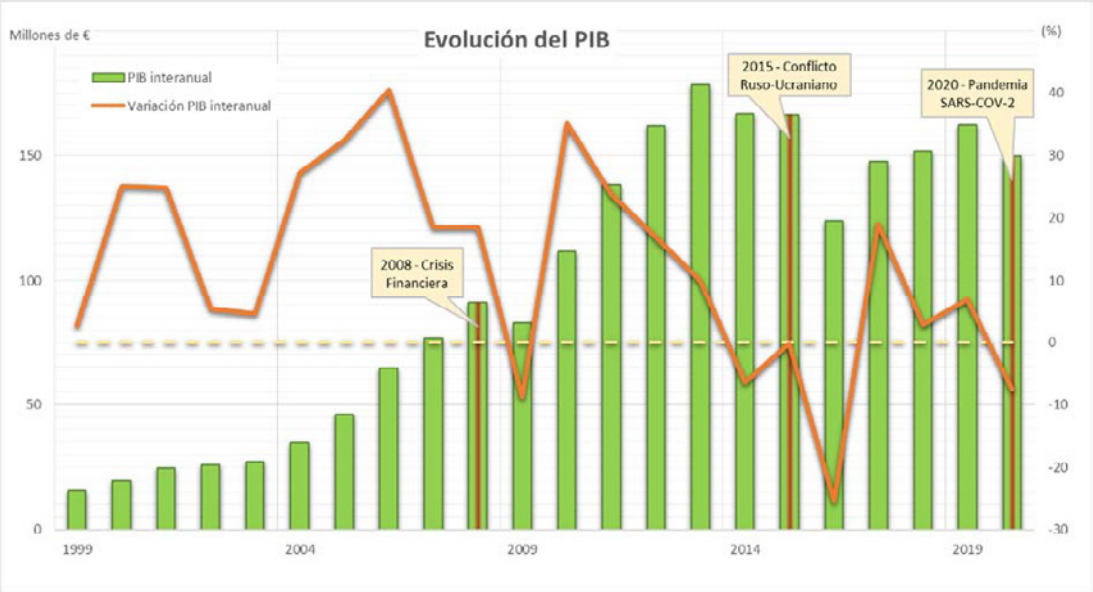


Figura 4. Evolución del PIB en Kazajistán desde el año 2000. Fuente. Elaboración propia con datos de http://datosmacro.expansion.com

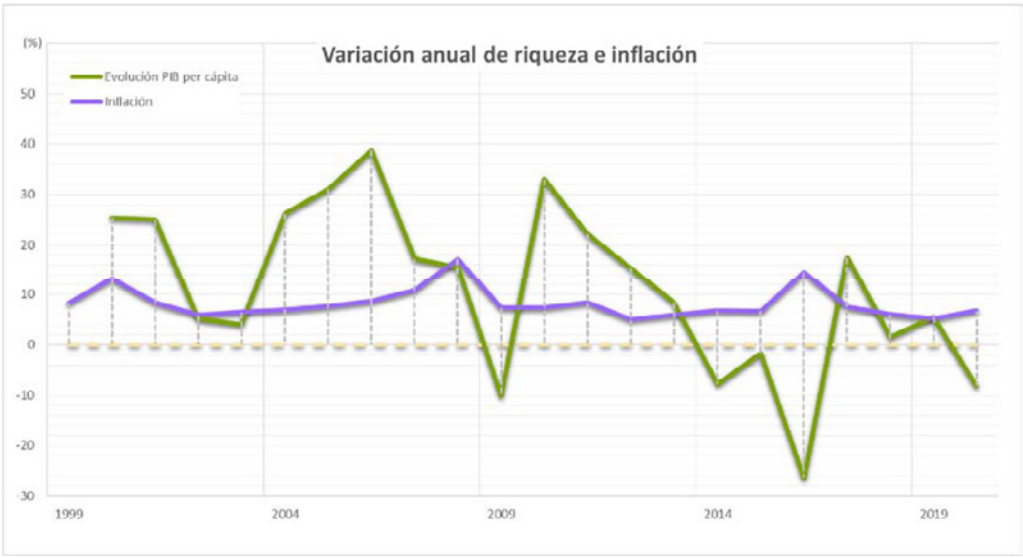


Figura 5. Evolución de la variación interanual de la riqueza y la inflación en Kazajistán desde el año 2000. Fuente. elaboración propia con datos de https://datos.bancomundial.org

[24] DE PEDRO, Nicolás. "El dilema eurasiático de Kazajstán", *Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB)*, nº 283, noviembre de 2014, disponible en: www.cidob.org

El poder de las materias primas

El «milagro» económico kazajo se debió, básicamente, a la existencia de unas ingentes cantidades de hidrocarburos en su territorio. En 2018 se calculó que sus reservas contenían 30 000 millones de barriles de crudo, siendo el onceavo país del mundo por sus reservas. En 2018, la exportación de petróleo alcanzó los 1,41 millones de barriles, y 12 800 millones de m^3 de gas[25].

Sin embargo, y pese a que el mayor consumidor de los hidrocarburos y el gas kazajos es la Unión Europea, esta producción está condicionada por las rutas de transporte (gasoductos y oleoductos). Las actuales rutas de exportación pasan principalmente por Rusia, siendo la producción de los todos «istanes» una parte importante del gas y el crudo que los rusos suministran a Europa.

Esto incrementa drásticamente la dependencia de Moscú, pero las alternativas no son mucho mejores, puesto que solo pueden reemplazar esa dependencia hacia Irán, China o Turquía[26].

Otro sector económico relevante es el de la extracción de minerales, donde destaca significativamente la producción de uranio desde la época soviética. Kazajistán es el mayor productor de este material, produciendo en 2019 un total de 22 808 toneladas, el 43 % mundial.

Pese a que el país no dispone de la capacidad necesaria para su procesamiento, esto puede cambiar en breve, puesto que el país está construyendo su propia planta para producir combustible nuclear, pero en este caso desmarcándose de la dependencia rusa gracias a que el 49% de la participación del proyecto corresponde a China.

Siguiendo esta política de diversificación para reducir la dependencia de Rusia, la empresa estatal dedicada a los recursos nucleares, KazAtomProm, ha suscrito otros acuerdos y proyectos con potencias como Japón, EEUU, India, Canadá e Irán, además de con importantes empresas del sector como Westinghouse, Toshiba o Cameco[27].

[25] Disponible en: www.datosmundial.com/asia/kazajstan/balance-energetico.php
[26] VELÁZQUEZ LEÓN, Sonia. *Gas y petróleo en Asia Central ¿alternativa para la dependencia energética de la UE?* Documento de Opinión IEEE, 82/2017, disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO82-2017_GasyPetroleo_AsiaCentral_SoniaVelazquez.pdf, consultado 15 de enero de 2022
[27] Wold Nuclear Asociation, Kazakhstan profile, disponible en: http://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-g-n/kazakhstan.aspx

Nuevas oportunidades

El país kazajo está aprovechando toda oportunidad de atraer empresas y diversificar sus fuentes de ingresos, como el caso del minado de criptomonedas de 2021.

El anuncio del gobierno chino en 2021 de prohibir las operaciones con criptomonedas en su territorio forzó una migración masiva de este tipo de negocios al país vecino, haciendo de Kazajistán el segundo país del mundo en volumen de minado, pasando de un 4,57 % en 2020 al 18,1 % en 2021[28].

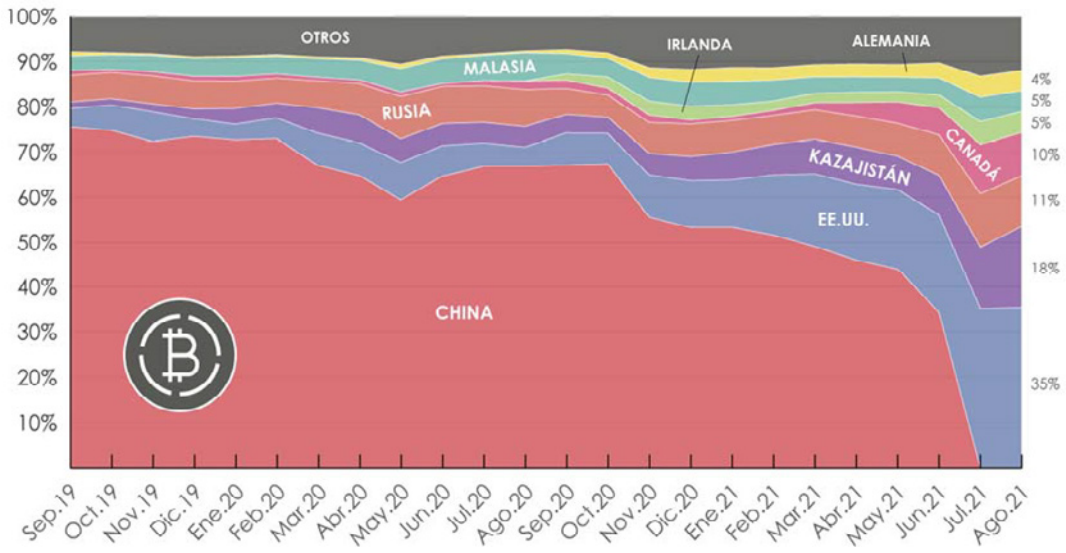


Figura 6. Evolución del volumen de minado de Bitcoin por países. Fuente. ElOrdenMundial.com. MERINO, Álvaro, "¿Cuáles son los países que más Bitcoin minan en el mundo?", El Orden Mundial revista online, 13 de enero de 2022, disponible en https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/paises-minado-bitcoin-mundo/ consultado el 18 de enero de 2022

A diferencia de China, Kazajistán ha aceptado ampliamente este tipo de empresas, que pueden suponer una importante fuente de ingresos adicionales tanto para el Estado, como para sus dirigentes. Por su parte, las empresas de minado se han mostrado interesadas en incrementar su actividad en el país, gracias fundamentalmente a la disponibilidad de energía barata, único insumo que requieren.

[28] "Kazajistán toma el lugar de China en el minado de criptomonedas", *Cinco Días*, 10 de diciembre de 2021, disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/12/10/mercados/1639168254_322900.html consultado 15 de enero de 2022

Sin embargo, este sector puede suponer nuevos retos para Kazajistán, puesto que ya implica el incremento de la demanda eléctrica del país en 1500 megavatios, produciendo un incremento sustancial en su coste[29].

Por otro lado, el gran proyecto chino llamado Belt and Road Initiative (Nueva Ruta de la Seda), resulta de gran interés para Kazajistán que, siempre proclive a establecer relaciones comerciales diversificadas, busca aprovechar su situación geográfica, al encontrarse en la ruta terrestre más directa entre China y sus mercados europeos[30]. En este sentido, Pekín sostiene dos líneas de actuación en el país kazajo: por un lado, la construcción de oleoductos y gasoductos que le abastezcan de forma directa y, por el otro, potenciar las rutas ferroviarias que cruzan Kazajistán hacia Rusia y el Caspio, reduciendo el tiempo y coste del transporte terrestre. Este proyecto convertiría al país de Asia Central en uno de los ejes vertebradores del comercio eurasiático[31].

Las protestas de año nuevo

"Shal, ket!" o ¡Fuera el viejo!

El inicio de las protestas en la mañana del 2 de enero, aparentemente espontaneas, sin lideres conocidos ni grupos estructurados, no atrajo la atención mediática del resto del mundo, por un lado, por ser una noticia anecdótica y por otro, por quedar eclipsada por el conflicto ruso-ucraniano.

Sin embargo, días después las protestas no solo se habían extendido por todo el país, sino que se estaban tornando cada vez más violentas. Fue entonces cuando los medios de comunicación buscaron la forma de cubrir la noticia, pero el gobierno ya había reaccionado para entorpecer la cobertura mediática, con cortes de telefonía e internet y paralizando la actividad aeroportuaria[32].

---

[29] MERINO, Álvaro. "¿Cuáles son los países que más Bitcoin minan en el mundo?", *El Orden Mundial*, 13 de enero de 2022, disponible en: https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/paises-minado-bitcoin-mundo/, consultado el 18 de enero de 2022

[30] GONZALEZ FRANCISCO, Miriam. *Las nuevas Rutas de la Seda en Asia Central y sus efectos en las relaciones internacionales* Documento Marco IEEE 18/2018, 4 de septiembre de 2018, disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-marco/2018/DIEEEM18-2018.html, consultado el 15 de enero de 2022.

[31] RIOS, Xulio. "China pone al día la Ruta de la Seda", *Observatorio de la Política China*, 29 de junio de 2018, disponible en: https://politica-china.org/areas/politica-exterior/china-pone-al-dia-la-ruta-de-la-seda, consultado el 18 de enero de 2022

[32] G. CUESTA, Javier. "Las protestas por el alto precio del combustible provocan la caída del Gobierno de Kazajistán", *El País*, 5 de enero de 2022, disponible en: https://elpais.com/internacional/2022-01-05/las-

Figura 7. Manifestantes en la ciudad de Aktobe el 4 de enero. Fuente. Wikimedia Commons

Las protestas empezaron en Zhanaozén como respuesta al incremento del precio del GLP por la eliminación de los subsidios estatales, tornando en un difuso compendio de reivindicaciones al extenderse por el país, pero coincidiendo en el lema exhortado por los manifestantes «Shal, ¡ket!»[33].

La motivación fundamental ha sido la pobreza generalizada provocada por la excesiva inflación y la precaria situación socioeconómica de la mayoría de la población, que apenas dispone de ingresos de subsistencia, pese a estar ampliamente instruida y disponer de un nivel cultural elevado[34].

Sin embargo, también se observaron otras motivaciones de importancia, como son las consecuencias de la pandemia de la COVID, la rígida represión ejercida por el gobierno, las restricciones a las libertades fundamentales y la asfixiante corrupción, que llevan a la desilusión y al desengaño de la mayoría de la población[35]. Los escasos grupos

protestas-por-el-alto-precio-del-combustible-provocan-la-caida-del-gobierno-de-kazajistan.html consultado el 17 de enero de 2022

[33] Traducción: *¡Fuera el Viejo!*, en referencia a Nursultán Nazarbáyev.

[34] Disponible en: https://wenr.wes.org/2021/07/education-in-kazakhstan

[35] NAJIBULLAH, Farangis. "'Fight Far From Over' For One Kazakh Protester, Despite Clampdown On Demonstrations", *Radio Free Europe Radio Liberty*, 15 de enero de 2022, disponible en: https://www.rferl.org/a/kazakhstan-protests-poverty-politics/31655496.html, consultado el 18 de enero de 2022

organizados de manifestantes también exigieron una profunda reforma política hacia una auténtica democracia, así como la liberación de presos políticos[36].

A todo esto, hay que añadir otras causas de descontento de índole local, como por ejemplo es el caso de las regiones más orientales, donde se están produciendo problemas de suministro eléctrico causados por la sobrecarga de la red por el consumo generado por el minado de criptomonedas[37].

Origen, propagación y enconamiento

Pese al espíritu pacífico con el que se iniciaron las protestas, reflejo del carácter tradicionalmente conformista y tranquilo de los kazajos, a los pocos días se habían extendido por todo el país, en muchos casos adquiriendo un carácter violento.

La ciudad de Almaty, antigua capital, centro económico y ciudad más poblada vivió el 5 de enero las mayores concentraciones, reuniendo a miles de personas en sus calles y resultados tan violentos que llegaron a incendiarse varios edificios gubernamentales, entre ellos el propio ayuntamiento, y ocupando el aeropuerto de la ciudad. A las decenas de muertos y heridos entre manifestantes y policías hay que añadir los saqueos masivos de los comercios aquella noche al retirarse las tropas gubernamentales de las calles. Esta situación no fue aislada, reproduciéndose en varias ciudades del sur del país, como Shymkent, Qyzl Orda y Taraz.

Según el activista kazajo Evgeniy Zhovtis las protestas se produjeron de forma completamente espontanea, sin grupos que las coordinasen ni personajes destacados liderándolas. Además, según él, al menos en Almaty se podía distinguir claramente entre manifestantes pacíficos y los que no.

Los primeros serían la mayoría de los ciudadanos sin afiliación y con reivindicaciones legítimas, a los que habría que sumar una minoría perteneciente a los grupos de oposición real, habituales en este tipo de protestas.

[36] SORBELLO, Paolo. "'Anger, injustice and politics brought people to the streets in Kazakhstan" *OpenDemocracy.net*, 9 de enero de 2022, disponible en: https://www.opendemocracy.net/en/odr/anger-social-injustice-protest-interview-evgeny-zhovtis-kazakhstan/, consultado el 18 de enero de 2022

[37] MERINO, Álvaro. "¿Cuáles son los países que más Bitcoin minan en el mundo?", *El Orden Mundial*, 13 de enero de 2022, disponible en: https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/paises-minado-bitcoin-mundo/, consultado el 18 de enero de 2022

Sin embargo, también se podía identificar a un nutrido grupo de miles de jóvenes violentos, pertenecientes a segmentos marginados de la sociedad, que protagonizó los saqueos de la noche del 5 de enero, dando la escusa al presidente Tokayév de calificar las protestas primero como actos terroristas y, posteriormente, como parte de un golpe de Estado[38].

Figura 8. Soldado de Kirguistán del contingente de la OTSC en la planta eléctrica Almaty-2. Fuente. Wikimedia Commons y Ministerio de Defensa de la Federación Rusa.

Dentro de este grupo se englobaba a los segmentos fanáticos que frecuentan inevitablemente cualquier protesta. Estos colectivos, minoritarios y escasamente organizados, se dividían en dos facciones: la de las auténticas células islamistas radicales, irrelevantes en las protestas, y la de los elementos leales a las elites locales, que buscaban forzar una respuesta violenta por parte de los manifestantes[39].

[38] SORBELLO, Paolo. "'Anger, injustice and politics brought people to the streets in Kazakhstan" *OpenDemocracy.net*, 9 de enero de 2022, disponible en: https://www.opendemocracy.net/en/odr/anger-social-injustice-protest-interview-evgeny-zhovtis-kazakhstan/, consultado el 18 de enero de 2022

[39] NAJIBULLAH, Farangis. "'Fight Far From Over' For One Kazakh Protester, Despite Clampdown On Demonstrations", *Radio Free Europe Radio Liberty*, 15 de enero de 2022, disponible en: https://www.rferl.org/a/kazakhstan-protests-poverty-politics/31655496.html, consultado el 18 de enero de 2022

Desde la noche del día 5 las protestas se fueron mitigando paulatinamente hasta el día 10 de enero, saldándose con casi 10 000 detenciones[40], muchas de ellas con escasa base legal[41], además de 4500 heridos y 225 fallecidos, entre manifestantes y fuerzas gubernamentales[42].

La reacción gubernamental

El 5 de enero el presidente Tokayév no solo calificó a los manifestantes de terroristas, declarando el estado de emergencia nacional y ordenando a sus fuerzas disparar a matar, sino que el terrorismo fue la justificación para pedir ayuda a la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), que aglutina a la mayoría de exrepúblicas soviéticas en torno al liderazgo militar de Moscú, la cual desplegó casi 3000 soldados, la mayoría fuerzas aerotransportada rusas, en menos de 24 horas[43]. Estas tropas, cuya celeridad en el despliegue resulta sorprendente, se centraron en asegurar infraestructuras estratégicas, como por ejemplo el aeropuerto de Almaty o el cosmódromo de Baikonur (administrado por Rusia), permaneciendo en el país hasta su retirada a partir del 13 de enero[44].

Además de solicitar ayuda militar exterior, Tokayév no solo revirtió el incremento de los precios del GLP recuperando los subsidios estatales, sino que además llevó a cabo cambios radicales y abruptos en la mayoría de los cargos institucionales de importancia, incluida la mayor parte de su gobierno, destacando la destitución de Karim Masimov, jefe de los servicios de inteligencia, y su posterior detención acusado de traición[45].

[40] RFE/RL's Kazakh Service, "Kazakh President Announces CSTO Troop Withdrawal, Criticizes Predecessor", *Radio Free Europe Radio Liberty*, 11 de enero de 2022, disponible en: https://www.rferl.org/a/kazakhstan-detains-10000-unrest/31648618.html, consultado el 18 de enero de 2022.

[41] RFE/RL's Kazakh Service, "'Kazakh Journalist Missing Since Deadly Unrest, Police Visit", *Radio Free Europe Radio Liberty*, 18 de enero de 2022, disponible en: https://www.rferl.org/a/kazakhstan-journalist-abzhan-missing/31659513.html, consultado el 18 de enero de 2022

[42] "La Fiscalía de Kazajistán cifra en 225 los muertos en las protestas y en 4.500 los heridos", *RTVE.ES*, 15 de enero de 2022, disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20220115/kazajistan-arresta-exviceministro-energia-subida-precio-gas/2256840.shtml, consultado el 15 de enero de 2022

[43] WALKER, Shaun, BISENOV, Naubet. "Russian paratroopers arrive in Kazakhstan as unrest continues", *TheGuardian.com*, January 6th of 2022, disponible en: https://www.theguardian.com/world/2022/jan/06/shots-heard-in-kazakhstan-as-protests-enter-third-day

[44] KUMENOV, Almaz. "CSTO begins to withdraw from Kazakhstan", *Eurasianet.org*, January 13th of 2022, disponible en: https://eurasianet.org/csto-begins-to-withdraw-from-kazakhstan

[45] "Kazakhstan detains former national security chief on suspicion of treason", *TheGuardian.com*, 8 de enero de 2022, disponible en: https://www.theguardian.com/world/2022/jan/08/kazakhstan-detains-former-national-security-chief-on-suspicion-of-treason, consultado el 18 de enero de 2022

Figura 9. Tropas armenias de la OTSC en las calles de Almaty. Fuente. Wikimedia Commons y Ministerio de Defensa de la Federación Rusa.

Sin embargo, la más sorprendente de las destituciones fue la del expresidente como secretario del Consejo de Seguridad, adjudicándose Tokayév la sucesión del puesto. Con ello, Nazarbáyev perdió inesperadamente en favor de su sucesor la mayor parte de las prerrogativas que mantenía y que le permitían dirigir el país[46].

Además, el actual presidente sugirió, en su discurso del 11 de enero, la necesidad de que el pueblo kazajo «recuperase lo que se le debe» aludiendo sutilmente al enriquecimiento de la familia de Nazarbáyev. La familia y adeptos del expresidente han venido ocupando los cargos de dirección de las empresas estatales que controlan la producción de petróleo, gas y uranio, lo que les ha permitido amasar una ingente fortuna a costa de los recursos naturales del país. Aunque Tokayév no ha hecho referencia directa de esa fortuna ni de sus propietarios, el entorno de Nazarbáyev ha empezado a abandonar discretamente Kazajistán para eludir posibles represalias[47].

[46] "Behind the Unrest in Kazakhstan", *International Crisis Group*, 14 de enero de 2022, disponible en: https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/central-asia/kazakhstan/behind-unrest-kazakhstan, consultado el 18 de enero de 2022

[47] PANNIER, Bruce. "'The Campaign Against Nazarbaev And The Cronies Of Kazakhstan's First President Has Begun", *Radio Free Europe Radio Liberty*, 12 de enero de 2022, disponible en:

Las consecuencias

Las consecuencias más evidentes son las de la propia población kazaja, la cual, además del ingente número de muertos y heridos, es poco probable que vea algún cambio sustancial en su situación socioeconómica, sirviendo las protestas únicamente como un fútil desahogo de la rabia y la frustración que acumulan.

Consecuencias directas… o quién paga la factura

La consecuencia económica más evidente será la posible alza de los precios de los combustibles. El consumidor final tiene la percepción que cualquier incidencia en un país productor se revertirá inexorablemente en el precio que marca el surtidor.

Sin embargo, el actual clima de alza de precios de los combustibles en Europa y la brevedad de las protestas, que han interrumpido la producción solo de forma limitada, posiblemente amortigüen este efecto, haciendo que posiblemente no sea apreciable por el consumidor.

Otra materia prima cuyo precio se va a ver afectado por las protestas es el uranio. Al ser el mayor productor mundial de este material, las protestas han supuesto un parón momentáneo en su producción y exportación, incrementándose su precio en un 8 % solo en una semana. Aunque no hay escasez y, posiblemente, este pico en los precios responda simplemente a maniobras especulativas, este dato sirve para ilustrar como la situación política kazaja puede influir en un mercado estratégico para el sector energético, máxime en un momento en que la Unión Europea plantea políticas de revitalización de la energía nuclear[48].

Por otro lado, el cierre de los servicios de internet ha supuesto un parón en el sector del minado de criptomonedas, reduciéndose hasta un 4,57 % de su volumen de trabajo habitual. Esto ha provocado una caída en el precio de este tipo de activos, como es el

https://www.rferl.org/a/kazakhstan-nazarbaev-cronies-toqaev/31651330.html, consultado el 18 de enero de 2022

[48] "Uranio: Crisis del gas en Kazajistán eleva los precios", *Bloomberg/Minig Press/Enernews*, 9 de enero de 2022, disponible en: http://enernews.com/nota/343835/precio-del-uranio-sube-por-crisis-del-gas-en-kazajistan, consultado el 19 de enero de 2022

ejemplo del bitcoin, que perdió en torno a 5000 dólares de su valor anterior a las protestas (47 000 dólares el 1 de enero de 2022)[49].

Sin embargo, la intervención de la OTSC y la reposición de los precios del GLP no solo han supuesto un nuevo acercamiento a Rusia, sino también la restitución del clima de estabilidad necesario para reanudar la actividad económica y revertir los efectos en los precios.

Un cambio sin revolución

Independientemente del apartado económico, el análisis de los acontecimientos en clave de política nacional implica atender a tres sucesos que llaman la atención.

El primero de ellos radica en el historial de protestas populares del país. En los últimos diez años el gobierno kazajo ha buscado implementar una serie de políticas de liberalización del sector del GLP, eliminando muy paulatinamente barreras a los precios y subsidios estatales. Cada vez que estas políticas han supuesto una subida apreciable para los consumidores se han producido protestas populares, algunas de ellas con violencia e incluso muertos.

Por ello resulta extraño que el gobierno de Tokayév, ignorando esta flemática tendencia, decidiese eliminar completamente los subsidios, duplicando los precios del GLP[50], a sabiendas que, inevitablemente, se producirían protestas. Además, una vez iniciadas , pese al apagón informativo se han venido reportando informaciones sobre agitadores alentando al grueso de los asistentes a recurrir a la violencia[51,52].

El segundo suceso a tener en cuenta es la rápida cascada de acontecimientos llevada a cabo por el gobierno de Tokayév, destacando su insistencia en categorizar a los

[49] JAMELE, Agustín. "Bitcoin a la baja: por qué las revueltas en Kazajistán afectan su precio", *Forbes Argentina*, 6 de enero de 2022, disponible en: https://www.forbesargentina.com/today/bitcoin-baja-revueltas-kazajistan-afectan-su-precio-n11557, consultado el 19 de enero de 2022

[50] KUMENOV, Almaz, LILLIS, Joanna. "Kazakhstan explainer: Why did fuel prices spike, bringing protesters out onto the streets?", *Eurasianet.org*, 4 de enero de 2022, disponible en: https://eurasianet.org/kazakhstan-explainer-why-did-fuel-prices-spike-bringing-protesters-out-onto-the-streets, consultado el 20 de enero de 2022

[51] NAJIBULLAH, Farangis. "'Fight Far From Over' For One Kazakh Protester, Despite Clampdown On Demonstrations", *Radio Free Europe Radio Liberty*, 15 de enero de 2022, disponible en: https://www.rferl.org/a/kazakhstan-protests-poverty-politics/31655496.html, consultado el 18 de enero de 2022

[52] SORBELLO, Paolo. "'Anger, injustice and politics brought people to the streets in Kazakhstan" *OpenDemocracy.net*, 9 de enero de 2022, disponible en: https://www.opendemocracy.net/en/odr/anger-social-injustice-protest-interview-evgeny-zhovtis-kazakhstan/, consultado el 18 de enero de 2022

manifestantes como terroristas, a diferencia de anteriores protestas. Este hecho sirvió de justificación para que el día 5 de enero Tokayév solicitase ayuda a la OCTD, siendo sorprendente la rapidez con que las tropas rusas iniciaron el despliegue en la mañana siguiente.

Figura 10. Vehículo BTR-82A ruso del contingente de la OTSC en el aeropuerto de Almaty. Fuente. Wikimedia Commons y Ministerio de Defensa de la Federación Rusa.

El último suceso que considerar es la forma en que Tokayév se afianzó en el poder una vez refrendado por el despliegue de la OCTD, apresurándose a destituir a Nazarbáyev como presidencia del Consejo de Seguridad Nacional el mismo día 6 de enero. Días después prosiguió su particular «purga» de la vieja guardia del gobierno con el arresto de Massimov y varios de sus subalternos, todos acusados de golpistas[53].

Por otro lado, Tokayév procedió a desmontar el entramado de liderazgo empresarial de su predecesor, destituyendo a toda la caterva de familiares y afectos de los puestos de dirección más importantes. Mientras el presidente declaraba sutilmente sus intenciones en sus discursos, anunciando la revisión de operaciones de inversión «poco

[53] KUMENOV, Almaz. "Kazakhstan: Key Nazarbayev cronies undergo apparent purge", *Eurasianet.org*, 17 de enero de 2022, disponible en: https://eurasianet.org/kazakhstan-key-nazarbayev-cronies-undergo-apparent-purge, consultado el 19 de enero de 2022

transparentes», el entorno de Nazarbáyev inició su particular diáspora, posiblemente para eludir las posibles represalias[54].

Conclusión

Los acontecimientos en Kazajistán de principios del 2022 han supuesto un punto de inflexión en el devenir político del país más allá de la consolidación en el poder del actual presidente Tokayév, aunque a costa de deberle «un gran favor» a Putin.

En primer lugar, resulta evidente la ruptura con la política multivectorial precedente, lo que posiblemente derive en un acercamiento económico hacia Rusia en detrimento de la diversificación comercial con China, Turquía y EE. UU., que ha sido la tendencia preponderante en la última década. De ser así, la economía kazaja posiblemente se beneficie de la rusa, pero a costa de sacrificar potenciales acuerdos que la hagan menos dependiente de Moscú.

Posiblemente el flujo de hidrocarburos y gas natural volverá a priorizar el suministro hacia su vecino del norte, cuyo objetivo sigue siendo mantener el control de las rutas que abastecen los mercados europeos. Esto posiblemente frene o paralice proyectos que ofrecerían soluciones alternativas a los oleoductos y gasoductos rusos.

Respecto a la industria nuclear, hasta la fecha el principal enriquecedor del uranio de Kazajistán ha sido Rusia, por lo que al haber incrementado su influencia en el Gobierno kazajo es probable que busque entorpecer o detener el proyecto de planta de procesamiento que China pretende construir en el país.

Lo que está claro es que Putin ha sabido devolver, en cuestión de días y con una mínima intervención militar, a Kazajistán a la órbita de influencia rusa, aprovechando no solo la rapidez con que se han desarrollado los acontecimientos, sino también como una demostración de su capacidad militar frente a la OTAN, en un momento en que la tensión en Ucrania amenaza con desembocar en una nueva guerra.

Sin embargo, en la fecha de redacción de este artículo la información relativa a las protestas es aún escasa y limitada, siendo difícil inferir, más allá de la mera especulación,

[54] PANNIER, Bruce. "'The Campaign Against Nazarbaev And The Cronies Of Kazakhstan's First President Has Begun", *Radio Free Europe Radio Liberty*, 12 de enero de 2022, disponible en: https://www.rferl.org/a/kazakhstan-nazarbaev-cronies-toqaev/31651330.html, consultado el 18 de enero de 2022

si las protestas han sido incitadas o son solo una oportuna casualidad bien aprovechada por Tokayév y Putin. Lo que sí se puede afirmar es que el curso de los acontecimientos ha resultado muy oportuno para Tokayév, el cual ha aprovechado para transformar su gobierno, pasando de ser un títere en manos de su predecesor a ostentar el poder real en el país de las estepas.

*Alfredo Gil Laso**
Capitán del Ejército de Tierra

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

12/2023 6 de febrero de 2023

Antonio Alonso Marcos *

¿Se tambalea el modelo de convivencia centroasiático? Secesionismos y conflictos interétnicos

¿Se tambalea el modelo de convivencia centroasiático? Secesionismos y conflictos interétnicos

Resumen:

El autor analiza desde una óptica neorrealista qué papel juega la diversidad identitaria y multiétnica de los países de Asia Central en el sistema regional. El modelo centroasiático de convivencia, fruto de siglos de mezclas raciales, fue utilizado por Moscú como instrumento de división y control en estos países. Sin embargo, desde los años noventa ha sido usado como herramienta de cohesión por las repúblicas recién independizadas. Para terminar, Pekín, a través de la OCS, lo ha empleado como excusa para atraer la atención y obtener el beneplácito de estos territorios. ¿Hasta qué punto puede decirse que los modelos centroasiáticos de tolerancia interétnica son exitosos? ¿Los conflictos surgidos son endógenos o vienen exacerbados desde fuera como parte del Gran Juego?

Palabras clave:

Asia Central, conflicto interétnico, Gran Juego, Organización de Cooperación de Shanghái, secesionismo.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Is the Central Asian model of coexistence faltering? Secessionism and interethnic conflicts.

Abstract:

From a neorealist perspective, the author analyzes the role played by the identity and multi-ethnic diversity of the Central Asian countries in the regional system. The Central Asian model of coexistence, the result of centuries of racial mixing, was used by Moscow as an instrument of division and control of these countries, while since the 1990s it has been used as a tool of cohesion by the newly independent republics and, finally, , by Beijing, through the SCO, as an excuse to attract the attention and approval of these countries. To what extent can Central Asian models of inter-ethnic tolerance be said to be successful? Are the conflicts that have arisen endogenous or exacerbated from outside as part of the Great Game?

Keywords:

Central Asia, Great Game, inter-ethnic conflict, secessionism, Shanghai Cooperation Organization

Introducción

La rica diversidad étnica actual de Asia Central no solo se debe a la historia remota, cuando los grandes imperios de la Antigüedad y la Edad Media transitaron por aquella región y dejaron su poso entre pueblos nómadas y ciudades asentadas. Para comprender el fenómeno, principalmente hay que mirar al siglo XX y a la decisión de Stalin de diseñar unas fronteras que respetaban más bien poco la historia y la distribución étnica del lugar y que dejaron ciudades tayikas, como Samarcanda, dentro de Uzbekistán, por poner solo un ejemplo. Además, con su política de deportaciones masivas, Stalin incrementó el número de etnias que había con gentes provenientes de la península coreana y de regiones centroeuropeas.

Cuando aquellas meras divisiones administrativas entre repúblicas de una misma unión cristalizaron en Estados-nación, los nuevos gobiernos se encontraron con el problema de tener que acordar una delimitación de fronteras más clara. Aun así, algunos enclaves quedaron en el territorio de repúblicas vecinas, como islas en medio de otro país. El valle de Ferganá, que se extiende por el territorio de tres Estados
—Uzbekistán, Kirguistán, Tayikistán—, es un buen ejemplo.

Estas situaciones provocan de vez en cuando enfrentamientos interétnicos, en la mayoría de los casos combinados con problemas socioeconómicos o simplemente con peleas entre familias o clanes. Es lo que ha sucedido en distintas ocasiones en los últimos treinta años en el sur de Kazajistán o en localidades fronterizas entre Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán.

Por otro lado, en algunas regiones existe una cierta presión secesionista por distintos motivos. En el norte de Kazajistán hay una amplia minoría rusa que periódicamente recuerda que este país era solo una suma de estepas habitadas por nómadas hasta que fue sometido a un proceso de rusificación (s. XIX) y, sobre todo, de sovietización (s. XX) y que, por lo tanto, solo existe como Estado gracias a Rusia. Es bien sabido que las minorías nacionales rusas presentes en distintos sitios de la extinta Unión Soviética son utilizadas por el Kremlin para ejercer presión sobre los gobiernos locales. En Tayikistán, algunas fracturas sociales y étnicas no resueltas que dieron lugar a la guerra civil (1992-1997) siguen aún vigentes, aunque con menor intensidad, y hacen emerger reivindicaciones autonomistas o secesionistas.

Se puede decir que el modelo centroasiático de tolerancia étnica y religiosa es exitoso y solo se ha roto en contadas ocasiones. Es necesario ver cuáles son las claves de ese éxito y por qué fracasó en determinados momentos, entre los cuales destacan por el número de afectados los disturbios de Osh de 1990 o la crisis de junio de 2010, cuando se desató la violencia en el sur de Kirguistán.

Por otro lado, también es interesante ofrecer una descripción del papel que juegan los clanes en la vida política actual de estas naciones, donde el concepto de *partido político* es ajeno y aún se tiene en cuenta esa otra categoría —la de clan— para distribuir los puestos de poder. ¿Fue la tragedia de Almaty de enero de 2022 un simple escenario de lucha por el poder entre clanes o fue la culminación de unas protestas de raíz socioeconómica?

Por último, la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) nació para luchar contra tres males principalmente: el terrorismo, el extremismo y el separatismo. No obstante, es pertinente preguntarse si la participación centroasiática en la organización ha ayudado a estos países a luchar contra el separatismo o si no tiene absolutamente nada que ver y la OCS es simplemente un instrumento de China para acercarse a ellos[1], ya que tradicionalmente se han considerado una zona de influencia exclusiva de Rusia[2,3].

Así pues, en este artículo se manejan varios marcos teóricos. Por un lado, el constructivismo es útil para entender el proceso de construcción de identidades[4]. La asimilación de las diversas nacionalidades bajo el yugo soviético disimuló las diferencias, pero las tensiones nacionalistas y étnicas afloraron en la época de la perestroika y la glásnost. Los líderes centroasiáticos construyeron nuevas identidades nacionales echando mano de una cultura y unos héroes poco conocidos hasta ese momento. El constructivismo ayuda también a entender que, ante los mismos datos objetivos, el otro puede ser percibido como amigo o como enemigo y que es más ventajoso para todos mantener una buena relación. Es más, aunque los datos objetivos sean adversos, una

[1] LO, Bobo. *Axis of Convenience. Moscow, Beijing and the New Geopolitics.* Chatham House, Londres, 2008.
[2] KASSYMBEKOVA, Botakoz y MARAT, Erica. 2022. «Time to Question Russia's Imperial Innocence», *PONARS Eurasia Policy Memo,* n.º 771. 27 de abril de 2022. Disponible en: https://www.ponarseurasia.org/time-to-question-russias-imperial-innocence/ [consulta: 19/12/2022].
[3] PEI, Minxin. –China and Russia: Best Frenemies Forever?», *Fortune*. 28 de marzo de 2013.
[4] HOPF, Ted. *Social Construction of International Politics. Identities and Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1999.* Cornell University Press, Ithaca, 2002, p. 294.

fuerte voluntad y el impulso de una narrativa adecuada pueden ayudar a construir relaciones pacíficas entre Estados[5].

Por otro lado, el neorrealismo sirve para explicar cómo la misma existencia de minorías nacionales con cierta entidad en número y capacidad de autoorganización puede ser usada como un instrumento en manos de potencias extranjeras para plantear problemas internos a los países centroasiáticos. Estos países han apostado en diversas ocasiones por el institucionalismo liberal en la fe de que la creación de instituciones internacionales serviría para resolver problemas enquistados tras la disolución de la URSS —como los surgidos en torno a la distribución del agua y la energía— o nuevos desafíos y amenazas —tráficos internacionales ilícitos o terrorismo, entre otros ejemplos—. El resultado ha sido muy limitado, pues dichas instituciones han servido más bien a los intereses de las grandes potencias[6].

El modelo centroasiático de convivencia

En rigor, no se puede hablar de modelo centroasiático, pues en cada una de las cinco repúblicas se estableció un modelo similar pero no idéntico. Subrayando esas similitudes, se puede afirmar que la composición étnica de estos países se debe tanto al pasado remoto, plagado de idas y venidas de distintos imperios que fueron dejando su semilla, como al pasado no tan lejano de la influencia rusa, sea en su versión del Imperio zarista o soviética. En efecto, las diversas etnias presentes en la zona antes del siglo XIX convivían ya pacíficamente, principalmente porque eran nómadas o porque se beneficiaban de la Ruta de la Seda. Cuando los rusos ocuparon el territorio, sometieron a aquellos pueblos a un proceso de rusificación, inundando las estepas con familias provenientes de Rusia y llevando a las ciudades la cultura rusa (teatro, ballet, literatura…).

Por último, no hay que olvidar el gran impacto que supuso la deportación de poblaciones enteras a Asia Central ordenada por Stalin. En aquella época, la mezcla de etnias no se vio como una amenaza para el poder central, sino que se entendió como una garantía

[5] KATZENSTEIN, Peter J. (ed.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics.* Columbia University Press, Nueva York, 1996, p. 537.
[6] MEARSHEIMER, John J. «The False Promise of International Institutions», *International Security,* vol. 19, n.º 3. Invierno de 1994-1995, pp. 9-45.

para asegurar que en aquellas tierras, tan alejadas de Moscú, no surgiría un movimiento nacionalista o secesionista. Hay que recordar que Stalin conocía muy bien las aspiraciones nacionalistas de estos territorios, pues los bolcheviques ofrecieron a los locales la promesa de la independencia si los ayudaban a luchar contra el Imperio zarista. La Revolución bolchevique triunfó en el emirato de Bujará, que comprendía, *grosso modo,* los antiguos kanatos de Bujará, Jiva y Kokand. Estos pasaron a convertirse en la República Popular Soviética de Bujará, que comprendía las actuales Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán. Mientras tanto, los territorios de las actuales Kazajistán y Kirguistán pasaron a denominarse República Autónoma Socialista Soviética del Turkestán. Así pues, cumplieron su promesa los bolcheviques, sí, pero a continuación transformaron esas repúblicas independientes en soviéticas, ya que el nacionalismo era entendido por los marxistas como una expresión política del liberalismo —es decir, de la burguesía—[7] y, obviamente, no habían hecho una revolución contra los zares para fomentar una república liberal en sus fronteras. Así pues, en los años veinte —sobre todo acabada la guerra civil—, iniciaron un proceso de sovietización de la zona consistente en refundar las ciudades de acuerdo al ideario comunista, por lo que desaparecieron los centros de culto, proliferaron las industrias y los barrios se ordenaron en torno a los centros de producción.

El Imperio zarista ya era multiétnico, como se encargó de inmortalizar el fotógrafo Serguéi Mikhailovich Prokudin-Gorskii en sus imágenes a color tomadas para el zar Nicolás II a comienzos del siglo XX. El primer Sovnarkom —el Consejo de Comisarios del Pueblo, el primer Gobierno soviético de 1917— tuvo a un georgiano, Joseph Stalin, al frente del Comisariado de Nacionalidades y desde allí se intentaba demostrar que la variopinta diversidad étnica, reflejada en los trajes folclóricos, no podía ser una encarnación de ideales nacionalistas que reclamaban la secesión de la Madre Rusia, pues, como se ha afirmado, esa idea es reflejo de una ideología burguesa. Según el comunismo, todos los pueblos estaban llamados a sumarse a la lucha común: la del proletariado contra los opresores capitalistas dueños de los medios de producción y, por extensión, contra los países capitalistas.

Por tanto, ese modelo de convivencia pacífica entre personas provenientes de distintas etnias no es algo nuevo. Durante la época soviética, el «pegamento» que mantenía unida

[7] LINKLATER, Andrew. *Beyond Realism and Marxism.* St. Martin's Press, Nueva York, 1989.

a la URSS era el ideal comunista de la revolución obrera y el temor a las represalias de Moscú.

Estas repúblicas accedieron a la independencia tras la desmembración de la Unión Soviética de manera casi inesperada. Mientras que en las repúblicas bálticas sí se había fomentado durante algún tiempo un sentimiento nacionalista, aquí apenas existía. Quizás pueden entenderse como expresión nacionalista el Zheltoksan de Almaty (1986) o los disturbios de Dushanbe (1990), pero ambos episodios tuvieron más bien un carácter de protesta contra Moscú que un tinte nacionalista-independentista: sus protagonistas querían manifestarse contra decisiones tomadas en Moscú[8], no buscaban abandonar la Unión Soviética ni el comunismo, aunque ambas cosas acabaron sucediendo poco más tarde (1991).

Inmediatamente después, se puso en marcha la maquinaria propagandística, pues un pueblo necesita símbolos, no solo progreso económico: los ciudadanos necesitan una motivación, un elemento espiritual que los mantenga unidos trabajando en la misma dirección. En palabras de Ortega y Gasset:

> «La potencia verdaderamente substancial que impulsa y nutre el proceso es siempre un dogma nacional, un proyecto sugestivo de vida en común. Repudiemos toda interpretación estática de la convivencia nacional y sepamos entenderla dinámicamente. No viven juntas las gentes sin más ni más y porque sí; esa cohesión *a priori* solo existe en la familia. Los grupos que integran un Estado viven juntos para algo: son una comunidad de propósitos, de anhelos, de grandes utilidades. No conviven por estar juntos, sino para hacer juntos algo»[9].

Los burócratas de estos países consideraron que había que resucitar antiguas leyendas, viejos mitos, que ayudaran a ofrecer una cohesión histórica a ciudadanos de repente atrapados en un Estado nuevo que ya no era la URSS. Así, comenzaron a rebuscar en su pasado más remoto y rescataron incluso a personajes legendarios, poniendo prácticamente al mismo nivel a Alejandro Magno, Gengis Kan, Tamerlán, Somoní, Babur

[8] MINTZ, Alex y SOFRIN, Amnon. «Decision Making Theories in Foreign Policy Analysis», *Oxford Research Encyclopedias.* Oxford University Press, 26 de octubre de 2017. Disponible en: https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-405 [consulta: 29/11/2022].
[9] ORTEGA Y GASSET, José. *España invertebrada.* Espasa-Calpe, Madrid, 1982.

o Manas[10]. La arqueología y la historia se pusieron de moda, pues había que buscar a toda prisa referentes comunes, hacer estatuas, hallar restos de civilizaciones previas, encontrar símbolos decorativos tradicionalmente usados en la arquitectura presoviética… Y, por supuesto, había que revitalizar los folclóricos bailes regionales, con sus canciones, su música y sus trajes.

El modelo que mayoritariamente se adoptó en estos países no fue el de subrayar las diferencias para jerarquizar los grupos étnicos, sino el de aprovechar la herencia soviética para anular en la práctica dichas diferencias y atribuir al Estado la capacidad de erigirse en única nacionalidad. Mientras tanto, las particularidades folclóricas quedarían preservadas como herencia cultural, como producto superfluo que mostrar a los turistas o en festivales. En todo caso, la diversidad étnica no supondría un problema y a todos se les garantizaría el derecho a manifestar sus expresiones artísticas y culturales, incluido el uso de la lengua. No hay que olvidar que el ruso no solo mantuvo durante mucho tiempo el estatus de *lingua franca* en toda la región, sino que fue lengua oficial en algunos países. Allí donde por siglos se había desarrollado un idioma propio y se había consolidado gracias al florecimiento de las ciudades, su uso se convirtió en oficial y ganó fuerza, como en los casos del uzbeko y el tayiko. Los pueblos más bien nómadas habían desarrollado poco su idioma autóctono, heredero del turco, y aún hoy este se implanta con cierta dificultad, pues una buena parte de la población adulta solo puede hablar ruso y apenas chapurrea el kazajo[11], el kirguís o el turkmeno.

Quizás, los ejemplos paradigmáticos de esta integración étnica orientada a crear una nación basada precisamente en dicha diversidad sean, por un lado, la bandera de Turkmenistán, que representa a las cinco regiones históricas del país, y el monumento en Tashkent al herrero Shaahmed Shamahmudov y su esposa, quienes adoptaron a quince niños de distintas nacionalidades durante la Segunda Guerra Mundial.

De esta manera, no se anularon las diferencias étnicas, sino que simplemente se desactivaron: el Estado prohibió todo tipo de discriminación por razones raciales o étnicas. Uno de los últimos ejemplos más elocuentes fue la visita del papa Francisco a

[10] ROY, Oliver. *La nueva Asia Central o la fabricación de naciones.* Sequitur, Madrid, 1998.
[11] Según el último censo, el número de kazajoparlantes se ha incrementado considerablemente (VLAST. «Alrededor del 80 % de la población de Kazajistán habla el idioma kazajo: resultados del censo». 1 de septiembre de 2022. Disponible en: https://vlast.kz/novosti/51399-okolo-80-naselenia-kazahstana-vladeet-kazahskim-azykom-itogi-perepisi.html [consulta: 19/10/2022]. Véase también: www.stat.kz).

Kazajistán en septiembre de 2022, la primera vez que un papa asistía al Congreso de las Religiones Mundiales y Tradicionales, una iniciativa del primer presidente, Nursultán Nazarbáyev, para poner en valor el modelo kazajo de convivencia pacífica entre las diversas religiones en el país: a la misa celebrada en una plaza pública asistieron miles de personas, algunas de ellas no creyentes o fieles de otras religiones. Se preservan las diferencias étnicas, eso sí, como producto cultural, pero se desarticularon su potencial y proyección políticos, que podrían haber dado lugar a la creación de algún movimiento social o partido. Las únicas excepciones remarcables son ciertos episodios de violencia interétnica, que se verán más adelante, y la guerra civil tayika, que más que un enfrentamiento interétnico fue un choque entre clanes —norte contra sur—.

En la actualidad, la composición étnica es como sigue:

1. Kazajistán: Los kazajos suman un 69,01 % de la población, los rusos un 18,42 %, los uzbekos un 3,29 %, los uigures un 1,48 % y los ucranianos un 1,36 %.
2. Kirguistán: El 73,2 % son kirguises, el 14,5 % uzbekos (asentados predominantemente en el sur), un 5,8 % rusos (que viven sobre todo en el norte) y también hay dungans (1,1 %), uigures (1,1 %), tayikos (0,9 %), kazajos (0,7 %), ucranianos (0,5 %) y otras minorías (1,7 %).
3. Tayikistán: Con más de ochenta nacionalidades, los tayikos constituyen el 84,3 % de la población, los uzbekos el 13,9 %, los kirguises el 0,8 %, los rusos el 0,5 % y también hay un pequeño porcentaje de otras nacionalidades[12].
4. Turkmenistán: Los turkmenos conforman el 78,57 %, los uzbekos el 9,38 %, los rusos el 3,23 %, los kazajos el 2,7 % y los tártaros el 1,2 %.
5. Uzbekistán: Alrededor del 80 % de la población es uzbeka, mientras que más del 10 % pertenece a otros pueblos de Asia Central (el 4,5 % son tayikos, el 2,5 % kazajos, el 2 % karakalpakios, el 1 % kirguises y el resto turcomanos) y los rusos y otros pueblos eslavos componen el 10 % restante[13].

Para responder con brevedad a la pregunta de por qué no se ha dado una balcanización de Asia Central, se pueden señalar algunos factores explicativos. En primer lugar, Yugoslavia era una federación donde ya existían territorios con cierta homogeneidad

[12] https://www.stat.tj/ru/
[13] AVESTA. «1,7 millones de tayikos viven en Uzbekistán - Comité Estatal de Estadísticas». 20 de agosto de 2021. Disponible en: http://avesta.tj/2021/08/20/v-uzbekistane-prozhivaet-1-7-mln-tadzhikov-goskomstat/ [consulta: 19/10/2022].

interna —Croacia, de mayoría católica; Bosnia, de mayoría musulmana; Serbia, ortodoxa— y, cuando la unidad saltó por los aires, se enfrentaron unos contra otros. En los países de Asia Central no existe tal homogeneidad étnica, aunque sí religiosa —la inmensa mayoría son musulmanes—. En segundo lugar, la unidad no se rompió de manera inocente, fortuita, fruto de una evolución interna, sino que se instigó desde fuera, a instancia de potencias europeas interesadas en desmembrar la herencia de Tito. En el caso de Asia Central, debido a la consciencia de que el mundo observa la región y espera que sea un modelo exitoso de estabilidad, se huye del proceloso mar afgano y del horrible escenario de las guerras balcánicas (1991-2001). Además, mientras que en Yugoslavia existían presiones exteriores para desmembrar el país, en esta región se da una vigilancia por parte de actores exteriores —Rusia en los primeros veinte años de independencia, China ha sido más activa después—[14] que velan por mantener la unidad nacional, pues no están interesados en que sus vecinos transformen en un tumultuoso infierno su propio patio trasero, principalmente por temor a un efecto contagio. En tercer lugar, parece evidente que desde Belgrado se llevó a cabo una política de odio racial, mientras que en Asia Central se ha desarrollado más bien la política contraria, de fomento de la solidaridad y el respeto mutuo en pro de la paz social. Así, en los medios de comunicación, en la escuela, desde el Gobierno, se ha fomentado ese modelo de integración, se ha dado valor a esa convivencia pacífica entre etnias y religiones, se ha normalizado —desde hace décadas— la aceptación de las diferencias como algo positivo para la sociedad, para una nación nueva que está construyendo un proyecto común llamado Kazajistán o Uzbekistán, por ejemplo. Conviene subrayar lo de «nueva», pues, aunque estos territorios han conocido diversas formas de dominación, hay que reconocer que las actuales fronteras y nombres de países provienen del control ruso-soviético, de hace apenas ciento cincuenta años, mientras que su independencia la obtuvieron hace poco más de treinta.

[14] LUBINA, Michał. *Russia and China: A political marriage of convenience – stable and successful.* Barbara Budrich, Leverkusen, 2017.

¿Éxito o fracaso del modelo multiétnico?

Por lo tanto, en comparación con otros países que también tienen una composición altamente pluriétnica, se puede decir que el modelo implantado por los Estados de Asia Central ha sido un éxito. Por poner un ejemplo, en Kazajistán el Código Penal prohíbe todo tipo de discriminación racial, étnica o religiosa; el Estado permite e incluso fomenta la creación de medios de comunicación —canales de televisión, revistas, periódicos, libros— en idiomas distintos al mayoritario; se permite la creación de escuelas donde se impartan las clases en idiomas minoritarios si en esa población es el idioma común —como en el caso de algunas aldeas polacas en el norte de Kazajistán o uzbekas en el sur—; en Astaná se ha creado una serie de instituciones que ayuda a preservar y armonizar esta diferencia, como la Asamblea de los Pueblos de Kazajistán o el Congreso de las Religiones Mundiales y Tradicionales; en el Parlamento se reserva un porcentaje de diputados a las minorías nacionales aunque no hayan alcanzado el umbral mínimo de votos para obtener escaño; en las escuelas se promueve y se valora esta manifestación folclórica de la diversidad y en los barrios lo normal es tener vecinos y amigos de distintas etnias, no hay guetos y también son habituales los matrimonios interraciales[15].

Uzbekistán y Kirguistán tienen un modelo similar. No obstante, aunque la incitación al odio interétnico esté penada por la ley, ello no significa que no se den casos de este tipo de violencia. De hecho, el Ministerio del Interior kirguís anunció en septiembre de 2022 que iba a abrir una investigación contra veinte internautas por conductas tipificadas como «incitación al odio»[16].

Por su parte, Tayikistán y Turkmenistán han seguido patrones un tanto diferentes, pues lo que más se ha fomentado desde el poder central es el culto al líder como «cemento nacional», y no tanto la diversidad étnica. Es cierto que dicho culto es típico en esta región y su herencia bebe de muchas fuentes —la reverencia a los mayores en los países árabes y también en los asiáticos; el respeto al líder, quien ostenta y ejerce efectivamente el poder, característico del alma rusa—, pero en estos dos países ese culto al gobernante

[15] ALONSO MARCOS, Antonio. *Kazajstán: modelo de tolerancia religiosa.* UNISCI, Madrid, 2011.
[16] ALMAS, Miraiym. «El Ministerio del Interior abrió una investigación contra 20 internautas por incitar al odio étnico», *Kloop.* 22 de septiembre de 2022. Disponible en: https://kloop.kg/blog/2022/09/23/mvd-nachalo-rassledovanie-v-otnoshenii-20-polzovatelej-seti-za-razzhiganie-mezhnatsionalnoj-rozni/ [consulta: 17/12/2022].

ha alcanzado altas cotas. Aun así, se ha mantenido la diversidad como algo positivo para el país, precisamente porque no existe ninguna razón para privilegiar a una etnia sobre otra —como sí ocurría en los Balcanes— y sí existen muchos motivos para mantener ese equilibrio social.

El conocido como «proceso de kazajización» comprende un conjunto de políticas llevadas a cabo por Nazarbáyev, especialmente en los primeros años de independencia. En un país donde la mayoría de la población era de etnia rusa, las élites políticas del nuevo Estado estaban persuadidas de que había que incrementar como fuera el porcentaje de kazajos étnicos, para lo cual fomentaron el uso de su idioma en detrimento del ruso, atrajeron a los que se encontraban dispersos por el mundo para que retornaran a su patria e hicieron una relectura del pasado más inmediato convirtiendo a los «hermanos rusos» en «invasores». Resultado de estas medidas, muchos rusos abandonaron Kazajistán y el porcentaje étnico se «niveló» en favor de los «autóctonos». Como consecuencia de la relectura de la historia, se escribieron nuevos manuales, se abrieron nuevos museos explicativos —como los de la represión soviética—, se quitaron algunos monumentos y se crearon otros que ensalzaban el valor de «lo kazajo». Eso sí, se mantuvieron los memoriales a los caídos durante la Gran Guerra Patriótica (1941-1945), cuando la URSS luchó contra los nazis.

Este modelo de convivencia pacífica ha fracasado en algunos momentos puntuales. Quizás el caso más evidente sea el de la guerra civil tayika, acaecida precisamente en los primeros compases de su recién lograda independencia (1992-1997), cuando aún no había dado tiempo ni siquiera a diseñar un «modelo». Posteriormente, ha habido pogromos o breves explosiones de violencia entre grupos de vecinos o entre ciudades y pueblos cercanos, pero no se puede decir que dichos episodios hayan sido teledirigidos desde la capital o hayan sido fruto de una decisión gubernamental.

La falta de una delimitación clara en los enclaves del valle de Ferganá podría ser considerada como ejemplo de esto último, pero de una manera un tanto incidental: no se trata de un problema de fácil solución, pues hay poblaciones de tayikos rodeadas completamente de territorio kirguís y viceversa; a esta difícil ecuación se suman además los uzbekos. Para resolver la situación quizás lo más sencillo sería hacer una excepción con los residentes de dichas zonas y disolver los controles fronterizos en torno a estos enclaves. Al fin y al cabo, ¿qué diferencia hay entre un enclave uzbeko en territorio

kirguís y la ciudad kirguisa de Osh, donde habitan miles de uzbekos? De hecho, según el censo de 2009, el 48 por ciento de la población era kirguís y el 44 por ciento uzbeka.

Precisamente, la región en torno a Osh ha sufrido en dos ocasiones explosiones de violencia de kirguises contra uzbekos (1990, 2010). Aunque en el caso de los acontecimientos de 2010 aún no quedan demasiado claros los motivos de fondo, parece que no se trató de una erupción espontanea de violencia interétnica, sino de un episodio relacionado con la lucha por el poder en la capital kirguisa donde se intentó manipular la diferencia étnica para justificar un ascenso violento por parte de Bakiyev, cosa que al final este no consiguió.

Volviendo a los casos esporádicos de la violencia interétnica que aparece en las regiones fronterizas, algunos autores explican la erupción de tales episodios gracias a la teoría de la privación relativa[17], según la cual los kazajos étnicos de las regiones meridionales de Almaty, Jambul y Turkestán se enfrentaron contra los tayikos, dugan y uigures respectivamente porque consideraban que sus condiciones económicas eran peores que las de los ciudadanos de esas otras etnias. Es decir, nada que no pueda ser explicado por razones más o menos prosaicas, mucho menos glamurosas que el «odio interétnico». Los altercados en Penzhim (octubre 2021) o Masanchi (febrero 2020) confirman más bien esta teoría de la envidia y el resentimiento. Algo similar sucede en el valle de Ferganá, especialmente en Voruj, un problema heredado de la URSS: cuando las fronteras eran algo más bien anecdótico, las autoridades de Moscú concedieron el usufructo —no la propiedad— de las tierras que rodean Voruj a unos kirguises que lo habían perdido todo en una riada; al cristalizar las fronteras, las nuevas autoridades kirguisas declararon que aquellas tierras en las que se habían asentado familias kirguisas eran territorio de Kirguistán, lo que ha hecho muy difícil la vida a los tayikos que habitan esa «isla» rodeada de territorio kirguís. La cuestión de Voruj no es, por tanto, un problema de aceptación o de integración de los tayikos en tierra kirguís
—de hecho, existe una minoría tayika en Kirguistán que tiene los mismos derechos que los demás grupos étnicos—, sino un problema puramente territorial. Una de las razones que subyacen a la creación de la OCS hace más de veinte años es precisamente

[17] LIM, Vlad. «Interethnic Conflicts in Kazakhstan: Causes and Context». Central Asian Bureau for Analytical Reporting, 29 de junio de 2021. Disponible en: https://cabar.asia/en/interethnic-conflicts-in-kazakhstan-causes-and-context [consulta: 17/12/2022].

solucionar este tipo de problemas derivados de la pésima delimitación de fronteras tras la caída de la URSS.

Por último, y a modo de aclaración, resulta necesario indicar que aún es demasiado pronto para dar una explicación fehaciente de los acontecimientos en torno a la tragedia de Almaty de enero de 2022. Algunos analistas afirman que se trató simplemente de una protesta pacífica contra la cleptocracia y la corrupción de las anteriores élites políticas, que han dejado algunos lastres en la economía del país, sobre todo padecidos por las clases medias y bajas. Otros expertos barajan la hipótesis de que los acontecimientos pudieron estar originados desde fuera: unos señalan a Rusia, otros a EE. UU. e incluso algunos a China. Según estos expertos, las potencias foráneas se habrían aprovechado de un hecho puntual —la subida radical del precio de los combustibles— para movilizar a grupos diversos y organizar disturbios violentos. Otros afirman que todo estaba orquestado para que el nuevo presidente, Tokáyev, aprovechara para tomar el control total de aquellos órganos y parcelas de poder donde el anterior presidente aún retenía algo más que influencia. Lo que parece totalmente descartado es la influencia del factor étnico en el desarrollo de los acontecimientos de enero de 2022.

Se puede hablar, por tanto, de éxito del modelo de convivencia pacífica interétnica desarrollado por estos países, dado el escaso nivel de conflictividad que se ha producido en estas décadas de independencia tanto cuantitativamente como cualitativamente.

El secesionismo en Asia Central

En lo que se refiere a los secesionismos, la cuestión es un poco más compleja. De manera generalizada, se puede decir que en estos países el secesionismo no es un problema, al menos no uno con suficiente entidad como para prever en un futuro no muy lejano una sexta nación centroasiática. En el fondo, unas repúblicas que acaban de acceder a la independencia hace apenas treinta años, y que aún se están conformando política y socialmente en un mundo en constante transformación, no experimentan este deseo de independencia por parte de algunas de sus regiones, con las excepciones y en el grado que se verán a continuación.

Si se tensara mucho la cuerda étnica y desde las distintas capitales se buscara no el entendimiento —como viene siendo habitual— sino una reacción más agresiva, se

podrían llegar a desmembrar la región de Osh (Kirguistán), por su mayoría uzbeka; la región del Alto Badajshán (más conocida como Gorno-Badakhshan Autonomous Oblast o GBAO)[18], por su fuerte arraigo islámico frente a la política laica que se sigue en Tayikistán; el norte de Kazajistán, repleto de rusos étnicos, y, por último, Karakalpakistán, cuya etnia se identificaría más bien con los turcomanos.

El movimiento independentista que podría surgir en estas regiones se fundamentaría sobre la base de esa diferencia étnica, pero las causas subyacentes serían las realmente decisivas para que la situación acabara derivando en conflicto abierto y secesión. Las tensiones en el sur de Kirguistán tienen un sustrato económico, pues la queja constante de los habitantes de esta región es que está menos desarrollada que la capital y entienden que detrás hay una voluntad del Gobierno de impedir su despegue económico —así lo perciben ellos y así lo han manifestado multitud de veces a través de protestas, unas más intensas que otras, que ocasionalmente se dan en el país—.

El caso del GBAO tiene un origen más lejano, en la guerra civil tayika, pues el acuerdo de paz al que se llegó contemplaba la inclusión del Partido del Renacimiento Islámico de Tayikistán, una de las partes beligerantes, como uno de los pilares sobre los que pivotaría la vida política. Sin embargo, este fue poco a poco soslayado por el presidente Rajmón hasta que se declaró ilegal. Tanto este partido como los habitantes del GBAO guardan resentimiento por no poder conducir su vida social según las normas del islam, más concretamente del islam chií ismaelita —el príncipe Karim Aga-khan IV, quien reside en Francia, es el actual jefe de la comunidad ismaelita—.

Por tanto, de nuevo no se trataría solo de una cuestión étnica, sino que en esta ocasión viene acompañada de uno de los tradicionales *cleavages* expuestos por Lipset y Rokkan en su teoría: la línea de fractura entre el pensamiento laico —o incluso laicista— de los gobiernos seculares herederos de la ateísima Unión Soviética y las aspiraciones de algunos grupos sociales a que sus ideas religiosas se transformen en ley para todos. Este *cleavage* vendría complementado por otro: la línea de fractura que enfrenta a la gente de campo con la gente de ciudad, con mentalidades completamente distintas e incluso valores antagónicos. Este secesionismo, más organizado por haber tenido un partido, un mensaje y unos líderes, estaría causado no tanto por las diferencias étnicas,

[18] Esta provincia, a pesar de ocupar el 45 por ciento del territorio nacional, es una zona tan montañosa que solo alberga al 3 por ciento de la población, unos 206.000 habitantes.

sino por la disputa sobre el papel que la religión puede jugar en el ordenamiento jurídico tayiko.

Por otro lado, hay que señalar en este punto que el islam está experimentando un auge espectacular en toda Asia Central, debido, entre otros motivos, a que esta religión —que tiene una fuerte vertiente social— es utilizada como fuerza galvanizadora de los resentimientos de una parte desfavorecida de la sociedad. Además, los propios líderes no dudan en hacer ostentación de su filiación musulmana —aunque eso, de momento, no implique la discriminación de otras religiones—. Para acabar, el cambio de dinámica regional, con el fin de la república afgana y el establecimiento del poder talibán, ha traído gran preocupación a la zona, no tanto por los talibanes en sí como por su falta de capacidad o de ganas —o de ambas— de perseguir y acabar con los grupos extremistas y terroristas —todos de raíz ideológica yihadista— que amenazan con penetrar en la región centroasiática a través de sus porosas fronteras —1344 kilómetros con Tayikistán, 137 con Uzbekistán y 854 con Turkmenistán—.

La nueva situación generada por la invasión de Ucrania ha llevado a uno de los más fervientes y tradicionales aliados de Rusia, Kazajistán, a poner mucha atención y cuidado a los movimientos en relación con su vecino del norte. La razón principal es que hasta hace relativamente poco tiempo la etnia mayoritaria en todo el país era la rusa —ahora solo lo es en el norte—, que además es suficientemente amplia y tiene un cierto grado de organización. Esto inquieta bastante a los líderes de Astaná, entre otras cosas porque ven bastantes similitudes entre el caso ucraniano y el suyo: ambos territorios formaron parte del Imperio zarista, luego de la URSS y hasta que no llegaron los rusos no existió algo parecido a un Estado; ambos vivieron un proceso de inculturación rusa y ambos son el hogar de miles de ciudadanos étnicos rusos o que incluso tienen pasaporte de la Federación de Rusia. Se podrían añadir más datos a estas similitudes para reafirmar la tesis que avocaría a Kazajistán a ser invadida por Rusia, como el hecho de que miles de rusos han abandonado su país para dirigirse a Kazajistán huyendo del reclutamiento forzoso. Sin embargo, a pesar de estas y otras similitudes —demasiadas—, existe cierto optimismo en torno a la cuestión de si Kazajistán será la próxima en la lista del Kremlin: mientras que Ucrania fue un feudo de Rusia hasta 2004, cuando empezó su senda de

acercamiento a la UE y a la OTAN[19], Kazajistán ha mantenido siempre su independencia, muy orgullosa de su política multivectorial, y ha intentado fomentar las buenas relaciones con todas las grandes potencias –Rusia, China, India, Turquía, Irán, EE. UU. y la UE, entre otros socios prioritarios—. Y, por supuesto, nunca ha manifestado interés en ser miembro de la UE ni de la OTAN.

Esa tensión Este-Oeste, Occidente-Rusia —ya señalada por Samuel P. Huntington en su *Choque de civilizaciones* como la posible línea de fractura de Ucrania—, no se da en Kazajistán. No obstante, esta realidad no conjura del todo el peligro secesionista, como evidencia el hecho de que Viktor Kazimirchuk, líder del movimiento Rus, fuera encarcelado —bajo acusaciones de intentar orquestar la toma del poder de la región de Oskemen para hacer que pasara a formar parte de la Federación de Rusia— y liberado posteriormente en 2006. Como se ve, este caso estaría «más maduro» para materializarse, pero su *ultima ratio* no sería estrictamente de raíz étnica. Al menos no solo, sino que más bien estaría motivado por la política expansionista de Rusia. Hay que subrayar que no se trata de un fenómeno nuevo: las enormes fronteras del «Gran Oso» suponen un gran problema, que desde hace siglos este trata de resolver «adquiriendo» más y más territorio para crear un gran colchón en torno al núcleo duro de su soberanía —la línea Kazán-Moscú-San Petersburgo—. Esto habría hecho, a su vez, que Rusia conquistara más territorios para proteger mejor los recién adquiridos, viéndose envuelta en una espiral difícil de frenar. De hecho, históricamente solo la han frenado las guerras llevadas a cabo —y sus consiguientes acuerdos de paz— o una debilidad interna tan acusada que impedía a Rusia emprender aventuras bélicas.

Por último, la Constitución uzbeka contempla a Karakalpakistán como una república con derecho a separarse, una reminiscencia de la época soviética. En efecto, tanto en la URSS como en la Federación Rusa hay múltiples niveles de autonomía regional: dentro de Rusia también hay repúblicas y en la Constitución soviética se contemplaba el derecho a la secesión, ejercido entre 1990 y 1991 por las quince repúblicas que conformaban la URSS, una detrás de otra, e incluso por algunos otros territorios a los que posteriormente se les concedió el estatus de región autónoma dentro de alguna de esas quince repúblicas. Así, en 1990 el Parlamento de Karakalpakistán declaró su

[19] MEARSHEIMER, John. «Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin», *Foreign Affairs,* vol. 93, n.º 5. Septiembre/octubre de 2014.

independencia, aunque la independencia de Uzbekistán al año siguiente apreció superar y hacer suya esa declaración, además de reconocerle en su Constitución de 1993 el derecho a la sucesión. A comienzos de julio de 2022, se convocó una serie de manifestaciones en Nukus, la capital de la región, para protestar por la reforma constitucional iniciada por el presidente Mirziyoyev: según se fue conociendo la propuesta, se abrió una consulta popular para que los ciudadanos hicieran llegar sus opiniones —se recibieron miles de ellas— y los karakalpakios vieron cómo se eliminaba del texto fundamental su derecho a la secesión. El hecho de que se organizaran protestas da a entender que no fue un movimiento espontáneo, sino que había cierto grado de organización; ese *momentum* se aprovechó además para protestar por otros asuntos de índole económica. Una veintena de civiles fallecieron y se produjeron decenas de detenciones, tras lo cual Mirziyoyev se acercó a la región y ofreció mejoras socioeconómicas. A día de hoy es difícil discernir si tuvo éxito en su empresa o no, aunque sí se puede afirmar que la situación no derivó en un caos similar al de la tragedia de Almaty de enero de 2022. A pesar del deseo expresado en las calles por algunos ciudadanos, ¿qué futuro cabría para esta región fuera de Uzbekistán? ¿Es realista esta opción o se trata simplemente de una utopía con poco eco entre los locales?

Conclusiones

Se puede decir que en Asia Central se ha preservado con cierto éxito la armonía interétnica e interreligiosa, a pesar de algunas excepciones. También se puede decir que el peligro secesionista queda conjurado, aunque no definitivamente, pues las fronteras de los Estados no son eternamente fijas, ni siquiera en Europa, como demuestra la historia de los últimos cien años.

Lamentablemente, las tensiones propias de la convivencia diaria pueden ser instrumentalizadas por potencias exteriores para jugar en este tablero de ajedrez centroasiático y encender y apagar revueltas sociales según su conveniencia, como se ha venido señalando a lo largo del artículo.

Una minoría que apenas ha sido nombrada en este texto son los uigures, que, en rigor, no suponen ni un desafío ni una amenaza para los Estados centroasiáticos. Sí lo son para la República Popular de China, que no acepta de buen grado que estos

musulmanes túrquicos sean la etnia mayoritaria en la región autónoma noroccidental de Sinkiang. Allí, el Partido Comunista ha construido auténticos campos de concentración —ellos los denominan «de reeducación»—, como bien denunció Mike Pompeo apenas dos días antes de abandonar su cargo (enero de 2021), empleando incluso el calificativo de «genocidio». La situación también fue corroborada sobre el terreno por Michelle Bachelet, la entonces alta comisionada de la ONU para los Derechos Humanos. China promovió la iniciativa del Foro de Shanghái precisamente para tratar de delimitar las fronteras con sus vecinos centroasiáticos —Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán— y formar el llamado grupo de los Cinco de Shanghái, cuyos objetivos se extendieron posteriormente a la lucha contra los tres males del terrorismo, el separatismo y el extremismo religioso. Su radio de acción también se amplió para abarcar a otros países, que se incorporaron como miembros —Uzbekistán, India, Pakistán, Irán—, además de a observadores e invitados. Este recorrido desembocaría en la actual Organización de Cooperación de Shanghái, que estudia muy de cerca los posibles separatismos que puedan evolucionar en la zona.

Para cerrar este apartado, cabe preguntarse si existe un patrón que permita identificar por qué surge un movimiento secesionista en una región determinada de Asia Central y si éste tiene base étnica. En primer lugar, la existencia de un Estado fuertemente centralizado —el presidente elige a los gobernadores regionales directamente e incluso a algunos alcaldes— hasta ahora ha servido como freno a la emergencia de auténticos centros de poder distribuidos por el territorio. En segundo lugar, el modelo de liderazgo fuerte hace que se genere —incluso en las aldeas más pequeñas y diseminadas— un culto al líder: el presidente del país, quien hace ostentación del vínculo afectivo con la población, lo que hasta ahora ha desactivado cualquier tentación secesionista con bastante éxito. De hecho, cuando se protesta no es «contra» el presidente del país, sino «para» que el jefe del Estado reciba las quejas de los ciudadanos, con la consabida excepción de Kirguistán. En tercer lugar, no se puede hablar de un auténtico sentimiento «nacionalista secesionista», pues apenas han transcurrido tres décadas de la independencia y más bien se fomenta lo contrario, un «nacionalismo de país». En cuarto lugar, la tradición multisecular de la multietnicidad en estos territorios hace que dicho elemento sea prácticamente descartado como *driver,* como potenciador de otras tensiones subyacentes, con las excepciones expuestas. En último lugar, los factores

económicos son armas de doble filo, pueden servir tanto para justificar el secesionismo como para fomentar un mayor apego a la capital. El caso centroasiático ha sido un ejemplo de esto último, pues, cuando han surgido problemas económicos y ha habido protestas, el presidente de turno ha sabido salir al paso, prometer mejoras e incluso ha llegado a cumplir algunas de ellas.

*Antonio Alonso Marcos**
Profesor adjunto, Universidad San Pablo CEU

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

13/2023 7 de febrero de 2023

José Miguel Pardo Delgado *

Dinámica geopolítica en Asia Central. Cooperación y competencia entre China y Rusia

Dinámica geopolítica en Asia Central. Cooperación y competencia entre China y Rusia

Resumen:

La asociación estratégica en Asia Central entre Rusia y China se caracteriza en términos geopolíticos por una dinámica donde competencia y cooperación interactúan, prevaleciendo esta última en el escenario presente. Rusia conserva la influencia geopolítica regional gracias a su predominio como ruta de tránsito comercial de mercancías y corredor energético en Eurasia y mediante la preservación de su hegemonía como proveedor de seguridad. Sin embargo, la estrategia china dirigida a garantizar su seguridad energética y expandir su presencia económica está debilitando el liderazgo geopolítico ruso en Asia Central. A ello se suma la asunción por parte de China de un papel más activo en el mantenimiento de la estabilidad regional mediante la promoción de una mayor cooperación militar y en materia de seguridad al margen de Rusia.

Palabras clave:

Seguridad regional, influencia geopolítica, energía, cooperación militar, Afganistán

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

José Miguel Pardo Delgado

Geopolitical dynamics in Central Asia. Cooperation and competition between China and Russia

Abstract:

The strategic association in Central Asia between Russia and China is characterized in geopolitical terms by a dynamic where competition and cooperation interact, the latter prevailing in the present scenario. Russia retains its regional geopolitical influence through its dominance as a commercial freight transit route and energy corridor in Eurasia, as well as by preserving its hegemony as a security provider. However, China's strategy of ensuring its energy security and expanding its economic presence, together with a more active role in maintaining regional stability by promoting greater military and security cooperation outside of Russia, are weakening Russia's geopolitical leadership in Central Asia.

Keywords:

Regional security, geopolitical influence, energy, military cooperation, Afghanistan

Introducción. Entorno geopolítico

Asia Central, formada por Kazajistán, Uzbekistán, Turkmenistán, Kirguistán y Tayikistán, no es una región plenamente integrada ni política ni económicamente. Debido a la singularidad y a las particulares señas de identidad de cada una de estas naciones, con la desaparición de la URSS afloraron controversias entre ellas[1]. En general, los países centroasiáticos son reacios a depender perennemente de Rusia, cuyas prioridades se resumen en tres: 1) ser el socio económico, geopolítico y de seguridad prioritario, 2) mantener un «ambiente cultural compartido» y 3) minimizar la influencia externa que rivalice con ella.

Figura 1. Mapa de Asia Central
Fuente. Alamy.

Rusia comparte con China la idea de que preservar los regímenes políticos más o menos autoritarios es sinónimo de estabilidad regional. Como mediador en conflictos o aliado

[1] AZNAR, Federico. «Movimientos geopolíticos en Asia Central» (Documento de Análisis, n.º 56). IEEE, 14 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA56_2022_FEDAZN_Asia.pdf

útil, Moscú mantiene el prestigio entre las élites centroasiáticas[2]. Sin embargo, su influencia geopolítica no ha impedido que su predominio regional[3] haya sido cuestionado por la política «multivectorial» de varios países. Esta estrategia de reequilibrar alianzas ha generado recelos en el Kremlin ante un posible realineamiento geopolítico regional[4] y ha provocado que Uzbekistán y especialmente Kazajistán[5], un foco de tensión para Rusia y un potencial rival para China, busquen una interacción más significativa con Washington o Ankara.

Rusia no quiere la presencia de nuevos actores como Turquía[6] y se apoya en China como socio estratégico para mantener el sueño de la Gran Eurasia[7]. La dinámica regional percibe la notoria presencia china como contrapeso a la hegemonía rusa. La asociación ruso-china se basa en los intereses compartidos de lograr estabilidad regional y mantener fuera a Estados Unidos, pero la cooperación entre países, personalizada en la relación entre Xi y Putin, no se exterioriza en una política regional común. La visión geopolítica de Rusia, encauzada en la Gran Eurasia, difiere respecto a la de China, que persigue un nuevo regionalismo que asiente la estabilidad sociopolítica y su liderazgo geoeconómico.

La simetría de poder en la pretendida «hegemonía cooperativa» se ve descompensada por la aceptación de Rusia como socio menor debido a la expansión china. Las relaciones ruso-chinas en la región se han caracterizado por una división informal de funciones, donde Rusia preside la seguridad y China proporciona inversiones, asumiendo un papel y un compromiso económico de respeto a las inclinaciones rusas en aras de la seguridad regional.

---

[2] KENNEDY, Lindsey y SOUTHERN, Nathan. «Central Asia is Turning Back to Moscow», *Foreign Policy*. 7 de noviembre de 2021. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/11/07/central-asia-russia-china-development-security-belt-and-road/

[3] LIEDY, Amy. «The Great Power Rivalry in Central Asia». Kennan Institute, 8 de julio de 2022. Disponible en: www.wilsoncenter.org › publication › the-great-power-rivalry-central-asia

[4] KIM, Anthony. «The geopolitical rivalry in Central Asia will only intensify», *Central Asia.* 6 de abril de 2021. Disponible en: https://www.gisreportsonline.com/r/geopolitics-central-asia/

[5] GUSCHIN, Arthur. «China, Russia, and the Tussle for Influence in Kazakhstan. The two powers are pursuing competing interests in Central Asia», *The Diplomat*. 23 de marzo de 2015. Disponible en: https://thediplomat.com/2015/03/china-russia-and-the-tussle-for-influence-in-kazakhstan/

[6] SUKHANKIN, Sergey. «The Great Turan: Russia's Concerns about Turkey's Growing Reputation in Caucasus and Central Asia», *Politics Today*. 20 de mayo de 2021. Disponible en: https://politicstoday.org/the-great-turan-russia-turkey-caucasus-central-asia/

[7] ELETEK, Özge. «Russia's New Central Asia Strategy». Ankara Center for Crisis and Policy Studies, 14 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.ankasam.org/russias-new-central-asia-strategy/?lang=en

El alejamiento político de Europa ha implicado que Moscú centre sus intereses geoestratégicos en Asia Central, donde aún persiste como gran potencia[8]. La guerra de Ucrania, empero, ha generado inquietud[9] y puede influir en los desequilibrios ruso-chinos: Rusia transmite inestabilidad mientras que China proporciona cobertura a los gobiernos regionales frente a Rusia.

Geoeconomía y energía

Rusia continúa ejerciendo una influencia económica sustancial en la región, dependiente de su territorio como corredor energético y para el tránsito de mercancías.

Rusia utiliza el control del transporte ferroviario[10] para mantenerse como nexo en el comercio euroasiático. Pero la estrategia económica de China, encauzada a través de la Belt and Road Initiative (BRI), y sus necesidades económicas han remodelado dicho escenario y reequilibrado el juego de influencias.

Para China el rol de Asia Central es triple: a) corredor estratégico para enviar sus productos a Europa, b) mercado para sus productos y empresas de construcción e ingeniería y c) fuente clave de recursos energéticos.

La conectividad implícita en la Nueva Ruta de la Seda ha impulsado la modernización de carreteras y líneas ferroviarias. El tránsito por Rusia beneficia a este país como intermediario logístico[11] al mantenerse el esquema norte-sur soviético y resultar los enlaces horizontales este-oeste deficientes (ruta mar Caspio)[12].

[8] ŠĆEPANOVIĆ, Janko. «The Sheriff and the Banker? Russia and China in Central Asia», *War on the Rocks*. 13 de junio de 2022. Disponible en: https://warontherocks.com/2022/06/the-sheriff-and-the-banker-russia-and-china-in-central-asia/

[9] The Economist. «Central Asian countries are subtly distancing themselves from Russia». 20 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.economist.com/asia/2022/10/20/central-asian-countries-are-subtly-distancing-themselves-from-russia

[10] MUMTHAS, Fathima. «The uncertainty in Russia-Central Asia energy relations since the dissolution of USSR: The Chinese factor». 27 de agosto de 2022. Disponible en: The uncertainty in Russia-Central Asia energy relations since the...

[11] PÉREZ, Miguel Ángel «La geoeconomía de Asia Central y el "Gran Juego" de los recursos naturales: agua, petróleo, gas, uranio y corredores de transporte» (Documento de Trabajo). Real Instituto Elcano, 23 de noviembre de 2009. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/la-geoeconomia-de-asia-central-y-el-gran-juego-de-los-recursos-naturales-agua-petroleo-gas-uranio-y-corredores-de-transporte-dt/

[12] El patrón heredado norte-sur conecta Asia Central con las ciudades ruso-siberianas. Además, el coste transitario ruso es más barato, ya que el ancho de vía de las conexiones intrafronterizas es distinto. El tráfico ferroviario continuo solo es posible hacia la Federación Rusa.

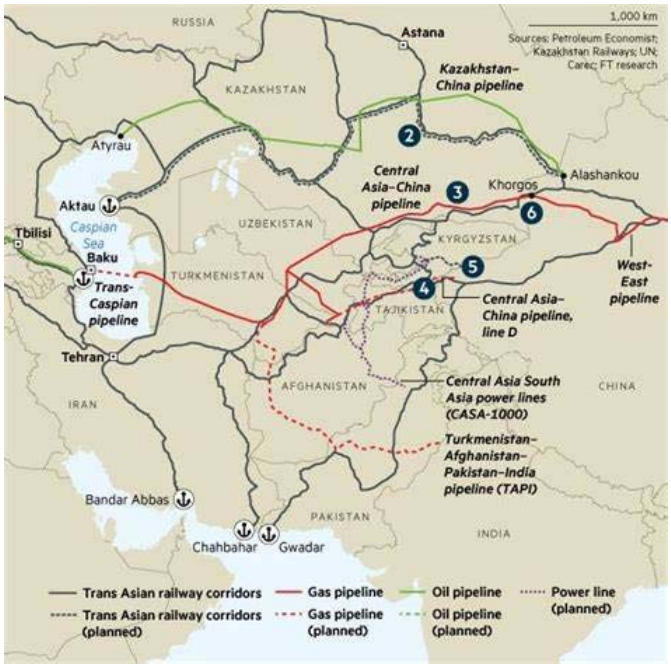


Figura 2. Red de tráfico energético de Asia Central
Fuente. *Financial Times*.

Sin embargo, China ha conseguido romper el monopolio ruso del tránsito regional de mercancías al finalizar el corredor ferroviario China-Kirguistán-Uzbekistán[13], lo que, junto al objetivo de construir un sistema de transporte armonizado (con normas técnicas chinas), minaría el predominio del Kremlin.

El otro bastión de Rusia está formado por su red de distribución energética: la única salida para el petróleo y el gas natural centroasiático de Kazajistán, Turkmenistán y, en menor medida, Uzbekistán. Aunque Rusia no controla el total de los campos petrolíferos kazajos o de gas turkmenos, la conexión a su red energética y a sus terminales logísticas (puerto de Novorossiysk) o el bloqueo de nuevos ductos preservan su dominio. Para sedimentar su liderazgo, Moscú propuso la creación de un «Club de la Energía», idea a la que se opuso Pekín al considerar que mermaría el control sobre su propia política energética.

[13] The Economist. «Two new railway lines could transform Central Asia». 6 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.economist.com/asia/2022/09/06/two-new-railway-lines-could-transform-central-asia

En contraposición, la seguridad energética de China está transformando este escenario alineándose con el desafío geopolítico de Asia Central de diversificar sus flujos comerciales sin necesidad de que Nur-Sultán (Kazajistán) o Ashgabat[14] (Turkmenistán) dependan de Rusia. Esta nueva situación está convirtiendo a China en un jugador preeminente en el mercado del gas[15]. Con el propósito de contrarrestar el empuje económico chino, Rusia creó la Unión Económica Euroasiática (UEE) en 2015 para la integración económica de Asia Central y Rusia. China, por otro lado, actúa bilateralmente para asegurar sus intereses económicos. Aunque las relaciones chino-rusas tienen su importancia para el desarrollo económico centroasiático, los intentos de integrar iniciativas UEE-BRI no han prosperado. Una coordinación compleja y la desconfianza mutua han convertido a Rusia en un «socio menor» en la BRI: la UEE se ha estancado y China usa la UEE-BRI como plataforma bilateral para impulsar inversiones, sean refinerías en Kirguistán o hidroeléctricas en Tayikistán[16].

Por último, los proyectos de la Ruta Digital de la Seda emprendidos por empresas chinas (Huawei, ZTE…) en su mayor parte tampoco cuentan con Rusia. No obstante, las élites centroasiáticas y el Gobierno ruso ven con suspicacia el dominio de la tecnología china en la región.

Dinámica de la seguridad

Asia Central es una zona de amortiguamiento entre áreas de conflicto: constituye simultáneamente una «primera línea de defensa» frente al narcotráfico y frente al

[14] China ha desarrollado oleoductos desde Atyrau (Kazajistán) hasta el paso de Alashankou (Xinjiang) y el gasoducto Turkmenistán-Uzbekistán-Kazajistán-China. Turkmenistán posee la cuarta reserva mundial de gas natural, del cual vende el 90 por ciento a China, vital para eludir los bajos precios rusos y las trabas a otras vías comerciales (gasoducto Transcaspiano).

[15] TSERETELI, Mamuka. «The Evolution of Central Asian Energy», *Defense Dossier,* n.º 27. AFPC, 31 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.afpc.org/publications/e-journals/a-new-focus-on-central-asia

[16] ÖĞÜTÇÜ, Can y ÖĞÜTÇÜ, Mehmet. *China's Expanding Energy and Geopolitical Linkages with Central Asia and Russia: Implications for Businesses and Governments.* Policy Center, 29 de septiembre de 2017. Disponible en: https://www.policycenter.ma/publications/china's-expanding-energy-and-geopolitical-linkages-central-asia-and-russia-implications

extremismo violento provenientes del sur[17]. Las diversas estrategias de seguridad, aunque presentan diferencias, se alinean en aras de la estabilidad regional[18].

Federación Rusa

El relato de proteger la estabilidad regional de amenazas externas es crucial para que Rusia restaure la hegemonía en su «cordón estratégico», clave para la seguridad nacional.

Su papel como baluarte de la seguridad se despliega especialmente a través de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC). Revitalizado por Rusia en 2002 como alianza militar, actualmente los países centroasiáticos miembros de la OTSC son Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán. El derecho a intervención, los ejercicios militares conjuntos y las actividades de cooperación antiterrorista[19] conforman una estrategia para reforzar el papel geopolítico regional de Moscú. Aunque Rusia nunca ha intervenido directamente en operación militar alguna, mantiene su prestigio como proveedor de seguridad gracias a una política de defensa adaptada a cada país centroasiático[20].

En 2009 Rusia estableció una Fuerza de Reacción Rápida Colectiva (25.000 efectivos) encargada de realizar operaciones de «mantenimiento de la paz» (caso de Kazajistán), contraterrorismo o dirigidas a frenar otras actividades delictivas[21].

El peso de Moscú como proveedor de seguridad reside también en el mantenimiento de bases militares e instalaciones diversas.

[17] KANGAS, Roger. «Understanding Russia and China in Central Asia», Defense Dossier, n.º 27. AFPC, 8 de julio de 2020. Disponible en: https://www.afpc.org/publications/articles/understanding-russia-and-china-in-central-asia
[18] BAROUD, Ramzy y RUB, Romana. «Are China and Russia Near a Full-Blown Alliance?», *Politics Today*. 17 de enero de 2022. Disponible en: https://politicstoday.org/are-china-and-russia-near-a-full-blown-alliance/
[19] CSIS. «Russia's Recent Military Buildup in Central Asia A Message Without an Address?». 25 de septiembre de 2020. Disponible en: https://www.csis.org/blogs/post-soviet-post/russias-recent-military-buildup-central-asia
[20] DUBNOV, Arkady. «Reflecting on a Quarter Century of Russia's Relations with Central Asia». Carnegie Endowment, 19 de abril de 2018. Disponible en: https://carnegieendowment.org/2018/04/19/reflecting-on-quarter-century-of-russia-s-relations-with-central-asia-pub-76117
[21] ŠĆEPANOVIĆ, Janko. *Op. cit.*

- Tayikistán: La Base Militar 201 aglutina una división de infantería de cerca de 7.000 efectivos, repartidos principalmente entre la capital, Dushanbe,[22] y Bokhtar, Khatlon. El aeródromo de Gissar y la estación de vigilancia espacial de Norak completan las instalaciones tayikas.
- Kirguistán: La base aérea de Kant renovó su arrendamiento hasta 2027[23] y representa la segunda instalación regional en importancia. Aparte, posee un centro de comunicaciones navales, un campo de pruebas de torpedos y una estación sismográfica.
- Kazajistán: El centro Sary Shagan (pruebas de misiles balísticos) y la estación espacial Baikonur (actualmente bajo administración civil) se ubican en su territorio.
- Turkmenistán[24] y Uzbekistán[25] no pertenecen a la OTSC y en la actualidad no poseen ninguna instalación rusa.

Por último, Moscú lidera la exportación de armamento por delante de otros fabricantes emergentes como Pekín[26] o Ankara. Cerca del 80 por ciento de los suministros a los ejércitos centroasiáticos son de fabricación rusa, especialmente los recibidos por Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán. Uzbekistán, a pesar de retirarse en 2012 de la OTSC, firmó acuerdos de cooperación militar con Rusia que le proporcionaron helicópteros de combate o transporte militar a tarifas también reducidas[27].

Por otro lado, China, como aliado estratégico, continúa siendo un fuerte cliente, especialmente de aviones de combate o defensa aérea; también ha recibido asistencia técnica en el desarrollo de su sistema nuclear de alerta temprana. Aunque la asociación comercial ruso-china es robusta, desde hace unos años, de forma paulatina, Rusia ha

[22] PURUSHOTHAMAN, Uma. «Central Asia-Between Competing Powers», *Central Asia: Views from India and Russia, Moscow.* Experimental Creative Center and Observer Research Foundation, 2014, pp. 79-83.
[23] La renovación por quince años fue fruto de un acuerdo por el que Rusia condonó 500 millones de dólares de su deuda externa.
[24] Turkmenistán siempre ha rechazado la asistencia militar rusa, aunque llegó a un acuerdo para mejorar las defensas en su frontera afgana.
[25] Rusia gestionó la base de Kharsi-Khanabad hasta 2012, cuando Uzbekistán dejó de pertenecer a la OTSC.
[26] China vende sistemas de defensa aérea y drones sobre todo a Turkmenistán y Uzbekistán. Utiliza el trueque de energía por armamento.
[27] DUBNOV, Arkady. *Op. cit.*

reducido los suministros de ciertos sistemas de defensa ante la sospecha de la aplicación de ingeniería inversa a su tecnología militar más sofisticada por parte de China.

República Popular China

Tras el fin soviético, las antiguas disputas fronterizas de Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán con la República Popular China (RPC) y la cooperación bilateral fomentaron el Espíritu de Shanghái en los años noventa. Las relaciones bilaterales de seguridad se centraban en controlar el movimiento uigur de independencia de Xinjiang (RPC), aduciendo «interés mutuo de seguridad regional».

Desde 1999 guardias fronterizos de los países mencionados y Rusia han realizado inspecciones conjuntas anualmente. A principios del milenio existían asociaciones uigures en Kazajistán (Comité para el Turkestán Oriental) y Kirguistán (Organización de Liberación de Xinjiang)[28], que, junto al Movimiento Islámico de Uzbekistán (MIU), buscaban la independencia del denominado Turkestán Oriental (Xinjiang). Durante este período, la RPC presionó para que dichas organizaciones se consideraran terroristas.

En 2001 se fundó la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS), asociación multilateral integrada por Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán y liderada por China y enfocada como mecanismo de coordinación de seguridad regional[29].

Uno de sus objetivos consistía en contener el apoyo logístico proporcionado desde Asia Central al Movimiento Islámico del Turkestán Oriental (ETIM, por sus siglas en inglés), organización uigur proindependencia de Xinjiang. Igualmente, se buscaba fortalecer la cooperación en seguridad y defensa entre los vecinos centroasiáticos para combatir los denominados «tres males»: el terrorismo regional, el separatismo étnico y el extremismo religioso[30].

[28] CORNELL, Svante. «How Central Asia has handled Islamic Extremism». CSIS, 25 de septiembre de 2020. Disponible en: https://www.afpc.org/publications/articles/how-central-asia-has-handled-islamic-extremism

[29] DODWELL, David. «How China inadvertently became the dominant power in Central Asia – and is radically reshaping the region», *South China Morning Post*. 18 de junio de 2022. Disponible en: https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3182036/how-china-inadvertently-became-dominant-power-central-asia-and

[30] SIERRA, Ander. «China y Rusia en Asia Central: ¿cooperación sin límites?», *Descifrando la Guerra*. 4 de abril de 2022. Disponible en: https://www.descifrandolaguerra.es/china-y-rusia-en-asia-central-cooperacion-sin-limites/

Figura 3. Región autónoma de Xinjiang (China)
Fuente. *Eurasian Geopolitics.*

Así pues, la OCS representa para China un mecanismo que facilita una base legal para aplicar leyes transfronterizas contra el terrorismo[31].

En 2004 se creó la Estructura Antiterrorista Regional (RATS, por sus siglas en inglés) y desde 2014 operan mecanismos de cooperación judicial en cuestiones de seguridad a través del CNISCO (Instituto Nacional para el Intercambio Internacional y la Cooperación Judicial de la OCS).

A través de la OCS, la RPC también lleva a cabo ejercicios militares y algunas operaciones conjuntas con Kirguistán y Tayikistán (narcotráfico y contrabando de vida silvestre). Cabe mencionar que China ofrece programas de formación en antiterrorismo y seguridad de redes energéticas para oficiales de seguridad, y generalmente dona equipamiento logístico[32].

[31] En los últimos años, los gobiernos se han vuelto reacios a monitorear a las comunidades locales de etnia uigur, dada su situación en Xinjiang.
[32] YAU, Niva. «China's Security Management Towards Central Asia». Eurasia Program, Foreign Policy Research Institute (USA), 1 de abril de 2022. Disponible en: https://www.fpri.org/wp-content/uploads/2022/04/chinas-security-management-towards-central-asia.pdf

Por otro lado, desde 2010 el peso de los intereses económicos en la OCS ha generado discrepancias entre Rusia y China. Moscú alega que China está utilizando la OCS para incrementar su impacto regional y ha bloqueado los esfuerzos chinos que mermarían su influencia geopolítica (banco de inversiones, zona de libre comercio)[33]. La inclusión de India[34] en la organización en 2017 constituyó una táctica de Moscú para contrarrestar la creciente influencia china. En respuesta, Pekín respaldó la membresía de Pakistán[35].

Para proteger sus inversiones (infraestructuras, corredores energéticos…), China ha intensificado la presencia de empresas de seguridad privada (ESP)[36]. Asimismo, el paulatino repliegue norteamericano desde 2014 ha replanteado sus esquemas de seguridad. China continúa respetando el papel hegemónico de Rusia en la seguridad regional, pero en los últimos años Pekín ha impulsado la cooperación en dicha materia sin intervención de Moscú formalizando acuerdos de cooperación militar con los países centroasiáticos entre 2015 y 2019 (excepto con el neutral Turkmenistán) y promoviendo ejercicios conjuntos[37,38].

La desconfianza en la RATS como mecanismo contraterrorista eficaz para la estabilidad de Xinjiang impulsó la fundación por parte de Pekín en 2016 del Mecanismo Cuadrilateral de Coordinación y Cooperación (MCCC)[39], destinado a coordinar esfuerzos de seguridad regional con Afganistán, Pakistán y Tayikistán. Entre sus actividades figuran el entrenamiento conjunto de unidades antiterroristas o compartir datos de inteligencia. En

[33] WILSON, Jeanne L. «Russia and China in Central Asia: Deepening Tensions in the Relationship», *Acta Via Serica*. Junio de 2021. Disponible en: https://koreascience.kr/article/JAKO202118053288309.pdf
[34] YUAN, Jiang. «Russia's Strategy in Central Asia: Inviting India to Balance China», *The Diplomat*. 23 de enero de 2020. Disponible en: https://thediplomat.com/2020/01/russias-strategy-in-central-asia-inviting-india-to-balance-china/
[35] PASZAK, Pawel. «China and Russia in Central Asia – Rivalry or Division of Labor?». Warsaw Institute, 10 de diciembre de 2020. Disponible en: https://warsawinstitute.org/china-russia-central-asia-rivalry-division-labor/
[36] Kazajistán prohíbe el funcionamiento de las ESP chinas en su territorio. La legislación de Kirguistán y Tayikistán es más permisiva al respecto.
[37] LEMON, Edward. «China, Russia and Security in Central Asia», *Rising Powers.* 26 de febrero de 2018. Disponible en: https://risingpowersproject.com/china-russia-security-central-asia/
[38] JOHNSON, Mathew. «China's International Partnerships: Pakistan, CPEC, and Central Asia», *Globalriskinsights.* 2019. Disponible en: https://globalriskinsights.com/2019/08/china-pakistan-cpec-central-asia/
[39] LAU, Jack. «Why China, unlike Russia, won't be drawn on civil unrest in Central Asia?», *South China Morning Post.* 6 de julio de 2022. Disponible en: https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3185513/why-china-unlike-russia-wont-be-drawn-civil-unrest-central

2018-2019, la Academia de la Policía Armada Popular (PAP) acogió el Foro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo.

Tayikistán

Figura 4. Mapa de Tayikistán
Fuente. www.cartedumonde.net

Elemento estratégico para la seguridad nacional de China, su frontera afgana, permeable al terrorismo islamista y al tránsito uigur hacia Xinjiang, ha impulsado un nivel sin precedentes de actividades de seguridad desde 2015 (ejercicios militares, patrullas fronterizas, suministro de tecnología…). Los esfuerzos de coordinación antiterrorista organizados por la PAP con fuerzas especiales tayikas avalan su importancia[40].

En septiembre de 2016 se firmó un acuerdo bilateral para potenciar las capacidades defensivas tayikas en la frontera de Afganistán que ofrecía la construcción de puestos avanzados fronterizos, acuartelamientos y centros de entrenamiento[41].

En 2019 Pekín alcanzó un acuerdo para desplegar sensores de vigilancia y digitalizar[42] los puestos fronterizos y obtuvo derechos para renovar o construir nuevos puestos de

[40] ŠĆEPANOVIĆ, Janko. *Op. cit.*
[41] ASIRYAN, Aleksey y HE, Yiming. «The Dynamics of Sino-Russian Relations in Central Asia», *E-International Relations*. 25 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.e-ir.info/2020/10/25/the-dynamics-of-sino-russian-relations-in-central-asia/
[42] YAU, Niva. «Russia and China's quiet rivalry in Central Asia». FPRI, 17 de septiembre de 2020. Disponible en: https://www.fpri.org/article/2020/09/russia-and-chinas-quiet-rivalry-in-central-asia/

avanzada en la región de Gorno-Badakhshan, fronteriza con Xinjiang y Afganistán[43]. Algunos expertos mencionaron incluso el despliegue del EPL cerca del corredor de Wakhan (Afganistán).

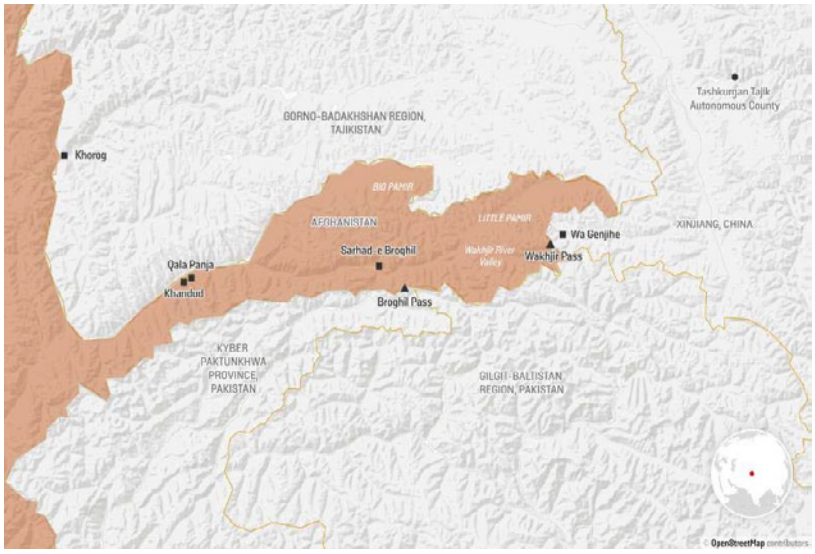


Figura 5. Corredor de Wakhan (Afganistán)
Fuente. *Foreign Policy*

En octubre de 2021 el Ministerio del Interior tayiko presentó un plan de cooperación con China. Pekín construiría una «academia de policía» en Ishkashim[44] (la entrada del corredor de Wakhan), proporcionando tecnología y equipamiento militar. A cambio, Dushanbe facilitaría a Pekín el control completo sobre el puesto avanzado de Shaimak. Gorno-Badakhshan es una de las áreas estratégicamente más sensibles de Asia Central[45], pues tanto los talibanes como los yihadistas del Estado Islámico de Khorasan (EIK) operan a lo largo del lado afgano.

China, oficialmente, no tiene presencia militar en Asia Central. Técnicamente, estas instalaciones tayikas son construidas por la PAP, dependiente del Consejo Militar

[43] SAJJANHAR, Ashok. «China-Central Asia relations: An uneasy co-existence». Observer Research Foundation, 10 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.orfonline.org/expert-speak/china-central-asia-relations-an-uneasy-co-existence/
[44] UMAROV, Temur. *Op. cit.*
[45] CRISIS GROUP BISHKEK/BRUSSELS. «Rivals for Authority in Tajikistan's Gorno-Badakhshan». 14 de marzo de 2018. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/central-asia/tajikistan/b87-rivals-authority-tajikistans-gorno-badakhshan

Central. El Gobierno tayiko ha negado la existencia de contingentes militares o paramilitares chinos[46]. En cuanto a asistencia y formación, los programas de entrenamiento chinos se están expandiendo a la guardia fronteriza y a unidades paramilitares.

Escenario actual de seguridad y cooperación militar

Pese a los intereses compartidos, emergen señales de tensión entre países ante el ascenso de la RPC. Desde que Tayikistán es un activo estratégico en la política china de seguridad, Rusia empezó a recelar de sus actividades en materia de cooperación de seguridad[47].

A excepción de maniobras multilaterales auspiciadas por la OCS, Rusia y China no coordinan sus compromisos de seguridad (al menos oficialmente). Los ejercicios de la OTSC se centran en la cooperación entre unidades propiamente militares en operaciones interestatales. Pekín, por el contrario, centra sus maniobras en integrar cuerpos policiales y operativos especiales locales que interactúen más eficazmente con la PAP. Unidades de Kirguistán, Uzbekistán y Tayikistán han participado alguna vez en ejercicios bilaterales técnicamente enfocados a neutralizar «amenazas transicionales».

En octubre de 2015, en medio de la creciente inseguridad en la frontera afgana, Rusia planeó reforzar su presencia militar en Tayikistán. Desplegaría helicópteros para cobertura aérea, fuerzas aerotransportadas y llevaría a cabo acciones de reconocimiento y evacuación médica. Sin embargo, en febrero de 2016 los planes anunciados no prosperaron. La Base 201 iba a ser reorganizada, supuestamente sin perder capacidad de combate[48], y afrontó dificultades para pagar al personal tayiko, lo que sembró dudas sobre la capacidad de respuesta rusa ante una crisis de seguridad regional[49].

[46] Según el Gobierno tayiko, la instalación militar se transferirá a una unidad de respuesta rápida de la policía tayika para combatir el crimen organizado.
[47] KACZMARSKI, Marcin. «Russia China relations in Central Asia. Why is there a surprising absence of rivalry?». The Asan Forum, 19 de agosto de 2019. Disponible en: https://theasanforum.org/russia-china-relations-in-central-asia-why-is-there-a-surprising-absence-of-rivalry?
[48] DE HAAS, Mordechai. «Relations of Central Asia with the Shanghai Cooperation Organization and the Collective Security Treaty Organization», *Journal of Slavic Military Studies*. 23 de enero de 2017. Disponible en: http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13518046.2017.1271642
[49] STRONSKI, Paul y NG, Nicole. «Cooperation and Competition: Russia and China in Central Asia, the Russian Far East, and the Arctic». Carnegie Endownment, 28 de febrero de 2018. Disponible en:

Años más tarde, temiendo que organizaciones yihadistas desestabilizaran Kirguistán a través del territorio tayiko, Moscú desplegó drones en la base de Kant (junio 2020). Reforzándola con helicópteros, se comprometió a fortalecer sus sistemas de defensa aérea y antimisiles[50]. La base de Dushanbe ya había recibido sistemas de misiles antiaéreos el otoño anterior, cuando se habían intensificado los ejercicios militares. Este despliegue de armamento avanzado o los simulacros militares realizados con los ejércitos tayiko y kirguís poco después del ascenso talibán buscarían proyectar un prestigio geopolítico que, según expertos, se relaciona con la creciente presencia militar china.

Los intereses de seguridad de Pekín y la estabilidad regional van parejos a su estrategia geoeconómica. La reorganización de efectivos militares en Xinjiang para salvaguardar campos petrolíferos[51] y la actividad militar en la frontera tayiko-afgana revelan a Afganistán como elemento vital de seguridad. El temor a la propagación del extremismo en Xinjiang es la raíz para que China impulse la cooperación en seguridad con los países de Asia Central[52].

El comportamiento proactivo de Pekín, agravado por la Ley Antiterrorista de 2015 que permite la utilización de recursos «contraterroristas» allende sus fronteras, incomoda a Moscú: difumina el reparto tácito de funciones pactado, debilita su esfera de influencia y refuerza la de China.

Esta situación está minando el esquema de poder simétrico pretendido por Moscú, convirtiéndolo en una «asociación igualitaria de desiguales». El comportamiento de Pekín inquieta a la élite rusa por su impacto futuro en la seguridad, aunque la cooperación mutua predomine. Por eso, algunos analistas han señalado que Rusia ha aumentado sus ejercicios de seguridad en Tayikistán o ampliado operaciones en Kant, posiblemente como una señal de advertencia a China[53].

---

https://carnegieendowment.org/2018/02/28/cooperation-and-competition-russia-and-china-in-central-asia-russian-far-east-and-arctic-pub-75673

[50] CSIS. *Op. cit.*

[51] FAZILOV, Fakhmiddin y CHEN, Xiangming. «China and Central Asia: A Significant New Energy Nexus». Trinity College, abril de 2013. Disponible en: https://www.semanticscholar.org/paper/China-and-Central-Asia%3A-A-Significant-New-Energy-Fazilov-Chen/ae379f68ccdf3b5f6fb26b0ae235f0d8940c1af9

[52] En 2022 se han construido dos aeropuertos cívico-militares cerca de las fronteras con Kazajistán y Tayikistán, en Zhaosu y Tashkurgan respectivamente.

[53] WILSON, Jeanne. *Op. cit.*

La creación del MCCC en 2016 o los acuerdos bilaterales sin la rúbrica rusa están destinados a favorecer los intereses de China, sin que lidere la seguridad regional[54]. La competencia entre Rusia y China en Asia Central se tercia obvia[55], pero tampoco es desdeñable la cooperación antiterrorista, donde se pone de relieve el papel emergente de China como proveedor de seguridad regional. La OCS se está convirtiendo en una plataforma institucional para trazar un «nuevo concepto de seguridad», que, modelado por China y fundamentado en la «regionalidad», establece el funcionamiento de los mecanismos de seguridad con los vecinos a tres niveles: los ministerios de defensa nacionales, el mando de operaciones y las tropas fronterizas[56].

En abril de 2022 el presidente Xi propuso la Iniciativa de Seguridad Global en el Foro de Boao para Asia: un nuevo esquema de seguridad cuyas líneas principales son «defender el principio de seguridad indivisible», «construir una arquitectura de seguridad equilibrada, eficaz y sostenible» y «oponerse a la construcción de una seguridad nacional»[57].

La cuestión afgana en la seguridad regional

La retirada definitiva de Estados Unidos y la toma de Kabul en 2021 han incrementado la asistencia en seguridad a los países fronterizos en paralelo al ascenso de las inquietudes ruso-chinas[58]. El resurgimiento de los talibanes ha reabierto el temor al aumento del narcotráfico y el islamismo radical, con la presencia del EIK entre otros

[54] UMAROV, Temur. *Op. cit.*
[55] Un potencial foco de discordia subyace en las frecuentes tensiones entre Astaná y Moscú. El bloqueo ruso del flujo de petróleo kazajo fue respondido por Astaná con la detención de 1.700 vagones de carbón ruso. Kazajistán es vital para la seguridad energética de China. Cualquier movimiento significativo ruso contra la integridad territorial de Kazajistán podría deteriorar los lazos de Moscú con Pekín.
[56] JOHNSON, Mathew. *Op. cit.*
[57] PUTZ, Catherine. «Geopolitics and China's Engagement in Central Asia», *The Diplomat*. 9 de junio de 2022. Disponible en: https://thediplomat.com/2022/06/geopolitics-and-chinas-engagement-in-central-asia/
[58] LEMON, Edward J. y JARDINE, Bradley. «In Post-American Central Asia, Russia and China are Tightening Their Grip», *War on the Rocks*. 7 de octubre de 2021. Disponible en: https://warontherocks.com/2021/10/in-post-american-central-asia-russia-and-china-are-tightening-their-grip/

grupos[59]. La presencia adicional de Jamaat Ansarullah (JA) o del MIU[60] convierte a Afganistán en un foco de inestabilidad y preocupación para Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. El fortalecimiento del EIK, gracias a uzbekos y tayikos expulsados del movimiento talibán, ha generado un elemento adicional de tensión compartida al convertirse este en el grupo más activo contra el Gobierno talibán.

Ante el incierto futuro afgano, Rusia reforzó la mencionada base de Kant[61] y, días después de la toma de Kabul, fortaleció igualmente la Base 201 con tanques y vehículos de combate. En octubre de 2021 organizó amplios ejercicios de incursión armada con Uzbekistán y Tayikistán en la frontera tayiko-afgana y realizó entrenamientos para transferir aviones de combate desde la base de Kant a la base aérea de Gissar (Tayikistán)[62]. Moscú ha intensificado su asistencia a Dushanbe últimamente, mejorando instalaciones defensivas, medios de reacción rápida o compartiendo inteligencia sobre yihadismo. Estos movimientos confirman las aspiraciones rusas de desempeñar un papel más relevante en Afganistán, tratando de reemplazar a Estados Unidos como su proveedor de seguridad y así afianzarse como gran potencia[63].

En paralelo a la iniciativa rusa, la posible desestabilización de Afganistán ha incentivado a Pekín para posicionarse como actor regional clave. Tras la captura de Kabul en el verano de 2021 el Gobierno chino instó al Gobierno talibán a romper con el ETIM, pero analistas chinos dudan que este último renuncie a un radicalismo islamista que finalmente repercuta en Xinjiang[64]. Las patrullas conjuntas en el corredor de Wakhan con el anterior Gobierno afgano de Ashraf Ghani se han interrumpido, pero Pekín ha intensificado la financiación y construcción de nuevas instalaciones militares en Tayikistán. La fibra óptica para sistemas de vigilancia desplegada a lo largo de Wakhan se quiere extender hasta Tayikistán y Kirguistán.

[59] WANI, Ayjaz. «Taliban's Afghanistan: An Emerging Security Challenge for India and Central Asia». Observer Research Foundation, 20 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.orfonline.org/research/talibans-afghanistan/
[60] El MIU está estrechamente asociado a Al-Qaeda y el resurgimiento de JA, los «tayikos talibanes», intranquiliza a Tayikistán, máxime cuando los talibanes les concedieron el control de la estratégica frontera norte.
[61] SZÁLKAI, Kinga. «Russia Strengthens Its Military Bases in Central Asia», *Russia Monitor*. Universidad Eötvös Loránd (Hungría), 14 de febrero de 2020.
[62] LEMON, Edward J., JARDINE, Bradley. *Op. cit.*
[63] CSIS. *Op. cit.*
[64] YAU, Niva, *Op. cit.,* 1 de abril de 2022.

Afganistán está reconfigurando sus estrategias de seguridad y reformulando el papel hegemónico de las potencias militares. Esto representa un nuevo foco de rivalidad[65] entre Rusia y China. El nuevo escenario de inestabilidad supone una oportunidad para que Pekín refuerce su papel como proveedor de seguridad regional al margen de la actividad rusa.

Conclusiones

La mezcla de competencia y cooperación caracteriza las interacciones geopolíticas ruso-chinas en Asia Central, donde ambas potencias confluyen en una tácita «división del trabajo» que facilita una cooperación regional más rentable que disputar un juego de suma cero. El escenario actual no evidencia una rivalidad estratégica, pero deja traslucir una rivalidad emergente, fruto de la creciente asimetría de poder entre ambos. Varios factores conducen a una rivalidad potencial entre Pekín y Moscú en Asia Central: la creciente dependencia económica de Asia Central con China, el aumento de la presencia militar china, los enfoques divergentes del orden regional y la nueva situación afgana tras la salida de EE. UU.

Por una parte, el significativo peso económico de China ha conllevado que su presencia sea más intensa en materia de seguridad y defensa. Aunque Rusia mantiene su papel económico, este ha experimentado un paulatino retroceso ante la potente capacidad inversora china. Ambas economías conservan cierta complementariedad (energía), pero paradójicamente la estrategia de seguridad energética china debilita la posición rusa. Los contratos bilaterales de suministro de petróleo, gas o uranio con los países centroasiáticos, así como la construcción de corredores energéticos desde Kazajistán, Turkmenistán o Uzbekistán, están eludiendo la red de distribución rusa. Por otro lado, la red de conexiones logísticas, ligada a la estrategia comercial planeada por China y materializada en infraestructuras de ferrocarril y carreteras, no ha encontrado un hueco para las propuestas rusas, lo que confirma la prevalencia de las iniciativas chinas (BRI) sobre las de Moscú (UEE). Rusia es cada vez más consciente de su papel secundario como socio en términos económicos ante la abrumadora presencia comercial china.

[65] KACZMARSKI, Marcin. *Op. cit.*

Respecto a la seguridad, el mantenimiento de la estabilidad regional (y de Xinjiang, por extensión) ante la creciente inestabilidad en el país afgano está incentivando una palpable incursión de la RPC en este ámbito. La presencia de China como un potencial garante de seguridad en la actualidad no cuestiona el papel hegemónico ruso, pues China quiere proteger sus inversiones y su frontera occidental y Rusia la ayuda indirectamente preservando su hegemonía geopolítica. La visión china de la seguridad regional está firmemente relacionada con la defensa de su seguridad energética y la protección de la BRI. En consecuencia, Asia Central es testigo del creciente uso de empresas de seguridad privada, pues Pekín favorece vínculos entre unidades paramilitares enfocados a proteger sus fronteras y prevenir el terrorismo islámico.

Sin embargo, los acuerdos de cooperación militar con los países centroasiáticos —especialmente con Tayikistán, clave en la estrategia de seguridad china— e iniciativas como el MCCC, al margen de Moscú, están socavando lentamente el papel de Rusia como exclusivo proveedor de seguridad. Aunque a Rusia no le agrada la incursión en sus funciones de seguridad, la asistencia china a Tayikistán es vista oficialmente como ejemplo de cooperación mutua.

Rusia mantiene su influencia geopolítica gracias a unos fuertes vínculos con las élites locales y a acciones de poder blando (legado cultural ruso, becas para universidades rusas…). Asimismo, su hegemonía en la seguridad regional se ha puesto de manifiesto mediante el poder duro ejercido a través de la OTSC. No obstante, en esta línea es importante mencionar el desafío inesperado para Asia Central a raíz de la guerra de Ucrania. Kazajistán, principalmente, y otros vecinos perciben la actitud agresiva de Moscú como un factor de inestabilidad regional y están reconsiderando sus alianzas, lo que fomenta un mayor acercamiento a China, pieza clave para fortalecer su esquema de seguridad. El deterioro de la imagen de Rusia como potencia hegemónica en su «patio trasero» rompería la «asociación entre iguales» con China y debilitaría el estatus del Kremlin, una piedra angular de la identidad nacional rusa.

Si bien ambos países han conseguido coordinar sus intereses estratégicos en la región —algunos contrapuestos—, no han manifestado excesivo interés en fortalecer la integración. Aunque existen signos de desgaste en la asociación ruso-china, las interacciones entre ambas naciones y los Gobiernos de Asia Central no son competitivas en términos de seguridad.

China, como potencia militar emergente en la región, podría transformar la dinámica geopolítica a largo plazo. El ascenso del Gobierno talibán en Afganistán y la inestabilidad subyacente a toda Asia Central podrían ser el embrión de una reformulación de las estrategias de seguridad de Rusia y China, donde la primera usaría la situación afgana para preservar su ascenso en la seguridad regional y sostener su influencia regional frente a China.

*José Miguel Pardo Delgado**
Economista y analista de Asia Oriental

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

14/2023 9 de febrero de 2023

José María Peredo Pombo *

La Estrategia de Seguridad de Estados Unidos en 2022: liderazgo entre potencias en un orden internacional mejor coaligado. Una oportunidad para España

La Estrategia de Seguridad de Estados Unidos en 2022: liderazgo entre potencias en un orden internacional mejor coaligado. Una oportunidad para España

Resumen:

La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos publicada en 2022 confirma la voluntad de la potencia norteamericana de asumir el liderazgo en el nuevo orden de competición y rivalidad entre grandes potencias. Desde una visión realista para la modernización de recursos y objetivos y con unos valores democráticos y liberales fortalecidos, el papel más colaborativo y coaligado de las alianzas tradicionales y la incorporación de nuevos actores y coaliciones se presentan como líneas prioritarias en la nueva estrategia. Para España y los socios y aliados euroatlánticos, el documento representa una oportunidad para afrontar un desarrollo estratégico consistente y renovado.

Palabras clave:

Seguridad, estrategia, Estados Unidos, competición, potencias, OTAN, coaliciones, España.

*NOTA: Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión*** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

José María Peredo Pombo

Abstract:

The US National Security Strategy, published in 2022, reafirms the will of the american Great Power to asume the global leadership in the new order of competitive and rivalry among Powers. Using a realistic vision to strengthen its resources and to adapt its objectives, reinforcing the liberal values of the US system. The document considers as a priority the colaborative and more integrated rol of the traditional allianzes and the creation of new potential coalitions in the future. For Spain and for the Euro Atlantic partners and allies, the strategy represents an oportunity to implement a new and stronger strategical developement.

Keywords:

Security, Strategy, United States, Competition, Powers, NATO, Coalitions, Spain.

Introducción

«We are now in the early years of a decisive decade for America and the world…The terms of geopolitical competition between the major Powers will be set»[1]. Con estas palabras empieza el documento de seguridad de Estados Unidos publicado el 12 de octubre de 2022, en el cual se exponen las líneas maestras de la política norteamericana para situar los intereses americanos en el nuevo ámbito de competición global a partir del rejuvenecimiento interno y económico de su democracia y del fortalecimiento de las alianzas y coaliciones con otras democracias y gobiernos que contribuyan a la consolidación de un orden internacional respetuoso con las normas para encauzar la rivalidad de intereses entre potencias y con el avance de los derechos humanos y la diversidad. Esta estrategia integradora de las dos visiones exteriores tradicionales, realista y liberal, ha esperado pacientemente en los despachos de Washington a que la guerra de Ucrania mostrara al mundo de forma explícita y dolorosa durante los últimos meses el acierto de los planteamientos americanos.

Uno de los errores de cálculo más importantes que ha cometido Vladímir Putin con su decisión de invadir Ucrania ha sido el no valorar adecuadamente las consecuencias que iba a tener la guerra en el liderazgo de Estados Unidos y en su rol como gran potencia central. Si pensaba debilitarlo, lo cual constituiría un objetivo en sí mismo, el resultado ha sido exactamente el contrario. En el nuevo plan estratégico los estadounidenses ofrecen a una gran mayoría de países y realidades culturales la posibilidad de construir un orden donde los distintos intereses puedan ser defendidos, e incluso coaligados para afrontar los problemas globales: el bien común en un espacio de cooperación multidimensional donde Estados Unidos no esconde los objetivos de defender sus intereses y mantener su liderazgo, pero que se abre a la diplomacia y la negociación, a la regulación del entorno digital, a la lucha multilateral contra el cambio climático, a la reconfiguración energética y a una visión integral de la seguridad que incluye la salud y la alimentación.

La estrategia de seguridad de Estados Unidos para la próxima década reconoce la realidad de un mundo de competición entre las grandes potencias, pero refuerza la convicción y capacitación de la democracia americana para liderarlo. Los principales

[1] THE WHITE HOUSE. National Security Strategy. Washington, 12 de octubre de 2022, p. 6.

destinatarios del documento son los propios ciudadanos americanos, a quienes se sitúa en el centro de los objetivos, entre los que se encuentra el de mejorar la formación y orientación del conjunto de la sociedad para hacer frente a los nuevos desafíos. Y, para tal fin, el plan considera como prioritaria la relocalización de algunas de sus inversiones en el país (semiconductores), el acondicionamiento de su entorno energético y ambiental y la reafirmación de los valores democráticos y liberales sobre los que se sustentan el poder americano y el orden internacional.

Los siguientes destinatarios son Rusia y la República Popular China. En el primer caso para advertir a la potencia euroasiática sobre la firmeza en la consecución de una respuesta efectiva ante cualquier confrontación provocada unilateralmente contra intereses propios o de países aliados y ante cualquier decisión agresiva de ruptura o alteración grave del orden internacional. En el caso de China, para tender la mano a la colaboración en materias globales (clima, salud), pero siempre dentro de un marco que no sea invasivo para terceros países, ni agresivo con las estructuras fundamentales de las relaciones internacionales aceptadas por la mayoría de los actores (soberanía, fronteras, seguridad en las rutas marítimas, progreso, derechos humanos). Taiwán aparece de forma explícita, como aparecen el Tíbet, Hong Kong y los uigures. Pero no tanto para adoptar una posición frontal, sino más bien para exponer de manera clara algunas de las debilidades internas que alberga la única autocracia a la que se considera con capacidad de rivalizar con el liderazgo de Estados Unidos a nivel global.

Los aliados europeos y de la OTAN se mantienen en primer plano en el alineamiento de intereses y atención, aun cuando el documento demanda compromisos más sólidos y mayores recursos para afrontar objetivos de defensa considerados por los estadounidenses como comunes en la seguridad euroatlántica. En la misma línea, el entramado de alianzas y organizaciones en la región del Indopacífico se considera como prioritario, pero ahora con una visión más permeable a la colaboración con las organizaciones occidentales.

Oriente Medio se percibe como un territorio en proceso de transformación sin que se establezcan objetivos concretos de intervención, una vez reconfigurada parcialmente la región por una nueva dinámica de proyectos comunes, aunque siempre manteniendo vigilante la atención hacia Irán. Insiste, además, el texto en el fortalecimiento de la

estrategia de no proliferación nuclear. América Latina, por su parte, aparece en la esfera de un hemisferio occidental estabilizado, pacífico y no disruptivo. Y África, valorada como un territorio emergente con grandes posibilidades para las inversiones, aunque con riesgos diversificados (Sahel, norte de África, Cuerno de África) y multifactoriales (debilidad institucional, terrorismo, injerencia de las potencias), entra en la nueva visión norteamericana sobre seguridad.

Para España, contar con un aliado y socio como Estados Unidos, ocupado en la seguridad atlántica tanto en el norte como en el sur y, por tanto, necesitado de apoyos firmes y coordinados por parte de democracias solventes y consolidadas, abre una perspectiva positiva: una oportunidad histórica que puede poner en valor tanto la situación geopolítica de la Península como la experiencia operativa de nuestras Fuerzas Armadas y el compromiso político de los gobiernos, pero que debe afrontarse con una estrategia firme y renovada, basada en la defensa de nuestros intereses nacionales y el alineamiento de estos con los de los socios y aliados, con Estados Unidos como principal referente en materia de seguridad.

Esta es la visión reducida y sintética de la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos en 2022, a la que sucede en este artículo una visión analítica sobre las consecuencias que de ella pueden derivarse en el entorno euroatlántico y español: una interpretación sin otra pretensión que introducir argumentos para un debate más amplio sobre la urgente necesidad de conformar una estrategia nacional alineada con los planteamientos expuestos, objetivo de gran complejidad en un entorno como el actual.

Una gran estrategia para el gran desafío

El gran desafío que plantea el futuro para Estados Unidos puede resumirse en la convergencia de dos objetivos: el de liderar en las mejores condiciones la competición entre grandes potencias que definen el orden internacional en proceso de reconfiguración y el de hacer frente a los problemas globales que atraviesan las fronteras de las soberanías estatales y los intereses geopolíticos. Entre otros, el cambio climático, las enfermedades pandémicas, el entramado criminal causante del tráfico de drogas, las personas y los productos no regulados y los desequilibrios económicos consecuencia de las alteraciones provocadas por la inflación, la especulación, la corrupción o por la

utilización de recursos energéticos —u otros— como instrumentos de acción política y confrontación. Ambos desafíos son resultado de distintas tendencias demográficas (desequilibrios y migraciones), tecnológicas (digitalización y cuarta revolución industrial), políticas (autocracias y populismos) y económicas (globalización y reconfiguración de la estructura de poder económico) que se han consolidado en el siglo XXI. Y, por consiguiente, la estrategia puede considerarse en principio como continuista con los documentos anteriores (Estrategia Nacional de Seguridad de 2017), que advertían sobre un cambio sustancial de orientación en los planes de las últimas décadas.

La principal novedad del texto de 2022 radica en el impulso a la idea de la viabilidad de Estados Unidos como potencia central, e imprescindible, en el nuevo orden de potencias competitivas. Esta idea se establece como el motor para consolidar la transformación integral de la política estratégica norteamericana, fortaleciendo y modernizando sus recursos e integrando en ella a los países aliados y a otra serie de países coaligados para la consecución de objetivos regionales, sectoriales o de otra nueva naturaleza. Y una segunda novedad es el establecimiento para consumar este proceso de transformación de un periodo concreto —una década— que permita asumir los hipotéticos cambios aún más significativos que pudieran producirse en los años siguientes como consecuencia de la evolución tecnológica y política, cuyas dimensiones se perciben aunque no se plantean ni se definen en su totalidad, porque no están al alcance para identificarse e incorporarse en una visión estratégica realista a día de hoy.

«The risk of conflict between major Powers is increasing. Democracies and autocracies are engaged in a contest to show which system of governance can best deliver from their people and the world»[2], reconoce de una forma realista el documento. Y advierte después de que no hay una alternativa idealista para hacer frente a tal situación, sino una firme y razonada convicción de que la superioridad competitiva del modelo liberal de Estados Unidos es la solución al desafío planteado: «The nature and range of nations that supports our vision of a free, open, prosperous and secure world is broad and powerful»[3].

[2] *Ibidem,* p. 7.
[3] *Ibidem,* p. 8.

La guerra provocada por la invasión rusa de Ucrania ha plasmado sobre el mapa geopolítico de Europa central alguno de los principales planteamientos que el documento destaca. El revisionismo ruso se ha desatado en una agresión unilateral donde se aglutinan los intereses territoriales de la potencia con el deseo de mostrar su capacidad de desestabilización internacional y su intención de intervenir en los mercados de la energía, así como también lo ha hecho con el contumaz objetivo del presidente Putin de debilitar la cohesión europea y euroatlántica.

Pero la reacción de la sociedad ucraniana y de su ejército, el apoyo aliado sin fisuras al Estado soberano agredido y la puesta en marcha de medidas de respuesta políticas, económicas, militares y de ayuda humanitaria, así como las convicciones democráticas y sobre la primacía del Estado de derecho y de las normas del derecho internacional, han servido para frenar la acometida de la autocracia rusa y proyectar la viabilidad de un orden reformado, fundamentado en los pilares que la estrategia de Estados Unidos propone y defiende. «Russia's strategic limitations have been exposed following its war of aggression against Ukraine […]. They look for support in the Global South, but we want to avoid a world in which competition escalates into a world of rigid blocs. We do not seek conflict or a new Cold War»[4], señala el documento como si hubiera esperado en los despachos unos meses antes su publicación definitiva, una vez constatadas las dificultades de Rusia para hacer creíble su intervención y respetables sus motivos. Y como si además aprovechara para dejar patente el rechazo de los Estados Unidos a establecer una dinámica equivalente a la que tuvo lugar durante el enfrentamiento bipolar con la Unión Soviética en un entorno mundial como es el actual, abierto y distinto en los equilibrios de poder de la Guerra Fría.

El documento reconoce que Rusia puede alterar el orden en Europa y puede convertirse en una fuente de inestabilidad global. Después de una década luchando en Europa, Rusia, a través de las guerras híbridas y la desestabilización política —explica el documento—, finalmente ha culminado su estrategia con una invasión a gran escala en Ucrania. Y también expone abiertamente que la Administración Biden se muestra tajante y convencida de mantener su apoyo al pueblo ucraniano. El resultado del conflicto aún está lejos de decidirse, aunque algunas modificaciones de la estrategia rusa han sido

[4] *Ibidem,* p. 9.

analizadas en distintos medios como indicios de una manifiesta debilidad. Pero otros análisis advierten sobre la preparación de una segunda gran ofensiva rusa después del invierno, lo cual prolongaría la guerra y podría introducir más dudas en la cohesión de las posturas aliadas[5].

Aun cuando el papel de Rusia en cualquier orden multipolar será importante, especialmente en Europa central, el documento norteamericano la considera como una potencia sin posibilidad de rivalizar a nivel global con Estados Unidos. Mientras tanto, China vuelve a identificarse como el único actor capaz de desafiar geopolíticamente a la potencia americana. «China is the only competitor», aunque la estrategia refuerza la idea de que ambas potencias globales pueden coexistir, para lo cual la próxima década será decisiva.

Estados Unidos diseña una estrategia de doble orientación hacia China: por un lado, tender la mano a la colaboración en materias como el clima, la salud o el establecimiento de marcos de negociación comercial y económica; por otro, fortalecer una estrategia de disuasión ante cualquier agresión a países aliados y no permitir acciones unilaterales hacia Taiwán o que generen inestabilidad en el estrecho de Taiwán. Igualmente, Estados Unidos reconoce a Irán y a Corea del Norte como dos actores desestabilizadores de sus respectivos entornos regionales y establece medidas para prevenir acciones contra los aliados en cada caso, así como una política reforzada en materia de no proliferación nuclear.

En un orden de potencias no existe una potencia hegemónica. Si acaso existe una potencia dominante o con mayor capacidad que el resto para ejercer el liderazgo. Y por ello, las alianzas son imprescindibles en la nueva estrategia de seguridad de Estados Unidos. Las referencias frecuentes a las coaliciones aumentan el protagonismo de esta interpretación del nuevo orden. Estados Unidos pide y ofrece a los países más cercanos la oportunidad de compartir la construcción de un nuevo orden más estable y más pacífico. La estrategia de la nueva Administración demócrata pide compromisos a los aliados para levantar un muro contra la involución. Y ofrece a cambio su voluntad de

[5] CROPSEY, Seth. «Ukraine war's Outlook in 2023: harder fighting against a tougher Russian army», *The Hill*. 2 de enero de 2023. Disponible en: https://thehill.com/opinion/national-security/3795467-ukraine-wars-outlook-in-2023-harder-fighting-against-a-tougher-russian-army/ [consulta: 9/1/2023].

comprender mejor la naturaleza y sentido de los intereses que cada Estado o región demanda o propone: la mano invisible del liberalismo en un entorno globalizado y correctamente regulado. «We do not believe that governments and societies everywhere must be remade in America's image for us to be secure»[6].

La democracia y el régimen liberal de igualdad de cada persona ante la ley no pueden ser impuestos por la fuerza. La democracia es una forma de gobierno. No un sistema moral. No puede prevalecer como un conjunto de valores moralmente superiores, sino como un modo de contrastar la fuerza y proyección de cada sistema de valores dentro de un orden multipolar abierto y competitivo. No es un fin. Es un método político que ahora afronta una etapa nueva.

Por eso la nueva estrategia de seguridad no se circunscribe a las alianzas tradicionales (OTAN), las de más reciente creación en el Indopacífico (QUAD, Aukus) o a los acuerdos bilaterales ya establecidos, sino que, aun destacando la prioridad de potenciar los compromisos con todos estos entramados de defensa multilateral o bilateral, señala como uno de los tres principales esfuerzos para la próxima década: «Build the strongest possible coalition of nations to enhance our collective to shape the global strategic environment and to solve shared challenges»[7], es decir, construir una red de coaliciones para combatir amenazas puntuales y un sistema más amplio para afrontar retos globales. El concepto de «disuasión integrada» aparece como prioridad junto al de actualización de la disuasión nuclear y también junto a la idea de priorizar los conceptos operacionales.

En ese orden internacional más coaligado, las organizaciones internacionales de cooperación en materia económica, humanitaria o de defensa de los derechos humanos se conciben también como instrumentos válidos para contribuir a la seguridad. El documento estratégico resalta los beneficios que han generado la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos para el progreso global y, por tanto, estima que la labor de las organizaciones multilaterales sigue siendo imprescindible para reformar el orden actual y adaptarlo al nuevo marco global de transformación. Estados Unidos apuesta por la continuidad de organismos que considera como parte activa de las relaciones internacionales desde la segunda mitad del siglo

[6] THE WHITE HOUSE. *Op. cit.,* p. 16.
[7] *Ibidem,* p. 11.

pasado y que han conducido a avances sustanciales en la construcción de un entorno mundial más seguro, basado en grandes principios y acuerdos de convivencia internacional.

Además del entramado de organizaciones internacionales, alianzas y nuevas coaliciones, la estrategia de seguridad estadounidense pone el foco en las empresas y en la colaboración público-privada para abordar la transformación tecnológica y de sectores críticos como la energía, las infraestructuras o la industria de defensa. Y convoca a los sectores privados para desarrollar proyectos de inversión e innovación que incorporen una orientación estratégica para que el liderazgo de Estados Unidos se prolongue y se vea fortalecido los próximos años en materias como la ciberseguridad, la computación avanzada, los semiconductores, la siguiente generación de las comunicaciones, la energía limpia o la biotecnología: una innovación concebida de forma más estratégica, pero apoyada también por la inversión pública. «Markets alone cannot respond to the rapid pace of technological change»[8], dice el documento, resaltando que, para competir con grandes potencias como China (o India) y mantener el liderazgo tecnológico, el esfuerzo de las empresas y su compromiso con la seguridad deben ensamblarse con las necesidades y retos del inminente futuro. «Invest in the sources and tools of American power and influence»[9] es la primera línea de acción que señala el documento e incluye, naturalmente, la inversión en educación y la formación de equipos del más alto nivel en ciencia, tecnología y STEAM. No en vano, las políticas de defensa y seguridad se conciben en seis dominios, que incluyen el ciberespacio y el dominio cognitivo, para los cuales hay que generar conocimiento y formar a profesionales altamente competentes dentro y fuera de las Fuerzas Armadas.

La complejidad de las relaciones internacionales es creciente y ha alcanzado unas dimensiones hasta ahora desconocidas. El número de actores se ha multiplicado en los últimos años e incluye, además de a las grandes potencias, a potencias medias, economías emergentes, grandes empresas, pequeños Estados, corporaciones científicas, fondos de inversión, *new media*… La estrategia americana ve en ese nuevo espacio, también cibernético, una oportunidad y un aprendizaje para establecer vínculos

[8] *Ibidem,* p. 14.
[9] *Ibidem,* p. 8.

de cooperación, que pueden también materializarse en proyectos concretos o en el tratamiento conjunto de problemas globales. Incluso con países rivales, aunque la cooperación debe de reforzarse y profundizarse con las democracias y los países más cercanos en sus intereses, valores y visiones sobre la seguridad internacional.

Sin embargo, esta complejidad para concebir una seguridad multidominio y multidimensional no oculta la raíz geopolítica del poder dentro del orden internacional, cuyos objetivos, recogidos en el documento de manera resumida, serían los siguientes: una región del Indopacífico libre y abierta, una alianza más profunda con Europa y sus gobiernos e instituciones democráticos, una democracia más fuerte y una prosperidad mejor compartida en el hemisferio occidental, el apoyo a la desescalada de la violencia y a una mayor integración en Oriente Medio, la construcción de un nuevo partenariado Estados Unidos-África con Estados de mayor dimensión y una seguridad más específica en Estados de alto riesgo terrorista o en conflicto, un entorno pacífico para el Ártico y la protección de los mares.

La Estrategia Nacional de Seguridad de 2022 puede calificarse como pragmática y adaptable a un mundo en proceso de cambio permanente. Precisamente, reconoce la necesidad de readaptar el paradigma de la globalización mediante la nacionalización de la producción crítica, la regulación de nuevos mercados y la mejora de la equidad. Para ello, Washington apuesta por fortalecer a los ciudadanos americanos y a sus instituciones —fundamentadas en principios como el pluralismo político y la inclusión social—, los cuales, según el propio texto indica, son la base de su éxito como nación. Asimismo, se apuesta por abanderar unos principios liberales sólidos, pero implementando una estrategia realista para modernizar el poder militar y adaptarlo al marco competitivo actual y futuro, fortaleciendo la industria, su capacidad de resiliencia y la innovación tecnológica: «The dividing line between foreign policy and domestic policy is definitely broken»[10].

[10] *Ibidem,* p. 11.

Una oportunidad para España y para la relación euroatlántica

Se equivocó quien pensaba que Estados Unidos se estaba retirando del escenario global en el periodo 2014-2020. Y se equivoca quien piensa que ahora busca una cooperación avanzada y un mayor compromiso de los aliados para no tener que soportar el gasto y el alto coste político de campañas como las de los pasados años en Oriente Medio. Más bien al contrario. Los estrategas estadounidenses llevan tiempo analizando la naturaleza de los cambios que se han sucedido sin interrupción y que han tenido consecuencias críticas de índole económica, política, tecnológica y social. Pero, una vez tomado suficiente oxígeno del conocimiento aprehendido, la Administración Biden ha puesto sobre la mesa la firme voluntad de Estados Unidos de asumir el cambio profundo del orden mundial y su disposición a implementar las nuevas directrices de seguridad, adaptándolas a las circunstancias de la próxima década, para reforzar con ello su liderazgo aún con mayor proyección global.

Estados Unidos nunca se ha aislado desde la Segunda Guerra Mundial. Entra ahora en la competición y rechaza el pesimismo frente a su supuesta decadencia. Reconoce numerosas debilidades internas que, en otros periodos históricos, fueron las raíces del declive de imperios (Roma), del deterioro de potencias dominantes (España) o del ocaso de la civilización de determinados pueblos (Grecia). Denuncia los intentos externos por quebrar su sistema democrático y anuncia que responderá a las injerencias con injerencia. Reconoce la extraordinaria dimensión del cambio tecnológico y afronta el desafío como no lo supieron o pudieron afrontar en la edad contemporánea imperios como el chino o el otomano. No busca la confrontación sino la competencia, algo que no supieron hacer las potencias europeas en la primera mitad del siglo XX. Mantiene y moderniza un ejército muy superior al de sus rivales, como lo hizo Roma. Y busca socios y aliados como hicieron los grandes Estados nación en el pasado.

El plan estratégico de 2022 también insiste en la imposibilidad de buscar alguna alternativa, porque no hay alternativa a la transformación que el conjunto de tendencias ha provocado. Asimismo, insiste en que la voluntad de activar la transformación desde el liderazgo es políticamente bipartidista en Estados Unidos, lo cual confirma el largo recorrido de este conjunto de objetivos y planeamientos que acabamos de resumir y algunas de sus características prevalentes. El documento nos sitúa, por tanto, en un

momento histórico de enorme importancia que requiere un esfuerzo más ambicioso para poder hacerle frente y aprovecharlo, para lo cual resulta imprescindible saber encauzar las decisiones.

En el caso de España y los socios euroatlánticos, el plan estratégico de Washington debe de ser observado con notable satisfacción y evaluado con sumo interés. En primer lugar, porque la OTAN —también los socios europeos— aparece como un instrumento esencial con una perspectiva de modernización y de mayor colaboración con otras organizaciones de seguridad. La guerra de Ucrania, la incorporación de Suecia y Finlandia y la inclusión del Flanco Sur en el nuevo concepto estratégico de la alianza han reforzado a la organización en su conjunto y han fortalecido a su vez a España. El esfuerzo presupuestario no puede dejar ahora en un segundo nivel político a nuestro país, después de haber recuperado una parte de la credibilidad perdida gracias al restablecimiento de una posición más comprometida, firme y manifiesta en la excelente labor de nuestras Fuerzas Armadas y del conjunto de nuestra sociedad en la escena internacional.

El fortalecimiento del privilegiado vínculo trasatlántico en la nueva estrategia de Washington se propone de manera paralela al reconocimiento de la región del Indopacífico como la de mayor prioridad para los intereses de seguridad norteamericanos, por un lado, y, por otro, a la constatación de la presencia creciente de una serie de problemas y desafíos globales de extraordinaria magnitud. Por esta razón, el aumento de protagonismo del espacio euroatlántico —y no la concepción de dicho espacio como marginal o secundario— debe entenderse como una oportunidad para que los aliados ganen fuerza como piezas esenciales para la construcción de una perspectiva común en torno al nuevo orden mundial y sus amenazas y riesgos.

La lectura del texto permite pensar que, en el planteamiento norteamericano, un Indopacífico abierto y libre en sus mares implica un Atlántico y un Mediterráneo seguros. Un Ártico pacífico significa un Atlántico y una Europa del Norte estables. Un continente emergente como África necesita de la acción, conocimiento y presencia de socios fiables y aliados competentes. La lucha contra el cambio climático requiere la participación de empresas energéticas y proyectos tecnológicos con una dimensión transnacional basada en la experiencia y la innovación.

España se encuentra en condiciones de asumir los retos que expone la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos y de hacerlo con un protagonismo mayor. La propia geopolítica española, ibérica y mediterránea abre la puerta a cooperaciones reforzadas entre distintos actores y Estados que, sin perder ninguno de los objetivos comunitarios ni ninguno de los principios y valores aliados, pudieran contribuir de manera más eficiente a cumplimentar las exigencias de seguridad referidas en el documento u otras que pudieran producirse en los próximos años. El propio objetivo de un hemisferio occidental mejor integrado en una seguridad mejor coaligada abre la puerta a la colaboración con países como España, de alto valor en sus niveles educativos, profesionales, corporativos y empresariales. Y la referencia a la necesidad de una formación superior de alta calidad y orientada a campos específicos, como la ciberseguridad, la comunicación digital, la tecnología avanzada o las relaciones internacionales, abre una ventana de oportunidad para los centros de universitarios y de investigación en España y en países cercanos.

La Europa aliada y, dentro de ella, España han entrado en una etapa histórica distinta, tal y como hemos comprobado en los últimos años. La inestabilidad política y económica y la pandemia han ocultado o retrasado la urgente necesidad de ejecutar decisiones muy significativas en seguridad y defensa y en otras materias. El proceso de transformación es múltiple y acelerado, y no se va a detener. Por el contrario, la alternativa al cambio, su rechazo o la falta de comprensión de la realidad son en este momento inviables e improcedentes. Por consiguiente, el consenso político amplio y bien apuntalado, la colaboración público-privada —también en nuestro país— y el esfuerzo presupuestario son actualmente indispensables para ser partícipes de una ambiciosa propuesta de progreso y seguridad.

La necesidad de un cambio de orientación estratégica pasa por la correcta definición de unos objetivos nacionales para luego hacerlos asimilables y concordantes con los objetivos de socios y aliados. En concreto, con los objetivos euroatlánticos, una vez constatada la viabilidad de Estados Unidos para liderar una transformación del orden mundial, junto con sus aliados y terceros países. El documento estratégico de 2022 recoge estos retos y objetivos, pero su logro y resultados no están garantizados en ningún texto, ni escritos en la historia.

En un mundo abierto a la competencia, a la rivalidad y a las consecuencias aún desconocidas del progreso en el siglo XXI, el éxito y los avances en la seguridad global serán los que vengan provocados por el esfuerzo común y el acierto de las decisiones. Las palabras de su majestad el rey Felipe VI y de la ministra de Defensa en la celebración de la Pascua Militar el 6 de enero reflejaron la voluntad y el compromiso de España para integrarse y hacer frente a un proyecto de seguridad internacional de esta envergadura y naturaleza.

*José María Peredo Pombo**
Catedrático de Comunicación y Política Internacional,
Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación,
Universidad Europea de Madrid

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

15/2023 13 de febrero de 2023

Miguel A. Acosta Sánchez *

La guerra en Ucrania: algunas notas de derecho internacional y derecho europeo

La guerra en Ucrania: algunas notas de derecho internacional y derecho europeo

Resumen:

Cuando se va a cumplir casi un año de la agresión armada de la Federación Rusa contra el pueblo ucraniano, conviene hacer un análisis global de varias cuestiones de derecho internacional y europeo. Concretamente las diversas normas internacionales que han sido violadas por parte del Gobierno ruso, así como sus posibles consecuencias jurisdiccionales; igualmente, en el contexto europeo, la reacción de la Unión Europea, cada vez menos homogénea, tanto en el ámbito político y diplomático como económico. Ello nos permitirá disponer de una visión completa de la realidad jurídica que, a todas luces, puede alterar las relaciones geoestratégicas en los próximos años.

Palabras clave:

Ucrania, Rusia, uso de la fuerza, agresión, Unión Europea, geoestrategia.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Miguel A. Acosta Sánchez

The war in Ukraine: some notes on international and european law

Abstract:

Almost a year after the Russian Federation's armed aggression against the Ukrainian people, it is worth making an overall analysis of several questions of international and European law. Specifically, the various international norms that have been violated by the Russian government, as well as their possible jurisdictional consequences; also, in the European context, the European Union's reaction, which is increasingly less homogeneous, both politically, diplomatically and economically. This will provide us with a complete picture of the legal reality that is clearly likely to alter geostrategic relations in the coming years.

Keywords:

Ukraine, Russia, Use of Force, Aggression, European Union, Geo-Strategy.

Introducción

El 24 de febrero de 2022, hace casi un año, la Federación Rusa, por orden directa de su presidente V. Putin, inició el ataque e invasión de Ucrania, país vecino y antaño república soviética, tras varias semanas y meses de continuo desencuentro y múltiples amenazas de guerra. Ya existía un precedente con la anexión, en clara violación de principios básicos de derecho internacional, de la península de Crimea por parte de Rusia en 2014.

Esto último, además, provocó el levantamiento de grupos prorrusos e independentistas en las regiones más orientales ucranianas y fronterizas con Rusia: las regiones de Lugansk y Donetsk, conocidas como la región de Dombás. Desde entonces Ucrania sufría movimientos violentos de estos grupos que habían llegado incluso a controlar una importante parte de la región.

La argumentación esgrimida por Rusia para la invasión no se aleja demasiado de la ya alegada en el caso de Crimea, en el sentido de defender a la población prorrusa de Ucrania, pero además se añade la voluntad expresa de desmilitarizar y «desnazificar» Ucrania. Para Rusia, el actual gobierno ucraniano no es legítimo al ser continuador del surgido tras las revueltas de 2014 en el denominado Euromaidán, y en donde la sociedad civil logró que el entonces gobierno de V. Yanukóvich tuviera que dimitir al manifestarse a favor de un mayor acercamiento con la Rusia de V. Putin y no mirar a Occidente, a la UE[1]. Incluso, en el actual conflicto, Rusia ha esgrimido frente a Naciones Unidas el derecho de legítima defensa del art. 51 de la Carta, amparándolo, por otra parte, en los continuos precedentes similares por parte de Estados occidentales en Kosovo, Siria, Libia, etc.[2].

Conviene entonces hacer una valoración sobre la aplicación de normas internacionales y europeas que se ven afectadas por esta intervención armada, así como algunas

[1] Puede verse nuestro comentario, ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel A. *La secesión en derecho internacional: el caso de Crimea*. Documento Marco IEEE 142/2014, de 11/12/2014. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO142-2014_Secesion_DchoInternacional_Crimea_MA.Acosta.pdf (consultado el 10/1/2023).

[2] UN Doc. S/2022/154. Carta de fecha de 24 de febrero de 2022 dirigida al secretario general por el representante permanente de la Federación de Rusia ante las Naciones Unidas, de 24/2/2022. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/268/19/PDF/N2226819.pdf?OpenElement (consultado el 10/1/2023). En la misma línea, *Statement of the Presidium of the Russian Association of International Law*, y en respuesta a la condena por parte de la International Law Association, s/f. http://www.ilarb.ru/html/news/2022/7032022.pdf (consultado el 10/1/2023).

cuestiones de relaciones internacionales y nuevo orden internacional que pudiera surgir de la guerra en Ucrania.

El presente documento se enmarca en el Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, Estrategias de Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar» (PID2020-114923RB-100), así como de la Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea «Immigration and European Maritime Security in Western Mediterranean».

Cuestiones de derecho internacional y relaciones internacionales

Debemos indicar inicialmente que la guerra en territorio ucraniano no se ha iniciado realmente en 2022. Desde la anexión —en clara violación del derecho internacional— de Crimea por parte de Rusia, se puso en marcha un proceso de secesión en las regiones orientales del Dombás. En aquella zona grupos armados prorrusos, apoyados logísticamente por Moscú, han llegado a controlar parcialmente el territorio, produciéndose continuos enfrentamientos de baja intensidad con las autoridades gubernamentales. No obstante, se han registrado incluso bombardeos ucranianos, algunos indiscriminados, contra las posiciones de estas milicias prorrusas en los últimos años. Varias son las cuestiones a tener en cuenta en materia de derecho internacional y relaciones internacionales.

Prohibición del uso de la fuerza – art. 2.4 de la Carta de Naciones Unidas

El artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas establece el principio de la prohibición del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales. Esta prohibición aparece como principio absoluto y regla general, no pudiendo nunca recurrirse a ella un Estado ni una organización internacional. Sus excepciones, además, deben ser interpretadas restrictivamente. Y dos serían dichas excepciones.

Así, en el contexto del capítulo VII de la Carta «Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión», se prevé dos excepciones: la *legítima defensa* individual o colectiva ante un ataque armado; y las medidas adoptadas o autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, que tiene el control y el monopolio

del empleo de la fuerza para asegurar la seguridad colectiva, y que debe garantizar que la fuerza armada no se usará sino en servicio del interés común.

En nuestra opinión, Rusia ha violado dicho artículo 2.4 de la Carta. De este modo, ha hecho uso de la fuerza armada para cometer una agresión contra la soberanía de Ucrania, sin que se pudiera acudir a ninguna de las dos excepciones: en primer lugar, no ha habido una agresión armada previa por parte de Ucrania, ni siquiera puede considerarse el conflicto latente en la región del Dombás como el equivalente a una agresión a Rusia, a pesar de los intentos de V. Putin de alegar ataques contra la población ruso-parlante y una ficticia agresión a su *Gran Rusia*; en segundo lugar, no ha existido una autorización del Consejo de Seguridad. Estaríamos entonces ante la comisión de un crimen internacional.

Prohibición de la intromisión en los asuntos internos de otro Estado – art. 2.7 de la Carta de Naciones Unidas

El artículo 2.7 de la Carta recoge la prohibición de la intromisión en los asuntos internos de otro Estado, considerándose que dicha cláusula es de contenido indeterminado e indeterminable, por lo que habrá que acudir a la casuística para verificar si nos encontramos ante asuntos de *domaine réservé* de los Estados.

Además, en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1070, sobre la *Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados*[3], se incluye el principio de no intervención. Ello prohibiría el empleo de una coacción objetiva a fin de limitar el ejercicio de derechos soberanos de un Estado y sin su consentimiento, como pudiera ser medidas económicas, políticas o de otra índole, o incluso el uso de la fuerza para «privar a los pueblos de su identidad nacional».

Rusia, con su intervención armada, habría intervenido en los asuntos internos de Ucrania, penetrando militarmente, no solamente en las zonas orientales sublevadas, sino en todo el país. Esta estrategia, en definitiva, es similar a la utilizada para la ocupación y anexión de Crimea en 2014.

[3] https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/352/86/IMG/NR035286.pdf?OpenElement (consultado el 10/1/2023).

Integridad territorial e inviolabilidad de las fronteras – Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 2625 (XXV)

Otro de los principios recogidos en la Resolución 2625 (XXV), es el de integridad territorial e inviolabilidad de las fronteras de los Estados, lo cual prohibiría la secesión unilateral de una parte del territorio nacional, sin el consentimiento del Estado matriz. Esto es lo que se ha producido con las regiones del Dombás y el consiguiente reconocimiento por parte de Rusia.

Hay que destacar que este principio de integridad territorial e inviolabilidad de las fronteras, como piedra angular de la paz y la estabilidad mundial, se recoge igualmente en el Acta Final de Helsinki, de 1 de agosto de 1975, adoptado en el seno de la entonces Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, actual Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Texto firmado, además, por la entonces URSS.

Pero, además, con la agresión, Rusia ha violado acuerdos bilaterales firmados y en vigor, en los que se hace referencia al respeto de las fronteras de Ucrania.

Estos acuerdos bilaterales serían los siguientes: Memorando de Garantías de Seguridad en Relación con la Adhesión de Ucrania al Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares, de 1994 (Memorando de Budapest), y firmado por Rusia, Ucrania, Estados Unidos y Reino Unido; el acuerdo de mayo de 1997 sobre el estatuto y las condiciones de establecimiento de la flota rusa en el territorio de Ucrania; el Tratado de Amistad, Cooperación y Asociación del mismo año, por el que Rusia, basándose en la Carta de Naciones Unidas y el Acta de Helsinki, reconoce la integridad territorial de Ucrania; y el acuerdo de delimitación de fronteras terrestres de 2003, en donde se reconocía de forma implícita a Crimea como parte de Ucrania.

Kosovo, Afganistán, Iraq, Siria, Libia – Antecedentes dudosos – legítima defensa colectiva

Finalmente, Rusia alega la práctica de los países occidentales de vulnerar el derecho internacional a través de la intervención armada no autorizada en determinados territorios, y con el caso de Kosovo y el bombardeo en 1999 de la OTAN sobre Serbia, como primer antecedente. Esta es la argumentación seguida tanto por la Asociación rusa

de derecho internacional como por el propio V. Putin en la carta dirigida al Consejo de Seguridad el mismo día del inicio de la agresión, el 24 de febrero.

En cualquier caso, debemos indicar que en el derecho internacional no existen las relaciones sinalagmáticas que conlleven el uso de la fuerza, salvo en caso del art. 51 de la Carta –legítima defensa–. Así, en el proyecto de articulado de la Comisión de Derecho Internacional sobre la Convención sobre responsabilidad internacional del Estado, si se produce un ilícito, puede responderse con otro ilícito a través de la represalia, pero la respuesta no podría nunca conllevar la violación de una norma de *ius cogens*, como es la prohibición del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales.

V. Putin en su Carta al Consejo de Seguridad alega efectivamente la legítima defensa colectiva previa la petición por parte de las regiones secesionistas de Donetsk y Lugansk, en base al art. 51 de la Carta, para iniciar la agresión. Si acudimos al art. 51 así como al derecho consuetudinario, se prevé una serie de requisitos para su activación: que las medidas de respuesta armada sean inmediatas, necesarias y proporcionales, además de informar al legítimo órgano que es el Consejo de Seguridad, y que sean provisionales y subsidiarias a la acción de este órgano.

Aun cuando se haya producido la comunicación al Consejo de Seguridad, es dudoso el cumplimiento del resto de requisitos. Si bien Rusia alega el ataque indiscriminado a la población de la región de Dombás por parte de fuerzas ucranianas. En nuestra opinión, la medida debería ser proporcional y necesaria siempre y cuando el ataque se hubiera limitado a esta región y no al conjunto del Estado ucraniano, representando a todos los efectos un crimen de agresión.

Por otra parte, no se ha permitido la actuación preferencial del Consejo de Seguridad al hacer uso Rusia de su derecho de veto para aprobar una resolución condenatoria sobre esta agresión. Con todo, consideramos que no ha fallado la norma jurídica, sino la aplicación política de dicha norma. En otras palabras, el derecho internacional posee elementos suficientes para poner freno a esta agresión, a través de los capítulos VI (solución pacífica de las controversias) y VII (seguridad colectiva) de la Carta, pero ha faltado la voluntad de los sujetos primarios del derecho internacional (los Estados) a fin de llevar a la práctica las disposiciones.

Crimen internacional – agresión – Tribunal Penal Internacional

Se ha acusado a Rusia de cometer un acto de agresión al atacar militarmente a Ucrania. Según la Asamblea General de Naciones Unidas, en su Resolución 3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, se define agresión como «el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas...»[4].

De hecho, la agresión como tal ha sido calificada como crimen internacional en el proyecto de articulado de la CDI sobre la Convención sobre responsabilidad internacional del Estado[5].

Más concretamente y tras la Conferencia de Revisión del Estatuto de la Corte Penal Internacional celebrada en Kampala en 2010, se considera que una persona comete un crimen de agresión «cuando estando en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado, dicha persona planifica, prepara, inicia o realiza un acto de agresión que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas».

Incluso la Asamblea General ha condenado la agresión de Rusia en una Resolución histórica del 2 de marzo de 2022 por el número de adhesiones: 144 votos a favor y cinco votos en contra: Rusia, Bielorrusia, Corea del Norte, Siria y Eritrea[6]. Sorprende que un país como Marruecos decidió ausentarse de la votación, quizás por no contradecir su posición y actuación respecto a la cuestión del Sáhara Occidental.

Es evidente que la acción perpetrada por Rusia contra Ucrania es un claro ejemplo de agresión y V. Putin su máximo responsable. Ya el presidente de Estados Unidos, J. Biden, ha llegado a calificarle como «criminal de guerra». Habría entonces que preguntarse sobre la posibilidad de que V. Putin pudiera ser enjuiciado por parte del Tribunal Penal Internacional (TPI).

El Estatuto del TPI, firmado en Roma, incluye entre sus competencias el crimen de agresión, sin embargo, su jurisdicción es obligatoria únicamente para aquellos Estados que lo hayan aceptado previamente. Y ni Rusia ni Ucrania han presentado declaraciones

[4] https://legal.un.org/avl/pdf/ha/da/da_ph_s.pdf (consultado el 10/1/2023).
[5] https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2001_v2_p2.pdf (consultado el 10/1/2023).
[6] Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, A RES/ES-11/1, sobre Agresión contra Ucrania, de 2 de marzo de 2022. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/293/40/PDF/N2229340.pdf?OpenElement (consultado el 10/1/2023).

de aceptación de la jurisdicción del TPI. Sí es cierto que Ucrania, tras la anexión de Crimea, presentó una declaración de aceptación de 2014 pero únicamente para los actos cometidos en las regiones sublevadas del Dombás.

Dado que Rusia no es firmante, no parece que tenga excesivo recorrido jurídico, pero sí político, el inicio de oficio de una investigación por parte del fiscal del TPI, al remitirse una petición de dictamen conforme a la Sala de Cuestiones Preliminares, el pasado 1 de marzo. Igualmente, la petición de más de 40 Estados al propio fiscal del TPI[7].

Cabría, sin embargo, otra posibilidad, la cual sería la remisión del asunto al TPI por parte del Consejo de Seguridad, que podría afectar incluso a Estados no firmantes como es el caso. Sin embargo, la remisión del Consejo de Seguridad se toparía con el veto por parte de Rusia. De nuevo no fallan los instrumentos jurídicos, sino la voluntad política de los Estados.

Finalmente, es interesante la acción emprendida por parte de la Fiscalía General del Estado español de iniciar diligencias ante la posible agresión a ciudadanos españoles en Ucrania, y en aplicación del principio de jurisdicción universal (art. 23.4 LOPJ)[8].

Derecho Internacional Humanitario – Ius in Bello

En un conflicto armado a nivel internacional es de aplicación, como en este caso, el derecho internacional humanitario, el denominado *ius in bello* formado principalmente por los cuatro convenios de Ginebra de 1949 así como sus protocolos de 1977[9].

Ante la actuación por parte de las fuerzas rusas, se ha vulnerado la prohibición de atacar objetivos civiles como hospitales, teatros o personal civil. Estos hechos serían considerados como crímenes de guerra. Igualmente, en cuanto al recurso, anunciado por parte de las autoridades rusas, y a través del denominado *Grupo Wagner.*

[7] https://es.euronews.com/2022/04/18/la-corte-penal-internacional-investiga-si-se-cometieron-crimenes-de-guerra-en-ucrania (consultado el 10/1/2023).

[8] https://elpais.com/espana/2022-03-08/la-fiscalia-general-se-suma-a-las-iniciativas-de-justicia-internacional-por-la-invasion-de-ucrania.html (consultado el 10/1/2023).

[9] I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña; II Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar; III Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra; IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. Los protocolos de 1977 se refieren a los conflictos armados internacionales y a los conflictos armados no internacionales.

Pero no solamente por parte de Rusia se están cometiendo actos prohibidos. La propia Cruz Roja Internacional ha acusado a las autoridades ucranianas de trato inhumano y degradante a los prisioneros rusos, en clara violación de las normas en la guerra[10].

Una cuestión interesante es la referida a la petición por parte de Ucrania a los países occidentales de establecer una zona de exclusión aérea, de tal forma que frenase los bombardeos rusos sobre la población[11]. Esta exclusión, debemos recordar, se produjo igualmente en el caso de Libia en 2011 y su violación, por parte del régimen de M. El Gadafi, provocó la intervención armada de una coalición internacional en el territorio.

En el caso de Ucrania, el establecimiento de la zona de exclusión y la posterior y presumible violación por parte de aviones rusos obligaría inevitablemente a los países occidentales —aquellos que hubieran decretado dicha zona— a entrar en un conflicto armado directo con Rusia. Algo deseable por las autoridades ucranianas y totalmente descartado por Europa y Estados Unidos.

Acción judicial – Tribunal Internacional de Justicia

Inmediatamente después del inicio de la agresión, el 26 de marzo, Ucrania presentó una demanda contra Rusia ante el Tribunal Internacional de Justicia para que determinara la posible violación de la Convención de Naciones Unidas para la prevención y sanción del delito de genocidio, del cual ambos Estados son parte. Además, están obligados a acudir al TIJ, según una cláusula compromisoria existente, a efectos de controversias respecto a la aplicación e interpretación de esta Convención[12].

Ucrania rechazaba las acusaciones desde Rusia de violaciones masivas y genocidio en la guerra interna contra los separatistas del Dombás desde 2014, y, a su vez, acusaba a Rusia de cometer genocidio con su ataque armado e indiscriminado a su territorio. Rusia ha llegado a remitir un escrito en el que considera que el TIJ carecería de jurisdicción sobre el asunto debido a una interpretación del concepto de genocidio que, según dicho país, se basaría en el derecho consuetudinario, así como en normas nacionales. Por lo

[10] https://www.ambito.com/mundo/ucrania/la-cruz-roja-acusa-dar-un-trato-indigno-los-soldados-rusos-capturados-n5387477 (consultado el 10/1/2023).

[11] Por ejemplo, intervención del presidente ucraniano en el Congreso de los Estados Unidos, de 16/3/2022. https://cnnespanol.cnn.com/2022/03/16/zelensky-congreso-estados-unidos-discurso-guerra-trax/ (consultado el 10/1/2023).

[12] ICJ. *Application, Instituting Proceedings, Dispute relating to allegations of Genocide (Ukraine v. Russian Federation),* de 26/2/2022. https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220227-APP-01-00-EN.pdf (consultado el 10/1/2023). Ya hay más de 40 Estados que han solicitado intervenir en el procedimiento.

que no se estaría efectivamente violando la Convención de Naciones Unidas para la prevención y sanción del delito de genocidio[13].

Lo más interesante de la denuncia es la solicitud por parte de Ucrania de medidas provisionales que implicaban el cese de toda acción militar en territorio ucraniano, así como la retirada de las fuerzas rusas. El 16 de marzo, el TIJ publicó un auto sobre el asunto aprobando medidas provisionales consistentes en la suspensión de toda acción militar rusa en Ucrania, la retirada de cualquier fuerza regular o irregular, así como la obligación de las partes de evitar cualquier acción que pudiera dificultar la resolución del conflicto[14].

Destaca, igualmente, algunos votos particulares de jueces del TIJ que ponen en duda si efectivamente estamos en el ámbito de aplicación de la Convención sobre genocidio, derivado del ataque armado ruso contra el territorio ucraniano. Rusia, por otra parte, no ha acatado estas medidas provisionales, continuando con su agresión al territorio ucraniano.

Abandono de Rusia del Consejo de Europa – litigios pendientes

El 15 de marzo, y después de haber sido suspendida su participación el 25 de febrero, Rusia anunciaba su retirada del Consejo de Europa, acusándolo de ser un instrumento para los intereses de los países de la UE y de la OTAN. Si bien esta decisión es un acto unilateral y soberano de Rusia, debemos aclarar qué sucede con los litigios pendientes que afectan a dicho país.

El art. 58 del Convenio Europeo de Derechos Humanos indica que el TEDH puede seguir juzgando los casos contra un Estado que ha abandonado la organización, así como las presuntas violaciones que tengan lugar hasta seis meses después de la fecha de expulsión[15]. Rusia también mantiene la obligación de ejecutar las sentencias del TEDH en su contra y el Comité de Ministros puede seguir supervisando esta ejecución.

[13] Document (with annexes) from the Russian Federation setting out its position regarding the alleged «lack of jurisdiction» of the Court in the case, de 7/3/2022. https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220307-OTH-01-00-EN.pdf (consultado el 10/1/2023).
[14] ICJ Order. *Allegations of Genocide under the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Ukraine v. Russian Federation),* de 16/3/2022. https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-PRE-01-00-EN.pdf (consultado el 10/1/2023):
[15] Art. 58: «1. Una alta parte contratante solo podrá denunciar el presente Convenio al término de un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Convenio para dicha parte, y mediante un aviso de seis meses dado en una notificación dirigida al secretario general del Consejo de Europa, quien informará a las restantes partes contratantes. 2. Esta denuncia no podrá tener por efecto el desvincular a la alta parte contratante interesada de las

A fecha de hoy hay unos 18.000 casos contra Rusia ante el TEDH y se prevé muchas más denuncias derivadas de la guerra en Ucrania. Por otra parte, debemos recordar que Rusia sigue siendo parte en importantes tratados internacionales en materia de derechos humanos, como es el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y sus protocolos adjuntos, los cuales le obligan y permitirán por el momento hacer un seguimiento del respeto de los derechos humanos a través de los mecanismos existentes de control.

Algunas cuestiones de relaciones internacionales y geoestrategia

Uno de los posibles orígenes de la guerra en Ucrania ha sido indudablemente el interés de dicho país en ingresar en la OTAN. Este hecho provocó en numerosas ocasiones la enérgica protesta de Rusia, que veía cómo los países de la Alianza colocaban sistemas antimisiles en sus fronteras occidentales. En nuestra opinión, estos países han buscado una clara ampliación de la OTAN sin tener en cuenta las propias políticas de seguridad rusas, antaño potencia en la zona, así como sus intereses regionales especialmente en la zona del mar Negro[16].

De la guerra de Ucrania, se pueden obtener una serie de ideas base que deberían ser tenidas en cuenta:

1.- El claro juego de poderes entre grandes potencias. Rusia ha pretendido volver al tablero geoestratégico de la peor forma posible, iniciando una guerra de resultados imprevisibles. Se ha pretendido pasar de un sistema unipolar con unos Estados Unidos en clara decadencia en política exterior, a un sistema multipolar histórico basado en el periodo de la Guerra Fría. No obstante, las enormes deficiencias rusas tanto en la estrategia militar como en su impacto negativo en su política con terceros están redescubriendo el principal beneficiario del conflicto que no es otro que China.

2.- En efecto, China, socio privilegiado de Occidente, pero igualmente de Rusia, sigue en una posición pasiva y atendiendo al desgaste de los Estados implicados. Si bien

obligaciones contenidas en el presente Convenio en lo que se refiere a todo hecho que, pudiendo constituir una violación de estas obligaciones, hubiera sido realizado por dicha parte con anterioridad a la fecha en que la denuncia produzca efecto. 3. Bajo la misma reserva, dejará de ser parte al presente Convenio toda alta parte contratante que deje de ser miembro del Consejo de Europa. 4. El Convenio podrá denunciarse de acuerdo con lo previsto en los párrafos precedentes respecto a cualquier territorio en el cual se hubiere declarado aplicable en los términos del artículo 56».

[16] De hecho, el conflicto en Ucrania, y la amenaza rusa han provocado que países tradicionalmente neutrales, como Suecia y Finlandia, hayan ingresado en la OTAN en julio de 2022.

parece que, por claros motivos económicos y políticos, tiende a un mayor acercamiento a Rusia, no es menos cierto que la situación le beneficia a la hora de poder surgir como una gran potencia en un mundo con una hiperpotencia (China), y varias superpotencias (Estados Unidos, UE, etc.).

3.- La amenaza nuclear desde Rusia ha quedado patente, especialmente en un momento en el cual hay una fuerte discusión a nivel europeo sobre el futuro de la energía nuclear. La dependencia energética de Rusia y la necesidad de buscar alternativas, puede provocar un redescubrimiento de esta fuente energética. Por otra parte, en el contexto de la UE, como veremos a continuación, se observa una clara voluntad de apostar por la reducción del arsenal nuclear de acuerdo con los convenios internacionales en la materia.

4.- En cuanto a la estrategia militar rusa, se desconoce si realmente se buscaba una guerra relámpago o por el contrario un conflicto permanente. El devenir de las acciones parece entrever lo primero, especialmente por la ausencia de una estrategia rusa definitiva sobre los objetivos perseguidos. Además, el apoyo logístico militar por parte de varios Estados, especialmente de la UE, puede conllevar un conflicto permanente donde Rusia tendría serias dificultades para salir. Quizás esto último sea la *raison d´être* del apoyo militar a Ucrania: dejar empantanado a Rusia durante un largo tiempo con un acto de agresión que le va a acarrear graves consecuencias no solo externamente sino igualmente en el ámbito interno.

5.- En el hipotético caso de que el conflicto alcance al territorio de la UE, incluso a un nivel nuclear, varios son los objetivos militares preferentes rusos. En el caso español, desde nuestro punto de vista, son claros: la Base Naval de Rota, compartida con Estados Unidos, y la Base militar de Gibraltar. Estos dos puntos estratégicos controlan absolutamente todo lo que entra y sale del mar Mediterráneo a través del estrecho de Gibraltar. Su anulación sería un importantísimo golpe de efecto para los intereses rusos.

6.- Finalmente, debemos indicar que la respuesta solidaria y política que se ha producido a nivel internacional con Ucrania no ha existido en el caso de otros conflictos armados, permanentes, y que forman parte de las denominadas *guerras olvidadas.* Nos referimos a casos como Yemen, Siria, Malí, Eritrea, etc. Esta situación parece demostrar la existencia en el contexto internacional de conflictos a varios niveles de importancia, favoreciendo o prestando más atención a aquellos que se encuentran más cerca

geográficamente o con más interés económico, pero no más dramáticos desde un punto de vista humanitario.

Cuestiones de derecho europeo

La actuación de la Unión Europea, si bien aparenta haber dado un paso importantísimo en cuanto a la capacidad de actuar conjuntamente, ha dejado, sin embargo, algunas cuestiones pendientes y donde los intereses nacionales han prevalecido.

Régimen de sanciones

Desde el primer momento, la UE ha dado una respuesta contundente de rechazo a la agresión por parte de Rusia. El mismo 24 de febrero, inicio de la agresión, el Consejo Europeo en reunión extraordinaria, condenaba enérgicamente la acción militar[17]. Igualmente, el Parlamento Europeo condenó en una resolución por unanimidad la agresión rusa[18]. Y el Consejo ha llegado a aprobar varios paquetes de sanciones en diversos ámbitos: personas individuales y entidades; sector financiero y energía; espacio aéreo, marítimo y de transporte; productos de doble uso y de tecnología avanzada; suspensión de la exención de visados; y restricciones a los agentes de la desinformación.

Incluso, la Comisión ha creado un grupo de trabajo sobre «Inmovilización y decomiso» para explorar los vínculos que existen entre los activos pertenecientes a las personas que figuran en la lista de sanciones de la UE y las actividades delictivas[19].

Si bien en materia de sanciones, y en base en el art. 215 TFUE, se ha acudido al régimen de sanciones inteligentes (*Smart Sanctions*), los efectos están alcanzando inexorablemente a la población en general. Además, la ruptura de relaciones con la sociedad rusa en todos los sectores, incluido los vinculados a la educación y ciencia, están provocando un claro efecto de rechazo hacia Rusia e incluso de rusofobia, con muy peligrosas consecuencias a medio plazo, especialmente en el continente europeo.

[17] Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, EUCO 18/22, de 24/2/2022. https://www.consilium.europa.eu/media/54512/st00018-es22.pdf (consultado el 10/1/2023).
[18] Resolución del Parlamento Europeo, de 1/3/2002, *DO*, C, 125, de 18/3/2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2022.125.01.0002.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2022%3A125%3ATOC (consultado el 10/1/2023).
[19] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_es (consultado el 10/1/2023).

Apoyo militar a Ucrania

Por primera vez, la UE ha actuado conjuntamente para, en este caso, ceder material militar al gobierno ucraniano. Para ello ha procedido a dotar al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, creado en marzo de 2021, con más de mil millones de euros y destinados al envío de material bélico. La cuestión que se plantea es si desde un punto de vista estratégico, es eficaz esta aportación armamentística. Esto es, el hecho de que las autoridades ucranianas dispongan de más armas y medios puede inexorablemente alargar el conflicto armado y, por ende, el sufrimiento de la población.

Bien es cierto que una intervención armada directa por parte de los países de la UE conllevaría igualmente la de la OTAN, en aplicación de la legítima defensa colectiva, algo que en cualquier caso no es deseable por ninguna de las partes. Y una nula reacción por parte de la UE hubiera representado un claro gesto de abandono e hipocresía, en palabras del alto representante.

En cualquier caso, entendemos que la acción diplomática, la vía pacífica para la solución de conflictos, incluso a través del secretario general de Naciones Unidas en su rol de buenos oficios según el capítulo VI de la Carta, debería potenciarse aún más en la actual situación bélica y humanitaria.

En esta línea de apoyo decidido a las autoridades ucranianas, en la reunión de ministros de Defensa del 29 de agosto, se planteó la posibilidad de una misión de asistencia militar de adiestramiento de la Unión Europea a Ucrania, la cual tendría un alto valor político. Finalmente, en octubre de 2022 se ha creado la operación *EUMAM Ucrania* por parte del Consejo de la UE[20].

Refuerzo de las capacidades de defensa de la UE

Otra cuestión que se ha evidenciado con la guerra en Ucrania es la necesidad de potenciar las capacidades europeas en materia de defensa, y más allá del desarrollo de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO). En efecto, en el Consejo Europeo de 11 de marzo celebrado en Versalles, los jefes de Estado y de Gobierno, reiteraron su compromiso de responsabilizarse en mayor medida de su propia seguridad, seguir

[20] Decisión (PESC) 2022/1968 del Consejo de 17 de octubre de 2022 relativa a una Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea en apoyo a Ucrania (EUMAM Ucrania), *DO*, L 270, de 18/10/2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.270.01.0085.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2022%3A270%3ATOC (consultado el 10/1/2023).

una línea de acción estratégica en el ámbito de la defensa y aumentar su capacidad para actuar de manera autónoma.

Para ello, se aboga por potenciar y afianzar la cooperación UE-OTAN e impulsar la inversión en capacidades de defensa y tecnologías innovadoras, a través del aumento sustancial del gasto de defensa. Todo esto se ha materializado con la adopción de la nueva *Brújula Estratégica* en materia de seguridad y defensa, aprobado por el Consejo el 21 de marzo, y que, además de considerar a Rusia como una «amenaza directa y a largo plazo», y a China como un «competidor económico y rival sistémico», incluye la creación de una fuerza permanente de hasta 5.000 unidades[21].

Este nuevo panorama político, además de la amenaza rusa, ha provocado que Dinamarca, Estado miembro de la UE que se encontraba fuera de la Política Común de Seguridad y Defensa, haya promovido un referéndum para integrarse en dicha política.

En cuanto a las cuestiones de mayor inversión en defensa —hasta un 2 % del PIB—, en nuestra opinión, la opción no sería invertir más en defensa, sino destinar con mayor eficiencia lo ya aportado. La experiencia previa va en esta dirección y si no hay un plan estratégico adecuado respecto a las inversiones en materia de defensa, en paralelo con un desarrollo eficaz de la PESCO, se pueden producir enormes problemas de descoordinación y duplicaciones de capacidades por parte de los Estados.

Reducción de la dependencia energética por parte de la UE

La guerra en Ucrania ha puesto de manifiesto, igualmente, la dependencia energética de gran número de países europeos respecto, entre otros, al gas ruso. Así, Alemania depende en un 60 %, y Chequia en un 100 %. Esta situación y el temor a que el conflicto pueda afectar a dicha dependencia ha conllevado a que, nuevamente, desde el Consejo Europeo de 10 y 11 de marzo se haya decidido eliminar gradualmente la dependencia de las importaciones de gas, petróleo y carbón rusos.

Para ello, entre otras medidas, se ha decidido diversificar el abastecimiento y las rutas, especialmente mediante el uso de gas natural licuado y el desarrollo del biogás; desarrollar un mercado del hidrógeno para la UE; acelerar el desarrollo de las energías

[21] Doc. Consejo 7371/22, *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*, de 21/3/2022. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf (consultado el 10/1/2023).

renovables; mejorar la eficiencia energética y promover la circularidad. De hecho, a finales de mayo la Comisión ha presentado el plan *RePowerEU*[22], dirigido a dejar de depender de los combustibles fósiles rusos, a corto y medio plazo.

Ingreso de Ucrania en la UE

Desde el primer momento de la agresión rusa, el presidente ucraniano ha defendido un ingreso exprés de su país en la UE, particularmente por dos motivos en el ámbito de la solidaridad. El primero, *ad intra*, a efectos de acoger en su seno a Ucrania y que se beneficie más directamente de las políticas comunitarias en todos los aspectos. En segundo lugar, *ad extra*, y quizás sin una expresa referencia, para poder Ucrania solicitar la activación de la cláusula de legítima defensa prevista en el art. 47.2 TUE[23]. Esta segunda opción podría provocar un inevitable conflicto armado en todo el continente europeo además de conllevar, de forma indirecta la activación del art. 5 del Tratado de la OTAN[24] con la consiguiente intervención de Estados Unidos. Algo que ningún país desea.

Es por ello por lo que en el Consejo Europeo, de 10 y 11 de marzo, se destacó el apoyo político y solidario de la UE hacia Ucrania, pero al mismo tiempo se recordó que el proceso de adhesión está clara y legalmente establecido y que posee un procedimiento que debe respetarse (art. 49 TUE). No obstante, y con el avance del conflicto, la UE ha decidido dar un giro en su política, y en el Consejo Europeo de 23 y 24 de junio, ha declarado oficialmente a Ucrania, junto a la República de Moldavia, como Estado candidato a la adhesión[25].

[22] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3131 (consultado el 10/1/2023).
[23] Art. 42.7 TUE: «Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros». En este punto, cabe recordar que países amenazados expresamente por Rusia, y miembros de la UE —Suecia y Finlandia— han recordado la posibilidad de activar este artículo.
[24] Art. 5 del Tratado de Washington, por el que se crea la OTAN: «Las partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la parte o partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte».
[25] Conclusiones del Consejo Europeo, EUCO 24/22, de 24/6/2022. https://www.consilium.europa.eu/media/57473/2022-06-2324-euco-conclusions-es.pdf (consultado el 10/1/2023).

Las restricciones a los medios de comunicación de Rusia – Derecho a la libre información

Una de las medidas sancionatorias más controvertidas, ha sido las restricciones a los medios de desinformación rusos. De esta forma, el Consejo ha suspendido la distribución en la UE de los medios de desinformación de propiedad estatal rusa *Rusia Today* y *Sputnik*. Las sanciones incluyen todas las formas de transmisión y distribución, como por cable, por satélite, IPTV, plataformas, sitios web y aplicaciones, e incluyen la suspensión de todas las licencias, autorizaciones y acuerdos de distribución pertinentes[26].

La cuestión debatida sobre este asunto es si dichas restricciones pudieran poner en peligro e incluso limitar el derecho fundamental a la información recogido, entre otros, en el art. 11 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE[27], especialmente por cuanto que no se aplica de forma indiscriminada y no parece que tenga encaje en las previsiones del art. 52.1 de dicha Carta[28].

La protección temporal de los refugiados ucranianos

Finalmente, una de las medidas más destacadas adoptadas por la UE ha sido la aplicación de la Directiva 2001/55/CE sobre protección temporal a los refugiados ucranianos[29]. Lo más sorprendente de la medida es que dicha Directiva jamás se había aplicado, y la propia Comisión en un informe de 2016 ya había dejado claro que la misma estaba totalmente obsoleta y los Estados miembros no estaban interesados en su aplicación[30]. Es más, en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, de septiembre de 2020,

[26] Reglamento 2022/350/UE del Consejo de 1 de marzo, *DO*, L 65, de 2/3/2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0350&qid=1673352636217; Decisión 2022/351/UE del Consejo de 1 de marzo, *DO*, L 65, de 2/3/2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32022D0351&qid=1673352683022. Ver EUvsDisinfo en https://euvsdisinfo.eu/es/category/ukraine-page-es/ (consultados el 10/1/2023).

[27] Art. 11: «1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. 2. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo».

[28] Art. 52.1: «1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Solo se podrán introducir limitaciones, respetando el principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás».

[29] Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, *DO*, L 212, de 7/8/2001. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0055&qid=1673352987210 (consultado el 10/1/2023).

[30] European Commission. *Study on the Temporary Protection Directive: Final Report*. Brussels, 2016. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/final_report_evaluation_tpd_en.pdf (consultado el 10/1/2023).

se ha propuesto un Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, y que vendría a sustituir a la Directiva de 2001[31].

La Directiva se ha activado a través de la Decisión de Ejecución 2022/382/UE del Consejo[32], limitando su aplicación a nacionales ucranianos que residieran en Ucrania antes del inicio de la agresión (el 24 de febrero de 2022) y sus familias; apátridas y nacionales de terceros Estados que tuvieran un régimen de protección internacional en Ucrania antes del inicio de la agresión (el 24 de febrero de 2022) y sus familias.

Este régimen restrictivo ha tenido, sin embargo, una opción de ampliación a través de las medidas nacionales de desarrollo. Así, en el caso español[33] se ha optado por incluir además a nacionales ucranianos tanto en situación legal como irregular en España antes del 24 de febrero de 2022, así como sus familias; y cualquier nacional de un tercer Estado o apátrida que residiera legalmente en Ucrania con un permiso de residencia válido (más allá por tanto de los beneficiarios de protección internacional).

Hay que tener en cuenta que según el Acuerdo de Asociación UE-Ucrania de 2014, se exonera a los ciudadanos ucranianos de visado para entrar y circular en la Unión, por lo que podrían solicitar la protección temporal en cualquier Estado miembro[34]. Dicha protección temporal permite el reconocimiento de una serie de derechos sociales y económicos en el territorio comunitario: acceso a la vivienda, educación, sanidad, trabajo, etc.

Son tres las cuestiones que suscitan la aplicación urgente de la Directiva de 2001 y su desarrollo a nivel nacional.

---

[31] Doc. COM (2020) 613 final, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, de 23/9/2020. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0613&qid=1673353076054 (consultado el 10/1/2023).

[32] Decisión de Ejecución 2022/382/UE del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal, *DO,* L 71 de 4/3/2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32022D0382&qid=1673353123416 (consultado el 10/1/2023). Ver, DI FILIPPO, Marcello y ACOSTA, Miguel A. «L'attivazione della protezione temporánea a seguito del conflitto in Ucraina: considerazioni critiche alla luce della prassi applicativa delle prospettive di reforma del sistema europeo di asilo», *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 4/2022. https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2022/10/3_Di-Filippo.pdf (consultado el 10/10/2023).

[33] Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla un procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania; Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España, *BOE*, n.º 59, de 10/3/2022. https://www.boe.es/boe/dias/2022/03/10/ (consultados el 10/1/2023).

[34] El Acuerdo de Asociación UE-Ucrania. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529(01)&from=EN (consultado el 10/1/2023).

En primer lugar, la protección temporal no limita la posibilidad de los ciudadanos ucranianos de solicitar en cualquier momento alguna de las modalidades de protección internacional.

En segundo lugar, la aplicación de la medida a nivel nacional ha adolecido de una auténtica política de integración, al menos en España, y lastrada por la descentralización existente en este ámbito. Así, se desconoce de cuántos medios habitacionales se dispone, recursos económicos para favorecer la integración, etc.

En tercer lugar, la aplicación de la Directiva de 2001 conllevaría además la activación de una cláusula de solidaridad prevista en el art. 25 de la misma. Ello debería implicar una decisión soberana de cada Estado miembro a efectos de informar del número de refugiados ucranianos acogidos en cada territorio. Sin embargo, al menos en el caso español, ni se ha producido dicha decisión y somos testigos diariamente de innumerables manifestaciones de solidaridad espontánea entre la población española para traer a nuestro país a refugiados de todas las edades, especialmente mujeres y niños. Esta ausencia de coordinación puede acarrear a corto y medio plazo serios problemas de integración y por consiguiente rechazo hacia el extranjero.

Opciones de futuro

En el momento de la redacción de este sucinto análisis, la evolución del conflicto hace incierto el desenlace. Si bien inicialmente había una cierta garantía de victoria rusa, se ha podido comprobar que la estrategia de V. Putin, así como los medios bélicos disponibles están fracasando. Y ello debido en gran parte al apoyo aparentemente sin fisuras de los países occidentales no solo desde un punto de vista económico sino también militar. Se podrían entonces presentar una serie de opciones, siempre futuribles:

1.- Victoria rusa total y derrocamiento de V. Zelenski. Esta opción, la más realista al inicio del conflicto pero muy incierta a fecha de hoy, implicaría —y ya lo está haciendo— un altísimo precio a pagar por parte de Rusia en cuanto a vidas humanas y estructuras. Con la victoria rusa, se instauraría, si acaso, un Gobierno prorruso en Ucrania, que posee un enorme territorio y materias primas, no lo olvidemos. Y ello no afectaría tanto a una resistencia interna por parte de los ucranianos como a la existencia de un gobierno en el exilio.

2.- Victoria rusa parcial, división de Ucrania y Gobierno de V. Zelenski o sucesores únicamente en la parte occidental del país. Si bien esta opción parece alejarse con el crecimiento del sentimiento nacional y unitario de Ucrania, así como los avances militares en la recuperación del territorio, no debe descartarse, toda vez que incluso en las negociaciones de paz, Rusia ha exigido el reconocimiento de la independencia de las regiones del Dombás.

3.- Acuerdo negociado. Quizás la más probable pero con resultados poco claros. No parece lejano aceptar que Ucrania renunciase a su ingreso en la OTAN, pero no está claro que esté en disposición de perder no solo las regiones separativas del Dombás sino incluso reconocer Crimea como territorio ruso. En cualquier caso, la vía negociadora entre las partes es la que debería prevalecer sobre cualquier otra.

4.- Retirada rusa y derrocamiento de V. Putin. Así, cada vez más se están levantando voces en las estructuras políticas rusas ante la falta de resultados e incluso con la voluntad de derrocar a Putin y acusarlo de traición. A ello se añadiría las enormes sanciones impuestas y los efectos internos que ya están provocando tanto en el ámbito económico como político. Podría incluso pasar que un malestar general en la sociedad rusa provocara un alzamiento y derrocamiento del gobierno de V. Putin, creando una situación de inestabilidad política en una gran potencia como Rusia y con consecuencias improbables a nivel regional y mundial.

5.- Una guerra entre Rusia y la OTAN. El escenario menos deseado pero no por ello descartable. Las amenazas de V. Putin han sido claras, la respuesta de la OTAN y de Estados Unidos de defender a sus Estados miembros, también. Un conflicto de estas características se convertiría en una tercera guerra mundial pero con un componente adicional aterrador: el arma atómica.

En conclusión, nos encontramos con un conflicto regional con inmensos efectos a nivel mundial, especialmente en aspectos económicos y geoestratégicos. No sería arriesgado considerar que su resolución tenderá a cambiar el equilibrio de poderes en la sociedad internacional entre las grandes potencias.

Igualmente, el conflicto ha dejado patente el papel de algunas organizaciones internacionales, unas Naciones Unidas que ni están ni se les espera, una Unión Europea muy fuerte y unida pero con el paso del tiempo ha comenzado a tener las primeras fisuras

en su unión, finalmente la OTAN —realmente Estados Unidos— que sigue con un juego de declaraciones y *pseudo guerra fría*.

En cualquier caso se prevé un futuro incierto con consecuencias dramáticas, especialmente si se prolonga el conflicto, y que ya lo está sufriendo la sociedad mundial (alimento, gas, inflación, etc.). Para concluir, en nuestra opinión, la resolución del conflicto es prioritaria a todos los niveles y ello debería conllevar, inexorablemente, al establecimiento de un mayor compromiso de los Estados con las normas básicas internacionales de convivencia pacífica y solidaridad.

*Miguel A. Acosta Sánchez**
Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Cádiz

Documento
Opinión

16/2023 16 de febrero de 2023

Pablo Rivas Pardo y Nicole Ayala Pulgar***

La seguridad marítima en la visión del Indopacífico: amenazas y/o riesgos para la economía

La seguridad marítima en la visión del Indopacífico: amenazas y/o riesgos para la economía

Resumen:

La visión del Indopacífico ha adquirido importancia para y desde Estados Unidos de América, como así también para algunos otros Estados. Más allá de si la visión se comparte, su relevancia radica en que la mayor parte del comercio marítimo mundial surca esta región, por lo que su estabilidad es fundamental. De acuerdo con la perspectiva de la seguridad marítima y la información que proporciona el Maritime Security Index, en el Indopacífico las amenazas y/o riesgos que suponen agentes particulares transnacionales, relacionados con el quebrantamiento del Estado de derecho, son el problema prioritario. Asimismo, se revela que no existe un nivel de seguridad homogéneo en los Estados que conforman el Indopacífico.

Palabras clave:

Seguridad marítima, Indopacífico, Index.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Pablo Rivas Pardo* y Nicole Ayala Pulgar**

Maritime security in the Indo-Pacific vision: threats and/or economic risks.

Abstract:

The Indo-Pacific has positioned itself as an essential vision for and from the United States of America and some other states. The importance, beyond if the vision is shared, is that it brings together most of the world's maritime trade, so its stability is essential. From the perspective of maritime security, and based on the Maritime Security Index, the Indo-Pacific shows threats and/or risks of private transnational agents and the break of the rule of law as the main ones. But, as well as they are, there is not a homogeneous level of security among the States that make up the Indo-Pacific.

Keywords:

Maritime security, Indo-Pacific, Index.

La seguridad marítima en el Indopacífico

Catherine Zara y Arthur Morrien[1] citan entre los hitos recientes más destacados en el campo de la seguridad marítima como fenómeno internacional los ataques contra el buque de guerra estadounidense USS Cole del año 2000 y contra el barco petrolero francoluxemburgués Limburg del año 2002, en ambos casos perpetrados por Al Qaeda mediante lanchas explosivas en Yemen. Kil-Joo Ban[2] suma el ataque simultáneo contra el USS Ashland y el USS Kearsarge en Jordania del año 2005, también llevado a cabo por Al Qaeda. Patrick Chalk[3] explica que, tras estos ataques, la presencia de conceptos como la conciencia del dominio marítimo y la seguridad marítima se volvió más frecuente en las políticas y en los estudios de seguridad.

En contexto, el Indopacífico es percibido como un espacio de interés económico y, por ende, prioritario para la seguridad internacional. Francisco Bisbal[4] expresa que el poder naval, entendido como la presencia de una fuerza naval, cobra relevancia para la disuasión militar ante amenazas y/o riesgos estatales y, principalmente, destaca a Alemania, Francia y el Reino Unido, que no son parte geográficamente de esta visión. Elena Atanassova-Cornelis[5], en un análisis de la arquitectura de seguridad del Indopacífico, desarrolla dos ideas sobre las amenazas y/o riesgos de interés para este espacio: lo tradicional, el comportamiento de China, y lo no tradicional, las acciones de agentes particulares transnacionales.

En suma, los ataques de Al Qaeda de principios del presente siglo inauguran un espacio de interés para la seguridad internacional concebida como fenómeno humano y para los estudios de seguridad como disciplina académica. El Indopacífico es un espacio importante a nivel mundial por el movimiento de carga marítima, por lo que su estabilidad resulta vital para que la economía internacional no sufra daños. Así pues, la visión

[1] ZARA, Catherine y MORRIEN, Arthur. «Security in the Maritime Domain and Its Evolution Since 9/11», *Lloyd's MIU Handbook of Maritime Security*. Taylor Francis Group, Londres, 2009, pp. 3-11.
[2] BAN, Kil-Joo. «The Clash of David and Goliath at Sea: The USS Cole Bombing as Sea Insurgency and Lessons for the ROK Navy», *Asian Politics & Policy,* vol. 2, n.º 3. 2010, pp. 463-485.
[3] CHALK, Patrick. «Relevance to the United States», *The Maritime Dimension of International Security: Terrorism, Piracy, and Challenges for the United States*. Rand Corporation, EE. UU., 2008, pp. 35-42.
[4] BISBAL, Francisco. «Movimiento en el tablero global», *Balance estratégico*. ANEPE-CIEE, Chile, 2022, pp. 8-35.
[5] ATANASSOVA-CORNELIS, Elena. «Alignment Cooperation and Regional Security Architecture in the Indo-Pacific», *The International Spectator,* vol. 55, n.º 1. 2020, pp. 18-33.

estadounidense concibe a China como una amenaza y/o riesgo estatal y a los agentes particulares como amenazas y/o riesgos transnacionales.

Este documento de trabajo se centra en las amenazas y/o riesgos que suponen los agentes particulares según esta visión. El texto se divide en dos secciones: la primera está dedicada a la discusión conceptual sobre la seguridad marítima y se emplea como principal autor de referencia a Christian Bueger; la segunda se consagra al análisis de la seguridad marítima en la visión del Indopacífico y se apoya en los datos suministrados por el Maritime Security Index.

La seguridad marítima como concepto

Desde una perspectiva académica, el buscador Google Ngram muestra que la seguridad marítima se desarrolló marginalmente en los años de la Guerra Fría, aumentó a finales de la década de 1990 y alcanzó su récord en 2007.

No obstante, este concepto no es monolítico. Christian Bueger identifica como amenazas a la seguridad marítima la piratería y el hurto, el terrorismo, la pesca ilegal y las catástrofes ambientales[6]. En otra publicación, el autor enumera entre las políticas e instrumentos públicos para afrontar estas amenazas el marco institucional, las estrategias de seguridad marítima, los comités multilaterales, la conciencia del dominio marítimo y las fuerzas operativas navales[7].

En coautoría con Timothy Edmunds, Bueger se refiere a la seguridad marítima en cuanto a sus dimensiones humana, económica, ambiental y tecnológica y destaca su carácter interconectado, transnacional e interjurisdiccional[8], aportación que complementa con el concepto de «crimen azul»[9]. Más recientemente estos autores han planteado la creación de una agenda marítima que proponga estrategias para lograr la seguridad en dicho ámbito[10].

[6] BUEGER, Christian. «What is maritime security?», *Marine Policy,* n.º 53. 2015, pp. 159-164.
[7] BUEGER, Christian. «Maritime Security and the Capacity Building Challenge: Introducing the Safe Seas Best Practice Toolkit», *Seychelles Research Journal,* vol. 1, n.º 2. 2019, pp. 149-156.
[8] BUEGER, Christian y EDMUNDS, Timothy. «Beyond seablindness: a new agenda for maritime security studies», *International Affairs*, vol. 93, n.º 6. 2017, pp. 1293-1311.
[9] BUEGER, Christian y EDMUNDS, Timothy, «Blue crime: Conceptualising transnational organised crime at sea», *Marine Policy,* n.º 119. 2020, pp. 1293-1311.
[10] BUEGER, Christian y EDMUNDS, Timothy, «Pragmatic ordering: Informality, experimentation, and the maritime security agenda», *Review of International Studies,* vol. 47, n.º 2. 2021, pp. 171-191.

Un caso paradigmático, abordado por Christian Bueger, Timothy Edmunds y Robert McCabe, atañe al modo de afrontar la piratería marítima en el océano Índico occidental. En un inicio se actúo débilmente porque se carecía de una visión holística de la región y de capacidad multilateral[11]; el éxito posterior de las operaciones navales se debió a la creación de instancias políticas multilaterales y reglas precisas de enfrentamiento. Los tres autores toman como ejemplo de la variabilidad de la seguridad marítima como una cuestión interestatal al Estado de Israel y como una cuestión económica a Sudáfrica. También citan a Somalia por la piratería marítima, a Pakistán por el control de la soberanía contra el crimen y a Kenia por el tráfico de drogas.

Esa variabilidad también se ejemplifica en Japón. Como Kentaro Furuya[12] expone, este Estado se prepara y emplea sus fuerzas operativas navales de la Guardia Costera y de la Armada en la competencia geopolítica por las islas Senkaku/Diaoyu y en la lucha contra la pesca ilegal y la piratería marítima. Otro ejemplo son las dos Coreas, que describe Kirko Tasic[13]: ambas están listas para una guerra naval simétrica interestatal, pero los problemas de seguridad más frecuentes que afrontan son el terrorismo, la insurgencia, el sabotaje y los incidentes marítimos.

Así pues, la seguridad marítima se perfila como esencialmente heterogénea. Esta cualidad implica que las fuerzas operativas navales y el multilateralismo político deben afrontar amenazas muy disímiles, por lo general procedentes de agentes particulares con presencia transnacional. En respuesta, las políticas públicas de seguridad marítima contemplan una infraestructura política de alianzas, el aumento de las tecnologías y el empleo de las fuerzas armadas, principalmente navales. No obstante, este documento de trabajo se enfoca exclusivamente en los agentes particulares transnacionales.

[11] BUEGER, Christian, EDMUNDS, Timothy y McCABE, Robert. «Into the sea: capacity-building innovations and the maritime security challenge», *Third World Quarterly,* vol. 41, n.º 2. 2020, pp. 228-246.
[12] FURUYA, Kentaro. «The architecture of Japan's maritime-security in the East China Sea», *Naval War College Review,* vol. 72, n.º 4. 2019, pp. 26-52.
[13] TASIC, Mirko. «Exploring North Korea's asymmetric military strategy», *Naval War College Review,* vol. 72, n.º 4. 2019, pp. 53-72.

Maritime Security Index en el Indopacífico[14]

Stable Seas es una iniciativa transnacional sin fines de lucro dedicada a la investigación sobre seguridad y gobernanza marítima. Su enfoque holístico conecta diversos temas: el bienestar de las poblaciones costeras, la cooperación marítima internacional, la economía azul, el terrorismo y la conservación de los océanos.

Entre sus proyectos se encuentra el Maritime Security Index, que localiza y mide nueve asuntos fundamentales para una seguridad marítima sostenible y una buena gobernanza marítima. Metodológicamente, el índice combina los estudios de caso y los bosquejos cualitativos con mediciones cuantitativas concernientes a nueve temas, que incluyen tanto amenazas como respuestas:

1. Cooperación internacional: Se miden la participación y el compromiso en esfuerzos multilaterales que facilitan la seguridad marítima y la gobernanza. Incluye dos componentes: los acuerdos internaciones y las violaciones y disputas.
2. Estado de derecho: Entre las amenazas al Estado de derecho se contemplan la corrupción, el soborno, la discriminación y las instituciones políticas ineficaces. Se incluyen cinco componentes: corrupción, eficacia gubernamental, eficiencia gubernamental, integridad judicial e inclusión.
3. Aplicación de la normativa marítima: Es definida en función de la capacidad de cada país para patrullar eficazmente sus aguas territoriales y zonas económicas exclusivas ante las actividades ilícitas y del cumplimiento de la ley marítima. Este ítem se centra en la dificultad para gestionar el espacio marítimo de un Estado, desempeñar funciones policiales en él y desarrollar e integrar a nivel regional los sistemas de conocimiento del dominio marítimo. Sus componentes son la dificultad para gestionar las zonas económicas exclusivas, los activos de las patrullas costeras y la capacidad naval.
4. Bienestar costero: Se concibe como una función que afecta a la seguridad económica y física de la población, en la costa y en la totalidad del territorio de un país. Sus componentes son: seguridad física costera, seguridad física económica, seguridad física en el país y seguridad económica en el país.

[14] La información se ha obtenido, traducido y sintetizado del Maritime Security Index Data de Stable Seas (https://www.stableseas.org/services).

5. Economía azul: Los componentes que la integran son la pesca, el turismo marítimo y costero, el transporte marítimo y la navegación, el petróleo y el gas en alta mar, el ahorro neto ajustado y el cambio climático.
6. Pesca: En este caso, una pesca abundante y correctamente gestionada contribuye a la seguridad marítima, ya que mejora las economías nacionales, los medios de subsistencia locales y la nutrición de la población. Asimismo, favorece el crecimiento económico y refuerza las normas de gobernanza. Sus componentes son: salud en la pesca, pesca extranjera, legislación pesquera, organizaciones regionales de gestión pesquera, contaminación de los océanos y áreas marítimas protegidas.
7. Piratería y robo a mano armada en el mar: Se distinguen en función del lugar donde se producen los hechos. Por un lado, los sucesos en aguas territoriales de un Estado (a menos de 12 millas náuticas de la línea de base) son actos de robo a mano armada; por otro lado, los incidentes que se producen lejos de la cosa, incluyendo las zonas económicas exclusivas, son actos de piratería. En este caso, el índice solo abarca los sucesos en alta mar, zonas económicas exclusivas y aguas territoriales, y no incluye los delitos portuarios ni de otro tipo. El componente es solamente de proximidad.
8. Comercio ilícito: El comercio ilícito conforma un problema relacionado con mercancías diversas, por lo que se establecen puntuaciones que evalúan la participación de cada país por grupos de productos: cocaína y sus derivados, opioides, narcóticos sintéticos, armas pequeñas y ligeras y vida silvestre. De esta manera, el ítem se enfoca en la gravedad relativa de cada tipo de comercio y en la diversidad de mercancías ilícitas que circulan por las aguas de un Estado. Sus componentes son: amplitud del tráfico ilícito marítimo y gravedad de los tipos de tráfico ilícito marítimo más severos.
9. Migración marítima mixta: Se trata de una cuestión compleja, pues se centra en la variedad de las actividades que se desarrollan en cada Estado, el papel del mar en ellas, los esfuerzos legales nacionales e internacionales y la vulnerabilidad de la población a la explotación por factores socioeconómicos. Sus componentes

son: tráfico marítimo, tránsito marítimo, protección jurídica y vulnerabilidad socioeconómica.

Cada país obtiene un puntaje en cada tema del 0 al 100, siendo 0 la peor condición y 100 la mejor. La puntuación de cada ítem se calcula a partir de investigaciones originales e información de procedente de fuentes externas y secundarias. Asimismo, se utilizan datos cuantitativos, información cualitativa y se realizan encuestas a expertos. Algunas puntuaciones reflejan necesariamente conceptos operativos o estimaciones realizadas con buena fe, más que cifras exactas. A continuación, se describen las categorías que la metodología contempla:

- Puntuaciones por área temática: Cada país recibe un puntaje por cada uno de los nueve temas, los cuales se componen de múltiples entradas.
- Indicadores: Corresponden a las entradas de datos y variables. Cada puntuación se desglosa en componentes y subcomponentes.
- Componentes: Se sitúan en un segundo nivel y contemplan múltiples indicadores.
- Subcomponentes: Comprenden múltiples indicadores para captar un concepto unificado y conforman una subdivisión de los componentes.

Si bien no se incluyen todos los países en los datos manejados por Stable Seas, de los treinta y cuatro Estados estudiados, trece figuran en el Maritime Security Index, como se detalla en la tabla 1. La mayoría de los países del índice superan la media de los 50 puntos por un mínimo. Australia, con 82 puntos, y Maldivas, con 71, conforma la excepción, ya que el resto oscila entre los 50 y 70 puntos. De esta manera, se reflejan las falencias que tienen los Estados dentro de todos los tópicos revisados y que suponen un desafío para la seguridad marítima, especialmente por el papel económico que esta cumple a nivel mundial.

País	Puntaje	País	Puntaje
Australia	82	Laos	S/N
Bangladesh	59	Malasia	56
Brunéi	66	Maldivas	71
Bután	S/N	Myanmar	56
Camboya	58	Nauru	S/N
China	S/N	Nepal	S/N
Corea del Norte	S/N	Nueva Zelanda	S/N
Corea del Sur	S/N	Papúa Nueva Guinea	S/N
Estados Federados de Micronesia	S/N	Samoa	S/N
Fiji	S/N	Singapur	66
Filipinas	S/N	Sri Lanka	66
India	60	Tailandia	64
Indonesia	58	Timor del Este	64
Islas Marshall	S/N	Tonga	S/N
Islas Salomón	S/N	Tuvalu	S/N
Japón	S/N	Vanuatu	S/N
Kiribati	S/N	Vietnam	S/N

Tabla 1. Estados del Indopacífico y puntaje en el Maritime Security Index.
Fuente. Elaboración propia a partir de USINDOPACOM y Stable Seas.

Entre los temas que contempla el gráfico de la figura 1, la cooperación internacional es el mejor posicionado, luego la norma marítima y, muy de cerca, les sigue el Estado de derecho. Australia y Sri Lanka destacan con 100 puntos en cooperación internacional, seguidos por Maldivas, con 94 puntos. Como contraparte, Brunéi, con 58 puntos, y Malasia, con 53, son los Estados con peores marcas. En lo que respecta al Estado de derecho, Australia y Singapur ostentan las mejores posiciones en el *ranking,* con 86 y 81 puntos respectivamente; Bangladesh, con 37, y Camboya, con 36, ocupan los últimos lugares. Finalmente, en cuanto a la norma marítima, Singapur, con 85 puntos, e India, con 74, son los mejor posicionados; Camboya, con 47 puntos, Maldivas, con 46, y Timor del Este, con 39, se sitúan en los últimos lugares.

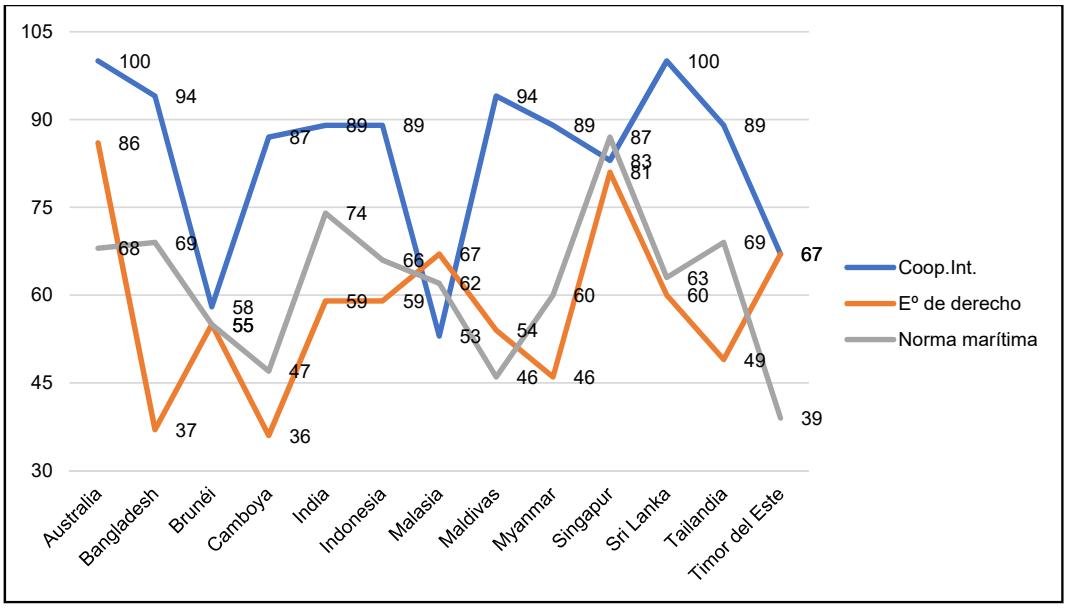


Figura 1. Índice de seguridad marítima por temas (1)
Fuente. Elaboración propia a partir de Stable Seas.

Entre los temas tratados en la figura 2 no es posible establecer una jerarquía. No obstante, se discierne que, en el caso del bienestar costero, Singapur (98 puntos), Australia (97) y Maldivas (84) ocupan las primeras posiciones; en el extremo contrario se sitúan Bangladesh (46) y Myanmar (41). En cuanto a la economía azul, Malasia (80) y Tailandia (74) se posicionan a la cabeza; Bangladesh (42) y Timor del Este (37) al final de la clasificación. Por último, en lo relativo a la pesca, Australia (84) y Tailandia (66) ocupan los puestos más aventajados; en el extremo contrario, se encuentran Camboya (28) y Myanmar (33).

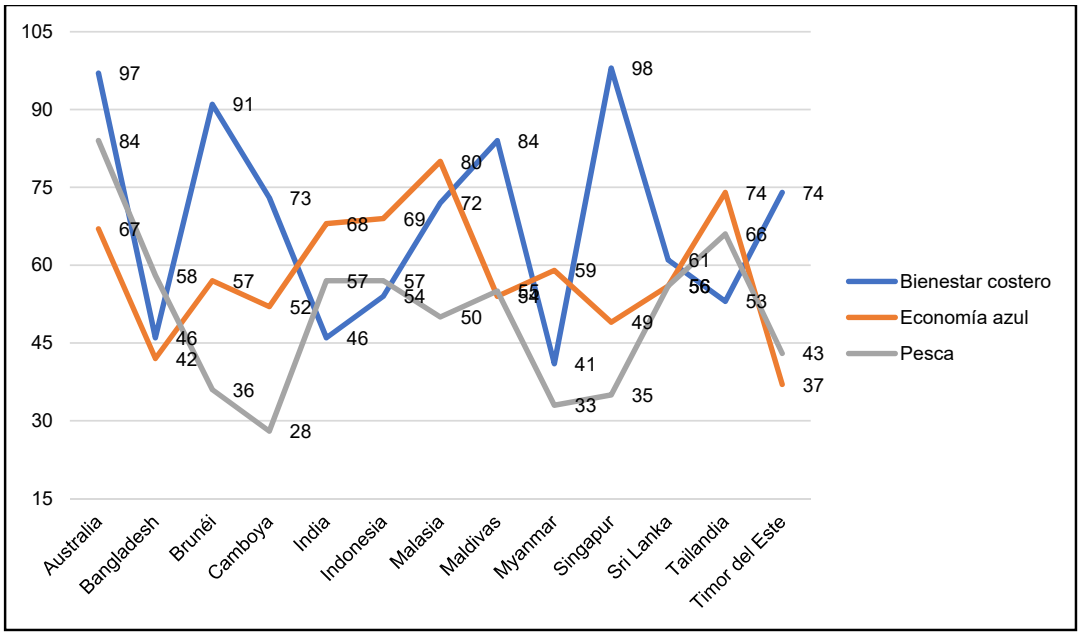


Figura 2. Índice de seguridad marítima por temas (2)
Fuente. Elaboración propia a partir de Stable Seas.

Entre los temas de la figura 3 tampoco es posible establecer una jerarquía, sobre todo por el bajísimo desempeño de Indonesia y Malasia —con una puntuación de cero en piratería y robo en el mar—, que descalibra el resto de la información. Como contraparte, Maldivas y Timor del Este obtienen 100 puntos en el mismo tema. En lo que respecta al comercio ilícito, Brunéi (88 puntos) y Timor del Este (87) se sitúan arriba en el *ranking;* Tailandia (57) e India (48) ocupan los últimos puestos. En cuanto al tercer tema, la migración marítima mixta, Myanmar y Sri Lanka obtienen 46 y 43 puntos respectivamente.

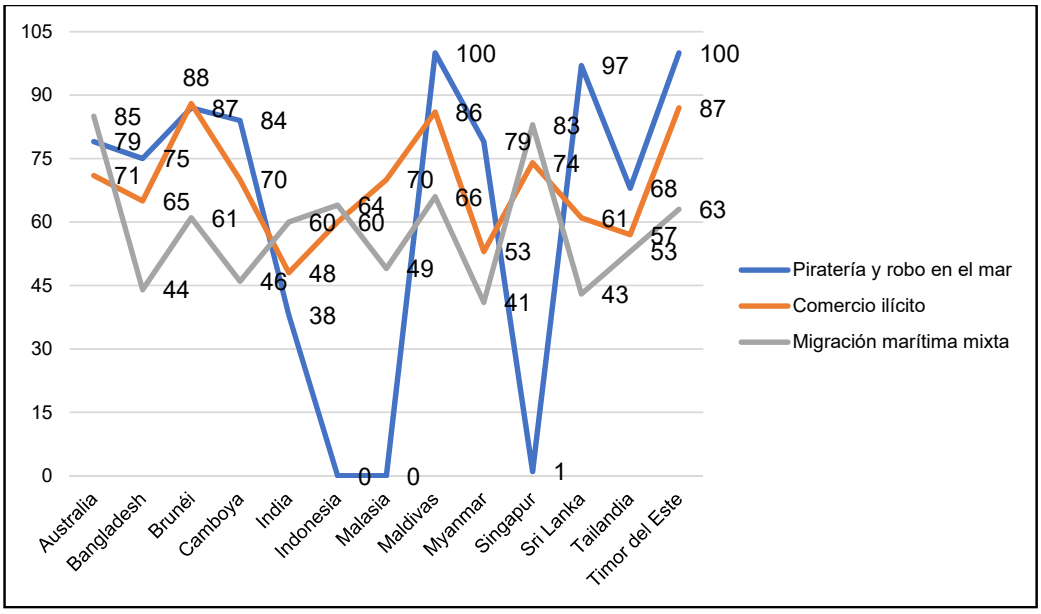


Figura 3. Índice de seguridad marítima por temas (3)
Fuente. Elaboración propia a partir de Stable Seas.

Consideraciones finales

La visión del Indopacífico como espacio, ya sea considerado región o no, es importante más allá de los Estados que lo componen. Y lo es también para el mundo porque su desestabilización impactaría negativamente en la economía mundial.

La visión estadounidense de la seguridad internacional contempla a China no solo como un competidor, sino también como una amenaza y/o riesgo. Sin embargo, esto no resulta del todo lógico, ya que atentar contra la estabilidad del Indopacífico supondría atentar contra la economía china. Sin perjuicio de lo expuesto, existen otros riesgos y/o amenazas que al depender de agentes particulares sí pueden afectar a la región económicamente. De acuerdo con la teoría de la seguridad marítima y la propuesta del Maritime Security Index, las amenazas y/o riesgos que entrañan los agentes particulares transnacionales que cometen delitos ocupan un lugar preeminente.

Los datos muestran que no todos los Estados que conforman el Indopacífico ofrecen información, por lo que el análisis se limita a las estadísticas disponibles: solo trece de treinta y cuatro países lo hacen, es decir, alrededor de un 30 por ciento, no más. Luego, sobre la base de la información disponible, se observa una disparidad en el desempeño

de los Estados: mientras que algunos se acercan a los 100 puntos, otros se alejan mucho y se encuentran más próximos al cero. La figura 3 conforma un ejemplo de esto último: Indonesia y Malasia obtienen 0 puntos en piratería y robo y Maldivas y Timor del Este 100, lo cual demuestra la heterogeneidad del Indopacífico. En ningún gráfico la línea perfila una trayectoria horizontal y, en consecuencia, la inestabilidad es latente.

Pablo Rivas Pardo y Nicole Ayala Pulgar***
Investigador asociado del INTE UNAP*
Investigadora independiente**

Este Documento de Opinión es parte del proyecto de investigación “El Estado de Chile en el Indo-Pacífico: una inserción en relaciones económicas internacionales y en seguridad marítima”, código EX202202, financiado por el Concurso ANEPE 2022, convocado por la Unidad de Investigación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

17/2023 20 de febrero de 2023

Sergio Remacha Sanz *

Un nuevo rumbo para Venezuela en 2023

Un nuevo rumbo para Venezuela en 2023

Resumen:

La situación actual en Venezuela no deja de ser preocupante desde el punto de vista político y social. Tras años de gobierno de Nicolás Maduro y de aislamiento a nivel internacional, salvo las relaciones mantenidas con sus socios históricos, el cambio en el paradigma internacional propiciado por la invasión rusa de Ucrania ha desencadenado una serie de cambios en las posturas de determinados actores siendo los más relevantes las de Estados Unidos y las de la Unión Europea. El reinicio de los diálogos en México con la oposición la cual se encuentra en una posición vulnerable hace presagiar un cambio en las aspiraciones de Caracas en vista de obtener el tan ansiado levantamiento de determinadas sanciones por parte de la Unión Europea y Estados Unidos.

Palabras clave:

Venezuela, oposición, sanciones, Estados Unidos, Unión Europea, Colombia.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

A new course for Venezuela in 2023

Abstract:

The current situation in Venezuela is worrying from a political and social point of view. After years of Nicolás Maduro´s government and international isolation, with the exception of relations with its historical partners, the change in the international paradigm brought about by the Russian invasion of Ukraine has triggered a series of changes in the positions of certain actors, the most relevant of which are those of the United States and the European Union. The resumption of talks in Mexico with the opposition, which is in a vulnerable position, presages a change in Caracas´ aspiration to obtain the long-awaited lifting of certain sanctions by the EU and the US.

Keywords:

Venezuela, opposition, sanctions, United States, European Union, Colombia

Introducción

En la actualidad Venezuela atraviesa uno de los periodos más difíciles de su historia. La situación económica y social de la población no ha hecho más que deteriorarse en los últimos años. La combinación entre la pandemia de COVID-19, la escasez alimentaria y la vulneración de derechos humanos ha propiciado el éxodo de millares de venezolanos. Unido a ello la imposición de sanciones por parte de la comunidad internacional ha arrinconado todavía más al Gobierno de Nicolás Maduro a una relegación en la esfera internacional.

Como consecuencia de la invasión de Ucrania el concepto de seguridad energética a nivel mundial ha obtenido una mayor relevancia de la que ya pudiera tener. En este sentido potencias mundiales como Estados Unidos han visto peligrar la mencionada seguridad y se han lanzado a garantizar el suministro de petróleo a nivel mundial, siendo Venezuela un suministrador estratégico. Mencionada circunstancia ha provocado un alivio en la maltrecha situación económica venezolana y por el momento está sirviendo —seguirá siendo así— para que el Gobierno venezolano consiga el restablecimiento y normalización de unas relaciones con Estados Unidos, que independientemente de lo ideológico, resultan de mayúscula importancia para su supervivencia como Estado, tanto a nivel interno como allende sus fronteras. Las relaciones con la Unión Europea discurrían por la misma senda helada que las de Estados Unidos, en este caso, con unas sanciones menos severas y con cauces de comunicación más fluidos. El cambio político acontecido en Colombia arroja todavía más luz sobre Venezuela de cara a restablecer su influencia a nivel regional y a mejorar unas relaciones que en las últimas décadas habían sido muy hostiles entre Caracas y Bogotá.

En vista de esta nueva corriente diplomática que Venezuela parece no querer desaprovechar, es consciente de que para cualquier aspiración internacional que se proponga, es fundamental que restablezca un diálogo con la oposición, y de que esta goce de un modelo de garantías parlamentarias, puesto en cuestión en numerosas ocasiones. A colación de este ideal, el pasado mes de noviembre el Gobierno de Venezuela se apresuró a retomar los contactos con la oposición en México, en donde ambas partes consiguieron grandes avances, materializándose en el desbloqueo de fondos internacionales.

Nuevas relaciones con Colombia

La elección de Gustavo Petro como presidente de Colombia y su posterior investidura el pasado mes de agosto de 2022, marca un punto de inflexión en la historia política de Colombia al romper la alternancia política que había regido el país en las últimas décadas. Los anteriores Gobiernos de la Casa de Nariño en Bogotá habían mantenido fuertes confrontaciones diplomáticas con Venezuela. Estas se remontan a comienzos del siglo XX por disputas territoriales —la más polémica, el contencioso en torno a la soberanía de la península de la Guajira—, y continuaron durante la alternancia bipartidista a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Los puntos de fricción más notorios llegarían como consecuencia de la permeabilidad de los grupos guerrilleros y narcoterroristas en la frontera venezolana siendo Caracas acusada de otorgarles apoyo y recursos para sus actividades.

Las relaciones con Colombia estaban suspendidas desde el año 2019 y durante la campaña presidencial del actual presidente electo Gustavo Petro, Nicolás Maduro aprovechando la popularidad del que fuera otrora tiempo guerrillero del M-19, contactó con él a través de un intermediario[1]. En lo sucesivo, Nicolás Maduro demostró su disposición a reiniciar unas nuevas relaciones diplomáticas con Bogotá, como se corroboró en su primer encuentro en Caracas, el pasado 1 de noviembre, en el que no solo se manifestó una positiva disposición de Venezuela hacia Colombia, además, Nicolás Maduró apeló al regreso de Venezuela a organismos internacionales como la Comunidad Andina al igual que el retorno de Venezuela a la membresía del Sistema Interamericano de Derechos Humanos[2].

El pasado mes de octubre Venezuela no consiguió reunir el número de votos necesarios para mantenerse en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, circunstancia acuciada por la situación vulnerable de los derechos humanos en los últimos años[3]. Más allá de la ayuda que le pueda brindar las nuevas relaciones con Bogotá, la reincorporación a los sistemas de Naciones Unidas solo será posible en la

[1] DIEGO QUESADA, Juan. «El contacto secreto entre Petro y Maduro», *El País*. 4 de septiembre de 2022. https://elpais.com/america-colombia/2022-09-04/el-contacto-secreto-entre-petro-y-maduro.html

[2] GRANADILLO, Andrés. «Maduro y Petro se reunieron en Caracas con el objetivo de fortalecer la integración binacional», *Francce24.* 2 de noviembre de 2022. https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20221101-reuni%C3%B3n-petro-maduro-en-caracas-objetivo-trabajar-en-la-integraci%C3%B3n-binacional-total

[3] POZZEBON, Stefano «Rights activists hail Venezuela´s departure from UN Human Rights Council», CNN World. October 11, 2022. https://edition.cnn.com/2022/10/11/americas/venezuela-human-rights-council-intl-latam/index.html

medida en que el Gobierno de Nicolás Maduro promueva y restablezca un régimen de garantías democráticas a nivel interno.

El nuevo rumbo que ha cogido las relaciones entre ambos países es solo el inicio de lo que parece ser un cambio profundo en el entendimiento de ambas naciones. De manera inmediata ha tenido un impacto en lo económico tras el anuncio por parte de ambos dirigentes de la apertura de las fronteras tanto terrestre como aérea, lo que está suponiendo un aumento y celeridad en el intercambio de mercancías[4]. Igualmente, las aerolíneas Avianca, Latam, Ultra, Wingo y Avior comenzaron a operar el pasado mes de septiembre, realizando hasta cinco vuelos diarios entre ambas capitales y extendiendo las rutas entre otras ciudades de ambos países[5].

La reapertura de la frontera resulta fundamental para que Venezuela normalice sus relaciones con Colombia. Las actividades ilegales a lo largo de la frontera han sido una práctica habitual en los últimos años. La gestión de los pasos fronterizos ilegales —denominados trochas— por las que a diario pasan centenares de personas, han estado monopolizados por los grupos guerrilleros escindidos desde el final de las FARC, y por otros previamente existentes como el caso del Ejército de Liberación Nacional, suponiendo una importante fuente de financiación para estos grupos armados organizados colombianos.

A colación de los Acuerdos de paz de la Habana en 2016 que pusieron fin a las actividades de las FARC, han surgido numerosos grupos armados organizados que desconfiaron del proceso de negociación, y que en la actualidad siguen manteniendo sus actividades guerrilleras con el narcotráfico como base común como el caso de Segunda Marquetalia. Otros grupos de mayor trascendencia histórica como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) siguen manteniendo sus actividades con la problemática añadida de que han penetrado en territorio venezolano donde encuentran un refugio idóneo —principalmente en el estado de Apure— que les otorga capacidad para continuar como organización.

[4] «Así va la reactivación del transporte aéreo y terrestre entre Colombia y Venezuela», *Infobae*. 15 de noviembre de 2022. https://www.infobae.com/america/colombia/2022/11/15/asi-va-la-reactivacion-del-transporte-aereo-y-terrestre-entre-colombia-y-venezuela/

[5] DIEGO QUESADA, Juan. «Petro y Maduro anuncian la apertura de la frontera y el restablecimiento de los vuelos entre Colombia y Venezuela», *El País*. 9 de septiembre de 2022. https://elpais.com/america-colombia/2022-09-09/petro-y-maduro-anuncian-la-apertura-de-la-frontera-y-el-restablecimiento-de-los-vuelos-entre-colombia-y-venezuela.html

Resulta fundamental que el nuevo rumbo de las relaciones entre Caracas y Bogotá no dejen en el olvido la necesaria colaboración y persecución de estos grupos armados organizados, más todavía por parte de Venezuela al estar en su soberanía, para poder abordar un fin exitoso no solo a las conversaciones entre el ELN y el Gobierno de Colombia sino también a la presencia de los mencionados grupos armados en territorio venezolano.

¿Hacia una reconciliación con Estados Unidos?

«Ahí estaban las dos banderas bonitas, unidas como deben estar las banderas de Estados Unidos y Venezuela»[6] fue la máxima con la que el presidente Nicolás Maduro se refirió al clausurar el encuentro entre el Gobierno de Venezuela y una delegación estadounidense. Tras el estallido del conflicto en Ucrania y sus consecuencias a nivel internacional, en especial en la geopolítica de las materias primas, Washington se apresuró a garantizar la soberanía energética para evitar cualquier impacto derivado de la invasión rusa en Ucrania el pasado 24 de febrero de 2022. Esta reunión no se reduce a expresar una mera inquietud por los impactos en los mercados internacionales del aumento del precio del crudo consecuente de las alteraciones en la producción mundial[7], sino que establece un precedente, pues abre una nueva puerta para lo que parece ser unas nuevas relaciones diplomáticas entre Washington y Caracas a corto plazo.

Por el momento ya se han empezado a materializar, en el sentido de que Washington ha aceptado acceder al intercambio de dos sobrinos de Nicolás Maduro[8] —conocidos como los narcosobrinos— en contrapartida por la liberación de cinco ciudadanos estadounidenses ejecutivos de la compañía petrolera Citgo que se encontraban retenidos en suelo venezolano.

[6] «Nicolás Maduro se reunió con Estados Unidos», *Vanguardia.* 8 de marzo de 2022. https://www.vanguardia.com/mundo/nicolas-maduro-se-reunio-con-estados-unidos-MH4944835

[7] MELY REYES, Luz. «El encuentro entre Estados Unidos y Maduro: Hablar hasta con el diablo», *The Washington Post.* 8 de marzo de 2022. https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2022/03/08/encuentro-venezuela-estados-unidos-maduro-biden-rusia-invade-ucrania-petroleo/

[8] «El régimen chavista liberó a siete estadounidenses encarcelados en Venezuela a cambio de la excarcelación de dos sobrinos de la esposa de Nicolás Maduro», *Infobae*. 1 de octubre de 2022. https://www.infobae.com/america/venezuela/2022/10/01/el-regimen-chavista-libero-a-siete-estadounidenses-encarcelados-en-venezuela-a-cambio-de-la-excarcelacion-de-dos-sobrinos-de-la-esposa-de-nicolas-maduro/

Más allá de Bruselas siempre quedará París

Durante la celebración de la COP27 en El Cairo, se produjo un fortuito encuentro entre el presidente de la República Francesa Emmanuel Macron y Nicolás Maduro durante el cual el presidente francés manifestó su intención de «comenzar un trabajo bilateral». A raíz de este breve encuentro el presidente Maduro le confirmó que enviaría una persona de máxima confianza suya, Jorge Rodríguez, presidente de la Asamblea Nacional al Foro de París por la Paz[9]. Este foro celebrado en la capital gala ha servido como preámbulo a la reanudación de las conversaciones entre el Gobierno venezolano y la oposición, las cuales se encontraban en punto muerto desde el 2021. En mencionada reunión[10] el presidente francés se sirvió de la ayuda de los jefes de Estado de Colombia y Argentina; Gustavo Petro y Alberto Fernández respectivamente, que en calidad de presidentes de naciones próximas a la idiosincrasia política de los países iberoamericanos —en este caso Venezuela— , intervinieran para que el reinicio del diálogo fuese vinculante entre los emisarios, de una parte Jesús Rodríguez en nombre del Gobierno de Venezuela y Gerardo Blyde, en representación de la oposición venezolana agrupada en la Plataforma Unitaria.

Actualmente París no reconoce el Gobierno de Nicolás Maduro como legítimo, pero independientemente, este acercamiento hace indicar que el rol que el Elíseo y el *Quai d´Orsay* habían mantenido hasta entonces va a adquirir una postura más dialogante y entendible de la realidad política, más todavía geopolítica venezolana, siguiendo de forma paralela pero individual, los propósitos de la Acción Exterior de la Unión Europea.

Sanciones y conversaciones con la oposición

La nueva oportunidad que vislumbra el Gobierno de Venezuela para salir del cerco impuesto en la última década le obliga sin más dilación a replantearse el trasfondo de las conversaciones con la oposición en México, reanudadas el 25 de noviembre con el

[9] ALCALDE, Carolina. «Macron le dice a Maduro que le "encantaría" hablar y comenzar "un trabajo bilateral"». *Voz de América*. 7 de noviembre de 2022. https://www.vozdeamerica.com/a/macron-dice-a-maduro-que-le-encantaria-hablar-y-comenzar-un-trabajo-bilateral-/6823995.html

[10] CANO, Manuela. «París escenario del diálogo entre representantes del Gobierno venezolano y la oposición», *France 24*. 11 de noviembre de 2022. https://www.france24.com/es/europa/20221111-paris-dialogo-venezuela-gobierno-oposicion

Reino de Noruega como mediador[11]. El reinicio del diálogo como le insistió Estados Unidos está culminando con el levantamiento de determinadas sanciones.

El régimen de Nicolás Maduro en vista de las elecciones presidenciales, que tendrán lugar en el 2024, es consciente de la necesidad imperiosa de que estas se desarrollen en un modelo de plenas garantías democráticas y, por ende, la oposición pueda concurrir a ellas sin obstáculos. De igual manera que se garantice el reconocimiento de los resultados, de lo contrario, su oportunidad para retomar las relaciones con Estados Unidos y comenzar su reintegración a nivel internacional se vería mermada de manera considerable.

De forma primordial es necesario atender las demandas de la población venezolana fuertemente golpeada por las circunstancias económicas más todavía en la coyuntura pandémica. Tras la finalización de esta primera ronda de conversaciones se ha acordado la liberación de hasta tres mil millones de dólares con la ayuda de Estados Unidos, los cuales se encontraban bloqueados, cuyo destino eminente serán los ámbitos de la salud pública, sistema educativo y garantías alimentarias[12]. Siguiendo la estela pactada, el Gobierno de Estados Unidos permitirá al gigante Chevron retomar sus operaciones en Venezuela con un horizonte limitado a seis meses y con posibilidad de prórroga en base al desarrollo del cumplimiento del preacuerdo, y con la posibilidad de rescindirse si el desarrollo y el compromiso con los derechos humanos se ve amenazado[13].

Las intenciones del Gobierno de Nicolás Maduro es persuadir a Estados Unidos y condicionar en estos diálogos de México con la oposición, la extradición de su otro hombre de confianza Alex Saab. En el momento del desarrollo de estas conversaciones en México, fue la propia esposa de Alex Saab la que le sustituyó en las negociaciones. No se espera que Estados Unidos cruce esta línea extraditando a Alex Saab, sobre el que recaen importantes cargos relacionados con el blanqueo de capitales.

La estrategia de Caracas parece estar muy bien definida, exigir el levantamiento de todas las sanciones posibles para garantizar unas elecciones democráticas. Mencionada

[11] PARISI, Kiarinna. «Gobierno y oposición de Venezuela reinician este sábado el proceso de negociación en México», *CNN.* 24 de noviembre de 2002. https://cnnespanol.cnn.com/2022/11/24/oposicion-y-gobierno-venezuela-reinician-negociacion-mexico-orix/

[12] «Régimen de Maduro y oposición de Venezuela alcanzaron un acuerdo en México», *Infobae.* 26 de noviembre de 2022. https://www.infobae.com/america/mexico/2022/11/26/dialogo-de-paz-en-venezuela-reinicio-en-mexico-con-la-esperanza-de-llegar-a-un-acuerdo/

[13] Turkewitz, Julie and Kanno-Youngs, Zolan. «US Allows Chevron to Expand Energy Operations in Venezuela», *The New York Times.* Nov. 26, 2022. https://www.nytimes.com/2022/11/26/world/americas/venezuela-chevron-oil-us.html

circunstancia no tardará en entenderse como un chantaje y una extralimitación de lo ya pactado en las conversaciones de México. A instancias de Washington, condicionar un total levantamiento de toda sanción impuesta a un país por la reiterada persecución a la oposición política, no será tomada como una propuesta sensata a la que puedan acceder, entendiendo el compromiso con las libertades de la primera potencia del mundo.

El mantenimiento de las consultas en México es una condición *sine qua non* para el levantamiento de sanciones. En este sentido, el apoyo regional que reciba Venezuela de otras naciones resultará fundamental, no solo para mantener los principios de acuerdos ya pactados en estas conversaciones, sino de igual forma, para mantener una apropiada sintonía entre gobierno y oposición. La Organización de Estados Americanos —OEA— y otras organizaciones como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños —CELAC— pueden apuntalar todavía más estas conversaciones y que el axioma sanción-diálogo devenga lo antes posible en Venezuela en una entente basada en la democracia y en un sistema de garantías plenas.

Nuevas relaciones con la Unión Europea

Desde Bruselas el jefe de la diplomacia europea también ha visto con buenos ojos este reinicio de conversaciones y aventuró a relajar las sanciones basándose en los avances que se produzcan tras las conversaciones de México[14] todo ello en el contexto de «explorar formas de cooperación con el pueblo venezolano en temas regionales y globales, incluidas la seguridad energética».

Las sanciones impuestas desde el año 2017 recaían sobre la figura de 55 altos funcionarios del estado venezolano y sobre el embargo de armas[15] para evitar ulteriores actos violentos contra la oposición durante manifestaciones —como ha ocurrido en los últimos años—. No obstante, las sanciones de la Unión Europea sobre la industria petrolera venezolana —principal contribuyente al PIB venezolano— no han sido tan restrictivas como las impuestas por EE. UU., salvo las prohibiciones impuestas al gigante

[14] GUERRERO, Catalina. «Borrell, sobre Venezuela: "Ahora es el momento propicio" para un acuerdo», *EuroEFE*. 16 de noviembre de 2022. https://euroefe.euractiv.es/section/latinoamerica/news/borrell-sobre-venezuela-ahora-es-el-momento-propicio-para-un-acuerdo/

[15] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Venezuela: respuesta del Consejo a la crisis». Noviembre de 2021. https://www.consilium.europa.eu/es/policies/venezuela/#measures [consulta: 6/12/2022]

PDVSA impidiendo la realización de exploraciones gasistas en el Mediterráneo Oriental[16].

La Unión Europea no quiere desaprovechar esta coyuntura favorable que le brinda los diálogos entre el Gobierno Venezolano y la oposición, bien vistos desde Bruselas, por ende, los esfuerzos de integración regional e internacional en términos políticos y económicos —principalmente comerciales— serán necesarios si la Unión Europea quiere encaminarse hacia unas nuevas relaciones, mantenidas en el tiempo y sólidas con Venezuela, de las cuales ambos actores obtendrían resultados beneficiosos. Por una parte, Bruselas asegurándose un suministro energético que inquieta profundamente a las autoridades comunitarias, en vista de la falta de convergencia de una geopolítica energética en el seno de la Unión Europea que ni está ni se la espera, además de conseguir el tan deseado y ansiado avance hacia unas elecciones libres en el venidero 2024, punto de inflexión para restablecer la pérdida de los estándares democráticos que viene acuciando Venezuela en los últimos lustros. Por otra parte, el Palacio de Miraflores se aseguraría el levantamiento de algunas de las sanciones, al igual que el muy posible aumento de la popularidad de Nicolás Maduro. Si la mencionada situación culmina en un aumento de los intercambios comerciales, Venezuela tiene asegurado una relación fiable con la Unión Europea, pues esta no puede perder la oportunidad de aumentar su influencia y presencia diplomática en toda Latinoamérica, desplazando la intromisión de otros actores como Rusia y China.

No olvidar a la oposición

Todas estas nuevas iniciativas que recaen en Venezuela no pueden ser únicamente consecuencia de unas circunstancias en las que la logística petrolera se ha visto comprometida. Independientemente del reinicio de los diálogos en México, la comunidad internacional no puede olvidar la persecución a la que se ha visto sometida la oposición en los últimos años.

En su día, el líder de la oposición Juan Guaidó, tras su nombramiento como presidente interino por parte de la Asamblea Nacional de Venezuela recibió un importante apoyo de la Administración Trump que vio una valiosa ocasión para desalojar del poder a Nicolás

[16] «La UE informa de la prórroga de las sanciones contra Venezuela 15 días después de aprobarla», *Europapress*. 26 de noviembre de 2021. https://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-informa-prorroga-sanciones-contra-venezuela-15-dias-despues-aprobarla-20211126190816.html

Maduro. De igual forma, el Grupo de Lima, que con gran fuerza surgió en el año 2017, sostuvo a Juan Guaidó desde el inicio de la crisis institucional a comienzos del año 2019. Llegados a este punto y a pesar de los compromisos mostrados por parte de EE. UU. con la oposición venezolana, pero sobre todo con la figura de Juan Guaidó, parece que esta aventura llega a su fin. La voluntad de la Administración Biden de cooperar en materia energética y establecer un diálogo abierto con Maduro resulta contradictorio y contrapone la idea de legitimar y dialogar con un gobierno paralelo —el de la oposición— más todavía cuando se están produciendo profundas desavenencias dentro del grupo liderado por Juan Guaidó, que asisten a un final anunciado incluyendo el abandono de figuras relevantes en el seno de Voluntad Popular como Roberto Marrero —jefe de su gabinete— entre disputas por el liderazgo de la oposición[17], incluso anunciado una finalización pactada para el mandato de Juan Guaidó en el 2023.

Independientemente del nuevo rumbo que tome la oposición, una fractura interna en el seno de la coalición y más aún en torno a la figura de su líder no hace presagiar un futuro sostenido para dicho bloque de cara a las próximas elecciones presidenciales, en las que, por seguro, Nicolás Maduro llegará fuertemente reforzado, no solo por el impacto positivo del levantamiento de las sanciones gracias a la retoma de las deliberaciones con la oposición, sino por la legitimación indirecta que está obteniendo del aumento de los canales diplomáticos con las potencias y actores anteriormente mencionados.

Conclusión

Venezuela tiene una oportunidad histórica en el año 2023 para salir del ostracismo en el que ha estado inmersa en los últimos lustros. Los cambios geopolíticos acontecidos en Europa han provocado una aceleración en el diálogo entre actores del continente americano, concretamente entre EE. UU. y Venezuela cuyas relaciones atravesaban en los últimos años fuertes reticencias. La riqueza en hidrocarburos que tiene Venezuela supone un salvavidas no solo para la propia nación sino para otros cuyo suministro a ellos mismos y al mercado internacional supone un aliciente desde el punto de vista de la tan amenazada seguridad energética a nivel mundial.

[17] «Roberto Marrero renuncia a VP y dice qué partidos pondrán fin al interinato de Guaidó en 2023», *Alnavío*. 21 de octubre de 2022. https://alnavio.es/roberto-marrero-renuncia-a-vp-y-dice-que-partidos-pondran-fin-al-interinato-de-guaido-en-2023/

A nivel regional la elección de Gustavo Petro como presidente en la vecina Colombia supone un punto de inflexión y una oportunidad para restablecer unas relaciones congeladas, lo que además le supondrá un importante impulso para su reintegración en la esfera regional, circunstancia en la que podrá buscar en Gustavo Petro y en su nueva Colombia un actor vehicular para mencionado acometido. No es descartable que Estados Unidos busque en Colombia un actor para mantener su aproximación a Venezuela.

De igual forma la Unión Europea continuará muy interesada en el restablecimiento y la normalización de unas relaciones diplomáticas determinadas en los últimos años por la situación de los derechos humanos en Venezuela.

Si el Gobierno de Venezuela escucha y atiende las demandas de la oposición y mantiene en el tiempo los principios de consenso y diálogo mostrados en las conversaciones de México, no tendrá problema para abrirse un nuevo futuro con actores tan relevantes como son Estados Unidos, la Unión Europea y Francia a nivel internacional, y Colombia a nivel regional para aumentar su esfera de influencia. Una oportunidad que el Gobierno de Venezuela no puede dejar escapar siempre y cuando dé garantías a la comunidad internacional del respeto al proceso electoral de 2024, y el entendimiento de que sin un sistema democrático vinculante será imposible su regreso al orden internacional.

*Sergio Remacha Sanz**
Máster en liderazgo, diplomacia e inteligencia

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

18/2023 21 de febrero de 2023

Luis Suárez Tejerina

El empleo del «wargaming» en el proceso de obtención de recursos materiales de la defensa

El empleo del «wargaming» en el proceso de obtención de recursos materiales de la defensa

Resumen:

El proceso de obtención de recursos materiales de la defensa se caracteriza por la relevancia de las decisiones de adquisición, que permitirán la orientación de inversiones, capacidades industriales, desarrollo tecnológico y relaciones contractuales. En el proceso de toma de decisiones de adquisición se analizan estos aspectos para cada una de las alternativas que cumple con los requisitos técnico-operativos militares.

El análisis de dichos aspectos se encuentra limitado por la obtención de información fiable y relevante que apoye la decisión de adquisición. En este ámbito, las técnicas de apoyo a la toma de decisiones proporcionan resultados notables, pero carecen de la capacidad de experimentar las consecuencias de las posibles estrategias de obtención. Precisamente en el marco de la experimentación, herramientas como el *wargaming* pueden contribuir a la toma de decisiones.

Palabras clave:

Planeamiento militar, toma de decisiones, alternativa de obtención, escenarios de incertidumbre, calidad de la información.

*NOTA: Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión*** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Wargaming and Defense Acquisition

Abstract:

Acquisition process of material resources in the military relies on relevant procurement decisions: the outcome of the decision will promote investments, industrial capacities, technological development and contractual arrangements. Procurement decision-making considers these aspects for every alternative that complies with the technical and operative requirements.

The analysis of the aforementioned factors is limited by reliable and substantial information that supports the acquisition decision. Under these circumstances, decision techniques provide remarkable outcomes. Nevertheless, these technics do not allow testing of the alternatives of acquisition. In this arena, Wargames can support the decision-making process.

Keywords:

Military Planning, decision making, acquisition alternatives, unforeseeable scenario, information quality.

Introducción

Wargame outcomes are at best a plausible indication of what future outcomes may be.
MATTHEW B. CAFFREY[1]

En el planeamiento militar de la defensa, las necesidades de las fuerzas armadas para cumplir su misión se especifican en términos de capacidades militares. El proceso de obtención de recursos materiales tiene como finalidad satisfacer estas capacidades.

La Instrucción 67/2011[2] establece la obligatoriedad de estudiar las posibles vías de obtención que permitan satisfacer los requerimientos de capacidades militares. Las diferentes alternativas de obtención podrán ser la adquisición del sistema en el mercado, el desarrollo a nivel nacional o con otros socios tecnológicos, la modernización o la adquisición de derechos de explotación[3].

Para que la decisión de obtención sea acertada, se debe comprender el problema, y, por tanto, resulta imprescindible disponer de información fiable en el momento apropiado[4]. La selección de la alternativa de obtención más adecuada comienza con el acopio de información y prosigue con la interpretación de esta por analistas expertos en cada materia, la aplicación de técnicas de apoyo a la toma de decisiones y la revisión de la decisión adoptada[5].

[1] «Los resultados de los juegos de guerra son, en el mejor de los casos, una indicación plausible de un desenlace futuro» (CAFFREY, Matthew B. *On Wargaming: How Wargames have shaped history and how they may shape the future.* Naval War College Press, Newport [Rhode Island], 2019, p. 275). (La traducción es del autor del artículo).
[2] La «Instrucción 2/2011, de 27 de enero, del secretario de Estado de Defensa, por la que se regula el proceso de planeamiento de los recursos financieros y materiales» establece el marco general de actuación para el planeamiento de recursos materiales (Boletín Oficial de Defensa [BOD], n.º 26, 8 de febrero de 2011). Por otro lado, la «Instrucción 67/2011, de 15 de septiembre, del secretario de Estado de Defensa, por la que se regula el proceso de obtención de recursos materiales» establece el procedimiento para el análisis de alternativas de adquisición y la decisión de adquisición (BOD, n.º 189, de 27 de septiembre de 2011).
[3] SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMAS. *Preparación y autorización de la alternativa de obtención* (versión 4). Dirección General de Armamento y Material, Secretaría de Estado, Ministerio de Defensa, 21 de octubre de 2021.
[4] AMAYA, Jairo. *Toma de decisiones gerenciales: métodos cuantitativos para la administración* (2.ª ed.). Ecoe Ediciones, Bogotá, 2010. Disponible en: https://elibro.net/es/ereader/universidadcomplutense/69113?page=1 [consulta: 15/12/2021].
[5] DEVELOPMENT, CONCEPTS AND DOCTRINE CENTRE (UNITED KINGDOM MINISTRY OF DEFENCE). *Read Teaming Handbook* (3.ª ed.). LCSLS Headquarters and Operations Centre, Forms and Publication Section, Bicester, 2021. Disponible en: www.gov.uk/mod/dcdc [consulta: 16/1/2022].

Los requisitos técnico-operativos y los costes de adquisición y sostenimiento constituyen elementos de información que se han de analizar para cada alternativa de obtención viable. Los escenarios de restricciones presupuestarias, los condicionantes de índole política o la incertidumbre en relación con las capacidades industriales o el desarrollo tecnológico[6] introducen limitaciones a la decisión sobre la alternativa más apropiada.

En el contexto de la toma de decisiones, el empleo de herramientas de simulación y modelos matemáticos aporta elementos de ayuda al proceso. Estas técnicas se orientan a mitigar las incertidumbres mencionadas. No obstante, no pueden proporcionar un factor diferenciador para la evaluación de las opciones de obtención: la experimentación[7]. En este campo, herramientas como el *wargaming* permiten contrastar la conveniencia de la aplicación de diferentes estrategias. En consecuencia, en la toma de decisiones de adquisición, este podría ser de utilidad para mitigar las consabidas limitaciones.

El proceso de toma de decisiones y la determinación de obtención de recursos materiales

En el proceso de toma de decisiones (fig. 1), la obtención de la información adecuada es esencial para dotar de elementos de juicio cuantitativos y cualitativos el correspondiente análisis[8]. Para cumplir esta premisa, la información debe tener calidad, característica que radica en la credibilidad de la fuente y en la claridad y cantidad de las evidencias[9]. Además, la información debe proporcionar la confirmación de una ventaja tecnológica:

[6] HARPER, Jon. «Defense Industry could see another wave of mergers, acquisitions», *National Defense Industrial Association's Business & Technology Magazine.* 2 de febrero de 2021. Disponible en: https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2021/2/2/defense-industry-could-see-another-wave-of-mergers-acquisitions.

[7] BAUTISTA-VALHONDO, Joaquín. *Modelos y herramientas de decisión*. Dextra Editorial, Madrid, 2010. Disponible en: https://elibro.net/es/ereader/universidadcomplutense/157228?page=1

[8] UNITED KINGDOM MINISTRY OF DEFENCE. *Understanding and Decision-making (Joint Doctrine Publication 04)* (2.ª ed.). 2016. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/584177/doctrine_uk_understanding_jdp_04.pdf [consulta: 6/1/2022].

[9] En este sentido, para cada supuesto se debe evaluar el nivel de confidencia en base a las evidencias aportadas. Asimismo, se deben identificar aquellos casos en que la evidencia queda invalidada y ocasiona un impacto, que también habrá que analizar *(idem).*

«Perhaps war and business are most similar in that, in both you need an edge»[10]. En definitiva, la información es apropiada si resulta fiable y relevante.

Figura 1. El proceso de toma de decisiones
Fuente. Elaboración propia.

Este proceso no está aislado de los actores que participan de cada una de las etapas anteriores, pues estos pueden introducir un componente de arbitrariedad en la toma de decisiones[11]. La capacidad de influencia que pueden ejercer se encuentra condicionada por la etapa del proceso y la jerarquía del actor, así como por la estrategia de pensamiento aplicada: esta estrategia depende de factores como la técnica de dirección o el tiempo y la información disponibles[12]. En el diagrama inferior se muestran diferentes estrategias de pensamiento orientadas a la toma de decisiones en función de los factores citados (fig. 2).

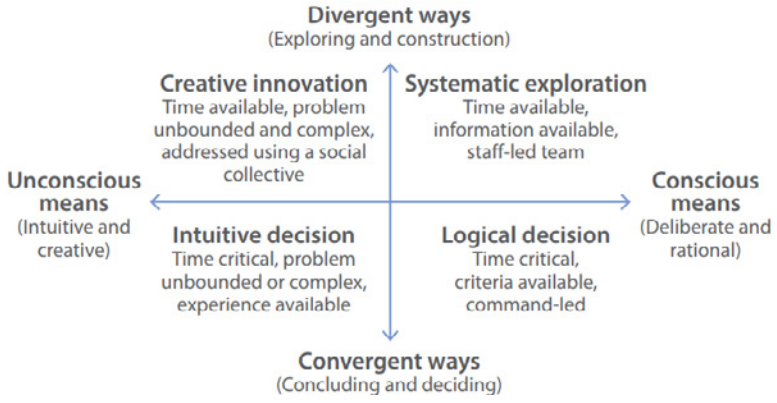


Figura 2. Marco conceptual de pensamiento aplicado a la toma de decisiones
Fuente: UNITED KINGDOM MINISTRY OF DEFENCE. *Op. cit,* 2016.

[10] CAFFREY, Matthew B. *Op. cit.,* p. 364.
[11] De esta forma, documentos doctrinales como el *UK Joint Doctrine Publication 04* identifican diferentes estrategias de pensamiento aplicables en función de la situación.
[12] UNITED KINGDOM MINISTRY OF DEFENCE. *Op. cit.,* 2016.

La determinación de obtención de un determinado recurso material constituye un complejo ejercicio de toma de decisiones. La decisión de obtención condiciona las siguientes etapas del proceso: desde el desarrollo o la adquisición del recurso hasta la baja definitiva, pasando por su producción y vida en servicio.

Las decisiones de adquisición en los ámbitos empresarial y militar se enfrentan a desafíos en relación con los plazos prolongados de desarrollo de producto, los costes de adquisición y los ciclos de vida significativos, así como a riesgos técnicos y de programación[13]. Además, los procesos de toma de decisiones en los sistemas de adquisición militares se caracterizan por una mayor complejidad: las decisiones de obtención deben considerar variables adicionales como los adversarios y la efectividad de las futuras capacidades, el grado de operatividad de los nuevos sistemas, el escrutinio de decisiones de la administración militar y del poder político y la necesidad de mantener la ventaja tecnológica[14].

En cuanto al planeamiento de la defensa, en el marco del proceso de adquisiciones se dispone de un periodo de estudio de cada una de las opciones de obtención de recursos materiales. A tal efecto se realiza un trabajo estructurado de análisis y valoración de los elementos que componen cada posible opción por parte de grupos de trabajo especializados[15]. Por lo tanto, se puede considerar la exploración sistemática como modelo de pensamiento aplicado a la toma de decisiones en el proceso de determinación de obtención de recursos materiales.

Finalmente conviene remarcar que la mencionada influencia de los actores en el proceso desestima una acción arbitraria y deliberada de los mismos. Es decir, se considera que se aplican códigos de conducta y buenas prácticas[16].

---

[13] BURK, Roger C. y PARNELL, Gregory S. «Portfolio Decision Analysis: Lessons from Military Applications, *Portfolio Decision Analysis*. Junio de 2011, pp. 333-357. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/226378345_Portfolio_Decision_Analysis_Lessons_from_Military_Applications [consulta: 29/8/2021].

[14] Además de la citada ventaja tecnológica, se ha de considerar que los sistemas militares deben operar en todos los dominios físicos: «They operate in every physical environment: land, sea, air, space, and cyberspace» *(idem).*

[15] «Instrucción 67/2011, de 15 de septiembre, del secretario de Estado de Defensa, por la que se regula el proceso de obtención de recursos materiales», Boletín Oficial de Defensa (BOD), n.º 189, 27 de septiembre de 2011

[16] A este respecto, el Ministerio de Defensa dispone de un código ético y de conducta personal en relación con la función de compras, que es aplicable tanto al personal con responsabilidad en ella como a la empresa contratada para la prestación de servicios o productos («Instrucción 23/2020, de 4 de junio,

Wargames y planeamiento militar

Los *wargames* son herramientas que permiten explorar diferentes estrategias en supuestos escenarios futuros. Por su finalidad, se utilizan para el adiestramiento y desarrollo de habilidades, así como para la toma de decisiones[17].

Las primeras descripciones de *wargames* datan del 2300 a. C. en China y del 2000 a. C. en Egipto. Estos juegos de estrategia eran utilizados por los gobernantes, aunque se descubrirá que en la antigua Grecia también los empleaban las élites. Su origen está unido al nacimiento y desarrollo de las primeras civilizaciones. En consecuencia, su aparición se produce en espacios geográficos distantes. Los *wargames* originarios de China se expandieron a Corea y posteriormente a Japón, donde fueron renombrados. En Europa este fenómeno se produjo en dos periodos diferenciados: en torno al 800 d. C. se expandió una versión de *wargame* más elaborada, menos abstracta, originaria de la India, que trescientos años más tarde coexistiría con *wargames* tradicionales importados a partir de las incursiones vikingas[18].

En torno al 1400 se desarrolla el conocido juego del ajedrez, en el cual el posicionamiento y los movimientos del oponente resultan visibles. El ajedrez nace como una evolución de los juegos de estrategia. En concreto, se puede considerar una variación del *wargame* originario de la India[19,20].

A partir de 1660, surgirá en Europa una segunda generación de *wargames* que introducirá la simulación de los movimientos, la atrición e incluso de la logística. Su verdadero origen se ubica en Prusia, toma como base el ajedrez y se introducen elementos adicionales como mapas y cartas, con lo que se avanza en el campo de la simulación. En el Reino Unido, se emplearán barcos y cartas en la simulación de batallas con el objeto de analizar elementos como la potencia de combate y la vulnerabilidad[21].

---

del secretario de Estado de Defensa por la que se aprueba el código ético y de conducta del personal relacionado con la función compras en el Ministerio de Defensa».

[17] CAFFREY, Matthew B. *Op. cit.*

[18] *Idem.*

[19] BOSCH, Albin. «Historia del ajedrez». 16 de julio de 2013. Disponible en: https://www.albinabosch.com/blog/historia-del-ajedrez/?msclkid=e67458e0b33e11ec95757c23eab611fe [consulta: 3/1/2022].

[20] Algunos autores como Duncan Forbes y Jon Peterson postulan el origen oriental del ajedrez. Esta posición es rebatida en *El ajedrez: investigaciones sobre su origen* (L'avens, Barcelona, 1890) por José Brunet y Bellet, quien además realiza una crítica de investigaciones precedentes que excluyen diversas regiones.

[21] CAFFREY, Matthew B. *Op. cit.*

Una tercera generación se desarrolla de nuevo en Prusia, donde se producirán importantes avances hacia lo que se puede considerar *wargaming* moderno: a diferencia del ajedrez y las variantes anteriores de *wargames,* los jugadores no dispondrán de una completa visibilidad del oponente y un árbitro transferirá los movimientos al terreno de juego. Se perfecciona la simulación con la incorporación de elementos en tres dimensiones y mapas topográficos. Junto al instrumento militar, se introduce primero el poder político y progresivamente se desarrollan juegos en los que intervienen el resto de los poderes[22].

Esta última generación se ha popularizado y su empleo se ha extendido al ámbito empresarial: en 1957 la American Management Association desarrolló el primer *business wargame,* de aplicación a los procesos de decisión relacionados con la comercialización de un determinado producto y la evolución del mercado en el medio plazo[23].

En el diagrama siguiente se disponen las generaciones de *wargames* tratadas, con una indicación de sus fechas aproximadas y lugares de aparición (fig. 3).

[22] En la década de 1960 la empresa estadounidense Raytheon Corporation desarrolla el *wargame* conocido como TEMPER (acrónimo de «Technological, Economic, Military, and Political Evaluation Routine», que sería empleado para la enseñanza en estudios de defensa *(idem)*.
[23] SCHWARZ, 2009.

Figura 3. Evolución histórica de los *wargames*
Fuente. Elaboración propia a partir de *On Wargaming: How Wargames have shaped history and how they may shape the future* (Caffrey, 2019).

En cuanto a sus elementos constitutivos, un *wargame* debe contemplar unos objetivos y una finalidad. Estos componentes son esenciales para el diseño del marco geográfico y la situación estratégica, que han de proporcionar condiciones que permitan alcanzarlos. Asimismo, es imprescindible diseñar el escenario, es decir, la narrativa que sustenta el ejercicio y apoya la consecución de los objetivos. Estos elementos constituyen la simulación del juego. En este sentido, los datos y la disponibilidad de fuentes son también clave para la simulación y, por tanto, para la ejecución de un diseño adecuado[24].

A partir de la definición de *wargame* se extraen elementos adicionales: los propios jugadores y sus decisiones. En relación con este proceso de toma de decisiones, resulta imprescindible disponer de un procedimiento reglado de adjudicación de resultados. En

[24] DEVELOPMENT, CONCEPTS AND DOCTRINE CENTRE (UNITED KINGDOM MINISTRY OF DEFENCE). *Wargaming Handbook.* LCSLS Headquarters and Operations Centre, Forms and Publication Section, Bicester, 2017. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/641040/doctrine_uk_wargaming_handbook.pdf [consulta: 27/7/2021].

consecuencia, será necesario contar con expertos que asistan la preparación del juego e incluso el proceso de adjudicación[25].

En el campo militar resulta fundamental utilizar una herramienta para explorar y comparar las posibles acciones del enemigo con las propias. El empleo del *wargaming* en el planeamiento militar es esencial. Sin embargo, no permite determinar el futuro devenir de las operaciones, ya que cualquier enfrentamiento está condicionado por factores de muy diversa naturaleza: la meteorología, el apoyo del pueblo, la voluntad de vencer o incluso un hecho fortuito pueden cambiar el signo de una contienda. Lo que sí puede proporcionar el *wargaming* al planeamiento es una ventaja discreta: la historia demuestra que incluso un superior entrenamiento, la tecnología o los efectivos[26] son ventajas que no siempre conducen a una victoria[27].

Para determinar la efectividad del empleo de esta herramienta, sería necesario partir del supuesto de que los factores mencionados se mantienen invariables en el devenir del conflicto armado. Ahora bien, lo ideal sería que ninguno de ellos proporcionara una ventaja definitiva a uno de los adversarios. Bajo estas premisas y realizando un análisis de conflictos en los que se ha empleado profusamente el *wargaming,* autores como Matthew B. Caffrey han llegado a la conclusión de que esta herramienta puede ofrecer una ventaja limitada en duración y calidad, pero en ningún caso una predicción de los acontecimientos futuros[28,29].

Lo que sí puede ofrecer son elementos de juicio derivados del análisis de las diferentes líneas de acción plausibles entre los oponentes y resultados asociados. No obstante, se debe considerar que las decisiones de los mismos jugadores pueden diferir respecto de

[25] *Idem.*
[26] Entre los exponentes de esta superioridad en cuanto a entrenamiento, capacidades y tecnología, se puede citar por orden a Esparta, Atenas y EE. UU. Sin embargo, estas ventajas no siempre fueron determinantes para la victoria y no bastaron para evitar la derrota en las Termópilas, el Peloponeso y Vietnam respectivamente (CAFFREY, Matthew B. *Op. cit.*).
[27] *Idem.*
[28] *Idem.*
[29] Perla y McGrady destacan la influencia de la narrativa en el resultado del juego. Esta viene determinada por los diseñadores y por las decisiones tomadas por parte de los jugadores. Los autores hablan así de una narrativa presentada y otra construida. Se plantea, por consiguiente, una limitación a la representación fidedigna de sucesos futuros, al considerarse el impacto en las decisiones que la propia narrativa puede invocar en los jugadores (cfr. PERLA, Peter P. y MCGRADY, Ed. «Why wargaming Works», *Naval War College Review,* vol. 64, n.º3. 2011, pp. 111-130. Disponible en: https://login.bucm.idm.oclc.org/login?url=https://www.proquest.com/scholarly-journals/why-wargaming-works/docview/868176533/se-2?accountid=14514 [consulta: 22/1/2022]).

aquellas que tomarían en una situación real. Este efecto adverso está asociado al desempeño de la adjudicación, es decir, a la apropiada conducción de las situaciones y circunstancias que se presentan a los participantes durante el desarrollo del juego[30].

Asimismo, la historia ha permitido probar que los *wargames* resultan útiles en la toma de decisiones de adquisición, en la comprobación de nuevos conceptos y tecnología y en el desarrollo y entrenamiento individual. La principal ventaja que proporcionan los *wargames* se deriva de la rápida evaluación de diferentes estrategias propias y del adversario: «Wargaming can speed up maturation while not facilitating the maturation of enemy counters»[31].

También en el ámbito del desarrollo tecnológico (militar), autores como Vikram Mittal y Andrew Davidson proponen el empleo de *wargames* para evaluar el contexto operacional del sistema e incorporar así las variaciones necesarias para afrontar nuevos escenarios.

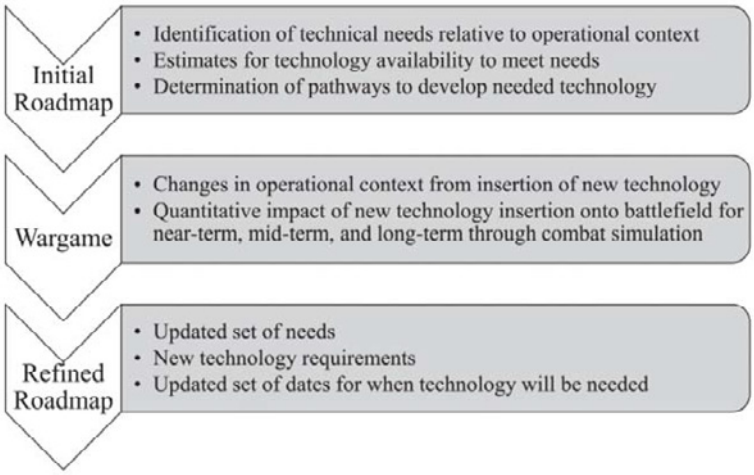


Figura 4. Principales hitos en la aplicación del *wargaming* al desarrollo tecnológico según Vikram Mittal y Andrew Davidson
Fuente. MITTAL, Vikram y DAVIDSON, Andrew. «Combining wargaming with modeling and simulation to project future military technology requirements», *IEEE Transactions on Engineering Management,* vol. 68, n.º 4. 2021, pp. 1195-1207. Disponible en: https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/9184821

[30] DOWNES-MARTIN, Stephen. «Adjudication», *Naval War College Review,* vol. 66 , n.º 3. 2013, artículo 6. Disponible en: https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol66/iss3/6 [consulta: 21/1/2022].
[31] CAFFREY, Matthew B. *Op. cit.,* p. 288.

En definitiva, los *wargames* resultan esenciales en el planeamiento militar. La efectividad de su empleo está determinada por los factores de diseño, la adjudicación, los jugadores y la elección de un tipo de *wargame* adecuado al objetivo perseguido.

Limitaciones del proceso obtención: el *wargaming* como herramienta de ayuda a la decisión

El proceso de obtención de la defensa se inicia con la identificación de las alternativas que pueden satisfacer una necesidad operativa. En la etapa de previabilidad operativa, se seleccionan las alternativas más viables a partir de una evaluación técnico-operativa[32]. En la siguiente etapa, se detallan los requisitos de la solución operativa[33]. A continuación, en la etapa de determinación de la alternativa de obtención se analizan los elementos de cada una de las opciones y se selecciona la más apropiada, considerándose: los aspectos industriales, la influencia de los aspectos competitivos de mercado, los aspectos tecnológicos, los aspectos medioambientales, las iniciativas, proyectos y programas en organizaciones internacionales, los posibles acuerdos de cooperación industrial, los aspectos logísticos, los plazos de obtención, el impacto económico, los costes, la financiación y la contratación[34].

En la etapa de determinación de la alternativa de obtención, las actividades de análisis precisan de información fiable y relevante. En los casos en que se presentan carencias o limitaciones de información se generan riesgos que pueden condicionar la decisión de obtención. ¿Qué limitaciones están relacionadas con la obtención de la información?

[32] El sistema de adquisiciones de defensa estadounidense se define en función de la evaluación de la efectividad. Su análisis de rendimiento comprende tanto las capacidades de cada alternativa como los efectos sobre el cumplimiento de la misión (OFFICE OF THE DIRECTOR, COST ASSESSMENT AND PROGRAM EVALUATION [UNITED STATES OF AMERICA]. «DoD Instruction 5000.84, Analysis of Alternatives». 4 de agosto de 2020. Disponible en: https://www.esd.whs.mil/DD/ [consulta: 20/3/2022]).
[33] La «Instrucción 67/2011, de 15 de septiembre, del secretario de Estado de Defensa, por la que se regula el proceso de obtención de recursos materiales» define en su artículo 6 como solución operativa o funcional «el conjunto de requisitos formulados en términos operativos o funcionales, técnicos, logísticos y físicos que deben cumplir los recursos materiales a obtener» (BOD, n.º 189, 27 de septiembre de 2011).
[34] Asimismo, se abordan cuestiones estratégicas y de soberanía en el estudio de los aspectos industriales y de los aspectos tecnológicos. Tanto en los anteriores estudios como en el de cooperación industrial se han de identificar riesgos, considerando, entre otros elementos, las políticas y restricciones remarcadas en el documento de necesidad operativa *(idem)*.

- *La incertidumbre tecnológica.* La búsqueda de la ventaja tecnológica sobre los adversarios implica apostar por el desarrollo de tecnologías disruptivas. Así, la implementación de capacidades se encuentra limitada por la necesaria madurez tecnológica que permitan alcanzar estas.
- *La incertidumbre política.* Los sistemas complejos integran alta tecnología sometida a controles de exportación y posibles restricciones de empleo en determinados escenarios.
- *La incertidumbre industrial.* La capacidad industrial del fabricante del sistema o equipo puede condicionar los plazos de entrada en servicio y, en último término, la cancelación del programa de adquisición.
- *La incertidumbre financiera.* Las considerables inversiones que se afrontan en los programas de armamento se encuentran condicionadas por la existencia de estabilidad presupuestaria y certidumbre financiera.

En los casos en que se presenten las incertidumbres anteriores, resultará apropiado realizar una nueva estimación del desempeño operativo de la alternativa afectada. Es decir, las carencias de información en la etapa de determinación impactan en la anterior etapa de previabilidad operativa.

Una vez identificadas las limitaciones en la toma de decisiones del proceso de obtención de la defensa, cabe cuestionarse si el empleo del *wargaming* puede constituir una técnica de ayuda efectiva. Se trata entonces de identificar tipologías de *wargaming* aplicables a la toma de decisiones y que contengan elementos reproducibles en el proceso de obtención, concepto que podemos denominar viabilidad. A continuación, se analizará la eficacia de los *wargames* seleccionados, característica que vendrá determinada por la fiabilidad y relevancia de la información que proporcionan para la toma de decisiones.

Con respecto a su viabilidad, se identifican los siguientes tipos de *wargames:*

- *Planning (course of action) wargames.* De empleo en la verificación de estrategias de acción propias en relación con aquellas del adversario.
- *Business wargames*. De utilidad en el análisis de las estrategias o líneas de acción en relación con posibles escenarios futuros.

Considerando las características de los *wargames* aplicables al proceso de obtención y las limitaciones identificadas en los diversos análisis de información, es posible asociarlas según se muestra en la tabla a continuación (tabla 1).

Tabla 1. Cuadro resumen de los *wargames* aplicables al proceso de obtención y posibles limitaciones en distintos análisis de información para la toma de decisiones

Etapa	**Análisis**	**Carencia o limitación de información**	**Riesgo**	***Wargame***
Previabilidad operativa	Aspectos operativos	- Evaluación operativa - Limitaciones de empleo	- Carencia de capacidades - Restricciones de uso	*Planning*
Determinación alternativa	Aspectos industriales	Estimación de capacidades industriales	Incumplimiento de requisitos	*Business*
	Aspectos tecnológicos	- Aparición de nuevas tecnologías - Estimación de capacidades I+D+i (tecnologías o procesos de fabricación críticos)	- Obsolescencia - Incumplimiento de requisitos	*Business*
	Aspectos logísticos	Seguridad del suministro durante ciclo de vida	Carencia de repuestos	*Business*
	Aspectos financieros	Incertidumbre financiera	Cancelaciones o retrasos	*Business*

Fuente. Elaboración propia.

Respecto a su eficacia, los *wargames* identificados pueden proporcionar información relevante para el proceso de toma de decisiones, ya que permiten experimentar el comportamiento de las alternativas de obtención en posibles escenarios futuros en los ámbitos financiero, tecnológico, industrial o político. No obstante, en lo concerniente a la fiabilidad de la información obtenida a partir del *wargaming,* se debe considerar que la conducción del juego, el diseño y las circunstancias o eventos simulados pueden condicionarla. Es decir, la fiabilidad dependerá de la objetividad de los datos utilizados para la construcción del juego y de la experiencia del personal que efectúa la adjudicación de resultados.

Para determinar la eficacia de un *wargame* se deberá evaluar su fiabilidad. Esta se puede estimar considerando la objetividad de los datos utilizados. Es decir, se trata de valorar el grado de certidumbre de los supuestos que plantea el juego. Por lo tanto, para mitigar el impacto en la fiabilidad de los resultados, se habrá de seleccionar personal experto en la adjudicación. Además, se tendrá que determinar la probabilidad de ocurrencia de cada

situación y escenario futuro previstos. El cálculo de esta probabilidad se efectúa en consideración de la objetividad de los datos disponibles, estimación que permite ponderar la fiabilidad de los resultados.

En relación con la citada certidumbre de supuestos, es posible aplicar técnicas de exploración de escenarios[35] tomando en consideración factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos, legales o medioambientales.

Conclusiones

En el proceso de obtención de recursos materiales de la defensa, la selección de la alternativa de obtención más apropiada comienza con el acopio de información y prosigue con el análisis de la misma, la aplicación de técnicas de decisión y la ratificación formal de la decisión.

La decisión sobre los recursos materiales se encuentra condicionada por la disponibilidad de información fiable y relevante que permita análisis financieros, tecnológicos, industriales, logísticos y operativos apropiados. La incertidumbre generada por los vacíos de información limita el análisis de alternativas al condicionar las previsiones sobre los requisitos que se alcanzarán a partir de una de ellas. En este contexto, herramientas como el *wargaming* pueden proporcionar resultados relevantes para la toma de decisiones.

En lo concerniente a la relevancia de la información que su empleo puede proporcionar, el *wargaming* permite comprobar la validez de las estrategias elaboradas para afrontar un hipotético escenario futuro de naturaleza financiera, tecnológica, industrial o política. Esta forma de experimentación conforma una característica diferencial respecto a otras herramientas de apoyo a la toma de decisiones.

En cuanto a la fiabilidad de la información que se puede obtener mediante el *wargaming,* se presentan limitaciones asociadas al constructo del juego. La objetividad de la información recopilada a partir de este tipo de herramientas se encuentra condicionada

[35] Técnicas como el *cone of plausability* y el *alternative future analysis* permiten reproducir escenarios en función de estos factores (DEVELOPMENT, CONCEPTS AND DOCTRINE CENTRE [UNITED KINGDOM MINISTRY OF DEFENCE]. *Op. cit.,* 2021).

por el procedimiento de adjudicación (conducción del juego) y el diseño del marco (situación geográfica o estratégica) y del escenario (eventos o circunstancias).

Consecuentemente, los *wargames* no suprimen la incertidumbre sobre los aspectos financieros, tecnológicos, industriales o políticos. Tampoco determinan el comportamiento operativo de una alternativa de obtención. Lo que sí pueden ofrecer los *wargames* al proceso de obtención de recursos materiales es la ventaja de experimentar las consecuencias de la elección de una alternativa de obtención. Este beneficio se encuentra condicionado por una apropiada organización y dirección del juego y por la objetividad de los datos disponibles.

*Luis Suárez Tejerina**
Teniente coronel del Ejército del Aire, DEM

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

19/2023 23 de febrero de 2023

Rafael José de Espona

Acción estratégica de la defensa sobre el ámbito cognitivo: los centros de gravedad del ámbito cognitivo

Acción estratégica de la defensa sobre el ámbito cognitivo: los centros de gravedad del ámbito cognitivo

Resumen:

La Doctrina de Comunicación Estratégica (STRATCOM) de 2021 enmarca la acción militar sobre el ámbito cognitivo a partir de la consideración específica de este como uno de los dominios que describe la Doctrina para el Empleo de las Fuerzas Armadas desde 2018. Debido a la intangibilidad y la condición etérea del ámbito cognitivo, para la planificación estratégica de la acción de la defensa sobre él, el primer punto que se debe dilucidar es la delimitación estructurada del mismo y la identificación de sus elementos principales. Para ello, es preciso acometer un proceso analítico de acotación y configuración del ámbito cognitivo mediante el desarrollo y aplicación del concepto militar de centro de gravedad concretando sus tipologías, así como su uso, en el planeamiento estratégico militar y considerando las diversas modalidades de guerra cognitiva susceptibles de ser llevadas a cabo.

Palabras clave:

Ámbito cognitivo, centros de gravedad, planeamiento estratégico militar, guerra cognitiva, STRATCOM.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Rafael José de Espona

Strategic Action of Defence on the Cognitive Domain: the Centers of Gravity of the Cognitive Domain

Abstract:

The Doctrine of Strategic Communication (STRATCOM) provides the framework for military action in the Cognitive Domain, considering this as one of the specific dimensions described by the Doctrine for the Employment of Armed Forcess. Due to intangibility and ethereal characteristics of the Cognitive Domain, for strategic planning of Defence action over Cognitive Domain, the first matter of clearification is to shape its structure and to identify its key elements. For that purpose, it is necessary to undertake an analytical process of narrowing and setting the Cognitive Domain through developing the military concept of Center of Gravity applied to it, specifying its typology in concrete, as well its employment in the strategic military planning, considering different modalities of Cognitive Warfare that are subject to be implemented.

Keywords:

Cognitive Domain, Centers of Gravity, military strategic planning, cognitive warfare, STRATCOM.

Introducción

La Doctrina de Comunicación Estratégica (PDC-10 EMAD 2021) —denominada por su acrónimo inglés STRATCOM— enmarca la acción militar sobre el ámbito cognitivo a partir de la consideración específica de este como uno de los dominios que describe la Doctrina para el Empleo de las Fuerzas Armadas (PDC-01 EMAD 2018). Con la promulgación de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional 2021, la cual incorpora su mención, la acción del Estado sobre el ámbito cognitivo desde el sistema de seguridad nacional encuentra un contexto normativo estructurado.

En cuanto al proceso del planeamiento estratégico militar, partimos de la clásica definición de *centro de gravedad* formulada por Von Klausewitz[1], concebida para el ámbito físico, por lo que deviene necesario aplicarla en concreto al ámbito cognitivo.

El ámbito cognitivo, en tanto dimensión consubstancial a la realidad humana, se ha configurado de forma compleja y con una mutabilidad dinámica de gran volatilidad, debido a la moderna proliferación a escala global de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC), los dispositivos y las técnicas neurocientíficas, con un alcance virtualmente universal, vinculado en gran parte al ciberespacio.

El ámbito cognitivo es difuso y difícil de delimitar y abordar analíticamente por cuanto es etéreo, intangible y fácilmente mutable. A mayor abundamiento, en el ámbito cognitivo se presenta una superabundancia de contenidos, procesos de transmisión de informaciones y actos comunicativos, saturados por la profusión de intervenciones de origen telemático. Así, cabe afirmar una analogía con la fenomenología presente en el ámbito físico respecto de lo que Nieto califica como *congestión* —sin olvidar el fuego amigo— en el espectro electromagnético[2].

La acción de comunicación estratégica es especialmente propicia a ser instrumento de las técnicas de guerra híbrida y de campañas de influencia. De esta manera, la superioridad militar sobre el ámbito cognitivo puede tanto conducir a la victoria en la campaña como generar un determinado estado general en aquel que propicie la acción del Estado en sentido defensivo u ofensivo.

[1] KLAUSEWITZ, Karl von. *Vom Kriege*. Berlín, 1832.
[2] NIETO FERNÁNDEZ, José Ignacio. «La capacidad de disuasión estratégica de las operaciones electromagnéticas» (Documento Marco, n.º 4). IEEE, 15 de marzo de 2021.

Precisamente por el mencionado carácter de intangibilidad y la condición etérea, consideramos que el primer punto que se debe dilucidar respecto de la acción de la defensa sobre el ámbito cognitivo consiste en la delimitación estructurada del mismo y en la identificación de sus elementos principales.

En consecuencia, el propósito del presente estudio consiste en abordar la acotación y estructuración del ámbito cognitivo mediante el desarrollo del concepto militar de *centro de gravedad* aplicado al mismo, concretando su tipología y su aplicación al planeamiento estratégico militar y considerando las múltiples formas de guerra cognitiva que pueden ser llevadas a cabo mediante la función STRATCOM.

Consideraciones preliminares sobre la estructuración del ámbito cognitivo

En los últimos años, se viene señalando crecientemente la importancia de prepararse ante los ataques cognitivos no solo en términos defensivos, sino de conciencia situacional y resiliencia, como se ha subrayado desde la comunidad de pensamiento estratégico de la OTAN[3]. Para abordar la problemática inherente a este reto, partimos de la definición formal y del alcance del ámbito cognitivo que constan en la PDC 01-2018 (n.º 308): «Ámbito intangible inherente al ser humano, considerado de forma individual, socializada u organizada, y es consustancial a su capacidad de juicio y toma de decisiones. Este ámbito alcanza a las voluntades de todas las personas afectadas por el conflicto y a los sistemas de inteligencia artificial, por lo que impregna al resto de ámbitos». El espacio de las operaciones se delimita así mediante los elementos básicos que estructuran el ámbito cognitivo, que sintetizamos en actores —activos o pasivos (audiencias)[4]—, centros de gravedad, vectores, contenidos —entre los que sobresalen

[3] ARONHIME, Lawrence y COCRON, Alexander (sup.). *Countering cognitive warfare: awareness and resilience.* Johns Hopkins University / Imperial College London, 20 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/05/20/countering-cognitive-warfare-awareness-and-resilience/index.html?utm_medium=email&utm_campaign=NATO%20Review%20Cognitive%20warfare&utm_content=NATO%20Review%20Cognitive%20warfare+CID_25f1bd69d6abba848469c331f33ac46f&utm_source=Email%20marketing%20software&utm_term=Countering%20cognitive%20warfare%20awareness%20and%20resilience

[4] En cuanto a las audiencias, estas han de ser debidamente segmentadas de acuerdo con sus caracteres, con la asignación de contenidos cognitivos (narrativas) que les sean destinados y con los efectos que se pretende generar en cada una de ellas. Dicha segmentación puede seguirse en base a criterios diversos como el bagaje cultural, las actitudes, las creencias o los comportamientos, la credibilidad de los mensajes y las preferencias por determinados canales, medios de comunicación y estilo de vida.

las narrativas, además de otros componentes no semánticos (como la música)[5]— y los efectos. Se plantea frecuentemente la problemática de atribución de los vectores cognitivos —señalada por Pamment y Smith—[6] de manera similar a lo que acontece en el ciberespacio.

El ámbito cognitivo presenta interacciones intrínsecas con los demás ámbitos, entre los que destaca —por volumen y rapidez de la información, que no por calidad— el ámbito cibernético, lo cual lo hace proclive a múltiples maniobras de desinformación masiva sobre la población[7]. No obstante, existe un excesivo énfasis sobre la correlación con el ciberespacio, el cual, aunque permite la máxima velocidad y volumen de datos, no es el único soporte de información, ni necesariamente prevalente (especialmente en cuanto a segmentos de élite). Por ello, la limitación del espectro del ámbito cognitivo al ámbito cibernético es un error conceptual, puesto que el ámbito cognitivo interacciona con el físico con mayor trascendencia en muchos aspectos. Así, cabe considerar cuestiones como la potencia de los efectos cognitivos generados por escuelas de pensamiento, medios *mainstream,* agencias de noticias, productoras y creadores de contenidos informativos o de entretenimiento.

Por otra parte, a la luz de la moderna eclosión del denominado internet de los cuerpos (IoB)[8], han de considerarse novedosas cuestiones derivadas de la interacción entre los ámbitos cibernético y cognitivo, como las relacionadas con la biotecnología cognitiva. Según ha expuesto Aronhime:

> «Cognitive Biotechnology (CBT) is the ability for technology to enhance and improve human thinking, sensing, coordinating, and acting upon the physical and societal environment. With CBT, our effectiveness —normally constrained by the limits of human physiology— can now be extended and augmented by biophysical,

[5] JUSLIN, Patrik y VASTFJALL, Daniel. «Emotional responses to music: The need to consider underlying mechanisms», *Behavioral and Brain Sciences*, n.º 31. 2008, pp. 559-621.
LOVEGROVE, Kitty. «The acoustic world on influence: How Musicology illuminates Strategic Communications», *Defence Strategic Communications*, vol. 5. Otoño de 2018, pp. 13-49.
[6] PAMMENT, James y SMITH, Victoria. *Attributing Information Influence Operations. Identifying those responsible for malicious behaviour online.* NATO Strategic Communications Centre of Excellence, Riga, 2022, pp.15-22.
[7] CCN-CERT. *Desinformación en el ciberespacio*. CCN-CERT / BP 13, febrero de 2019.
NATO STRATCOM CoE-SINGULAREX. *The Black Market for Social Media Manipulation.* NATO Strategic Communications Centre of Excellence, Riga, 2018.
[8] LEE, Mary Lee *et al. The Internet of Bodies. Opportunities, Risks, and Governance*. RAND, Santa Monica, 2020, p. 23 y ss.

biochemical, or bioengineered means. Cognitive Biotechnologies are at present focused on three main areas of research: biophysical, biochemical and behavioural»[9].

Destacamos los siguientes caracteres conceptuales del ámbito cognitivo, bajo la premisa expositiva de sencillez y claridad que defiende Calvo Albero, sin menoscabo de la complejidad de la temática[10]:

- Centralidad en torno al individuo, considerado singular o colectivamente.
- No acotable en fronteras físicas —aunque sí en cuanto a su densidad—, vinculación a efectos (i.e. acción en un entorno cultural determinado), intencionalidad de la narrativa o canales de difusión (i.e. ámbito propio o ajeno/foráneo).
- Profundidad de lo cognoscible, según el estado del arte de la neurociencia aplicada.
- Aspectos tangibles relacionados con la fisionomía neurológica y con la vinculación a soportes de información y canales de difusión / conexión de comunicación.
- Proyección de efectos transversal a otros ámbitos.
- Complejidad analítica y métrica: dificultades de evaluación de valores, percepciones, conciencia, actitudes, prejuicios, premisas epistemológicas, procesos intelectivos conscientes e inconscientes, procesos memorísticos, modulación dinámica de audiencias y efectos colaterales.

El ámbito cognitivo nacional es propio y, en aras de su salvaguarda, deviene imprescindible una monitorización constante (incluyendo el análisis de ingeniería social inversa), el refuerzo de capacidades de defensa y el fortalecimiento estructural (activo)

[9] ARONHIME, Lawrence y COCRON, Alexander (sup.). *Op. cit.*

[10] «La actuación de las fuerzas armadas en el ámbito cognitivo requiere de un marco conceptual y de una solución orgánica. Hay múltiples soluciones, pero lo más importante es que se mantenga la coherencia, se eviten las fricciones entre elementos y se consiga la eficacia a través de la simplicidad» (VV. AA. *Implicaciones del ámbito cognitivo en las Operaciones Militares* [Documento de Trabajo, n.º 1]. IEEE, Ministerio de Defensa, Madrid, 2020, p. 146).

del mismo. Conviene no soslayar la hipótesis de que la acción enemiga sobre él pueda integrar metodologías avanzadas (i.e. técnicas invasivas de ingeniería social)[11].

El ámbito cognitivo foráneo es exterior, correspondiente al Estado (adversario) o correlativo al teatro de operaciones donde eventualmente se proyecte el potencial conflicto o la acción de preparación y refuerzo DIME (instrumentos diplomático, de información, militar y económico). Para actuar sobre aquel, se ha de disponer de la capacidad de monitorizarlo, contando con el potencial de acción rápida para intervenir sobre él[12].

La protección del ámbito cognitivo nacional es consecuente con la misión de las Fuerzas Armadas de garantizar la soberanía, independencia e integridad de España, lo que también comporta la salvaguarda de la estabilidad y el orden en dicho ámbito, haciendo además frente a las agresiones cognitivas. La guerra cognitiva como acción militar hostil lesiva sobre el ámbito cognitivo exterior se proyecta sobre el adversario.

Conceptuación militar de los centros de gravedad cognitivos

Como se ha explicado inicialmente, el carácter etéreo del ámbito cognitivo dificulta su delimitación y la identificación de sus elementos principales, de manera que, para analizarlo y actuar eficazmente sobre él, procede ante todo señalar sus centros de gravedad (CoG)[13].

Los CoG del ámbito cognitivo son áreas específicas y acotadas de este, sobre las que pivota el conjunto de los elementos que lo componen. Constituyen puntos centrales de la generación de efectos cognitivos —especialmente por su capacidad para crear contenidos que son la base de narrativas o sus premisas epistemológicas rectoras— y de vectores cognitivos de máxima influencia. Estos CoG están compuestos fundamentalmente por personas vinculadas entre sí por elementos cognitivos (identidad de pensamiento o nexo epistemológico), sin perjuicio de otros enlaces que pueden ser

[11] Término que empleamos, a lo largo de este artículo, según la conceptuación de Karl Popper (AVERY, Thomas. «Popper on “Social Engineering”: A Classical Liberal View», *Reason Papers*, vol. 26. 2000, pp. 29-38).
[12] La acción cognitiva orientada a prevenir el conflicto en tiempo de paz supone la preparación sostenible de la audiencia-objetivo exterior foránea para hacerla más receptiva a actuaciones de presumible aplicación en dicho ámbito en caso de producirse el enfrentamiento, lo que incrementaría su eficacia.
[13] Acrónimo de su denominación inglesa, *centers of gravity*.

concurrentes (i.e. familiares, tribales, institucionales, económicos, de pertenencia a redes de influencia, etc.) y de alto impacto psicológico. Sobre ellos se identifican los caracteres, vectores cognitivos y agentes asociados, además de los canales de comunicación-difusión e instrumentos propios del ámbito físico y del ámbito cibernético con los que se correlacionan.

Conviene no confundir el concepto de centro de gravedad del ámbito cognitivo con el elemento organizacional humano o entidad institucionalizada que acoge o enmarca dicho CoG, pues, aunque sean concurrentes o uno se subsuma en el otro, pertenecen a ámbitos distintos y son elementos heterogéneos. Conviene analizar los CoG con atención a sus contenidos asociados, susceptibilidad de vectorización y efectos potenciales. Tampoco deben ser confundidos con los CoG del ámbito físico o del ámbito cibernético, los cuales constituyen canales de difusión de contenidos hacia el ámbito cognitivo.

En cuanto a las posiciones doctrinales sobre la terminología y la conceptuación de los CoG cognitivos, Pavlik, comentando un tratado sobre influencia social —*Pratkanis, The Science of Social Influence*—, establece una analogía entre los CoG físicos de Clausewitz y los correspondientes al ámbito cognitivo:

> «Pratkanis created his CoGs using concepts of social influence. They are not just principles of social influence, rather focal points where one should bring all of their social influence effort to bear on the adversary. They are: 1) Primacy of Strategic Attack, 2) Morale Beneffectance, 3) Trust, 4) Agenda Setting, 5) Attitudinal Selectivity, 6) Self-Justification, 7) Seeds of Hatred, 8) Psychology, 9) Reactance 10) The Fog of Propaganda. These nine CoGs can be used to determine which social influence tactics should be used, when they should be applied, and to which target they should be directed»[14].

[14] PAVLIK, Thomas F. *Operational social influence in the Vietnam War an analysis of influence tactics used by the U.S. Marine's combined action program and the Viet Cong in South Vietnam*. Naval Postgraduate School, Monterey (California), 2011, pp. 4-7.

Por su parte, Goldstein menciona expresamente el concepto *centros de gravedad cognitivos*[15] y Marksteiner se refiere implícitamente a ellos al respecto del proceso de inteligencia aplicado a la acción sobre el ámbito cognitivo[16].

Por nuestra parte, para concretar la conceptuación de los CoG cognitivos estimamos que, en sentido estricto, se configura a partir de la intervinculación de las mentes humanas —pues el ámbito cognitivo es inherente al ser humano— y, en sentido amplio, abarca los contenidos presentes en el entorno de la información con efecto directo sobre la mente (los cuales suponen narrativas explícitas, premisas epistemológicas, esquemas mentales, evocaciones inherentes o conocimientos implícitos).

No parece desencaminado estimar como criterios de identificación de los CoG cognitivos la densidad de los elementos cognitivos (información, narrativas), la influencia asociada a ellos y su potencial generador de contenidos, vectores relevantes y de proyección de efectos en el ámbito cognitivo. De esta manera, los nodos de las redes de pensamiento doctrinal (i.e. escuelas teológicas o científicas) podrían ser constitutivos de un CoG cognitivo.

La dinámica funcional de los CoG y su configuración cursan a velocidades disímiles en cuanto a su evolución, y comportan distintos contenidos cognitivos (i.e. premisas, materia, complejidad, profundidad), susceptibilidad de percepción y comprensión por parte de los ajenos a dichos núcleos. Sus audiencias, narrativas (que abarcan tanto el discurso completo como elementos fragmentarios) y efectos son heterogéneos (algunos son susceptibles de desarrollar un programa completo de ingeniería social) y, cuando coinciden, habitualmente se proyectan de forma diversa (incluyendo el factor territorial o anejo a entornos geopolíticos). Pueden ser contrarrestados o controlados de varias maneras, pero no necesariamente con simétrica eficacia. Los CoG del ámbito cognitivo caben ser considerados en modo activo —en tanto que actor— o pasivo —en tanto que audiencia—, pudiendo ser objeto de protección o ataque. Los CoG adversarios, para ser cognitivamente atacados, se subsumen en un proceso de *targeting,* que exige un alto

[15] GOLDSTEIN, Guy-Philippe. «Cyber Defense from "Reduction in Asymmetrical Information" Strategies», en SIBONI, Gabi (ed.), *Cyberspace and National Security. Selected Articles III*. INSS, Tel Aviv, 2015, pp. 143-170.
[16] MARKSTEINER, Peter R. «Data Smog, Techno Creep and the Hobbling of the Cognitive Dimension», en KNAPP, Kenneth J., *Cyber Security and Global Information Assurance: Threat Analysis and Response Solutions*. U.S. Air Force Academy, Colorado, 2009, pp. 141-163.

grado de precisión y oportunidad (al ser fluctuantes y requerir una puntual delimitación en el tiempo), aplicado específicamente al ámbito del que forman parte.

A nuestro juicio, para el planeamiento estratégico y para el arte operacional militar, cabría el empleo de la siguiente definición de CoG del ámbito cognitivo: «Agrupación estructurada de mentes humanas cohesionadas con capacidad relevante para generar contenidos y vectores destacados o proyectar efectos de gran alcance en el ámbito cognitivo», de manera que la acción militar sobre aquel permita prevalecer en dicho ámbito y contribuya decisivamente a la consecución de los objetivos establecidos. Son factores de cohesión la identidad, la concordancia intelectual y común identificación de actitudes, las motivaciones, las emociones y las percepciones.

Sobre la ponderación del potencial de los CoG para generar vectores y provocar efectos, es oportuna la reflexión sobre psicometría de Donoso, quien alude a «voluntades, percepciones, actitudes, valores y motivaciones, pensamientos, toma de decisiones y conductas del ser humano», diferenciando entre procesos cognitivos básicos y superiores:

> «Entre los primeros se encuentran la sensación, la percepción, la atención y la memoria. Entre los segundos el pensamiento y el lenguaje. Ambos tipos contribuyen al conocimiento e interacción con el entorno. Estos procesos cognitivos se complementan y matizan por otros procesos, como por ejemplo la emoción y la motivación y, a su vez, determinan actitudes y valores, la toma de decisión y, por último, la conducta de la persona […]. El problema reside en que la mayor parte de los procesos cognitivos a medir no son directamente observables»[17].

Tipología de los centros de gravedad cognitivos

Sobre la base de la definición de CoG del ámbito cognitivo propuesta, cabría categorizar las distintas tipologías de CoG cognitivos de la manera siguiente, en un listado orientativo de *numerus apertus:*

[17] DONOSO RODRÍGUEZ, Daniel. «Aspectos psicológicos en el ámbito cognitivo de las operaciones militares», en VV. AA., *Implicaciones del ámbito cognitivo en las Operaciones Militares* (Documento de Trabajo, n.º 1). IEEE, Ministerio de Defensa, Madrid, 2020, pp. 19-45.

- Escuelas religiosas teológicas, en las distintas confesiones (y dentro de cada una de ellas).
- Escuelas filosóficas y doctrinales de distintas corrientes ideológicas.
- Escuelas científico-académicas disciplinares, en múltiples ámbitos del conocimiento.
- Núcleos doctrinales de entidades políticas, sindicales y de activismo social.
- Núcleos doctrinales de movimientos de tipo alternativo, disidente y contracultural.
- Colectivos rectores de decisión ejecutiva y mando y control de entidades religiosas, políticas, militares, económicas y sociales.
- Núcleos creativos de noticias y de redirección de información pública y oficial.
- Núcleos creativos de propaganda, *marketing* y publicidad.
- Núcleos creativos de contenidos de entretenimiento (cine, televisión, videojuegos, teatro, etcétera).
- Colectivos creativos de movimientos culturales, estéticos y artísticos (literatura, música, escultura, pintura, moda, etcétera).

Ante todo, los CoG del ámbito cognitivo han de ser analizados partiendo de la comprensión de su propia estructura informativa y proyección cognitiva —con sus contenidos informativos inherentes—, cotejando las distintas percepciones internas y externas que generan.

No han de ser confundidos con los CoG del ámbito físico o el ámbito cibernético[18], que integran nodos y redes de comunicación y difusión —tales como los medios de comunicación de masas tanto *mainstream* como alternativos— a través de las redes sociales telemáticas, en lo que Peirano denomina «nuevo ecosistema mediático»[19].

[18] LEWIS, James A. «Cognitive Effect and State Conflict in Cyberspace». CSIS, 2018.
[19] PEIRANO, Marta. «Medios de comunicación», en VV. AA., *Implicaciones del ámbito cognitivo en las Operaciones Militares* (Documento de Trabajo, n.º 1). IEEE, Ministerio de Defensa, Madrid, 2020, pp. 81-105.

Aplicación del concepto de centro de gravedad cognitivo al planeamiento estratégico militar

Con los precedentes históricos contemporáneos de la conceptuación de la acción psicológica como apoyo a la fuerza[20], la moderna guerra cognitiva introduce en el proceso de planeamiento militar una problemática de especial complejidad. El alcance de la acción cognitiva es teóricamente ilimitado, superando el potencial de acción en los ámbitos físico y cibernético. Sin embargo, existen relevantes elementos restrictivos que implican su delimitación[21], sin soslayar los peligros que entraña su conculcación[22]. El conflicto *en* o *sobre* el ámbito cognitivo posee elementos diferenciales por el campo y entorno de la acción y las aplicaciones técnicamente posibles. Se caracteriza por la imprevisibilidad, transversalidad, insidia, dinamismo, proyección y especial interacción con el ámbito del ciberespacio.

En el ámbito cognitivo se percibe frecuentemente la vanguardia de los indicadores de hostilidad y de las alertas tempranas antes de su materialización en el ámbito físico y cibernético. En particular, destacan las acciones de guerra híbrida tendentes a provocar desestabilización, tensión o estadios prebélicos no formales. Todo ello acontece en un entorno de baja intensidad y asimetría polemológica. Cuando el conflicto es subyacente, subrepticio o en potencia, la comunicación de los elementos que lo evidencian puede operar como coadyuvante o retardante del propio conflicto, según el sentido de su empleo. La consideración del ámbito cognitivo como dominio diferenciado requiere un enfoque especializado para el personal de las FAS implicado en el planeamiento. La función integrada STRATCOM permite desarrollar todas sus capacidades de acción sobre el ámbito cognitivo. De acuerdo con las funciones y capacidades integradas en la

[20] MOUTON, Francois, PILLAY, K. y VAN'T WOUT, M. C., «The Technological Evolution of Psychological Operations Throughout History», en CLARKE, N. l. y FURNELL, S. M. (eds.), *Proceedings of the Tenth International Symposium on Human Aspects of Information Security & Assurance* (HAISA 2016, Fráncfort). Plymouth University, Plymouth, 2016, pp. 266-278.
SIBONI, Gabi. «The First Cognitive War», KURZ, A. y BROM, S. (eds.), *Strategic Survey for Israel 2016-2017*. Institute for National Security Studies, Tel Aviv, 2016.
U.S. ARMY. *From PSYOP to MindWar: The Psychology of Victory by Colonel Paul E. Vallely, Commander, with Major Michael A. Aquino, PSYOP Research & Analysis Team Leader*. Headquarters, 7th Psychological Operations Group, United States Army Reserve, Presidio of San Francisco (California), 1980.
[21] ESPONA, Rafael José de. «Las operaciones militares en el ámbito cognitivo: aspectos jurídicos», *Límites jurídicos de las operaciones actuales: nuevos desafíos* (*Cuaderno de Estrategia,* n.º 201). IEEE, 2019, pp. 57-96.
[22] KRISHNAN, Armin. «From Psyops to Neurowar: What are the Dangers?». ISAC-ISSS Conference, Austin, noviembre de 2014.

STRATCOM, las materias de conocimiento serían las siguientes: PSYOPS, INFOOPS, inteligencia y contrainteligencia, asuntos públicos y comunicación externa. Así, según ha explicado Peco, las capacidades militares necesarias para operar en el dominio cognitivo son «un problema que cobra mayor relevancia conforme avanzamos en la era de la información» y, respecto de la concepción del espacio de las operaciones en la OTAN, la disimilitud entre doctrinas militares nacionales «saca a la luz algunas divergencias. Así, algunos autores señalan que el problema radica en la dificultad para definir los ámbitos y dominios no físicos, esto es, el ciberespacio, el de la información y el del espectro electromagnético»[23].

La STRATCOM, en tanto que integra las capacidades de comunicación, técnicas y funciones de información, INFOOPS, PSYOPS e información pública, ha de ser coordinada con otras actividades militares de la FAS, mandos de organizaciones y unidades correspondientes (como CIS, Operaciones Especiales y Ciberdefensa). Puede aplicar todo su potencial en condiciones de conflicto, zona gris o gestión de crisis, encontrándose las audiencias en un estado de alta sensibilidad y combinándose sus efectos con actividades militares extraordinarias, con frecuencia en un estadio formal jurídico atípico. Si bien la acción STRATCOM de las operaciones se implementa en el ámbito cognitivo exterior (adversario), ello tiene efectos que repercuten en el ámbito cognitivo nacional (propio). La acción sobre el ámbito cognitivo mediante la STRATCOM se coordinará con las acciones en el ámbito físico y en el ámbito cibernético —coherencia narrativa con la maniobra o inhibición— de las FAS, respecto de sus efectos físicos, virtuales y psicológicos.

En tiempo de paz, la STRATCOM se armonizará —sin generar interferencias— con otros medios bajo dirección no militar, pero con libertad de acción para ejecutar sus propios cometidos permanentes de vigilancia, disuasión, alerta temprana, prevención y defensa. Estimamos conveniente aplicar la metodología de planeamiento militar en la comunicación estratégica del Estado por su eficacia técnica e idoneidad para abarcar todas las fases, desde la normalidad hasta la gestión de crisis y el conflicto.

[23] PECO YESTE, Miguel. «Los aspectos militares», en VV. AA., *Implicaciones del ámbito cognitivo en las Operaciones Militares* (Documento de Trabajo, n.º 1). IEEE, , Ministerio de Defensa, Madrid, 2020, pp. 109-135.

Conclusiones

Para la acción estratégica de la defensa sobre el ámbito cognitivo, resaltamos como caracteres conceptuales de este último su centralidad en torno al individuo, considerado singular o colectivamente; su condición no acotable en fronteras físicas, aunque sí en cuanto a su densidad, vinculación a efectos, intencionalidad de la narrativa o canales de difusión; su proyección de efectos transversal a otros ámbitos y la complejidad analítica y métrica (dificultades de evaluación de valores, percepciones, conciencia, actitudes, prejuicios, premisas epistemológicas, procesos intelectivos conscientes e inconscientes, procesos memorísticos, modulación dinámica de audiencias y efectos colaterales).

Proponemos como definición de centro de gravedad cognitivo «la agrupación estructurada de mentes humanas cohesionadas con capacidad relevante para generar contenidos y vectores destacados o proyectar efectos de gran alcance en el ámbito cognitivo». Los centros de gravedad del ámbito cognitivo pueden ser de distinta tipología.

En el planeamiento estratégico militar, la funcionalidad STRATCOM engloba las capacidades de comunicación, las técnicas y funciones de información, INFOOPS, PSYOPS e información pública, integradas con otras actividades militares de la FAS, mandos de organizaciones y unidades correspondientes (como CIS, Operaciones Especiales y Ciberdefensa).

La acción sobre el ámbito cognitivo mediante la STRATCOM interacciona con otras actividades militares, por lo que requiere la debida concordancia con las actuaciones que las FAS desarrollen en el ámbito físico y el ámbito cibernético, respecto de sus efectos físicos, virtuales y psicológicos.

Rafael José de Espona*
Académico Correspondiente
Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

20/2023 27 de febrero de 2023

David Corral Hernández *

Ciberdaños en los medios de comunicación

Ciberdaños en los medios de comunicación

Resumen:

En un mundo cada vez más digital y conectado los ciberataques tienen el entorno idóneo para demostrar la potencialidad de sus riesgos y la realidad, creciente en impacto y protagonismo, de los efectos de su acción. Anular, alterar, dañar, secuestrar, robar, suplantar, confundir, extorsionar… son múltiples las posibilidades, y en demasiadas ocasiones baratas y complicadas de atribuir, pero son aún peores los daños que causan en infraestructuras esenciales, en servicios, en sistemas financieros o de defensa, en la estabilidad de gobiernos y sociedades, como también en las empresas y profesionales de los medios de comunicación públicos y privados. Muy vinculados a la desinformación y a los conflictos híbridos, su paso no solo deja daños en la actividad, imagen o ingresos de los medios, también, aunque pase muy desapercibido, a la libre difusión de información y, sobre todo, por el posible daño que suponen para los sistemas democráticos por la denegación o alteración de información, contenidos o servicios imparciales y veraces. Con el constante aumento de las amenazas externas e internas a las democracias europeas, y a las instituciones que las sustentan, es cada vez más importante proteger el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación de injerencias indeseadas y garantizar la libertad de expresión, cuestiones clave para asegurar el normal funcionamiento democrático y la libertad de los ciudadanos.

Palabras clave:

Cíber, medios de comunicación, democracia, derechos, desinformación.

*__NOTA:__ Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión*** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Cyberdamages in the media

Abstract:

In an increasingly digital and connected world, cyber-attacks have the ideal environment to demonstrate the potential of their risks and the reality, growing in impact and prominence, of the effects of their action. To annul, alter, damage, hijack, steal, confuse, extort... there are multiple possibilities, and too often cheap and complicated to attribute, but even worse are the damages they cause to essential infrastructures, services, financial or defence systems, to the stability of governments and societies, as well as to companies and public and private media professionals. Closely linked to disinformation and hybrid conflicts, they not only damage the activity, image or income of the media, but also, although it may go unnoticed, the free dissemination of information and, above all, the potential damage to democratic systems through the denial or alteration of impartial and truthful information, content or services. With the constant increase in external and internal threats to European democracies, and to the institutions that sustain them, it is increasingly important to protect pluralism and the independence of the media from unwanted interference and to guarantee freedom of expression, key issues to ensure the normal democratic functioning and freedom of citizens.

Keywords:

Cyber. Media. Democracy. Rights. Disinformation.

DARPA, el origen

En 1969, en plena Guerra Fría, sucedieron, entre otros, dos hechos trascendentales para el ser humano. La Misión Apolo XI de la NASA estadounidense consiguió dar, en palabras del astronauta Neil Armstrong «un pequeño paso para un hombre, un gran salto para la humanidad», al convertirse en la primera persona en la historia en poner pie fuera de la Tierra dejando su huella en la Luna. Y a miles de kilómetros de distancia, en nuestro planeta, la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada del Pentágono enviaba y recibía un sencillo mensaje en una de las primeras redes informáticas, ARPANET. Fue otro pequeño paso, pero supuso el origen de Internet y de la revolución digital que, desde entonces, ha transformado el mundo, la economía y nuestras sociedades y en la que ahora, en lo que conocemos como internet de las cosas (IoT), vivimos con más de 10.000 millones de dispositivos conectados que podrían llegar a ser cerca de 30.000 millones en 2030. Si en aquel momento la carrera era entre dos superpotencias hoy, entre los múltiples desafíos y actores globales, el control o la manipulación del mundo digital, de los datos que por él circulan, de los dispositivos que hacen que sea posible y por mantener el liderazgo tecnológico es, de todas las carreras, una de las más disputadas.

Si la Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA, dio el pistoletazo de salida de Internet también lo dio para el primer gusano, o virus, que circuló por aquella incipiente *red*. Un inocuo mensaje: «I'm the creeper, catch me if you can!» fue lanzado en 1971 por Bob Thomas, un técnico de ARPANET, para que viajara entre ordenadores de manera autónoma dejando a su paso un inocente mensaje en la pantalla. Dos años después un compañero de Thomas, Ray Tomlinson, informático e inventor del primer sistema de correo electrónico, también lo fue del primer antivirus de la historia, un *software* llamado Reaper, la «podadora» de la «enredadera». Y aunque tecnológicamente los ciberataques parecen una cuestión reciente su origen es más antiguo y analógico. En la Francia de comienzos del siglo XIX, en la que funcionaba un internet del siglo XVIII, el sistema de telégrafo inventado por el ingeniero Claude Chappe, dos hermanos banqueros, François y Joseph Blanc, lanzaron el primer ciberataque de la historia al alterar las informaciones y datos que circulaban por este sistema de uso exclusivo del gobierno.

Durante dos años beneficiaron su economía personal al contar con información *privilegiada* de las operaciones de bonos en el mercado tras romper el sistema por el eslabón habitualmente más débil, el humano, ya que sobornaron al operador de la ciudad de Tours. Ambas acciones quedaron sin castigo judicial al no existir un marco jurídico que contemplase este tipo de intromisiones en las redes y sistemas de comunicaciones. A partir de entonces la ciberdelincuencia ha crecido exponencialmente, marcada por una incesante evolución de tácticas, técnicas y procedimientos, todos ellos aplicados con fines habitualmente poco constructivos y lícitos.

Ofensivas en ascenso

Dos siglos después de los Blanc y medio siglo después de Thomas y Tomlinson el escenario tecnológico y normativo es completamente diferente. El inocente *Creeper* ha crecido y mutado hasta convertirse en una enredadera muy tupida y cargada de amenazas. Para el Foro Económico Mundial[1], en su *Global Risks Report 2023*, la ciberseguridad se encuentra entre los 10 principales riesgos severos para los próximos 2 o 10 años, ocupando en ambos casos la octava posición por detrás de cuestiones como el cambio climático, los desastres naturales, las crisis de recursos, las grandes migraciones, la polarización política y social, etc. Las grandes transformaciones tecnológicas supondrán grandes inversiones y avances, pero el informe también considera que agravará las desigualdades, la desinformación y otros peligros directos para las sociedades como el aumento de la ciberdelincuencia, los ciberataques contra infraestructuras, servicios y bienes esenciales y críticos como la sanidad, el agua, las comunicaciones, la seguridad, etc. Operaciones que, además, aunque suceda en democracias con regulaciones fuertes, debilitarán la soberanía digital individual y el derecho a la privacidad.

Con cada progreso tecnológico, y a medida que aumenta la cantidad de datos personales disponibles, crece notablemente la preocupación por la ciberseguridad. Cualquier dispositivo o sistema conectado es susceptible de ser atacado, dañado o usado indebidamente por cualquiera de las herramientas de un catálogo que no deja de desarrollarse y aumentar con nuevas formas de explotar dispositivos, sistemas o

[1] «Global Risks Report 2023», *World economic Forum*. 11/1/23. Disponible en: https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/digest (consulta: 2/2/23).

tecnologías para romper muros y acceder a los datos. Entre los más habituales y conocidos encontramos algunos de los recogidos en el *Glosario de términos de ciberseguridad* de INCIBE[2], el Instituto Nacional de Ciberseguridad de España, una sociedad dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital que es referencia para el desarrollo de la ciberseguridad y de la confianza digital de ciudadanos, red académica y de investigación, profesionales, empresas y especialmente para sectores estratégicos, para la prestación de servicios y la coordinación con los agentes con competencias en la materia con el fin de contribuir a construir ciberseguridad a nivel nacional e internacional.

Distributed denial of service (DDoS): ataque a un sistema, aplicación o dispositivo para dejarlo fuera de servicio debido a una saturación de peticiones que se hacen desde diversos orígenes. De esta forma es más efectivo, y más complicado detener y determinar su origen. Se suelen utilizar miles de máquinas *host* infectadas con *bots* para enviar una cantidad abrumadora de tráfico de red, como mensajes de correo electrónico o solicitudes de conexión a un sistema objetivo, como el sitio web de una empresa o un servicio en línea. El objetivo es colapsar el sistema objetivo e inutilizarlo saturando sus recursos.

Bots: (de «robots»): aplicaciones de *software* que ejecutan tareas automatizadas, generalmente de manera controlada, como es el control del tráfico web. Cuando son usados ilícitamente infectan ordenadores, envían información robada o *spam*, minan criptomonedas o atacan otros equipos de su red o entorno.

Malware: tipo de software malicioso que tiene como objetivo dañar o infiltrarse sin el consentimiento de su propietario en un sistema de información. Palabra que nace de la unión de los términos en inglés de software malintencionado: *malicious software*. Dentro de esta definición tiene cabida un amplio repertorio de programas maliciosos: virus, gusanos, troyanos, *backdoors*, *spyware*, etc. Los puntos en común de todos estos programas son su propagación en el disco duro o a través de una red y su carácter dañino o lesivo borrando, corrompiendo, inutilizando… datos, redes o dispositivos.

[2] *Glosario de términos de ciberseguridad*. INCIBE. Disponible en: https://www.incibe.es/sites/default/files/contenidos/guias/doc/guia_glosario_ciberseguridad_2021.pdf (consulta: 2/2/23).

Phishing: técnica o tipo de ataque en el que alguien suplanta a una entidad/servicio de confianza mediante un correo electrónico o mensaje (SMS o similar) para conseguir las credenciales o información de la tarjeta de crédito de un usuario. Ese correo/mensaje suele tener un enlace (o fichero que contiene ese enlace) a un sitio web que suplanta al legítimo y que usan para engañarlo.

Ransomware: *malware* cuya funcionalidad es *secuestrar* un dispositivo o la información que contiene dejando sin acceso a la víctima hasta que pague un rescate.

Clickjacking: ataques que suelen esconderse en una página web que contiene un botón que invita a pulsarse para ganar algo, como un premio o un regalo gratis. Cuando se pulsa activa un botón oculto tras una capa invisible debajo o encima del botón en pantalla que realiza una función maliciosa, como descargar *malware* en el ordenador.

Backdoors: se denomina *backdoor* o puerta trasera a cualquier punto débil de un programa o sistema mediante el cual una persona no autorizada puede acceder a un sistema. Las puertas traseras pueden ser errores o fallos, o pueden haber sido creadas a propósito por los propios autores, pero al ser descubiertas por terceros pueden ser utilizadas con fines ilícitos. También se consideran puertas traseras a los programas que, una vez instalados en el ordenador de la víctima, dan el control de este de forma remota al ordenador del atacante. Aunque no son específicamente virus, pueden llegar a ser un tipo de *malware* que funciona como herramientas de control remoto. Cuentan con una codificación propia y usan cualquier servicio de Internet: correo, mensajería instantánea, http, ftp, telnet o chat.

Ingeniería social o *Social engineering*: quizá de los más preocupantes cuando se habla de usuarios y de una actividad como es la de los medios de comunicación dado que, a diferencia de la mayoría de las otras formas de ciberataques, implica la interacción humana. Son el conjunto de técnicas que los delincuentes emplean, jugando con la naturaleza social o curiosa de las personas, para engañar a los usuarios de sistemas/servicios TIC para que les faciliten datos que les aporten valor, ya sean credenciales, información sobre los sistemas, servicios instalados, información personal etc. Se basan en el engaño, el miedo, las motivaciones, los intereses…, en un perfil de la víctima que puede lograrse consultando sus redes sociales, la información que aparezca en buscadores, etc.

La digitalización forzada y el auge del teletrabajo que impulsó la pandemia, conflictos como el de Ucrania, tensiones geopolíticas entre grandes bloques, el preocupante estado de la economía mundial… se está traduciendo en un aumento imparable de los ciberataques y de los actos de ciberdelincuencia contra personas, instituciones y países, como el que le sucedió a Costa Rica, que tuvo que declarar el estado de emergencia[3] tras sufrir un ataque masivo con el *ransomware* Hive contra organismos e instituciones por parte del grupo Conti, con base en Rusia. La guerra moderna, o los conflictos cada vez menos convencionales, comienzan a menudo con una ofensiva cibernética a gran escala y a través de diversos canales y medios, como la manipulación de la información, los ataques a las infraestructuras y servicios o a la estabilidad democrática, como en el caso de las injerencias electorales.

Según datos de la compañía Check Point Software[4], los ciberataques globales aumentaron un 38 % en 2022 con actores cada vez más ágiles que tienen en tecnologías como la IA o herramientas como ChatGPT unos aliados inmejorables para dañar la actividad, los ingresos, la cartera de clientes, la reputación o la sensación de seguridad, entre otras cuestiones, de los gobiernos, instituciones, empresas o personas atacados. La estimación recogida en el *Informe de Ciberpreparación de Hiscox 2022*[5] es de 105.655 euros de coste medio de la suma de los ciberataques sufridos por cada empresa española en 2021, casi el doble de los 54.300 euros del año anterior.

Los sistemas de detección del CCN-CERT, el Centro Criptológico Nacional (CCN), organismo adscrito al Centro Nacional de Inteligencia (CNI), han gestionado 55.695 ciberincidentes en 2022 en el sector público español, incluyendo aquellos notificados por los propios organismos, caso del CSIC, que sufrió un ataque de origen ruso con *malware* los días 16 y 17 de julio. De estos ataques los clasificados con una peligrosidad crítica ascienden a 75 y los clasificados como muy alto suman 3.749 ciberincidentes con orígenes muy variados destacando, por su peligrosidad, los patrocinados por Estados y

[3] «Estamos en guerra: 5 claves para entender el ciberataque que tiene a Costa Rica en estado de emergencia», *BBC.* 20/5/22. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61516874 (consulta: 2/2/23).

[4] «Check Point Software's Cybersecurity Predictions for 2023: Expect More Global Attacks, Government Regulation, and Consolidation», *Check Point.* 10/11/22. Disponible en: https://www.checkpoint.com/press-releases/check-point-softwares-cybersecurity-predictions-for-2023-expect-more-global-attacks-government-regulation-and-consolidation/ (consulta: 2/2/23).

[5] *Informe de Ciberpreparación de Hiscox 2022*. HISCOX. Disponible en: https://www.hiscox.es/sites/spain/files/2022-12/22161%20-%20Cyber%20readiness%20mini%20report%202022_SPA.pdf (consulta: 2/2/23).

los grupos del cibercrimen. Técnicamente, el tipo de ciberincidente más común es el contenido dañino (29 %), seguido del compromiso de información (8 %), la intrusión (8 %) y el fraude (7 %).

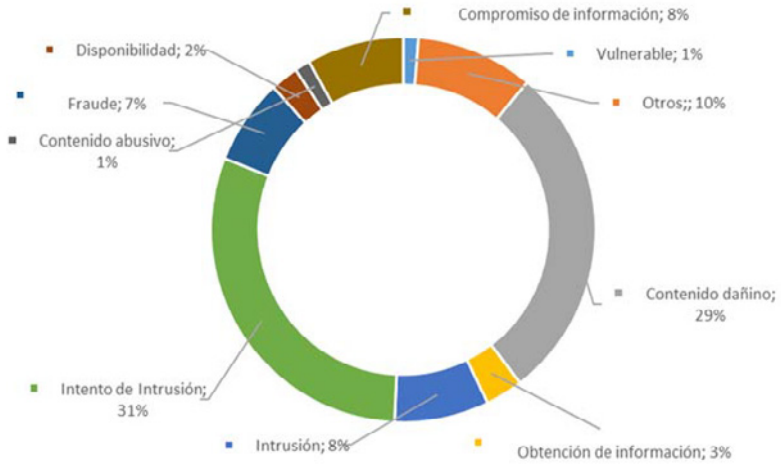


Ilustración 1. Clasificación de los incidentes gestionados por el CCN-CERT en 2022

1) Contenido dañino: troyanos, spyware*, etc.*

2) Contenido abusivo: contra la imagen.

3) Disponibilidad: daños de imagen y productividad (rendimiento).

4) Fraude: propiedad intelectual, protección de datos o suplantación de identidad (phishing).

5) Compromiso de información: acceso y exfiltración y/o borrado y publicación de información no pública.

6) Obtención de información: escaneo de redes (scanning), *análisis de paquetes* (sniffing), *ingeniería social.*

7) Intrusión: ataques dirigidos a explotar vulnerabilidades.

8) Intento de intrusión: explotación de vulnerabilidades conocidas, intento de acceso con vulneración de credenciales, ataque desconocido.

9) Vulnerable: servicios accesibles públicamente que puedan presentar criptografía débil (servidores web susceptibles de ataques), servicios accesibles públicamente que puedan emplearse para la reflexión o amplificación de ataques DDoS.

10) Otros: todo aquel incidente que no tenga cabida en ninguna categoría anterior.

En 2021 las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado tuvieron conocimiento de 305.477 ciberdelitos, el 15,6 % del total de las infracciones penales cometidas, es decir, uno de cada seis delitos en España se cometió en el ciberespacio. En 2017 la cifra no llegaba a 6 %[6]. Desde su Centro de Respuesta a Incidentes de Seguridad (INCIBE-CERT), el Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE)[7], dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a través de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, gestionó 109.126 incidentes de ciberseguridad durante el año 2021. De ellos 90.168 afectaron a ciudadanos y empresas, 680 a operadores estratégicos y 18.278 a la Red Académica y de Investigación Española (RedIRIS). Por tipología el 29,88 % correspondió a *malware*, seguido de las distintas variantes de fraude con un 28,60 % y, en tercer lugar, destacan los ataques a sistemas vulnerables, con un 18,89 %.

A lo largo de 2021, según un informe de Deloitte[8] sobre el panorama de ciberseguridad en las principales organizaciones de España, el 94 % de las empresas ha sido víctima de, al menos, un incidente grave de ciberseguridad. El sector público, la sanidad, educación/investigación, y el ámbito económico y financiero han sido los más castigados. Las telecomunicaciones, los medios y la tecnología, aun no estando en cabeza, se sitúan por encima de la media y será probablemente peor en los próximos años. La Agencia de Ciberseguridad de la Unión Europea (ENISA) destaca entre las principales amenazas para 2030[9] asuntos tecnológicos como los ataques dirigidos mejorados por datos de dispositivos inteligentes, el auge de la inteligencia artificial, el aumento de amenazas híbridas avanzadas, entre otros, pero también en una lista de apenas diez puntos, las campañas de desinformación avanzada o el incremento del autoritarismo a través de la vigilancia digital y la pérdida de privacidad.

[6] «Uno de cada seis delitos en España se comete en el ciberespacio», *RTVE*. 26/10/22. Disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20221026/aumentan-ciberdelitos-espana-ciberespacio/2407058.shtml (consulta: 2/2/23).

[7] «INCIBE gestiona más de 100.000 incidentes de ciberseguridad durante 2021», *INCIBE*. 12/05/22. Disponible en: https://www.incibe.es/sala-prensa/notas-prensa/incibe-gestiona-mas-100000-incidentes-ciberseguridad-durante-2021 (consulta: 2/2/23).

[8] «El estado de la ciberseguridad en España», *Deloitte*. Disponible en: https://www2.deloitte.com/es/es/pages/risk/articles/estado-ciberseguridad.html (consulta: 2/2/23).

[9] «Cybersecurity Threats Fast-Forward 2030: Fasten your Security-Belt Before the Ride!», *ENISA*. 11/11/22. Disponible en: https://www.enisa.europa.eu/news/cybersecurity-threats-fast-forward-2030 (consulta: 2/2/23).

Objetivo: los medios

La industria de los medios de comunicación y del entretenimiento desempeña un papel vital en la información y formación de la opinión pública de las sociedades, en la construcción de los discursos narrativos, en la proyección de los intereses y las visiones, en la definición de las agendas, en su participación como «poder blando» o, entre otras tareas, preservando, en sus archivos, la historia y memoria reciente de naciones, instituciones y personas. Los canales de comunicación y los medios de emisión y recepción son cada vez más, al igual que los actores y las tecnologías que están implicados en ellos y la diversidad de sus perfiles.

Los medios analógicos continúan trabajando en un ámbito tradicional, físico, con los medios impresos, la radio y la televisión como claros exponentes. Con la digitalización llegaron los nuevos medios al espacio *virtual* con los digitales y las redes sociales como protagonistas en un mundo en el que también destacan los *comunicadores* o *influencers* con una inmensa cantidad de seguidores, tecnologías como la *nube* o las emisiones en directo por *streaming*, el consumo bajo demanda de cualquier contenido en cualquier dispositivo, el acceso a múltiples recursos de comunicación cada vez más profesionales y baratos, etc. Pero clásicos y modernos, analógicos y digitales, nacionales e internacionales, públicos y privados, grandes y pequeños… si algo comparten, además de la actividad de comunicar, es que por ellos la desinformación intenta campar a sus anchas y que las intromisiones cibernéticas no son una simple amenaza inofensiva para empresas, profesionales o usuarios.

Los recursos o vectores de ataque y los puntos para llevarlos a cabo en toda la cadena de producción son casi incontables. *Ransomware, adware, spyware, phishing, pharming, spam, hijacking, stalkerware, exploit, worms, qrishing* (*phishing* oculto en códigos QR), las amenazas avanzadas persistentes... son distintos instrumentos diseñados para robar información privada o empresarial; datos personales o económicos de suscriptores y usuarios; nóminas de empleados o documentos confidenciales; identificar y localizar a periodistas y a sus fuentes poniendo en riesgo su integridad física; filtrar desinformación; acceder y manipular las redes de transmisión; eliminar o alterar bases de datos y archivos; usurpar la propiedad intelectual; secuestrar datos sensibles y extorsionar con su uso o devolución; ser suplantados; cometer fraudes; causar daños en los sistemas o equipos atacados; tomar el control de dispositivos (como ordenadores, teléfonos móviles,

programas de edición, cámaras, etc.); impedir el acceso a servicios o herramientas como la nube… entre otras interferencias maliciosas e ilegales que causan daños económicos, materiales, a la reputación, a la confianza de la sociedad y al papel de servicio público de los medios, a favor de la democracia, como transmisores de contenidos independientes y veraces.

Delincuentes de diversa naturaleza y distintas motivaciones han puesto a los medios en su punto de mira, entre ellos algunos españoles. Tal como se puede apreciar en la recopilación de KonBriefing Research solo los del primer semestre de 2022 duplicaron a todos los de 2021, 18, los mismos que constató la International News Media Association (INMA)[10].

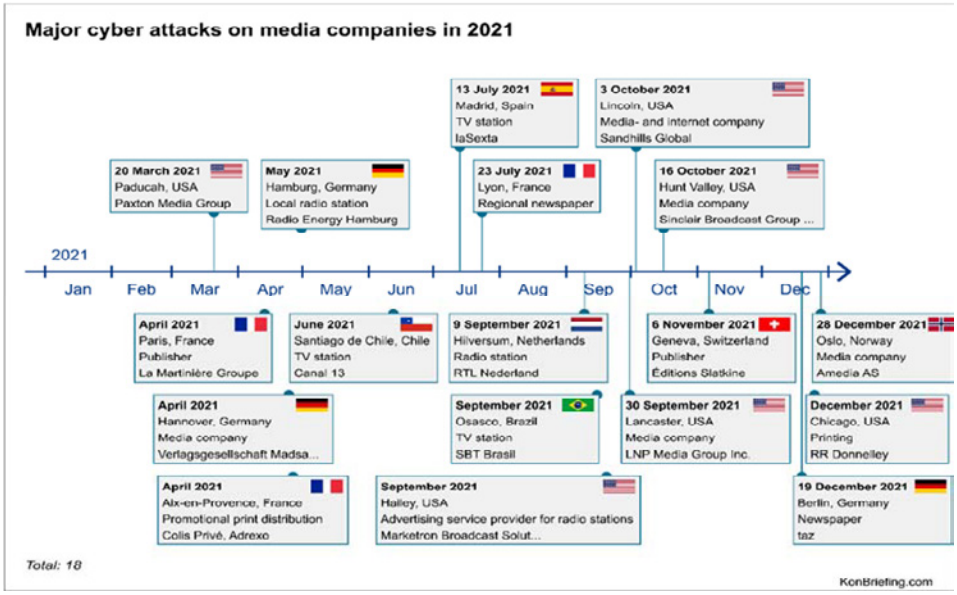


Ilustración 2. Ataques a medios en 2021. Crédito: KonBriefing Research

[10] «European media companies' share experiences of cyberattacks», *Moonshot*. 6/5/22. Disponible en: https://moonshot.news/news/media-news/european-media-companies-share-experiences-of-cyberattacks/ (consulta: 2/2/23).

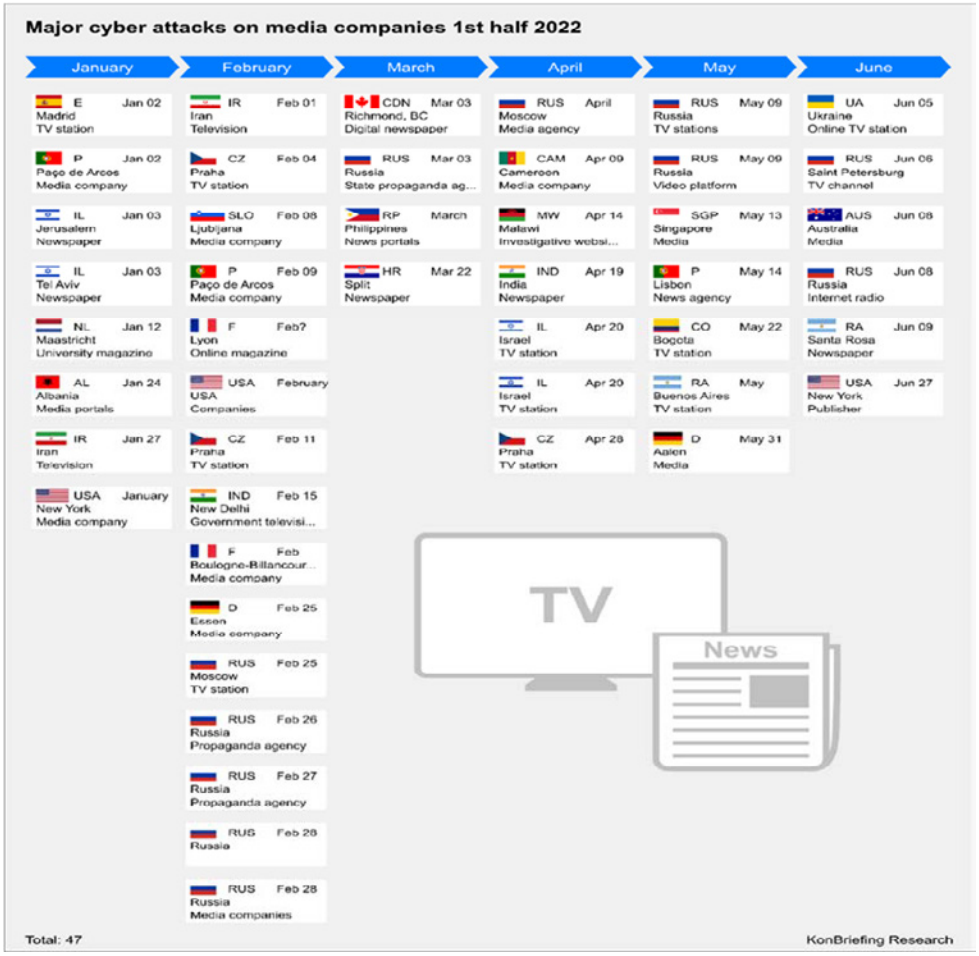


Ilustración 3. Ataques a medios en la primera mitad de 2022. Crédito: KonBriefing Research

Además de los que figuran en los gráficos, el pasado mes de abril la plataforma canadiense PressReader[11], el mayor proveedor de prensa digital a nivel mundial y que cuenta con cabeceras como *The New York Times*, *The Washington Post* o los medios de Prensa Ibérica en España, sufrió un ciberataque a sus servidores después de que fueran retirados decenas de periódicos rusos de su catálogo por la invasión de Ucrania. El bloqueo afectó a más de 7.000 publicaciones de las más importantes de todo el mundo. En diciembre[12], *The Guardian* sufrió un «ciberataque muy sofisticado que implicó el acceso no autorizado de terceros a partes de nuestra red», es decir, acceso a datos personales de la plantilla en Reino Unido. Sus periodistas, al igual que los de *Fox News*

[11] CAMARERO, José María. «Un ataque informático impide el acceso a miles de periódicos», *El Correo*. 4/3/22. Disponible en: https://www.elcorreo.com/sociedad/ataque-informatico-impide-acceso-periodicos-20220303184829-ntrc.html (consulta: 2/2/23).

[12] MILMO, Dan. «Guardian confirms it was hit by ransomware attack», *The Guardian*. 11/1/23. Disponible en: https://www.theguardian.com/media/2023/jan/11/guardian-confirms-it-was-hit-by-ransomware-attack (consulta: 2/2/23).

y otros medios, fueron víctimas de ciberespionaje entre 2021 y 2022. Un informe de Proofpoint[13] revela que recibieron ataques cibercriminales patrocinados por China, Corea del Norte, Irán y Turquía. En España los más destacados son los que afectaron a La Sexta o a la Televisión Autonómica de Castilla-La Mancha. Aunque es complicado afirmar el origen y autoría se podría decir que los fuertes vientos «llegan del Este» con el *phishing* y DDoS entre los más habituales.

Pero el ciberespionaje a los medios, como a políticos y activistas, tiene un nombre propio: Pegasus. Este *spyware*, desarrollado por la empresa tecnológica israelí NSO, infecta teléfonos móviles para tener acceso a la información personal del usuario. En teoría su venta solo está autorizada a Gobiernos y a servicios de inteligencia y seguridad oficiales, previa autorización del Ministerio de Defensa de Israel. Se estima que casi 200 periodistas de más de 20 países han sido espiados y visto comprometidos sus derechos individuales en los últimos años. El Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD), distingue tres características importantes de Pegasus que le otorgan «el potencial de causar riesgos y daños sin precedentes no solo a las libertades fundamentales de las personas sino también a la democracia y el Estado de derecho». Otro sistema similar, Predator, ha sido utilizado por el Gobierno de Grecia para espiar la actividad de los periodistas en el pasado 2022[14].

La pandemia, la guerra en Ucrania y la creciente polarización han empeorado drásticamente la seguridad de los profesionales de los medios. Trabajan en condiciones cada vez más peligrosas y son objeto de ataques físicos y en línea, con oleadas de abusos en las redes sociales. Pamela Morinière, jefa del Departamento de Comunicación y Campañas de la Federación Internacional de Periodistas, destaca que uno de los principales amenazados es el pluralismo ya que «los abusos en línea conducen a la autocensura, algunas voces dejan de oírse y grandes historias mueren. Como consecuencia, el derecho del público a saber no se cumple y la democracia se resiente porque la gente no puede tomar decisiones con conocimiento de causa. En cuanto a los

[13] «Periodistas de *The Guardian, Fox News* y otros medios fueron víctimas de ciberespionaje entre 2021 y 2022», *CSO España*. 15/7/22. Disponible en: https://cso.computerworld.es/cibercrimen/periodistas-de-the-guardian-fox-news-y-otros-medios-fueron-victimas-de-ciberespionaje-entre-2021-y-2022 (consulta: 2/2/23).

[14] «States should impose a moratorium on spyware such as Pegasus and Predator», *European Federation of Journalists*. 30/1/23. Disponible en: https://europeanjournalists.org/blog/2023/01/30/states-should-impose-a-moratorium-on-spyware-such-as-pegasus-and-predator/ (consulta: 2/2/23).

periodistas, estar en línea es una extensión de estar fuera de línea. Forma parte del trabajo. Estar en silencio en las redes sociales significa no ser visible, dificulta la promoción y repercute en el trabajo, la reputación y, en última instancia, en los ingresos».

Muros en una carrera imparable

Desde 1988, cada 30 de noviembre se celebra el Día Internacional de la Seguridad de la Información, una fecha en la que se recuerda el primer caso de *malware* mundial, los «gusanos de Morris». Otra fecha para recordar es el 7 de febrero, Día Internacional de Internet Segura, una efeméride que sirve para recordar datos como los recogidos por Surfshark[15] en su informe sobre censura digital 2022. Después de investigar los cierres parciales y totales de Internet y redes sociales en 196 países han llegado a la conclusión de que la censura digital, para dificultar la difusión de información entre otros objetivos, afectó a 4.200 millones de personas en 2022, «más de la mitad de la población mundial». En esta carrera sin fin entre el gato y el ratón los asaltantes, cada vez mejor organizados y sofisticados, deben encontrar delante muros que sean, en lo posible, difíciles de salvar.

Internacionalmente algunos de los principales *arquitectos* son la ONU y algunas de sus agencias específicas, la OTAN[16], la OSCE[17], la UE u organizaciones no gubernamentales internacionales como el Foro Económico Mundial, para el que la ciberdelincuencia representa un grave riesgo para la prosperidad mundial en la Cuarta Revolución Industrial. Naciones Unidas considera como delitos el fraude informático, la manipulación de ordenadores, datos y programas, los sabotajes y espionajes informáticos, los virus o los hackeos, entre otros. En conversaciones internacionales está la que podría ser, aún con muchas reticencias, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Ciberdelincuencia. Su fin debería ser combatir el uso de las tecnologías de la información y la comunicación con fines delictivos sin poner en peligro los derechos fundamentales de aquellos a los que pretende proteger, para que las personas puedan disfrutar y ejercer libremente sus derechos, en línea y fuera de línea.

[15] «4.2 billion people experienced internet censorship in 2022», *Surfshark*. 17/1/23. Disponible en: https://surfshark.com/blog/internet-censorship-2022 (consulta: 2/2/23).

[16] «Cyber defence», *NATO*. 23/3/22. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_78170.htm (consulta: 2/2/23).

[17] «Cyber/ICT Security», *OSCE*. Disponible en: https://www.osce.org/cyber-ict-security (consulta: 2/2/23).

La política de la Unión Europea en materia de ciberdefensa está basada en cuatro pilares: actuar juntos para ser más fuertes y con mejores mecanismos de coordinación; proteger el ecosistema de defensa de la UE reforzando la estandarización y certificación de la seguridad cibernética para proteger los dominios militares y civiles; aumentar significativamente las inversiones y hacerlo utilizando las plataformas de cooperación y los mecanismos de financiación disponibles, como PESCO, el Fondo Europeo de Defensa, así como Horizonte Europa y el Programa Europa Digital; y asociarse para abordar desafíos comunes. Un conjunto en constante adaptación de medidas políticas, legislativas, jurídicas, organizativas y técnicas debe garantizar, con sello europeo, la transformación digital de nuestras sociedades a la vez que se deben proteger los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de derecho junto a los sistemas, redes y servicios de las Administraciones públicas, entidades privadas y de los ciudadanos.

En su discurso sobre el estado de la Unión de 2021 la presidenta Ursula Von der Leyen pidió[18] el desarrollo de una política europea de ciberdefensa después de que, en 2020 la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) presentasen una nueva Estrategia de Ciberseguridad[19] de la UE. Tomando el testigo de su predecesora, la Agencia de Seguridad de las Redes y de la Información de la Unión Europea, aunque manteniendo su nombre, ENISA[20] proporciona, con un mandato permanente, apoyo a los Estados miembros, las instituciones de la Unión y otras partes interesadas frente a los ciberataques. Con la directiva de seguridad en redes de la Unión Europea (NIS 2.0) se pedirán medidas de ciberseguridad para los 16 sectores establecidas en la misma, no siendo los medios de comunicación uno de ellos.

Un ciberespacio seguro y fiable es preciso para garantizar la digitalización y transformación de las economías, las Administraciones públicas y las sociedades, como la española. La ciberseguridad es uno de los pilares de las actuales políticas de Estado y su garantía es el Esquema Nacional de Seguridad, actualizado en Real Decreto 311/2022 de 3 de mayo, y la actividad de instituciones y organismos como son el

[18] «Discurso sobre el estado de la Unión de 2021 pronunciado por la presidenta Von der Leyen», *UE*. 15/9/21. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_21_4701 (consulta: 2/2/23).

[19] «The Cybersecurity Strategy», *UE*. Disponible en: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cybersecurity-strategy (consulta: 2/2/23).

[20] ENISA. Disponible en: https://www.enisa.europa.eu/ (consulta: 2/2/23).

Departamento de Seguridad Nacional (DSE); el Centro Criptológico Nacional (CCN-CERT), responsable de controlar los ciberataques a sistemas clasificados de las Administraciones públicas y de empresas y organizaciones de interés estratégico para el país, y de coordinar la red de centros de operaciones de ciberseguridad (SOC); el Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE), institución de referencia para la ciberseguridad; el Centro de Operaciones de Ciberseguridad (COCS); la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), encargada del cumplimiento en nuestro país de la protección de datos de carácter personal a través del RGPD (Reglamento Europeo de Protección de Datos); la División de Planificación y Coordinación de Ciberseguridad de la Secretaría General de Administración Digital (SGAD); la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad (SGSICS); la Unidad de Coordinación de Ciberseguridad y el Grupo de Delitos telemáticos de la Guardia Civil; la Brigada central de Investigación Tecnológica (BCIT) de la Policía Nacional; el Mando Conjunto del Ciberespacio (MCCE) del Ministerio de Defensa; junto a los servicios propios de comunidades autónomas y otros actores públicos y privados.

Que la seguridad es una condición imprescindible para el crecimiento del ser humano y el normal desarrollo de nuestra vida cotidiana, cuya protección requiere el esfuerzo y la corresponsabilidad de todos, ha quedado recogido en la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional[21], texto que destaca la importancia de promover una cultura de seguridad nacional «que favorezca la implicación activa de la sociedad en su preservación y garantía, como requisito indispensable para el disfrute de la libertad, la justicia, el bienestar, el progreso y los derechos de los ciudadanos». El actual marco de referencia es la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2021*[22], en la que las ciberamenazas constituyen uno de los mayores riesgos y desafíos a los que tenemos que hacer frente por su peligrosidad e impacto por el aumento en el uso del ciberespacio y, consecuentemente, el aumento de la frecuencia y magnitud de los ciberincidentes que menoscaban los derechos y las libertades de los ciudadanos y el progreso socioeconómico.

[21] Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, *BOE*. 29/9/15. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-10389 (consulta: 2/2/23).

[22] *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. DSN. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2021 (consulta: 2/2/23).

Hay que destacar, entre otras medidas previstas en la Estrategia Nacional de Ciberseguridad, la creación de dos foros específicos impulsados y presididos por el Departamento de Seguridad Nacional: el Foro Nacional de Ciberseguridad[23] y el Foro contra las campañas de desinformación en el ámbito de la Seguridad Nacional[24]. En ambos participan, entre otros, representantes de la sociedad civil, expertos independientes, sector privado, académicos, asociaciones y organismos sin ánimo de lucro y, reseñable por el tema en cuestión, profesionales de los medios de comunicación. La finalidad es potenciar y crear sinergias público-privadas, fundamentalmente en la generación de conocimiento sobre las oportunidades y amenazas para la seguridad o en casos específicos como podría ser el análisis de los riesgos que los ciberataques a los medios y periodistas pueden tener como vehículo para la difusión de campañas de desinformación. El DSN destaca que «existe cada vez más relación entre los ciberataques/cibercrimen y la desinformación, desde el uso de ciberataques para filtrar información (ataques al partido republicano en 2016, a Macron en 2017, o a la EMA durante la COVID-19) incluyendo la alteración de documentos o su publicación sacados de contexto. Por otro lado, campañas como la de *ghostwriters* han aflorado este nexo entre desinformación y ciberataques. Por último, la proliferación de la desinformación como servicio, con la venta, por ejemplo, de redes de *bots* en los mercados cibercriminales, facilitan el empleo de técnicas para no solo promocionar contenido desinformativo, sino que, además, pueden usarse para acosar y silenciar a voces discrepantes, entre ellas a periodistas».

Ramón Ortiz, responsable de Seguridad IT Mediaset, recalca que «hay normativas generales aplicables, pero no hay ninguna específica sectorial de medios de comunicación. Existe un Código de Derecho de la Ciberseguridad, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* y modificado en mayo de 2022, que contiene la referencia a todo el marco jurídico en la materia, desde la propia *Constitución española* a los principales reglamentos europeos aplicables, además de leyes orgánicas y leyes, reales decretos, resoluciones y órdenes relacionadas con la seguridad. Se mencionan todas las normativas respecto a los siguientes aspectos: seguridad nacional, protección de

[23] «Estrategia Nacional de Ciberseguridad», *Foro Nacional de Ciberseguridad*. Disponible en: https://foronacionalciberseguridad.es/index.php/estrategia-nacional-de-ciberseguridad (consulta: 2/2/23)

[24] «Creación del Foro contra las campañas de desinformación en el ámbito de la Seguridad Nacional», DSN. 2/6/22. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/creaci%C3%B3n-foro-contra-campa%C3%B1as-desinformaci%C3%B3n-%C3%A1mbito-seguridad-nacional (consulta: 2/2/23).

infraestructuras críticas, seguridad física, respuesta a incidentes de seguridad, ciberseguridad, telecomunicaciones y usuarios, protección de datos personales y ciberdelincuencia». Considera, además que «en caso de materializarse alguna de las amenazas que supusiera un grave impacto, las repercusiones serían grandes y la sociedad se vería muy afectada en el caso de discontinuidad o falta de acceso a los medios de comunicación. Otra cuestión relevante es la posibilidad y el riesgo que supone la difusión por parte de los medios de noticias no verificadas, cuyo origen y motivaciones sean malintencionados».

En el ámbito de los medios uno de los principales referentes es EBU/UER, la Unión Europea de Radiodifusión. La principal alianza mundial de medios de comunicación de servicio público del mundo, con más de cien organizaciones, mantiene activas diversas iniciativas y actividades de ciberseguridad para aumentar la concienciación y la capacidad de defensa frente a los riesgos de seguridad, en continua evolución, que afectan a todo el sector y a su actividad. Entre otras acciones hay encuentros, como los que mantienen todos los meses los CISO[25] de los miembros para debatir los ataques, sus proyectos actuales, las mejores prácticas o para elaborar recomendaciones destinadas a los organismos de radiodifusión y a los vendedores de sistemas de medios de comunicación, aunque, por motivos de confidencialidad, no se revelan sistemáticamente los ataques y vulnerabilidades sufridos. De manera continuada hay grupos de trabajo específicos[26] que, por ejemplo, emiten recomendaciones que tienen por objeto alinear las prácticas de ciberseguridad en los medios con las adoptadas en el entorno TI.

Con la vista puesta en tecnologías punteras y en las innovadoras cuestiones de seguridad que traerán el HbbTV, 5G, IP, Metaverso, web distribuida o computación cuántica, la EBU y sus miembros trabajan junto a proveedores de sistemas e instituciones para mejorar la ciberseguridad. En términos de ataques, destaca Lucille Verbaere, *senior project manager* en el área de Tecnología e Innovación de EBU, «no es tan diferente de lo que les sucede a otras empresas que dependen de Internet. La diferencia es que las redes de los medios de comunicación han estado aisladas y

[25] «Media Cybersecurity CISO. Dedicated to security experts from EBU Members», *EBU/UER*. Disponible en: https://tech.ebu.ch/groups/cybersecurity_ciso (consulta: 2/2/23).

[26] «Media Cybersecurity. Shaping a more secure media industry», *EBU/UER*. Disponible en: https://tech.ebu.ch/groups/mcs (consulta: 2/2/23).

protegidas del exterior durante mucho tiempo y los medios de comunicación no están acostumbrados a aplicar la ciberseguridad, aunque ahora están cambiando a IP».

Tampoco se quita el ojo a la actividad cotidiana y a los flujos y equipos de trabajo en uso, con un gran impacto de la digitalización que ha creado nuevas oportunidades para la producción y distribución, pero también ha abierto las puertas a nuevas amenazas. Los productos analógicos o *legacy* no se pueden actualizar porque ya no reciben soporte de los proveedores o porque, al no haber redundancia, significaría interrumpir los servicios. Proteger los sistemas, las infraestructuras y los procedimientos utilizados en la cadena de producción, distribución y archivo contra ataques potencialmente dañinos; salvaguardar la reputación y los contenidos frente a la desinformación y la piratería para mantener la confianza del público en los medios y los ingresos de los proveedores de servicios legítimos; cumplir con la normativa vigente de la UE y mantenerse actualizados en el ámbito legal al igual que sobre las últimas tecnologías, herramientas y prácticas en materia de ciberseguridad; fijar y exigir requisitos de ciberseguridad para los productos; descubrir vulnerabilidades; establecer entornos de colaboración dedicados, por ejemplo, a amenazas, herramientas o mejores prácticas; fomentar la concienciación sobre ciberseguridad en los miembros de EBU y en la industria de los medios de comunicación en su conjunto, etc. Son algunos de los objetivos y ámbitos de trabajo para garantizar la ciberseguridad de las organizaciones y sus profesionales y, como fin último, garantizar la continuidad y calidad de los medios de comunicación públicos y sus contenidos, esencialmente los informativos.

Mediaset, como ejemplo de medio privado en nuestro país, no tiene «ninguna herramienta de protección específica para los activos y tecnología de TV, pero sí que, para la infraestructura multiplataforma existe algún servicio concreto para el aseguramiento de la distribución de contenidos por Internet. En general se trabaja con tecnologías ajenas de fabricantes especializados, aunque existe alguna herramienta desarrollada internamente», según su responsable de Seguridad IT, Ramón Ortiz. En el caso público, RTVE emplea «herramientas tanto propias como ajenas, siempre teniendo como referencia lo recomendado por el Centro Criptológico Nacional, algunas de ellas desarrolladas por organismos de la Administración y en algunos casos específicas para medios», explican desde su Dirección de Ciberseguridad.

Pensando en la seguridad, empezando por uno mismo

Se estima que el coste anual de la ciberdelincuencia en el mundo superará los 20 billones en 2026 siendo en 2022, según Cybersecurity Ventures[27], de unos 8 billones, lo que supondría el equivalente a ser la tercera economía mundial después de Estados Unidos y China. Gobiernos, instituciones, medios y asociaciones profesionales no son en absoluto ajenos al problema de los ciberataques, aunque las principales víctimas, ya sean periodistas o ciudadanos, aún no tengan una consciencia del impacto y la extensión que tiene en sus vidas, por ajenos o inocuos que los ataques puedan parecer. Los escudos tecnológicos y normativos encuentran su «talón de Aquiles» en el desconocimiento o descuido de personas o trabajadores ya que, el factor humano, es el elemento clave en garantizar la estructura de seguridad y, a la vez, el principal activo al que proteger.

Tener un *poco* de cultura de empresa y un *poco* de conciencia y disciplina personal, que no deja de ser un beneficio, no supone ni un gran gasto económico ni de tiempo y tampoco afecta a la cadena de producción. Incrementar la seguridad puede repercutir beneficiosamente en el producto final, tanto en calidad como en confianza. Recursos hay múltiples y muy accesibles, especialmente en fuentes oficiales como el INCIBE, que pone a disposición de los ciudadanos y empresas guías, consejos y buenas prácticas en seguridad de la información y de los sistemas que la gestionan al igual que su Oficina de Seguridad del Internauta (OSI), con la *Guía de ciberataques*[28]. Además ofrecen un servicio[29] nacional, gratuito y confidencial, a través del teléfono 017, WhatsApp (900 116 117) y Telegram (@INCIBE017), para ofrecer información y asesoramiento sobre ciberseguridad o cómo poder solucionar un ciberincidente. En la página web del CCN-CERT[30] y en ÁNGELES[31], el portal de formación del Centro Criptológico Nacional, se publican diferentes recursos como documentos de buenas prácticas aplicables a la protección del correo, la navegación web, el uso de redes sociales o la protección de teléfonos móviles.

[27] MORGAN, Steve. «Top 10 Cybersecurity Predictions and Statistics For 2023», *Cybercrime Magazine*. 10/12/22. Disponible en: https://cybersecurityventures.com/stats/ (consulta: 2/2/23).

[28] *Guía de ciberataques*. OSI. Disponible en: https://www.osi.es/es/guia-ciberataques (consulta: 2/2/23).

[29] «Tu ayuda en ciberseguridad», *INCIBE*. Disponible en: https://www.incibe.es/linea-de-ayuda-en-ciberseguridad#linea (consulta: 2/2/23).

[30] CCN-CERT. Disponible en: https://www.ccn-cert.cni.es/ (consulta: 2/2/23).

[31] ÁNGELES. *CCN-CERT*. Disponible en: https://angeles.ccn-cert.cni.es/index.php/es/ (consulta: 2/2/23).

Reporteros Sin Fronteras ofrece gratuitamente en su web el *Manual de seguridad para periodistas*[32], una guía práctica editada en español, inglés, francés y árabe para todos aquellos que se enfrentan a situaciones peligrosas mientras llevan a cabo su tarea informativa. La primera versión data de 1992 y ha ido actualizándose según se han transformado los contextos y las amenazas físicas y psíquicas. Recoge consejos prácticos para salvaguardar la integridad del periodista, ya sea física, como un secuestro, o virtual, como la ciberseguridad, y también aporta las prácticas implantadas en grandes medios y agencias de información. CPJ, el Committee to Protect Journalists, de la John S. and James L. Knight Foundation Press Freedom Center, ofrece dos guías de recomendada lectura. El *Digital Safety Kit*[33] es un manual general para los profesionales de los medios que quieran aumentar su seguridad digital para protegerse a sí mismos, a sus contactos y fuentes y a la información con la que trabajan con un buen repertorio de herramientas e información útil. La segunda publicación es el *Manual de seguridad para periodistas*. *Cubriendo las noticias en un mundo peligroso y cambiante*[34], un texto mucho más amplio pero que ya cuenta con un capítulo específico dedicado a la tecnología. El International Center for Journalists (ICFJ), en asociación con el Border Center for Journalists and Bloggers (BCJB), ofrece capacitación[35] sobre seguridad digital para periodistas y representantes de la sociedad civil, para que sepan cómo proteger su información, datos, dispositivos y comunicaciones contra intromisiones de seguridad digital. La Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), una organización sin ánimo de lucro creada en Colombia para proteger a los periodistas amenazados tiene en su web a disposición de cualquier persona su *Manual antiespías: Herramientas para la protección digital de periodistas*[36], una lectura muy completa y recomendable.

[32] *Manual de seguridad para periodistas*. Reporteros Sin Fronteras, 27/1/20. Disponible en: https://www.rsf-es.org/download/manual-de-seguridad-para-periodistas/ (consulta: 2/2/23).

[33] «Digital Safety Kit», *Committe to Protect Journalists*. 30/7/19. Disponible en: https://cpj.org/2019/07/digital-safety-kit-journalists/ (consulta: 2/2/23).

[34] *Manual de Seguridad para Periodistas. Cubriendo las noticias en un mundo peligroso y cambiante.* Committe to Protect Journalists. Disponible en: https://cpj.org/es/2012/04/manual-de-seguridad-para-periodistas-del-cpj/ (consulta: 2/2/23).

[35] *Fortalecimiento de la Seguridad Digital para Periodistas y Organizaciones de la Sociedad Civil.* International Center for Journalists y Border Center for Journalists and Bloggers. Disponible en: https://digitalsecurity.training/courses/course-v1:ICFJ-BCJB+DS-ES+22/about (consulta: 2/2/23).

[36] *Manual antiespías*. Federación para la Libertad de Prensa. Disponible en: https://flip.org.co/index.php/es/publicaciones/manuales/item/download/14_acc752531723a7a207401074633ef88bb (consulta: 2/2/23).

Los medios, públicos y privados, además de poder contar con unidades cíber propias y participar activamente en distintos foros nacionales e internacionales, como es el caso de la Dirección de Ciberseguridad RTVE, proporcionan «haciendo un esfuerzo considerable», formación específica a sus empleados. «El eslabón humano es el más débil», aseguran, «por eso es imprescindible la concienciación y la formación que permita evitar y reducir el impacto de ataques y amenazas». También facilitan a los que realizan coberturas en el exterior, caso de las áreas técnicas, recomendaciones sobre desplazamientos de personal para la protección de sus conexiones y equipos como las recogidas en el *Digital Safety for Field Journalists* de EBU. Este conjunto de recomendaciones, herramientas y prácticas pretende garantizar, en lo posible dado que se trabaja en entornos hostiles e inciertos, mantener el mayor nivel de seguridad viable, proteger el anonimato y la huella digital, garantizar una comunicación continua con sus sedes y permitirles captar, editar, producir y enviar sus contenidos con seguridad desde el terreno a sus redacciones. Además, para el público general, la Corporación ofrece en la web un resumen de consejos[37] elaborados por su Lab y su departamento de verificación, RTVE Verifica.

Entre las prioridades de EBU se encuentra la formación para mejorar la madurez de la ciberseguridad en las organizaciones, la mejor gestión de los riesgos de ciberseguridad, escanear equipos, etc. ya que en muchas ocasiones «los profesionales de los medios no están acostumbrados ni formados para configurar correctamente los sistemas (en particular los servicios en la nube) y no creen que la ciberseguridad sea un problema para los medios de comunicación (porque antes no lo era)». Para suplir la escasez de personal de los equipos de ciberseguridad proponen campañas de concienciación y formación y están estudiando la posibilidad de elaborar una guía más detallada para los periodistas.

En el ámbito privado, tomando como ejemplo a Mediaset, los profesionales tienen a su disposición la política de seguridad corporativa y sus normativas y procedimientos de seguridad aplicables, que incluyen recomendaciones sobre el uso de los recursos y los servicios IT. Coinciden en que «el factor humano es crítico. La vertiente del usuario final por una parte y, por la otra, la necesidad de técnicos y proveedores de servicios de

[37] «Consejos para tu ciberseguridad de VerificaRTVE», *RTVE*. 17/5/21. Disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20210517/consejos-para-tu-ciberseguridad/2090665.shtml (consulta: 2/2/23).

seguridad suficientemente capacitados y entrenados. Mediaset planifica y desarrolla planes de formación en materia de seguridad y privacidad y además lleva a cabo campañas de concienciación con el objetivo de prevenir ataques de *phishing* y de ingeniería social por medio de iniciativas de llamadas de *vishing, media droping*, campañas de *phishing*, etc. Por otra parte, se informa mediante el envío de SMS y emails, así como presencia en la intranet corporativa de campañas constatadas de *phishing* y *smishing*».

«Probablemente el "talón de Aquiles" sean más los humanos que las máquinas», considera Pamela Morinière, jefa del Departamento de Comunicación y Campañas de la Federación Internacional de Periodistas (FIP), «y probablemente lo sean porque no se presta gran atención al fenómeno y el personal está muy poco formado. Una encuesta de la FIP realizada en 2018[38] mostró que solo la mitad de las víctimas de abusos en línea (53 %) denunciaron los ataques a la dirección de su medio, al sindicato o a la policía, y en dos tercios de los casos no se hizo nada (las encuestadas eran mujeres periodistas). En otra encuesta, de 2022[39], dos tercios de los encuestados afirmaron que el acoso en línea no era una prioridad para su empresa de comunicación y el 44 % dijo que ni siquiera se hablaba del tema. Consideramos que no es "parte del trabajo" y que el personal debe recibir la formación adecuada para hacer frente a los abusos en línea y proteger su seguridad digital».

Prevención, detección y respuesta son las tres fases básicas del ciclo de ciberseguridad. Pensar, con la cantidad de dispositivos conectados, que se es invulnerable o que los ataques nunca llegarán es una muestra de confianza en el prójimo loable pero que puede terminar siendo, con una alta probabilidad, una mala experiencia. Trabajar en el ámbito de la prevención puede permitir, con las tecnologías adecuadas, que los ataques incluso más avanzados pueden evitarse sin que afecten a la actividad regular. Un resumen de consejos básicos para proteger nuestra privacidad y la actividad que hacemos con nuestros dispositivos conectados, que son ordenadores, teléfonos, tablets… pero también coches, aspiradores o asistentes de voz, es:

[38] «You are NOT alone», *International Federation of Journalists*. Disponible en: https://www.ifj.org/actions/ifj-campaigns/online-trolling-you-are-not-alone.html (consulta: 2/2/23).

[39] «Time to end media inaction over online abuse, says IFJ», *International Federation of Journalists*. 8/3/22. Disponible en: https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/stop-gender-based-violence-at-work/article/time-to-end-media-inaction-over-online-abuse-says-ifj.html (consulta: 2/2/23).

- Sentido común, espíritu crítico y un punto de escepticismo, nadie regala nada y si algo parece sospechoso puede que tenga muchas posibilidades de serlo. Es tener «la ciberseguridad en mente» para no ser víctimas de un ataque por abrir archivos adjuntos de fuentes desconocidas, correos electrónicos, SMS, mensajes de WhatsApp o Telegram extraños o marcados como *spam*, por conectar dispositivos USB contaminados a los ordenadores propios o de la red de las empresas, etc. O por descargarnos y abrir *software* malicioso, un clásico del *ransomware*.

- Ante un incidente, o con dudas razonables, contactar con los servicios de ciberseguridad de nuestras empresas, especialistas de las Administraciones públicas (INCIBE o cuerpos y fuerzas de seguridad) o con empresas especializadas, para contar con una solución o una opinión profesional antes de tomar cualquier decisión o acción.

- Los datos personales son lo que son, personales, si se van a dar que sea en sitios en los que se pueda confiar por su seguridad. Hay que tener prevención con los sitios que piden nuestras biografías completas o todos los datos biométricos. Tampoco se deben difundir ni exponer datos profesionales o personales, como cuentas de correo, números de teléfono, en listas de distribución o páginas web que ofrezcan pocas garantías y que agiganten nuestra huella digital y nuestra trazabilidad.

- Intentar diferenciar o separar equipos, cuentas, etc. profesionales de los personales, que sean lo más ajeno y aislados que sea posible. No todos los trabajos o los archivos digitales tienen el mismo riesgo, pero es importante que los periodistas, según sea su actividad o el lugar en el que la llevan a cabo, cuenten con equipos específicos para sus vidas personales y profesionales. Revisar y ajustar en ellos la configuración de seguridad.

- No utilizar contraseñas fáciles (cumpleaños), que sean iguales o similares en todos los dispositivos o servicios y diferenciar las profesionales de las personales. En lo posible, emplear doble factor de autenticación y periódicamente hacer cambios de contraseñas, incluso contando con un administrador de contraseñas.

- Regularmente hacer copias de seguridad de los datos (documentos, imágenes, etc.) en dispositivos externos no conectados (discos duros) o en una nube segura

para evitar su robo o, simplemente, su pérdida. Si es posible, con un programa o por la prestación de servicios en la nube, cifrar los datos.

- Actualizar el sistema operativo y el *software*, especialmente las actualizaciones de seguridad, y proteger todos los dispositivos conectados con cortafuegos y un antivirus. Hay muchos buenos gratuitos (y no hay que olvidar que cuanto más actualizados más garantías de protección). Y se debe recordar que el teléfono móvil, al que tanto uso se da y tanto nos conecta, también es un ordenador y protegerlo con un antivirus es una prevención muy eficaz. Tener correos electrónicos y perfiles digitales *alternativos* en redes para determinados trabajos no deja de ser otro cortafuegos que proporciona un mínimo anonimato y evita, o retrasa, recibir visitas indeseadas en las cuentas personales y profesionales.

- Evitar navegar por entornos web no confiables y en lo posible navegar con el protocolo de transferencia de hipertexto seguro (HTTPS), en lugar de HTTP, y empleando una red privada virtual (VPN), un servicio encriptado de pago que también se puede encontrar disponible gratuitamente en navegadores como Opera con el que se protege la actividad e información personal de injerencias de terceros. Cuidado también con las wifis gratuitas, o los ordenadores de cibercafés, y por dónde navegamos en ellos o los datos que dejamos que circulen. Borrar los historiales de navegación, o hacerlo en modo privado, evita dejar algunos rastros.

- Si no se recibe formación, intentar adquirirla en fuentes oficiales o especializadas, hay una gran cantidad de ellas accesibles y, en general, sin coste.

Nadie está exento de sufrir una intromisión, pero está claro que la mejor defensa… empieza por uno mismo. Puede parecer un paso pequeño, pero es fundamental para que la democracia pueda seguir funcionando sin miedo, con voces independientes, abierta al pluralismo de opiniones y fuentes en debates libres y abiertos para servir, como medios y profesionales, al fin al que nos debemos: una ciudadanía bien informada.

*David Corral Hernández**
Periodista RTVE

Documento
Opinión

21/2023 28 de febrero de 2023

Adolfo Morales Trueba *

La OTAN, la UE y la cooperación en el desarrollo de capacidades

La OTAN, la UE y la cooperación en el desarrollo de capacidades

Resumen:

La colaboración entre la OTAN y la UE en el área común de responsabilidad euroatlántica es esencial para poder garantizar su seguridad. Los campos de cooperación y coordinación son numerosos, y las posibilidades y las sinergias en cada uno de ellos muy grandes. Entre todos, destaca el del desarrollo de capacidades. Un área clave para mantener la disuasión y asegurar la estabilidad y la independencia estratégica en el futuro. En ella será esencial mantener la superioridad tecnológica, lo que supone un gran desafío para ambas organizaciones. Sin embargo, la cooperación dentro de este ámbito ha mostrado pocos avances, y su realización se está llevando a cabo por medio de iniciativas paralelas y semejantes. El beneficio de ampliar la colaboración es enorme, pero se encuentra con diversos obstáculos que hay que superar, muy especialmente el de lograr una decidida voluntad política. Este documento expone la necesidad general, la situación actual y los principales problemas a gestionar para emprender un camino de decidida colaboración. Una ruta que actualmente no cuenta con alternativas más eficientes.

Palabras clave:

Desarrollo de capacidades, cooperación OTAN y UE, FED, Agencia Europea de Defensa, PESCO, Fondo de Innovación, DIANA.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

NATO, the EU and Capability Development Cooperation

Abstract:

Cooperation between NATO and the EU in the Euro-Atlantic area of common responsibility is essential to ensure its security. The areas of collaboration and coordination are numerous, and the possibilities and synergies in each are great. Among them is capability development, a key area for maintaining deterrence and ensuring future stability and strategic independence. Here it will be essential to retain technological superiority, which is a major challenge for both organisations. However, cooperation in this field has shown little progress, and its realisation is pursued through parallel and similar initiatives. The benefit of broadening collaboration is enormous, but a number of obstacles need to be overcome, not least the need for strong political will. This paper sets out the general need, the current situation and the main issues that need to be managed in order to embark on a strong collaborative path. A path that currently lacks more effective alternatives.

Keywords:

Capability development, NATO and EU cooperation, EDF, European Defence Agency, PESCO, Innovation Fund, DIANA.

Introducción

La OTAN y la UE son dos organizaciones que comparten área de responsabilidad, en la que se incluyen la mayoría de los territorios afectados por el artículo 6 del Tratado del Atlántico Norte en Europa y sus alrededores. Un espacio donde ambas se enfrentan a retos similares y en el que, como resultado, tienen intereses de seguridad y defensa convergentes. Por otro lado, la mayoría de los miembros de la UE son también miembros de la OTAN, y viceversa. Estas circunstancias establecen fuertes vínculos entre ambas organizaciones y las convierten en socios esenciales en el espacio euroatlántico. Esta realidad ha sido estudiada y destacada, no solo por *think tanks* provenientes de múltiples ámbitos, sino también por investigadores de la OTAN y la UE de forma conjunta y monográfica en el documento *NATO and the EU: The essential partners*. Un trabajo que comenzaba subrayando que ambas organizaciones: «… son socios esenciales […] ni la OTAN ni la UE pueden abordar […] los desafíos de seguridad de forma independiente, y por tanto necesitan complementarse»[1].

En todo este marco, tanto la OTAN como la UE han reconocido formalmente que la cooperación es indispensable para lograr una respuesta eficaz a las amenazas a la seguridad mutua. Y esta visión compartida ya ha sido enfatizada y puesta en valor en común, a través de dos importantes declaraciones conjuntas realizadas en 2016 y 2018 por sus respectivos liderazgos políticos[2]. En esos comunicados se reafirmó la importancia y la necesidad de la actuación combinada, subrayando cómo las iniciativas conjuntas de seguridad y defensa beneficiaban claramente a ambas.

El impulso efectuado por estos documentos ha traído como consecuencia, entre otras cuestiones, un continuo análisis y publicación de los logros y avances obtenidos en la conjunción y aproximación de esfuerzos. Para ello se elaboran y difunden unos informes periódicos donde se detalla el progreso en la implementación de la aplicación de las setenta y cuatro propuestas comunes aprobadas a partir de las dos declaraciones conjuntas de 2016 y 2018 sobre la cooperación entre la UE y la OTAN. En el momento de finalizar este trabajo, el último de ellos corresponde al pasado 20 de junio de 2022 y

[1] «NATO and the EU are essential partners […] Neither NATO nor the EU can address the […] security challenges alone, and some form of complementarity is therefore needed». *NATO and the EU: The essential partners,* (2019), Tardy, T., and Lindstrom, G. (Eds.) European Union Institute for Security Studies and NATO Defense College: 5.

[2] *Joint Declaration*, signed by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 8 July 2016, Warsaw; *Joint declaration on EU-NATO cooperation* signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. Brussels, 10 July 2018.

detalla los progresos alcanzados entre junio de 2021 y mayo de 2022, ya con un fuerte enfoque en la crisis derivada de la invasión de Ucrania[3].

La nueva *Brújula Estratégica* de la UE también incide en su complementariedad con la OTAN, y en cómo la cooperación es clave para su seguridad global[4]. En ella, la UE también subraya que, para responder a las crisis y desafíos, la Unión debe innovar e invertir en capacidades de defensa tecnológicamente superiores y, por supuesto, interoperables. Y en todos estos esfuerzos, debe profundizar en las asociaciones cuando sirvan a los valores e intereses de la UE, considerando a la OTAN como la más importante. Entre otros ámbitos, la cooperación en el desarrollo de capacidades es un área incuestionable para mejorar la relación entre la UE y la OTAN, aumentar la interoperabilidad, ganar eficiencia, evitar duplicidades y lograr grandes sinergias.

En este sentido, la citada Declaración Conjunta realizada por la UE y la OTAN en 2016, ya enumeraba la urgente necesidad de «desarrollar capacidades de defensa coherentes, complementarias e interoperables en los Estados miembros de la UE y los aliados de la OTAN, así como proyectos multilaterales»[5]. Algo esencial si se pretende mantener una ventaja tecnológica que garantice la superioridad en caso de enfrentamiento en el nuevo espacio de batalla y, en consecuencia, clave para la disuasión y la defensa colectiva. Si esto ya era una necesidad imperiosa para ambas organizaciones, tras la invasión rusa de Ucrania ha cobrado una especial relevancia.

También es importante acudir al nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, en el que se resalta como la Unión Europea es un socio único e imprescindible para ella. Igualmente se indica en él que se mejorará la asociación estratégica, se aumentará la cooperación en cuestiones de interés común, y se reforzarán las iniciativas para aumentar el gasto en defensa, desarrollar estrategias coherentes y reforzar mutuamente las capacidades, al tiempo que se evitan duplicidades[6].

En la actualidad, se están ejerciendo esfuerzos en el ámbito de las futuras capacidades militares de la UE y la OTAN, dirigidos principalmente a asegurar la interoperabilidad,

[3] Seventh progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017. 20 de junio de 2022.
[4] *A Strategic Compass for Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, 21 March 2022, Brussels. Council of the European Union: 2.
[5] «Develop coherent, complementary and interoperable defence capabilities of EU Member States and NATO allies, as well as multilateral projects». *EU-NATO Joint Declaration*, signed by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 8 July 2016, Warsaw.
[6] *NATO 2022 Strategic Concept*. Madrid, 29 de junio de 2022: Para. 43.

coordinación y complementariedad, aunque también a evitar duplicidades en los proyectos y programas multinacionales en curso en ambas organizaciones. El último informe de progresos indica los avances habidos en las áreas y proyectos relativos al reabastecimiento aire-aire, sistemas de defensa antiaérea de superficie, lucha contra artefactos explosivos improvisados, sistemas de aeronaves pilotadas a distancia (RPAS), sistemas marítimos no tripulados, municiones y formación de tripulaciones aéreas[7].

Igualmente, la Agencia Europea de Defensa y el Centro de Innovación de la OTAN mantienen contactos, con el objetivo de fomentar el conocimiento mutuo de sus respectivas actividades, y apoyar aquellos enfoques que puedan reforzarse. Se ha avanzado mucho, pero aun así se continúa trabajando, es decir investigando, financiando y desarrollando capacidades, sobre la base de procesos paralelos. Iniciativas independientes que podrían hacer mucho más para integrarse y cooperar en ellas. Tanto que, más allá del discurso y la voluntad política, podría decirse que aún no hay grandes resultados prácticos. Algo que podría lograrse fácilmente coordinando las herramientas existentes mediante una mayor voluntad política.

Tanto la OTAN como la UE se han comprometido pues a promover y cooperar en el desarrollo de las capacidades militares y de defensa. Sin embargo, la realidad es que los avances aún no han alcanzado sus máximas posibilidades y desarrollo. Ambas organizaciones continúan desarrollando iniciativas y proyectos con objetivos similares de manera paralela, y todavía queda mucho por hacer en un área en la que existe un gran potencial de progreso. Un campo en el que la cooperación sería especialmente beneficiosa.

El futuro del desarrollo de capacidades

Hasta ahora, el proceso de planificación en la obtención de capacidades era relativamente estable y previsible, buscando alcanzar un objetivo, una capacidad o producto para utilizar después. El enorme desarrollo que se está produciendo en el ámbito de la tecnología civil ha cambiado todo esto por completo. Los nuevos sistemas o capacidades han de prever que a partir de su entrada en servicio habrán de someterse

[7] Seventh progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017. 20 de junio de 2022: P. 6.

a una evolución continua en su desarrollo, de manera que puedan incorporar los avances tecnológicos que previsiblemente vayan a producirse constantemente durante su ciclo de vida. De lo contrario, cualquier nueva capacidad o sistema podría ser superado y quedar obsoleto al poco de entrar en servicio. Esta realidad tiene dos implicaciones: la primera, que es esencial que en cualquier desarrollo participe un número de actores mayor, con especial atención a una cooperación entre el ámbito científico y tecnológico civil y el propiamente militar; la segunda, que dentro del ámbito occidental, más allá de la tradicional fortaleza de los EE. UU., esta aproximación solo tendrá éxito y será suficientemente robusta en el marco de la cooperación multinacional.

Aquí entra la aparición de lo que se conoce como tecnologías disruptivas emergentes, que son aquellas completamente nuevas que pueden alterar significativamente y en pocas generaciones lo que hemos trabajado hasta ahora. La Agencia Europea de Defensa ha identificado seis con un notable impacto estratégico en el ámbito de las nuevas capacidades de seguridad y defensa: la inteligencia artificial; el análisis de «big data»; la robótica y los sistemas autónomos; los sistemas de armas hipersónicas y espaciales; los nuevos materiales y las tecnologías cuánticas. El futuro espacio de batalla y el nuevo entorno de seguridad requieren y requerirán aún más del uso de estas tecnologías avanzadas, así como del empleo de nuevas capacidades para garantizar el éxito.

En consecuencia, la capacidad civil, tecnológica y militar de la UE y la OTAN deberá desarrollarse y adaptarse a estos requisitos si se quiere garantizar que ambas organizaciones puedan responder adecuadamente a las futuras amenazas a la seguridad. Esto va a requerir de grandes inversiones y de un gran esfuerzo innovador, industrial, científico y tecnológico. No se trata solamente de tener más dinero o más recursos, sino también de utilizarlos y gastarlos de forma inteligente, evitando la fragmentación y las redundancias que socavan la capacidad de operar juntos de forma eficiente, huyendo de las duplicidades. Como ejemplo de falta de coordinación en el desarrollo de las capacidades de seguridad y defensa entre los miembros de la UE se puede mencionar cómo los países europeos tienen actualmente más de 30 tipos diferentes de carros de combate, casi 20 de aviones de combate y más de 10 de aviones

cisterna[8]. Algo que demuestra una clara competencia industrial, dispersión del esfuerzo e ineficiencia en el gasto total.

Existe una opinión predominante entre los expertos, de que la UE está colectivamente mal equipada para contrarrestar toda la gama de amenazas y desafíos a los que se enfrenta. Y como consecuencia de esta realidad, la organización se encara con la urgencia de realizar un esfuerzo adicional para desarrollar sus capacidades de defensa y seguridad. Desde 2016, la Unión viene subrayando esta exigencia y, al mismo tiempo, destacando la realidad de que muchos de los nuevos avances que aún no están disponibles para la UE sí que lo están para otras organizaciones como la OTAN. Y eso que ya por entonces, el Plan de Implementación en materia de Seguridad y Defensa destacaba que «El desarrollo de las capacidades de los Estados miembros a través de la PCSD y el uso de los instrumentos de la UE contribuirá así también a reforzar las capacidades potencialmente disponibles para las Naciones Unidas y la OTAN»[9].

Por otro lado, y aproximándonos a las necesidades de la Alianza Atlántica, cabe mencionar que durante décadas su tecnología militar ha sido superior a la de sus potenciales adversarios. Sin embargo, en este momento, otras grandes potencias, en especial Rusia y China, han realizado grandes inversiones y desarrollado capacidades que les permiten desafiar la ventaja tecnológica occidental y de la OTAN, y reducir la diferencia. Rusia, y especialmente China, han integrado sus recursos académicos, industriales y de alta tecnología en un esfuerzo único y unificado[10]. En particular, China está promoviendo una estrategia nacional de cooperación civil y militar que persigue integrar la novedad en materia de defensa en sistema nacional de innovación, todo con el objetivo de transformar al Ejército Popular de Liberación de China en una fuerza dotada de altas capacidades tecnológicas. El proyecto todavía está en sus primeras

[8] BERGMAN, M.; LAMMOND, J. y CICARRELLI, S. *The case for EU defense. A new way forward for Trans-Atlantic security relations.* Center for American Progress. 1 June 2021. https://www.americanprogress.org/article/case-eu-defense/

[9] «The development of Member States' capabilities through CSDP and using EU instruments will thus also help to strengthen capabilities potentially available to the United Nations and NATO». *Implementation Plan on Security and Defence*, signed by High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Vice-President of the European Commission, and Head of the European Defence Agency. 14 November 2016, Brussels: 4.

[10] BENDETT, S. y Kania, E. B. «Chinese and Russian Defense Innovation, with American Characteristics? Military Innovation, Commercial Technologies, and Great Power Competition» in *RealClear Defense*. 2 August 2018. https://www.realcleardefense.com/articles/2018/08/02/chinese_and_russian_defense_innovation_with_american_characteristics_113681.html

etapas, y su éxito es difícil de evaluar, pero no cabe duda de que su dimensión alberga un potencial suficiente para generar preocupaciones en el ámbito occidental[11].

Aproximándonos al caso de Rusia, a la vista de los resultados y efectos de sus capacidades militares en la guerra de Ucrania se puede poner en duda el éxito de muchos de sus proyectos. Las razones pueden ser diversas, entre ellas cabe resaltar la carencia de una base tecnológica solvente para completarlos, en la que también hay un elevado grado de dependencia de desarrollos occidentales, la falta de cooperación con otros países y entornos ajenos a la propia Rusia y la limitada disponibilidad presupuestaria. Todo ello no resta potencial a sus procesos, así como avances significativos en áreas concretas.

Antes de continuar, y para completar la visión sobre la vertiente tecnológica del problema, hay que atender al panorama que presenta esta dimensión en el ámbito euroatlántico. Como consecuencia de múltiples factores, entre los que sin duda se podrían destacar la fragmentación de la potencia científica y económica europea, el complejo acople entre los entornos científico, industrial y militar y la orientación del proceso hacia esfuerzos diversos, el complejo tecnológico formado en la UE presenta desequilibrios y debilidades frente a su homólogo de los EE. UU. Durante años, el principal esfuerzo en innovación e investigación en los países de la Unión se ha orientado hacia la investigación aplicada, mientras que en los EE. UU. ha estado siempre acompañado de otro dirigido a la investigación básica. Como consecuencia, EE. UU. ha sido durante años un polo de atracción del talento investigador, y ello ha contribuido a configurar un complejo científico y tecnológico militar muy robusto y superior en muchos aspectos al de la UE. Una realidad trasladada al ámbito comercial, donde el liderazgo norteamericano tiene una limitada contestación dentro del ámbito occidental.

En los EE. UU. existe desde la Segunda Guerra Mundial una relevante conjunción entre los pilares científico, industrial y militar, con la inestimable participación de una gran inversión estatal en I+D. Esta circunstancia ha permitido definir, consolidar y fortalecer unos grandes polos investigadores al otro lado del Atlántico que integran muchos ámbitos académicos, industriales y militares. Un proceso que ha sido clave en la superioridad de la tecnología militar estadounidense durante muchos años. Como consecuencia de todo ello, aunque se han llevado a cabo avances, el complejo industrial y militar europeo

[11] KANIA, E. y LASKAI, L. *Myths and Realities of China's Military-Civil Fusion Strategy*. Center for a New American Security: 8. 2021.

mantiene una gran dependencia tecnológica del estadounidense, lo que infiere además una rivalidad por sostener un liderazgo que implica evidentes consecuencias económicas.

Y en paralelo a todo lo expuesto, procede reseñar cómo cada vez cobra más impulso el propósito de numerosos miembros de la UE de reforzar la «autonomía estratégica» europea. La salida del Reino Unido de la Unión y el progresivo desplazamiento de la atención norteamericana desde la zona euroatlántica hacia la indopacífica, centrada sobre el expansionismo chino, dan suficientes argumentos para incrementar el potencial de la UE para asumir mayores responsabilidades en el ámbito de la seguridad y la defensa, reforzando su independencia de los EE. UU., cuyos intereses prioritarios en el medio y largo plazo se están dirigiendo hacia Asia.

En este proceso, el país norteamericano necesita reducir su contribución a la seguridad del entorno euroatlántico, aunque sin que ello suponga una merma para la estabilidad del área. Y esta pretensión pasa precisamente por lograr un notable refuerzo en las capacidades militares y de seguridad de la Unión. Los aliados europeos cada vez tienen menos alternativas a reforzar su poder militar y asumir por sí mismos la disuasión y defensa colectiva en nuestro continente. Y para ello, entre otras muchas cuestiones, han de reducir progresivamente la dependencia de los EE. UU., por ejemplo de sus grandes facilitadores, caso del transporte estratégico, el mando y control o la inteligencia estratégica, y avanzar hacia el desarrollo de capacidades militares propias y suficientes.

Sin embargo, este refuerzo de una capacidad de seguridad y defensa europea, autónoma y suficientemente robusta, no debe confundirse con una desconexión tecnológica de los aliados norteamericanos en el campo militar. La elevada dependencia de la tecnología militar y de uso dual generada por los EE. UU. hace muy difícil el desarrollo de una capacidad de seguridad y defensa basada únicamente en proyectos netamente europeos. No es realista, ni tampoco práctico, apartarse de los avanzados recursos y componentes producidos en Norteamérica por su sistema de investigación e innovación, al tiempo que tampoco sería inteligente, en tanto no se haya desarrollado una suficiente base tecnológica para elaborar productos europeos competitivos y comparables. Ello obliga a continuar cooperando mientras no se disponga de un tejido industrial y tecnológico propio capaz de cubrir todos los escalones.

Y por tanto, en la actualidad, el potencial de la cooperación coordinada y realizada sobre la base de las organizaciones comunes es mucho mayor que el de cualquier otra iniciativa y no presenta una alternativa solvente. Redunda directamente en el beneficio de los propósitos compartidos por la UE y la OTAN y, especialmente para los países europeos, hoy no es realista ni eficiente emprender un camino completamente independiente que obvie la dependencia existente del recurso tecnológico militar de los EE. UU., al menos en el corto y medio plazo.

La Unión Europea

En la actualidad, la política de defensa de la UE se apoya en varios pilares. Dentro de ellos, hay tres iniciativas que podrían considerarse —directa o indirectamente— relacionadas con el desarrollo de capacidades. La primera sería la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), lanzada en 2017 e introducida por el Tratado de la UE[12]. Las otras dos son: el Fondo Europeo de Defensa, puesto en marcha también en 2017 para apoyar proyectos de colaboración seleccionados, y la Revisión Anual Coordinada de la Defensa, que ayuda a los esfuerzos de los Estados miembros para identificar oportunidades de nuevas iniciativas de colaboración, en particular en los proyectos de la PESCO.

La PESCO prevé que un grupo de Estados miembros refuerce su cooperación en materia de defensa, y sirve como «un marco jurídico europeo ambicioso, vinculante e inclusivo para las inversiones en seguridad y defensa del territorio de la UE y de sus ciudadanos»[13]. Busca proporcionar más coherencia, continuidad, coordinación y colaboración en materia de defensa y seguridad a la UE, y no solo se centra en el desarrollo y la inversión en proyectos de capacidad compartida, sino también en mejorar la preparación operativa y la contribución de las fuerzas armadas de los países miembros. La iniciativa es totalmente voluntaria, y no todos los Estados miembros participan en ella; solo 25 de los 27. En la actualidad, las acciones emprendidas en este marco alcanzan ya a 60 proyectos multinacionales, que abarcan distintos ámbitos como la formación, la preparación operativa y, por supuesto, el desarrollo de capacidades.

[12] *Treaty on European Union*, Lisbon, 13 December 2007: Art. 42(6).
[13] «An ambitious, binding and inclusive European legal framework for investments in the security and defence of the EU's territory and its citizens». *Council Decision 2017/2315 of establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States*. Brussels, 11 December 2017. Council of the European Union. Annex I - Principles of PESCO.

Es importante destacar que la iniciativa no se limita a los miembros de la Unión Europea, y contempla que otros países pueden participar en proyectos PESCO concretos. Como requisitos fundamentales se exige que el país que solicite un proyecto comparta los valores en los que se fundamenta la UE, no contravenga los intereses de seguridad y defensa de la UE y sus Estados miembros, y tenga un acuerdo de intercambio de información clasificada con la UE, entre otros. Se trata, por tanto, de una iniciativa abierta en la que podrían participar Estados miembros de la OTAN no pertenecientes a la Unión.

Por su parte, el Fondo Europeo de Defensa (FED) tiene como objetivo apoyar la investigación y el desarrollo de la defensa en colaboración, así como promover una base industrial de defensa innovadora y competitiva en la UE. Complementa y amplía los esfuerzos de los Estados miembros, y promueve la cooperación entre empresas y agentes de investigación de todos los tamaños y orígenes geográficos de la Unión en la investigación y el desarrollo de tecnología y equipos de defensa de vanguardia y, muy importante, interoperables. El Fondo apoya proyectos competitivos y de colaboración a lo largo de todo el ciclo de investigación y desarrollo, para lograr un mayor impacto en la capacidad de defensa europea y en el panorama industrial. Conforme se ha acordado, este Fondo Europeo de Defensa aportará 7.953 millones de euros de cofinanciación para el período 2021-2027. De ellos, 2.651 millones de euros financiarán la investigación colaborativa en materia de defensa, y 5.302 millones de euros se dedicarán a los proyectos colaborativos de desarrollo de capacidades, que a su vez complementan las contribuciones nacionales.

El presupuesto se dirige principalmente a la investigación y el desarrollo de la defensa en todos los ámbitos operativos y tecnológicos: tierra, mar, aire, espacio, cibernética, información, energía, materiales, etc.[14]. Y una cuestión importante a destacar es la mayor prioridad que el Fondo Europeo de Defensa otorga a los proyectos PESCO, que pueden recibir un mayor porcentaje de cofinanciación de la UE (10 %). Para la UE es de vital importancia desarrollar una base industrial y tecnológica compartida que sostenga el proyecto de defensa europea con un eficaz mercado común de la defensa, ya que no es realista pensar que las industrias particulares puedan competir por sí solas frente a los proyectos de los EE. UU., Rusia o China. Y aquí entran a jugar todas las herramientas

[14] *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Launching the European Defence Fund*, Brussels, 07 June 2017; *Regulation (Eu) 2021/697 of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund and repealing Regulation (EU) 2018/1092*, Brussels, 29 April 2021: Art. 4-Budget.

que pretenden alcanzar su máximo desarrollo. El FED por ejemplo, que busca compartir los recursos nacionales para la investigación, el desarrollo, la adquisición o la contratación conjuntos, pretendiendo sinergias en el desarrollo de tecnologías emergentes de doble uso con el sector privado y otros elementos de la sociedad civil, ámbito académico, etc.

Junto a las iniciativas mencionadas, hay que considerar también el papel de la Agencia Europea de Defensa. Este organismo se creó el 12 de julio de 2004 «con el objetivo de desarrollar las capacidades de defensa [...], el fomento y la mejora de la cooperación europea en materia de armamento, el fortalecimiento de la base industrial y tecnológica de la defensa europea [...] y la creación de un mercado europeo de equipos de defensa competitivo, así como la promoción [...] de la investigación orientada al liderazgo en tecnologías estratégicas para las futuras capacidades de defensa y seguridad...»[15]. Los acontecimientos recientes han impulsado aún más la necesidad de desarrollar una seguridad y defensa europeas. Y como consecuencia de esta realidad, el pasado mes de noviembre los ministros de Defensa de los países de la UE anunciaron el incremento del presupuesto de la Agencia Europea de Defensa en un 15 % para 2023, lo que da una idea de la importancia y el papel clave que se concede a este organismo en ese proceso.

El desarrollo de capacidades en la Agencia Europea de Defensa abarca todo el ciclo de vida de un proyecto, y en todos los dominios, aéreo, marítimo, terrestre, espacial y ciberespacial. Desde la investigación y el desarrollo y la definición de normas y requisitos comunes, hasta la planificación del diseño, el desarrollo industrial y la adquisición de nuevos equipos de defensa. Las prioridades del Fondo Europeo de Defensa se definen con la participación de la Agencia Europea de Defensa y el Estado Mayor de la UE (European Union Military Staff) teniendo en cuenta, cuando corresponda, las prioridades de las organizaciones internacionales, entre las que la OTAN tiene evidentemente una especial importancia. Es importante destacar que como consecuencia de las prioridades marcadas en la nueva *Brújula Estratégica* de la UE, la Agencia Europea de Defensa anunció en mayo de este año la creación de un Centro de Innovación de la Defensa de la UE. Denominado como HEDI (Hub Defence Innovation) e integrado dentro de dicha

[15] «Aim at developing defence capabilities […], promoting and enhancing European armaments cooperation, strengthening the European defence industrial and technological base […] and creating a competitive European defence equipment market, as well as promoting […] research aimed at leadership in strategic technologies for future defence and security capabilities…». *Council Joint Action 2004/551/CFSP on the establishment of the European Defence Agency*. Brussels, 12 July 2004: Art. 1 (3).

Agencia, su principal objetivo es estimular, facilitar y apoyar la cooperación en materia de innovación en defensa entre los miembros de la UE.

Todavía no hay resultados significativos de la aplicación, coordinación e integración de todas estas iniciativas. Aunque llevan poco tiempo en marcha, no se ha completado ningún proyecto relevante y el sistema depende en exceso de la voluntad de los Estados miembros y de sus presupuestos, así como de las respectivas políticas nacionales de defensa. Para conseguir logros claros se necesitaría una mayor voluntad y compromiso político de todos los Estados miembros, una gestión centralizada con mayor capacidad de decisión y una financiación conjunta y global de todas las fases y pilares del proyecto común. Esto implica un cambio en el concepto de la PESCO para lograr una mayor apropiación, cooperación y coordinación nacional en materia de seguridad y defensa europea.

No obstante, se puede afirmar que, de acuerdo con los principios de eficacia, sinergia e interoperabilidad, es un marco que presenta un gran potencial. Y lo que es más importante para el tema que nos ocupa, puede integrar fácilmente a países no pertenecientes a la UE, como sería el caso de los miembros de la OTAN.

La OTAN

Aunque no es un documento oficial, el *Informe 2030 de la OTAN* (NATO 2030. United for a new Era) subraya la tremenda importancia de que la Alianza mantenga su ventaja tecnológica frente a posibles competidores[16]. Las principales consecuencias de esta necesidad son: la adopción de la primera estrategia de inteligencia artificial de la OTAN en 2021, la creación del Acelerador de Innovación en Defensa para el Atlántico Norte (DIANA) y el lanzamiento del Fondo de Innovación de la OTAN en octubre de 2021. Además, al término de la última reunión del Consejo del Atlántico Norte, celebrada en Bruselas el 14 de junio de 2021, los jefes de Estado y de Gobierno participantes manifestaron su firme determinación en preservar su ventaja tecnológica y asegurar la interoperabilidad de la Alianza para mantener la credibilidad de su postura de disuasión y defensa[17].

[16] Reflection Group Appointed by NATO Secretary General on 20 March 2020, *NATO 2030. United for a new Era*. 25 November 2020: 27.
[17] *Brussels Summit Communiqué*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Brussels, 14 June 2021

El DIANA es un esfuerzo conjunto en el que participan entidades del sector privado, entidades no gubernamentales y el mundo académico en el desarrollo de capacidades militares, para agilizar la colaboración transatlántica en materia de tecnologías emergentes. La iniciativa apoyará las siete tecnologías emergentes y disruptivas clave que la OTAN identifica como prioritarias[18].

En abril de 2022, los ministros de Asuntos Exteriores aliados aprobaron la carta del programa tecnológico DIANA, y el propio Jens Stoltenberg señaló que el concepto combinaría la tecnología civil emergente y los requisitos militares para apoyar la seguridad transatlántica. Destacó cómo la iniciativa trabajará con el sector privado y el mundo académico por medio de una red inicial de 60 centros de innovación, localizados en Norteamérica y Europa[19]. La alianza tiene previsto que los mecanismos funcionales estén en marcha para la Cumbre de Madrid de junio de 2022, alcanzando una capacidad operativa inicial en 2023, y ya plena en 2025. Los recientes acontecimientos en Ucrania, así como la clara comprensión de la necesidad han impulsado la iniciativa más rápido y con más alcance que las que lleva a cabo la UE.

Por su parte, el Fondo de Innovación de la OTAN apoyará y ayudará a la alianza a mantener su ventaja tecnológica, proporcionando una inversión de más de 1.000 millones de euros en tecnologías de doble uso de posible aplicación a la defensa y la seguridad. Dicho fondo está preparado para, junto con DIANA, apoyar el desarrollo de una comunidad de innovación transatlántica protegida. Sin embargo, hay una debilidad para tener en cuenta: por el momento solo 17 miembros de la OTAN se han adherido a este Fondo de Innovación, entre los que aún no se encuentra España[20].

Estas iniciativas no están limitadas por la voluntad de sus miembros, a diferencia, por ejemplo, de los proyectos PESCO. Mientras que el fondo de innovación tiene la vulnerabilidad de que no todos los miembros lo han suscrito, DIANA es un proyecto conjunto cuya credibilidad dependerá de su capacidad para mantener una financiación suficiente y producir resultados. Sin embargo, el deterioro de la seguridad mundial provocado por la invasión rusa de Ucrania ha dejado claro que la disuasión es un factor

[18] Artificial intelligence, big-data processing, quantum-enabled technologies, autonomy, biotechnology, hypersonics and space.
[19] «NATO sharpens technological edge with innovation initiatives», NATO Updates. 07 April 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_194587.htm
[20] Emerging and disruptive technologies, NATO Topics. 07 April 2022. https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_184303.htm?selectedLocale=en

clave en la defensa de la alianza. Por ello, es de esperar que con el anunciado aumento de los presupuestos de defensa de los miembros de la OTAN tanto DIANA como el Fondo de Innovación reciban un impulso extraordinario.

El análisis de la situación

La invasión rusa de Ucrania ha supuesto un catalizador en la interacción entre ambas organizaciones, donde la complementariedad de sus fortalezas se ha puesto de manifiesto. El respectivo potencial de la estructura civil de la UE y de la estructura militar de la OTAN han demostrado que ambas pueden colaborar positivamente para contribuir a un fin común. El ataque ruso ha proyectado la importancia y el poder de las alianzas civiles y militares y su actuación unida frente a una amenaza. Como ejemplo de este éxito se encuentra la actuación sincronizada de actores estatales y no estatales para dar una respuesta a Rusia en todos los campos, aislándola política, tecnológica y económicamente. Y ello a pesar de su elevada interdependencia con el resto de Europa en áreas como el aprovisionamiento de productos energéticos y materias primas, lo que sin duda ha sido una de las claves del éxito de una resistencia ucraniana que hace meses se consideraba poco posible.

Igualmente, la crisis ha demostrado que los grandes enfrentamientos y el combate convencional a gran escala continúan siendo una amenaza, ante la que sigue siendo clave disponer de la superioridad tecnológica. Avances militares, como por ejemplo en el ámbito de las armas de precisión con su empleo sobre objetivos militares y civiles, han mostrado su enorme potencial e influencia para conducir el enfrentamiento. Aun así, una de las dificultades a las que se ha enfrentado Rusia ha sido precisamente a su incapacidad de superar en muchos ámbitos el apoyo y la tecnología proporcionada por occidente a Ucrania, al tiempo que sus desarrollos y capacidades no han dado todo el resultado esperado por los analistas. La guerra de Ucrania ha realzado tres realidades estratégicas: para la UE, la necesidad de desarrollar una estrategia solvente y realista a medio y largo plazo que conduzca a disponer de una capacidad militar propia, creíble y solvente; para la OTAN, la de incrementar el esfuerzo para sostener una clara ventaja tecnológica en el ámbito de las capacidades militares, y para ambas, la necesidad y los beneficios de cooperar y coordinar sus esfuerzos en estas áreas.

En el escenario actual y futuro, la inversión en el desarrollo de nuevas capacidades militares se ha convertido en una necesidad esencial para garantizar la seguridad y la defensa en el ámbito de la OTAN y la UE, pues es lo único que les permitirá hacer frente al futuro espacio de batalla con garantías. Y en este campo, una relación más estrecha entre la OTAN y la UE mejoraría claramente la disuasión en el continente europeo, donde la cooperación podría producir los mejores resultados.

Los dirigentes de ambas organizaciones han indicado claramente la necesidad y la voluntad de trabajar juntos. Sin embargo, detrás de estas declaraciones muy poco se ha avanzado. Como se ha señalado anteriormente, ambas abordan el problema del desarrollo de las capacidades militares de forma completamente paralela. Los procesos de la OTAN y la UE mantienen proyectos simultáneos y diferentes que provocan duplicidad y falta de coordinación, lo que divide los recursos disponibles entre distintos fondos e iniciativas. Esto sin duda alguna complicará la interoperabilidad de los resultados y hará que el gasto global sea ineficiente.

La razón por la que no se ha logrado progresar más es consecuencia, entre otros, de dos obstáculos principales. En primer lugar, los intereses industriales y económicos que conlleva la rivalidad entre el complejo militar-tecnológico estadounidense y su homólogo europeo, ya que ambos competirán por los mismos recursos. Una situación sobre la que se puede argumentar que, si bien la competencia también contribuye a mejorar los resultados, una descoordinación completa de los procesos también se traduce en una notable ineficiencia y reducción del coste/beneficio obtenido. En segundo, por las diferencias políticas que existen entre algunos miembros de la OTAN y la UE, muy especialmente Turquía, que dificultan continuamente las iniciativas conjuntas.

Ambos desafíos plantean importantes retos que requieren la mediación y el acuerdo político en ámbitos bilaterales y multilaterales para lograr así, de una manera indirecta, una relación más beneficiosa en la cooperación UE-OTAN en el desarrollo de capacidades. Y es aquí donde aparece papel clave de los EE. UU., que pueden actuar como catalizador de acuerdos. Otro campo en el que habría que avanzar es el conducente a lograr un acuerdo justo y equilibrado que satisfaga los intereses económicos de la principal industria armamentística, distribuyendo la participación de las distintas empresas y sectores en los proyectos que conjuguen los intereses económicos e integren a los más capacitados.

Al margen de todo lo anterior, es obvio que los mayores beneficios que producirá una cooperación más estrecha los disfrutarán, por un lado los Estados que son simultáneamente miembros de las dos alianzas, y por otro los países que tienen presupuestos de defensa más reducidos. Y en este sentido, el hecho de que varias de las naciones que más gastan en defensa en la OTAN no sean miembros de la UE, caso de los Estados Unidos, Reino Unido y Turquía, no facilita las cosas.

Con todo lo dicho, también hay factores que contribuyen positivamente a facilitar la colaboración. Tanto la OTAN como la UE comparten un esquema general de desarrollo de capacidades basado en la identificación de necesidades, el desarrollo del concepto y la capacidad, y la inversión en su producción. Y como resultado, es fácil identificar cómo los diferentes elementos disponibles para el desarrollo de capacidades militares son compatibles y complementarios.

El Fondo Europeo de Defensa y el Fondo de Innovación de la OTAN pueden invertir de forma coordinada, y así grandes proyectos podrían llevarse a cabo de forma cooperativa, lo que contribuiría directamente a la interoperabilidad de ambas alianzas. Por su parte el DIANA y la Agencia Europea de Defensa también pueden encontrar áreas de colaboración utilizando aquellos elementos en los que puedan reforzar sus respectivos potenciales, así como identificar fases y proyectos en los que puedan colaborar para producir sinergias. Además, la PESCO es también un área en la que la integración de los miembros de ambas organizaciones para desarrollar proyectos conjuntos contribuiría a una mayor cooperación.

La invasión de Ucrania ha vuelto a poner sobre la mesa la importancia de la defensa colectiva y mostrar la enorme importancia de la disuasión. En este sentido, el desarrollo de capacidades es esencial para mantener la ventaja tecnológica de nuestras fuerzas militares frente a posibles adversarios de la OTAN y la UE. La materialización de Rusia como amenaza real y los avances que está realizando China contribuyen a demostrar que no hay alternativa más eficaz y beneficiosa para ambas organizaciones que cooperar y coordinar su desarrollo de capacidades. Incidiendo más en la crisis de Ucrania, durante estos últimos meses, los principales miembros de ambas organizaciones han señalado su intención de aumentar sus presupuestos de defensa y reforzar sus capacidades militares.

Al mismo tiempo, la invasión ha provocado un notable cambio en la opinión pública de la mayoría de los países occidentales que rápidamente ha evolucionado en favor de una mayor inversión en seguridad y defensa. Un proceso que, si bien no es homogéneo en todos los países y sociedades, crea un momento de oportunidad que muy posiblemente se debilite conforme pase el tiempo. La inflación y el anunciado deterioro de las economías internacionales actuarán como un obstáculo que previsiblemente pronto vuelvan a condicionar la actuación del liderazgo político en este ámbito, aumentando los opositores a dar continuidad al incremento de las inversiones en este entorno.

Estas circunstancias brindan la oportunidad política de acordar una mayor cooperación, y debería aprovecharse para poder traducirla pronto en una coordinación más estrecha entre los procesos desarrollados por las dos organizaciones. Así se evitará la duplicación del creciente gasto militar, los problemas de interoperabilidad de los sistemas adquiridos y las ineficiencias que obligan a gastar más para conseguir menos. Los acontecimientos están superando cualquier opción para abordar el problema del desarrollo de capacidades de forma independiente. Y es pues urgente integrar los procesos para ganar en eficiencia y sinergia. De no hacerlo, será imposible mantener la ventaja tecnológica, muy complicado alcanzar los objetivos de interoperabilidad y cada vez más difícil trabajar juntos; y todo ello con un coste final para los miembros de ambas alianzas mucho mayor.

*Adolfo Morales Trueba**
Coronel de Infantería de Marina
Doctor en Seguridad Internacional por la UNED

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

22/2023 2 de marzo de 2023

Fernando Manrique Montojo *

La segunda edad nuclear: una visión desde Rusia

La segunda edad nuclear: una visión desde Rusia

Resumen:

Recientemente el tabú de la no utilización del armamento nuclear parece haberse roto y el fantasma de un conflicto nuclear ha vuelto a cobrar fuerza. En el presente trabajo analizaremos la evolución técnica del armamento nuclear y cómo esta ha permitido lograr nuevos efectos en el campo de batalla. Continuaremos diseccionando el papel que los estrategas rusos asignan al armamento nuclear no estratégico y cómo podría ser empleado para obtener una ventaja militar importante sin desencadenar una represalia nuclear que lleve a la destrucción mutua asegurada. Seguidamente estudiaremos las capacidades que las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa (FAFR) han ido desarrollando en los últimos años con el ánimo de poder materializar estos planes. Para finalizar, en un ejercicio de prospectiva, trataremos de vislumbrar un posible plan de operaciones ruso en un escenario de guerra nuclear limitada en el continente europeo.

Palabras clave:

Rusia, armamento nuclear, fuerzas armadas, escalada.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The second nuclear age: a view from Russia.

Abstract:

Recently, the taboo about the non-use of nuclear weapons seems to have been broken and the specter of a nuclear conflict has once again gained strength. In this paper we will analyze the technical evolution of nuclear weapons and how it has allowed us to achieve new effects on the battlefield. We will continue with the role that Russian strategists assign to non-strategic nuclear weapons and how they could be used to gain significant military advantage without triggering a nuclear retaliation leading to mutual assured destruction. Next we will study the capabilities that the Armed Forces of the Russian Federation (RFAF) have been developing in recent years with the aim of being able to materialize these plans. To end with a prospective exercise in which we will try to glimpse what could be a possible plan of Russian operations in a scenario of nuclear war limited to the European continent.

Keywords:

Russia, nuclear armament, armed forces, escalation.

Introducción

Si un acontecimiento marcó el 2022, fue la invasión de Ucrania. Cuando se cumple su primer aniversario, cada vez queda más claro que este conflicto está removiendo los cimientos del sistema internacional. Las recientes declaraciones de Vladímir Putin sobre el abandono del tratado START, y quién sabe si también del tratado de prohibición de pruebas nucleares, vuelven a poner el foco en el armamento nuclear y en su posible uso ante una escalada del conflicto.

Actualmente, resulta evidente que, si Ucrania no ha colapsado, ha sido por el apoyo occidental en todos los campos. Esto provoca que desde Rusia el conflicto se vea no como una lucha contra Ucrania, sino contra Occidente. Al tiempo, los rusos se perciben luchando con una mano atada a la espalda al no poder atacar los aviones ni los medios satelitales que proporcionan inteligencia y posicionamiento, ni las fábricas que suministran equipos a Ucrania, ni tampoco las fuentes de ingresos de este país, pues ello implicaría desencadenar un conflicto directo con la OTAN.

Como explicó Mearsheimer[1], el riesgo de escalada es mayor de lo que pueda parecer, pues Rusia no se puede permitir perder esta guerra. Pero los EE. UU. tampoco permitirán una derrota ucraniana, lo que para el autor es garantía de que cada vez se dedicarán más recursos al conflicto, y el tiempo parece estar dándole la razón. Rusia es consciente de la imposibilidad de ganar una guerra de desgaste frente al conjunto de la OTAN. Su única opción, en caso de producirse este escenario, pasaría por una victoria rápida, algo para lo que sus Fuerzas Armadas no parecen preparadas. Por ello, el recurso al armamento nuclear sería la única opción de Putin.

Ahora bien, el mero empleo de armas nucleares para lograr efectos tácticos no garantiza una victoria rápida[2] y el empleo del armamento nuclear estratégico llevaría a una respuesta que podría llegar a provocar la destrucción mutua asegurada (MAD, por sus siglas en inglés), por lo que *a priori* el recurso a las armas mencionadas no soluciona el problema militar. No obstante, este razonamiento se basa en planteamientos de la

[1] MEARSHEIMER, John J. «Playing With Fire in Ukraine», *Foreign Affairs.* 17 de agosto de 2022. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/ukraine/playing-fire-ukraine

[2] Las implicaciones de una batalla nuclear táctica en Ucrania han sido ya analizadas por Guillermo Pulido en «La batalla nuclear táctica terrestre en Ucrania» (*Ejércitos.* 9 de octubre de 2022. Disponible en: La batalla nuclear táctica terrestre en Ucrania. Revista ejércitos [consulta: 20/10/2022]).

Guerra Fría e ignora los avances tanto técnicos como doctrinales que Rusia ha desarrollado desde los noventa, y que analizaremos en el presente trabajo.

Evolución del armamento nuclear y de sus efectos en el campo de batalla

El armamento nuclear no ha dejado de evolucionar desde la década de los cuarenta. Centrándonos en las cabezas de guerra, dos han sido las tendencias principales en su desarrollo. Por un lado, se ha producido una tendencia constante hacia la miniaturización, hasta lograr contener un arma nuclear completa en apenas 50 kilogramos (figura 1), lo que ha permitido su integración en una gran variedad de vectores. Por otro lado, se ha logrado ir controlando los distintos efectos de las explosiones nucleares hasta crear armas especializadas. Recordemos que el armamento nuclear genera por definición cuatro clases de efectos: térmicos, mecánicos, electromagnéticos y radiactivos. Todos ellos son producidos por la energía de la fisión y/o fusión de núcleos atómicos, liberada en forma de radiación electromagnética, responsable del calor que origina la onda expansiva.

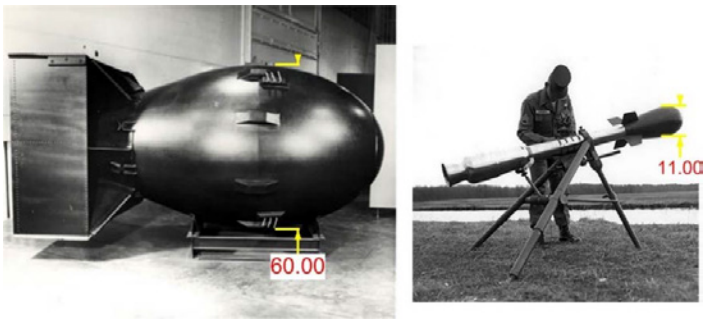


Figura 1. Fat Man (4670 kg) vs. M-28 Davy Crockett (49,8 kg). Este tipo de armas tácticas probablemente haya desaparecido del arsenal ruso.
Fuente: George W. Herbert, US Defense Department.

A lo largo de los años los ingenieros han conseguido diseñar cabezas de guerra que maximizan o reducen cada uno de estos efectos, lo que ha dado lugar a nuevos tipos de armas nucleares con efectos específicos. La combinación de las dos tendencias citadas ha dado lugar a las conocidas como armas nucleares tácticas o TNW, aunque aquí

preferimos calificarlas como «no estratégicas»[3,4]. Ahora bien, pese a su auge, todavía hay efectos que las municiones inteligentes no pueden lograr. Y, además, las armas nucleares han seguido evolucionando y logrando nuevas capacidades.

Uno de los principales avances de este armamento ha sido el desarrollo del control de potencia o *dial-a-yield,* que consiste en almacenar fuera del núcleo fisible el combustible nuclear de la etapa de fusión, con lo que, en función del objetivo, se decide la cantidad de este que se incluirá en la detonación para así graduar la potencia del arma. De esta manera, se logra una mayor flexibilidad al poder utilizarse un mismo diseño en distintas misiones. En la actualidad este avance, que en un principio se limitó a las armas estratégicas, se ha integrado en el resto de los modelos.

Figura 2. A la izquierda, esquema del funcionamiento de una cabeza de guerra estratégica W88 de dos etapas (la 1.ª etapa de fisión suministra la energía que provoca la detonación de la 2.ª etapa de fusión). A la derecha, cabeza de guerra 9H70 para misiles Iskander-M. Se aprecian las similitudes entre ambas, pese a ser la segunda una TNW. Fuente: Elaboración propia a partir de imágenes de Dan Stober and Ian Hoffman y del portal Bastion-karpenko.

[3] Las siglas TNW *(Tactical Nuclear Weapons)* no son apreciadas ni por los especialistas estadounidenses ni por los rusos. Las armas verdaderamente tácticas eran propias de la Guerra Fría y no encajan con las actuales, que, como se verá, pueden provocar efectos operacionales y estratégicos. Por su parte, las armas estratégicas son principalmente los misiles balísticos y se caracterizan por que serían detectadas al ser lanzadas. Es más correcto, por tanto, llamarlas «no estratégicas» que TNW. Sin embargo, la denominación es bastante popular, por lo que, pese a preferirse la anterior, la utilizaremos también en este trabajo.

[4] En realidad, las armas nucleares verdaderamente tácticas, diseñadas para ser empleadas por piezas de artillería y otros sistemas de armas de corto alcance, fueron propias de la Guerra Fría y probablemente hayan sido desmanteladas, debido, por un lado, a que las municiones de precisión permiten lograr efectos similares con menos efectos colaterales y, por otro, a su elevado coste de mantenimiento.

Más allá de este avance, podemos distinguir diversos tipos de armamento nuclear en función de sus efectos. Así, podemos distinguir armas basadas en los efectos mecánicos o en los efectos de las distintas radiaciones. Estas últimas son conocidas como armas de radiación aumentada o ERW *(Enhanced Radiation Weapon).*

El primer tipo de arma sería el más clásico, pues se basa en los efectos de la onda expansiva y se orienta a la destrucción de objetivos que, por estar enterrados a gran profundidad o por su gran tamaño, solo pueden destruirse con armas nucleares[5]. En los Estados Unidos se conocen como EPW *(Earth Penetrator Weapon)* o RNEP *(Robust Nuclear Earth Penetrator).* Su diseño general ha sido reforzado para lograr que penetren a cierta profundidad antes de detonar, lo que provoca una onda sísmica capaz de causar daños a mayor profundidad. Además, incluyen otros avances, como el citado control de potencia, y soluciones de guiado para aumentar su precisión. Estas armas serían adecuadas para la destrucción de objetivos subterráneos o de bases de gran extensión, en función de si se detonan bajo tierra o en la superficie. Sin embargo, comportan un problema: provocan una contaminación radiactiva muy elevada, pues lanzan a la atmosfera gran cantidad de material radioactivo[6].

Más importancia tienen las armas de radiación aumentada. Estas se diseñan específicamente para maximizar la radiación inicial, la cual en una bomba nuclear clásica supone el 5 por ciento de la energía total y en estos modelos aumenta hasta el 40 por ciento[7]. Los ingenieros han conseguido incluso aumentar un tipo de radiación específica,

[5] Si bien existen dispositivos convencionales de penetración, como la GBU-57 Massive Ordnance Penetrator (MOP), y municiones termobáricas de alta potencia, como la GBU-43/B Massive Ordnance Air Blast (MOAB), ambos modelos desarrollan potencias que se mueven decenas de toneladas, mientras que la B61-12 lo hace en miles o cientos de miles, como se explica en el siguiente trabajo: «La MOAB es una de las bombas no nucleares más grandes de EE.UU.» (WAR IS BORING. 29 de abril de 2017. Disponible en: La MOAB es una de las bombas no nucleares más grandes de EE.UU).

[6] El ejemplo más conocido es la bomba B61-12 estadounidense. Se trata de un diseño de 1968 que ha sido mejorado para aumentar su seguridad, fiabilidad y eficacia, al tiempo que se le ha añadido una capacidad de guiado inercial que asegura una precisión de 30 metros y puede emplearse con una potencia de 0,3 kt, 1,5 kt, 10 kt o 50 kt (AIRFORCE TECHNOLOGY. «B61-12 Nuclear Bomb». 2020. Disponible en: https://www.airforce-technology.com/projects/b61-12-nuclear-bomb/#:~:text=The%20B61-12%20nuclear%20weapon,and%20tail%20kit%20guidance%20assembly.).

[7] Para los efectos de los distintos tipos de armas nucleares nos basamos principalmente en la obra de S. Glasstone y P. Dolan *The Effects of Nuclear Weapons* (1977). Concretamente, en el capítulo 8, «Initial radiation effects» (pp. 324-386). También resulta clarificador el artículo de Glen Reeves «Understanding the Effects of ERWs and Salted Devices» (Homeland Defense & Security Information Analysis Center [HDIAC], 12 de septiembre de 2016. Disponible en: https://hdiac.org/articles/understanding-the-effects-of-erws-and-salted-devices/).

lo que ha dado lugar a dos tipos de armas: las bombas de neutrones y las conocidas como «bombas del arco iris» o de EMP[8].

Las primeras liberan una gran cantidad de radiación neutrónica, que es altamente ionizante y, por tanto, infligen un gran daño al personal. Aunque la dosis varía en función de la potencia y la altura de la explosión, se asume que este tipo de armas son capaces de suministrar más de diez veces la dosis letal y provocar en los combatientes un síndrome de irradiación aguda casi instantáneo. Por si fuera poco, una detonación de este tipo también generará el efecto NIGA[9], por el que gran parte de los metales en el área afectada se volverán radiactivos durante semanas, haciendo muy difícil operar en dicho entorno incluso con protección. La segunda utilidad que se les encontró a estas armas fue la de servir como sistema antimisil frente a ataques nucleares, pues la potente radiación neutrónica puede provocar una deflagración prematura de la cabeza nuclear entrante al modificar la composición del material fisible.

El segundo tipo de armas está diseñado para liberar principalmente radiación gamma, X y ultravioleta. En las detonaciones superficiales esta radiación es absorbida con rapidez por la densa atmosfera terrestre, por lo que sus efectos son despreciables. Sin embargo, en las capas altas de la atmosfera es capaz de ionizar las partículas del aire a decenas de kilómetros del punto de detonación. Esta masa de aire altamente ionizada comienza a desexcitarse mediante la emisión de ondas, lo que genera un ruido electromagnético que impide el normal funcionamiento del radar y las comunicaciones y crea una brecha en la defensa aérea. Este «oscurecimiento electromagnético» es variable, pues depende de la densidad de la atmosfera, el tipo de arma y la potencia de la detonación. En todo caso, estimamos que podría abarcar un área de decenas de kilómetros y que podría durar desde horas hasta semanas[10].

[8] Del inglés *electromagnetic pulse.* Los datos sobre el EMP están extraídos de la obra citada de Glasstone y Dolan, concretamente del capítulo 11, «The electromagnetic pulse and its effects» (pp. 514-540).
[9] *Nuclear Induced Ground Area.*
[10] Estimaciones del propio autor basadas en el capítulo 10, «Radio and radar effects» (pp. 461-514), de Glasstone y Dolan *(op. cit.).*

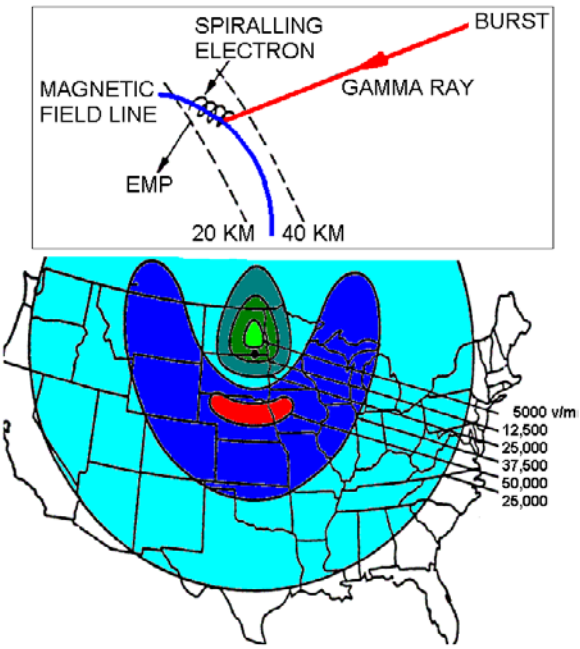


Figura 3. Proyección de la extensión de un pulso electromagnético nuclear sobre los EE. UU.
Fuente: Nuclear Environment Survivability. US Army Report AD-A278230 (1994)[11].

Cuando la detonación es exoatmosférica, el efecto es aún más grave, ya que la radiación se expande sin oposición hasta iluminar un área de cientos o miles de kilómetros de las capas superiores de la atmosfera, provocando su ionización. Estos iones cargados eléctricamente comienzan a interactuar con el campo magnético terrestre y generan un pulso electromagnético que se «descarga» hacia la superficie y provoca sobrecargas irreparables en los aparatos electrónicos, que, salvo raras excepciones, no están protegidos contra el EMP[12]. Este pulso también afectaría a los generadores y las redes de distribución eléctrica y causaría apagones generalizados[13]. El radio de efecto del EMP varía en función de la altura de la detonación, pero, en cualquier caso, hablamos de dimensiones estratégicas[14]. La combinación de dichos efectos, sumada al tamaño del

[11] La obra de Glasstone y Dolan citada reproduce este mismo diagrama (p. 538).
[12] Se estima que los aparatos no reforzados sufrirían daños irreparables a partir de corrientes superiores a 4 kv/m y este tipo de EPM es capaz de inducir corrientes de 50 kv/m o incluso superiores.
[13] El funcionamiento del EMP es algo más complejo, pero hemos preferido simplificarlo en beneficio de la claridad. Para más información merece la pena consultar el documento de José Ignacio Castro Torres «El impulso electromagnético y las armas de radiofrecuencia: la vulnerabilidad de las sociedades evolucionadas» (Documento de Análisis, n.º 16) (IEEE, 2018. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA16-2018_Impulso_Electromagnetico_JICT.pdf [consulta: 18/10/2022]).
[14] La detonación debe producirse entre los 30 y los 400 kilómetros de altura. A esta altitud el área iluminada sería respectivamente de 600 y 2200 kilómetros.

área afectada, probablemente dislocaría por completo a una sociedad moderna, pues acabaría con los sistemas electrónicos no protegidos, que son la mayoría[15].

El arte operacional y su relación con el armamento nuclear

El desarrollo del arma atómica provocó un cambio en el arte operacional soviético, que se plasmó en la *Estrategia militar* de Sokolovski de 1963[16]. En la época tan solo existían las armas estratégicas o tácticas, el Pacto de Varsovia era comparable a la OTAN y los ejércitos estaban mucho menos tecnificados que en la actualidad. Esta situación cambió con el colapso de la URSS, que coincidió en el tiempo con la primera guerra del Golfo, en la cual, por primera vez, se vieron con claridad los efectos de la revolución militar derivada de las tecnologías de la información (RMA-IT)[17]. Poco después, la batalla de Grozny mostró la debilidad convencional rusa y creó una sensación de indefensión en su mando militar. Esto llevó al Estado Mayor a depositar toda su confianza en la disuasión nuclear y provocó cambios doctrinales que darían lugar al conocido como «cuarto periodo del arte operacional»[18].

Entre 1995 y 1999, los ministros Rodionov y Serguéyev priorizaron la reforma de las fuerzas nucleares de disuasión estratégica, creando un mando unificado y potenciando su modernización mediante la asignación del grueso de los pocos recursos económicos disponibles en aquel tiempo[19]. Sin embargo, la guerra de Yugoslavia puso de manifiesto los límites de la disuasión estratégica basada en la MAD, ya que resultaba irracional —y, por tanto, poco creíble— provocar una guerra nuclear para defender a un aliado. Se había puesto de manifiesto un hueco en la estrategia de disuasión nuclear. En este momento, una serie de autores, entre los que destaca el Col. A. Nedelin, publicaron un artículo en la revista *Voyennaya Mysl* [Pensamiento Militar] en el que plasmaron sus

[15] PRY, Peter V. y RADASKY, William A. *Blackout Warfare.* Task Force on National and Homeland Security, 2017.
[16] SOKOLOVSKY, S. V. *Estrategia militar soviética*. Ediciones Ejército, Barcelona, 1981.
[17] *Revolution in Military Affairs - Information Technologies.*
[18] Clasificación establecida por el profesor de arte operacional Vasily Kopytko («Evolución del arte operacional» [Evolyutsiya operativnogo iskusstva], *Voyennaya Mysl,* n.º 12. 2007, pp. 60-67. Disponible en: http://militaryarticle.ru/voennaya-mysl/2007-vm/10075-jevoljucija-operativnogo-iskusstva [consulta: 1/05/2022]).
[19] KIPP, Jacob W. (2001). «Russia's nonstrategic nuclear weapons», *Military Review.* Mayo-junio de 2001, p. 28.

ideas sobre cómo sería posible emplear el armamento nuclear no estratégico como núcleo fundamental de una nueva estrategia de respuestas flexibles.

Este artículo[20] es considerado por no pocos autores como la semilla de la que surge una nueva rama de la estrategia nuclear rusa, por lo que merece la pena que nos detengamos a analizarlo. Los autores consideraban que en el futuro sería posible utilizar armamento nuclear sin provocar una escalada descontrolada. Para ello, proponían que un hipotético ataque empleara únicamente TNW, ya que la utilización de armas estratégicas con seguridad sería detectada desde el espacio y activaría el lanzamiento del arsenal estratégico estadounidense antes de que los misiles hubieran alcanzado sus objetivos[21].

Por el contrario, el empleo de misiles de crucero lanzados desde distintas direcciones dificultaría su detección inmediata, facilitaría que alcanzaran sus objetivos y situaría al liderazgo político ante un hecho consumado. De esta manera, se evitaría tomar decisiones en condiciones de incertidumbre y premura, ya que la dirección política conocería los resultados del ataque y tendría tiempo para valorar las opciones de respuesta. Dichas respuestas se verían limitadas por el hecho de que el arsenal estratégico ruso siguiera intacto, lo que, en opinión de los autores, serviría para que Rusia retuviera el control de la escalada.

Este mismo artículo detalla una serie de modalidades de empleo del armamento no estratégico que permitiría graduar la respuesta en función de la situación (tabla 1). Los autores indicaban también la necesidad de evitar las bajas civiles, recomendando buscar únicamente blancos militares o en los que los daños colaterales fueran reducidos, un cambio radical con respecto a la estrategia soviética anterior.

[20] NEDELIN, A. V., LEVSHIN, V. I. y SOSNOVSKIY, M. E. «Acerca de la aplicación armas nucleares para reducir las hostilidades» [O primenenii yadernogo oruzhiya dlya deeskalatsii voyennykh deystviy], *Voyennaya Mysl,* n.º 3 (5-6). 1999, pp.34-37.
[21] Esta estrategia es conocida como «launch on warning».

Tabla 1. Distintas modalidades de ataque nuclear no estratégico propuestas por Nedelin *et al.*

MODALIDADES DE EMPLEO DEL ARMAMENTO NUCLEAR NO ESTRATÉGICO
DEMOSTRACIÓN: ejecución de ataques nucleares aislados sobre territorios desérticos u objetivos militares menores con fines demostrativos.
DEMOSTRACIÓN DE DISUASIÓN: ejecución de ataques nucleares aislados sobre centros de transporte, infraestructuras, fuerzas militares u otros objetivos del área de operaciones, con el fin de provocar una perdida de eficacia a nivel operacional pero sin infligir excesivas bajas
INTIMIDACIÓN: ejecución de ataques nucleares múltiples contra las fuerzas enemigas en un determinado eje de progresión para cambiar la relación de fuerzas en él.
DISUASIÓN-REPRESALIA: ejecución de ataques nucleares múltiples contra las fuerzas enemigas de uno o varios ejes de progresión adyacentes en caso del desarrollo desfavorable de una operación ofensiva.
REPRESALIA-INTIMIDACIÓN: ejecución de un ataque masivo contra las fuerzas enemigas de un teatro de operaciones para derrotarlo y cambiar radicalmente la situación militar
REPRESALIA: ejecución de un ataque masivo contra el enemigo dentro de todo el teatro de la guerra con el máximo uso de las fuerzas y medios disponibles, coordina con fuerzas nucleares estratégicas si se considera.

Fuente: Elaboración propia.

Este artículo fue galardonado por la Academia de Ciencias Militares y ese mismo año, con motivo del conflicto de Kosovo, se desarrolló el ZAPAD-99, en el que se ensayó un ataque nuclear preventivo en beneficio de las operaciones militares[22]. Además, la Doctrina Militar del año 2000 incluyó la posibilidad de responder con armamento nuclear a una agresión convencional que supusiera un riesgo para el Estado, referencia que se ha mantenido en las sucesivas versiones de 2010 y 2014[23]. Todo ello indica la importancia que tuvo este trabajo en el pensamiento militar ruso.

En los años siguientes Rusia consiguió iniciar la reforma de sus Fuerzas Armadas, adquiriendo sus propias municiones guiadas y apostando por el desarrollo convencional. Sin embargo, la comunidad de defensa siguió con preocupación iniciativas estadounidenses como el desarrollo del escudo antimisiles[24] o el programa Prompt Global Strike[25], percibidos como intentos de alcanzar la supremacía nuclear. El propio

[22] KIPP, Jacob W. *Op. cit.*
[23] PIETKIEWICZ, Michael. *The Military Doctrine of the Russian Federation.* University of Warmia and Mazury in Olsztyn (Polonia). 2018, pp. 509-510.
[24] NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A. «EE. UU. sigue jugando con fuego con el escudo antimisiles». Real Instituto Elcano, 16 de mayo de 2016. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/eeuu-sigue-jugando-con-fuego-con-el-escudo-antimisiles/
[25] Se trata de un programa que pretendía lograr la capacidad de batir cualquier blanco a nivel mundial en menos de una hora, empleando principalmente misiles balísticos con cabezas convencionales.

Putin advirtió por aquellos años que su respuesta sería asimétrica, no mediante el desarrollo de otro escudo, sino mejorando las capacidades de su armamento. Esta advertencia se materializó en marzo de 2018, cuando el presidente ruso dio a conocer seis nuevas armas diseñadas para lograr la superioridad nuclear[26]. Destacan los avances logrados en el campo de las armas hipersónicas, ya que en la guerra nuclear el tiempo disponible para la toma de decisiones es el factor clave. Un misil intercontinental balístico (ICBM) tarda aproximadamente una hora en alcanzar su objetivo, con lo que el nivel político tendrá treinta minutos para valorar la amenaza y tomar una decisión; con el armamento hipersónico el tiempo de vuelo se reduce tanto que prácticamente desaparece el tiempo para tomar decisiones. De estos nuevos armamentos hablaremos más adelante.

La aparición de estas armas concuerda con lo que Nedelin y sus compañeros llamaron represalia-intimidación: «Infligir un ataque masivo a las fuerzas armadas del agresor […] para derrotarlo y cambiar radicalmente la situación militar». No se trata únicamente de congelar un conflicto, sino de vencer, como ya señaló John E. Hyten al decir que la estrategia rusa «no busca escalar para desescalar, sino escalar para vencer»[27].

Capacidades nucleares no estratégicas de las FAFR

En este capítulo trataremos únicamente las fuerzas no estratégicas que son parte de los distintos ejércitos, y no un mando independiente. Nos basaremos principalmente en el trabajo de Kristensen y Korda[28], prestando especial atención a sus vectores de lanzamiento y las cabezas de guerra[29].

[26] Las armas en cuestión son el misil hipersónico Kinzhal, el misil de crucero Burevestnik, de propulsión nuclear, el ICBM Sarmat, el planeador hipersónico de reentrada Avangard, el torpedo Poseidon o Status-6 de propulsión y cabeza nuclear y el sistema laser de defensa antimisil Pereves (BBC NEWS. «Los nuevos detalles de las 6 "superarmas" de Rusia que Putin asegura podrían "dejar inservible" el sistema de defensa de la OTAN. 21 de julio de 2018. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44907701).

[27] «I really hate that discussion. I've looked at the Russian doctrine. I've looked at Russian writings. It's not escalate to de-escalate, it's escalate to win. Everybody needs to understand that» (HYTEN, John [exjefe del Mando Estratégico de los EE. UU.]. «2017 Deterrence Symposium Closing Remarks, Omaha, NE». 27 de Julio de 2917).

[28] KRISTENSEN, Hans M. y KORDA, Matt. «Russian nuclear weapons», *Bulletin of the Atomic Scientists,* vol. 77, n.º 2. 2022, pp. 98-121.

[29] Las Fuerzas Estratégicas rusas han sido analizadas en otros trabajos (Campos, 2018), y además su papel en el escenario que planteamos sería secundario al tener una función disuasoria. Cfr. CAMPOS ROBLES, Miguel. «Fuerzas nucleares y la doctrina nuclear de la Federación Rusa», *Global Strategy.* 13

La panoplia nuclear: misiles de crucero, semibalísticos e hipersónicos[30]

Los estrategas rusos son muy conscientes de su inferioridad aérea frente a los Estados Unidos, razón por la cual las TNW rusas se han diseñado para ser lanzadas desde más allá de la cobertura de la defensa aérea occidental. Durante la época soviética, esta debilidad motivó el desarrollo de los misiles balísticos de teatro de la familia SCUD. Esta tendencia se ha mantenido y han sido mejorados a versiones semibalísticas con capacidad de maniobrar en vuelo. Además, se ha invertido en el desarrollo de nuevos vectores, como los misiles de crucero, y más recientemente en el desarrollo de la tecnología hipersónica[31].

El interés por los misiles de crucero es antiguo y se remonta a las postrimerías de la URSS. En los artículos de Nedelin se menciona que el grueso de un ataque nuclear se realizaría con misiles de este tipo, lanzados principalmente desde submarinos. Dicha capacidad está plenamente operativa desde la entrada en servicio de los misiles Kalibr. Entrando en detalle en sus características, el misil 3M-14 porta una cabeza de guerra de hasta 500 kilogramos y tiene un alcance de entre 1500 y 2500 kilómetros. Además, la Fuerza Aeroespacial (VKS) cuenta con misiles de crucero aerolanzados (ALCM)[32], entre los que destacan los Kh-101 con capacidad *stealth* y hasta 3000 kilómetros de alcance, utilizados tanto en Siria como en Ucrania desde aviones Tu-95MS, Tu-160 o Tu-22M3.

de marzo de 2018. Disponible en: https://global-strategy.org/fuerzas-nucleares-y-la-doctrina-nuclear-de-la-federacion-rusa/ [consulta: 21/10/2022].

[30] En beneficio de la claridad, indicamos en este momento que todos los datos sobre el armamento ruso han sido extraídos de la página dedicada a Rusia del CSIS Missile Defense Project: https://missilethreat.csis.org/country/russia/ [consulta: 6/12/2022].

[31] Además la Fuerza Aeroespacial cuenta con bombas nucleares de caída libre, pero no parecen haber sido modernizadas, por lo que no las trataremos en este trabajo.

[32] *Air Launched Cruise Missile.*

	PRINCIPALES ARMAS NUCLEARES NO ESTRATÉGICAS RUSAS				
	Misil	Lanzador	Tipo	Alcance	Velocidad
Ejército	9M723	Iskander-M	Hipersónico	500	Match 5
	9M728 (SSC7)	Iskander-K	Crucero	500	subsónico
	9M729 (SSC8)		Crucero	2000	subsónico
Armada	Kalibr (3M-14)	Buques y submarinos	Crucero	2500	subsónico
	Tsirkon	Buques y submarinos	Hipersónico	1000	Match 8
Fuerza Aérea	Kinzhal (Kh-47M2)	MiG-31K/Tu-22M3	Hipersónico	2000	Match 10
	Kh-55/Kh-55M	Tu-22M3(M3M)/Su-24M/ Su-34/MiG-31K	Crucero	1000/1500	subsónico
	Kh-101/102		Crucero "stealth"	3000	subsónico

Tabla 2. Características de los principales misiles con capacidad nuclear de las FAFR
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CSIS Missile Defense Project.

Los misiles de crucero reúnen las ventajas de poder ser lanzados desde diversos orígenes, seguir distintas direcciones y tener una trayectoria baja que dificulta su detección, pero son relativamente fáciles de interceptar. Las armas hipersónicas no tienen esta vulnerabilidad, lo que explica por qué Rusia ha invertido decididamente en su desarrollo[33] hasta lograr situarse a la vanguardia en dicho campo. El propio Gerasimov se refirió a ellas en 2019 atribuyéndoles la capacidad de lograr la iniciativa estratégica mediante la neutralización preventiva de las amenazas a la seguridad del Estado[34].

Las primeras armas hipersónicas de las FAFR fueron los misiles semibalísticos Iskander-M, capaces de desarrollar hasta mach 5, con un alcance de 500 kilómetros o superior y una precisión de 20 a 30 metros. Además, cuentan con capacidad de maniobrar en vuelo y de dispersar señuelos, por lo que su interceptación es casi imposible. Actualmente el Ejército ruso cuenta con doce brigadas de misiles, cada una de ellas con tres grupos de cuatro lanzadores. En los últimos años, parece ser que dichas brigadas han comenzado a recibir un cuarto grupo, pero dotado de misiles de crucero SSC-7/8[35], con un alcance estimado de unos 2000 kilómetros.

[33] Un buen artículo para profundizar en este tema es «*The Role of Hypersonic Weapons in Russian Military Strategy*» (MCDERMOTT, Roger. *Real Clear Defense*. 7 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.realcleardefense.com/articles/2022/02/07/the_role_of_hypersonic_weapons_in_russian_military_strategy_815512.html [consulta: 19/10/2022]).
[34] «Means for the pre-emptive neutralization of threats to the security of the state» (GERASIMOV, Valery. «Razvitiye voyennoy strategii v sovremennykh usloviyakh. Zadachi voyennoy nauki», *Vestnik*, n.º 2 [67]. 2019, pp. 6-11).
[35] IZVESTIA. «Missile Formation: Iskander Brigades Increased Firepower. Now the Complexes Will Be Able to Destroy the Division of a Potential Enemy with One Blow». 16 de diciembre de 2019. Disponible en: https://iz.ru/952462/aleksei-ramm-bogdanstepovoi/raketnoe-obedinenie-brigadam-iskanderovuvelichili-ognevuiu-moshch [consulta: 21/10/2022].

En marzo de 2018 se anunció la próxima entrada en servicio del misil hipersónico Kinzhal (Kh-47M2), que recientemente ha sido utilizado en Ucrania[36]. Se trata de una variante aerolanzada del misil Iskander para ser empleada por MiG-31K o Tu-22M3, desde los que tendría un alcance de 2000 kilómetros, que recorrería en apenas diez o quince minutos a velocidad mach 10. Al igual que el Iskander, cuenta con capacidad de realizar maniobras y de desplegar señuelos, por lo que derribarlo es prácticamente imposible en la actualidad.

La Marina de Guerra rusa ha sido la última en lograr un arma hipersónica, pero actualmente están comenzando a desplegarse los misiles antibuque 3M22 Tsircon, que tendrían un alcance máximo de 1000 kilómetros y alcanzarían velocidades de mach 8[37].

Todas estas armas fueron probadas durante el ejercicio GROM-22 de las Fuerzas Estratégicas rusas: un ejercicio que recuerda al ZAPAD-99 en su faceta de contribución a la disuasión y que nos habla de una coordinación en el empleo del armamento estratégico y no estratégico. El propio Putin indicó que el nivel de modernización de la triada nuclear estratégica alcanzaría el 88 por ciento en 2021[38], por lo que es razonable pensar en un grado de modernización similar para las armas nucleares no estratégicas.

[36] BBC NEWS. «Russia claims first use of hypersonic Kinzhal missile in Ukraine». 19 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-europe-60806151 [consulta: 21/10/2022].
[37] INFOBAE. «Una fragata rusa entrenó lanzamientos de misiles hipersónicos en el Atlántico». 25 de enero de 2023. Disponible en: https://www.infobae.com/america/mundo/2023/01/25/una-fragata-rusa-entreno-lanzamientos-de-misiles-hipersonicos-en-el-atlantico/
[38] CASTRO TORRES, José Ignacio. «Un nuevo paso hacia una pesadilla nuclear en Europa» (Documento de Análisis, n.º 27). IEEE, 2022, p. 13. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA27_2022_JOSCAS_Nuclear.pdf [consulta: 19/10/2022].

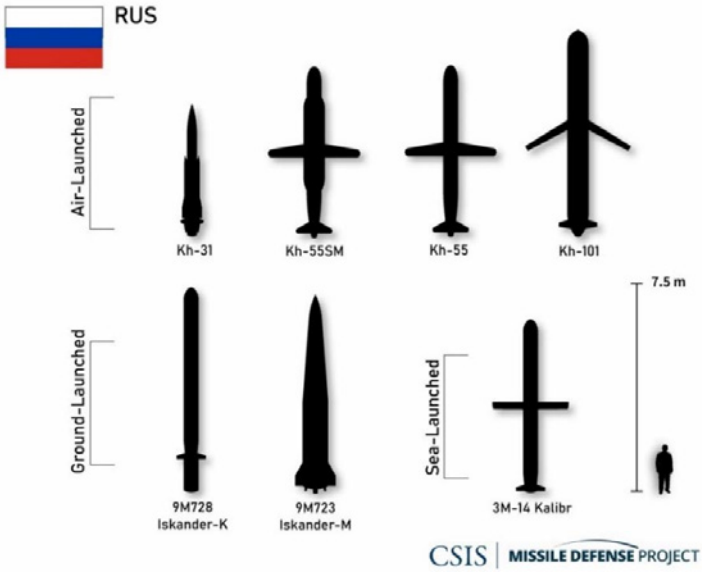


Figura 4. Principales misiles con capacidad nuclear de la Federación Rusa
Fuente: Missile Defense Project, CSIS.

Las cabezas de guerra y sus efectos

Probablemente, este sea el capítulo más complejo del presente trabajo, ya que la información es altamente clasificada, por lo que todo son estimaciones tanto en cuanto al número como a las capacidades. La cantidad de armas nucleares no estratégicas no se publica, pero la inteligencia estadounidense considera que Rusia cuenta con entre mil y dos mil de estas armas[39]. Existen varias declaraciones que vienen a confirmar que, entre 1991 y 2008, el grueso del presupuesto de defensa se dedicó a modernizar el arsenal nuclear. Incluso se ha llegado a decir públicamente que Rusia desarrolló una nueva generación de cabezas de guerra, de dimensiones reducidas y potencia variable. A juicio de quien escribe, es probable que estas cabezas hayan sido diseñadas para ser utilizadas por distintos vectores, pero no es algo probado.

Por otro lado, es conocido que Rusia ha explorado el desarrollo de los distintos tipos de armas nucleares que mencionamos en capítulos anteriores[40], siendo particularmente

[39] KRISTENSEN, Hans M. y KORDA, Matt. *Op. cit.,* p. 111.
[40] Se sabe, además, que el sistema antimisil 53T6 Gazelle está armado con bombas de neutrones, por lo que es muy posible que existan otros artefactos de este tipo, como mínimo para ser empleados por los sistemas antimisil S-400 y seguramente también para combate terrestre.

importantes las bombas EMP. El investigador Peter V. Pry[41] da crédito a las diversas declaraciones rusas, según las cuales se han desarrollado armas capaces de maximizar la emisión de radiación gamma y crear un pulso electromagnético de grandes proporciones[42]. Recordemos que el núcleo de la RMA-IT estadounidense es el empleo de las tecnologías de la información, por lo que los circuitos integrados que permiten el funcionamiento de estas tecnologías podrían ser definidos *stricto sensu* como el requerimiento crítico del centro de gravedad de las fuerzas armadas modernas[43].

El EMP puede atacar directamente este centro de gravedad de una manera inmediata e irreversible, algo que no ha pasado desapercibido al mando ruso. El mismo Slipchenko ya indicaba al tratar el pulso electromagnético que, «dependiendo de la potencia de la emisión, esas armas serán capaces de suprimir todo el equipamiento electrónico clásico, provocando que se funda o evapore el metal presente en los circuitos integrados o provocando cambios estructurales en los componentes electrónicos»[44,45].

Es cierto que los efectos del pulso electromagnético son objeto de controversia. Sin embargo, la mayor parte de los analistas, como Jose Ignacio Castro Torres o Peter Vincent Pry, lo consideran una realidad. Tanto es así que en sus textos aportan datos acerca de la labor de ambos contendientes para lograr una cierta protección frente al EMP. Así, Pry indica que Rusia es el mayor productor mundial de tubos de vacío, prácticamente invulnerables al EMP, algo que no cree casual[46], mientras que Castro aporta datos de cómo tanto los EE. UU. como la UE están comenzando a proteger sus instalaciones estratégicas frente a esta eventualidad[47].

---

[41] PRY, Peter V. *The Russian Federation's Military Doctrine, Plans, and Capabilities for Electromagnetic Pulse Attack.* EMP Task Force on National and Homeland Security, 2021.
[42] Se estima que por encima de los 4 kv/m los daños serían irreversibles en equipos no protegidos, estas armas serían capaces de provocar hasta 100 kv/m.
[43] La PD4-026 define el centro de gravedad (CdG) como «la principal fuente de poder que proporciona a un actor su fortaleza, libertad de acción o voluntad de combatir», especificando que «siempre posee una naturaleza física y tanto el adversario como las fuerzas propias disponen de CdG». La característica del EMP es que puede afectar a múltiples elementos físicos (los diodos de los circuitos integrados), de forma simultánea y en un área inmensa.
[44] SLIPCHENKO. *Non-Contact Wars.* Grand Press, 2000.
[45] Aún más claras son las palabras del coronel Kopylov: «Las fuerzas estadounidenses podrían ser vulnerables a ataques electromagnéticos, en particular al pulso electromagnético […]. Una sola arma nuclear de baja potencia detonada con este propósito sobre el área de operaciones puede generar un pulso electromagnético que cubra grandes áreas, destruyendo los equipos electrónicos sin la pérdida de vidas que supone la explosión o la radiación» (KOPYLOV, A. V. «Weak Points of the U.S. Concept of Network Centric warfare», *Military Thought,* vol. 3. 2011).
[46] PRY, Peter V. y RADASKY, William A. *Op. cit.,* p. 19.
[47] CASTRO TORRES, Jose Ignacio. *Op. cit.,* 2018, pp. 12-13.

Una posible estrategia para derrotar a la OTAN

En este capítulo trataremos de realizar un ejercicio de prospectiva, basado en la integración y la valoración personal, tanto de las capacidades del armamento ruso como de su doctrina oficiosa (principalmente el tantas veces mencionado artículo de Nedelin), con el ánimo de identificar cuáles serían el teatro de operaciones, los posibles objetivos de un ataque nuclear y la secuencia del mismo. Dado que nos basamos en información de fuentes abiertas y en una valoración personal, las conclusiones no pretenden ser categóricas, sino simplemente aproximativas a lo que el Estado Mayor ruso puede estar planificando para una situación de contingencia.

En primer lugar, debemos analizar brevemente la Doctrina Militar rusa de 2014[48]. En su artículo 8 encontramos cuatro niveles de conflicto: conflicto armado, guerra local, guerra regional y guerra a gran escala. Esta última se define como «aquella entre coaliciones de Estados o grandes potencias de la comunidad mundial en la que los bandos persiguen alcanzar objetivos político-militares radicales». Desde el punto de vista ruso y dado el apoyo occidental a Ucrania, esta definición sería aplicable al conflicto actual. Más interés tiene el artículo 27, en el que Rusia se reserva el derecho a responder con armas nucleares no solo a una agresión nuclear, sino también a cualquiera que ponga en riesgo la supervivencia del Estado. Rusia sabe que no podría ganar una guerra de desgaste contra el conjunto de la OTAN y, por ello, en una guerra abierta su única opción sería lograr una victoria rápida. Es aquí donde entran en juego las armas nucleares.

El artículo de Nedelin propone seis modalidades de empleo del armamento nuclear (tabla 1). Las cuatro primeras parecen orientadas a conflictos locales o regionales, es decir, son propuestas de empleo del armamento nuclear a nivel táctico. Sin embargo, con este tipo de batallas nucleares tácticas no se obtendría un cambio de la situación estratégica en la coyuntura que describimos[49]. Debemos, por tanto, centrarnos en las dos últimas: la «represalia-intimidación» y la «represalia», que se diferencian, entre otras cosas, en que una se limita al teatro de operaciones, mientras que la otra habla del teatro de la guerra. Otra diferencia reside en que esta última menciona la necesidad de coordinar el empleo de las TNW con las fuerzas estratégicas.

[48] Doctrina Militar de la Federación Rusa. 25 de diciembre 2014. Disponible en: Военная доктрина Российской Федерации

[49] Como indicamos, Guillermo Pulido *(op. cit.)* ya ha tratado en profundidad este asunto.

Si tenemos en cuenta que el objetivo ruso es emplear armamento nuclear pero sin desencadenar una escalada que lleve a la destrucción mutua, es razonable pensar que Rusia trataría de aprovechar las diferencias entre los aliados, atacando de manera aislada a algunos mientras esgrime frente al resto la amenaza de un ataque nuclear estratégico. Esta estrategia implica iniciar el ataque por aquellos Estados sin armas nucleares, para, en el caso de no lograr la rendición política, continuar escalando la agresión contra las potencias nucleares europeas y, en último caso, llegar a un enfrentamiento limitado con los EE. UU.

Así, un ataque inicial contra territorio estadounidense parece poco probable, por lo que es razonable limitar el teatro de la guerra al continente europeo. A su vez, empleando la terminología rusa, podríamos identificar dos teatros de operaciones en el continente: una Europa central y oriental sin armas nucleares (coincidente con el territorio del antiguo Pacto de Varsovia), donde se aplicaría la modalidad de «represalia-intimidación», y otra Europa occidental que cuenta con capacidad de respuesta nuclear, y en la que se aplicaría la modalidad de «represalia».

Objetivos de un ataque nuclear contra Europa

Aclarados estos conceptos —teatro de operaciones y modalidades de ataque—, debemos familiarizarnos con la forma en que se realizaba el planeamiento de un conflicto nuclear durante la Guerra Fría. En aquella época las fuerzas estratégicas de la OTAN mantenían actualizados los planes de operaciones nucleares, tanto de la Alianza (SIOP, *Special Integrated Operations Plan*) como el supuesto plan soviético (RISOP, *Red Integrated Special Operations Plan*). Ambos planes incluían distintas opciones de respuesta o MAO *(Major Attack Options)* con las que graduar la intensidad de la confrontación.

Las dos primeras opciones se denominaban «ataques de contrafuerza» y limitaban el ataque a las fuerzas armadas enemigas. Así, la opción MAO-1 se orientaba a destruir el potencial nuclear enemigo, mientras que la MAO-2 extendía el ataque al resto de los objetivos estratégicos militares[50]. Las dos alternativas siguientes eran conocidas como

[50] Para profundizar en los conceptos de SIOP, RISOP y MAO, conviene acudir a *The U.S. nuclear war plan: a time for change* (MCKINZIE, Matthew G. *et al.* 2001, pp. 5-14).

«ataques de contravalor» y se orientaban respectivamente a destruir el liderazgo político-militar y la capacidad económico-industrial del Estado. Cabe destacar que se trata de opciones sucesivas, es decir, la ejecución de una opción implicaría haber recurrido a las anteriores.

Es fácil apreciar que las opciones de «represalia» y «represalia-intimidación», en tanto que buscan la derrota militar, en realidad son variantes de una MAO-2, lo que implica no solo atacar a las fuerzas convencionales, sino además destruir los arsenales nucleares y otras instalaciones estratégicas, como el denominado escudo antimisiles[51]. Esto supondría, en el caso de una ofensiva limitada a Europa Oriental, destruir el arsenal estadounidense en Europa y, en el caso de una ofensiva sobre toda Europa, eliminar además el potencial nuclear de Francia e Inglaterra, algo mucho más complejo, como luego veremos.

Destruir el arsenal nuclear estadounidense parece factible, ya que la localización de las ciento cincuenta bombas B61-12 en suelo europeo es de dominio público[52] y estas podrían ser atacadas sin salir del espacio aéreo ruso empleando misiles hipersónicos Khinzal, por lo que la posibilidad de interceptación sería remota. Dada la importancia de estos objetivos, posiblemente se utilizaran dos misiles por cada uno de ellos: el primero portaría una RNEP que destruiría los búnkeres e instalaciones enterradas, mientras que el segundo emplearía una cabeza de neutrones que provocaría la degradación del núcleo fisible de aquellas armas que pudieran haber sobrevivido. El primer misil provocaría una lluvia radiactiva importante que se sumaría al efecto NIGA causado por el segundo misil, con lo que la zona quedaría contaminada durante meses.

En paralelo, es muy probable que se atacaran las bases del escudo antimisiles, lo que incluye el centro de mando y control de Ramstein (Alemania), la base de radares de alerta temprana de Kürecik (Turquía) y las bases de interceptores de Redzikowo (Polonia) y Deveselu (Rumanía), así como los destructores estadounidenses dotados del

[51] El mencionado escudo tiene el objetivo de interceptar los ICBM mientras se hallan en vuelo, por lo que está íntimamente ligado al armamento nuclear. De hecho, el tratado sobre control de misiles antibalísticos, conocido como acuerdo ABM, se encuadraba en los esfuerzos por reducir el armamento nuclear.

[52] Una sencilla búsqueda en internet permite identificar las bases con armas nucleares norteamericanas en Europa, que son Kleine Brogel (Bélgica), Volkel (Holanda, 20), Büdel (Alemania), Aviano y Ghedi (Italia) e Incirlik (Turquía), por lo menos hasta 2016 (CENTER FOR ARMS CONTROL AND NO-PROLIFERATION. «Fact Sheet: U.S. Nuclear Weapons in Europe». 18 de agosto de 2021. Disponible en: https://armscontrolcenter.org/fact-sheet-u-s-nuclear-weapons-in-europe/).

sistema AEGIS, basados en Rota (España)[53]. Este ataque es básicamente una operación SEAD de nivel estratégico y requeriría de explosiones nucleares de obscurecimiento combinadas con detonaciones exoatmosféricas para producir un EMP, como inicio del ataque[54]. Los efectos electromagnéticos combinados de estas acciones probablemente destruyeran los componentes más sensibles del sistema y cegarían al resto, creando una ventana de oportunidad para destruir físicamente las instalaciones, ya fuera con armamento de precisión o con cabezas nucleares.

Ahora bien, atacar las armas nucleares inglesas y francesas es algo más complejo, ya que no bastaría con destruir las bombas de lanzamiento aéreo de Francia, sino que habría que inutilizar los submarinos balísticos nucleares (SSBN) clase Triomphant y Vanguard, difícilmente localizables. Además, su destrucción implicaría un ataque al territorio nacional, por lo que el nivel de amenaza percibido por los gobiernos sería muy elevado y también la posibilidad de respuesta. El armamento aéreo y también las bases de los SSBN podrían ser atacados con armas hipersónicas, pero no los SSBN que estuvieran patrullando, y estos mantendrían una capacidad de respuesta importante. Ahora bien, cuando el Col. Nedelin hablaba de «ganar la partida de los nervios», parece indicar que confía en la capacidad de amedrentar a los Gobiernos Francia e Inglaterra para disuadirlos de una respuesta que podría desencadenar una represalia mucho mayor.

[53] La composición del escudo ha sido tomada del artículo de Jesús A. Núñez Villaverde «EE. UU. sigue jugando con fuego con el escudo antimisiles» *(op. cit.)*.
[54] «These properties of Super-EMP make it a first strike weapon, which is designed to disable the state and military command and control system, the economy, ICBMs, especially mobile based ICBMs, missiles on the flight trajectory, radar sites, spacecraft, energy supply systems, and so forth. So, Super-EMP is obviously offensive in nature and is a destabilizing first-strike weapon» (VASCHENKO, Aleksey. «A Nuclear Response to America Is Possible», *Zavtra.* 1 de noviembre de 2006).

Un posible esquema de operaciones nucleares

Habiendo identificado los blancos, podemos tratar de deducir la secuencia del ataque. En una primera fase, se provocaría un EMP sobre amplias zonas del continente, seguido del ataque a las bases estadounidenses que almacenan sus TNW, así como a las del escudo antimisiles. Esto se llevaría a cabo mediante una primera oleada de armas hipersónicas, a día de hoy prácticamente ininterceptables[55] y que además se desplazan a una altura de entre 30 y 50 kilómetros, altitud a la que comienza a producirse el EMP. Las plataformas de lanzamiento serían los aviones de la VKS (MiG-31K o Tu-22M3), que emplearían el misil Khinzal, algunos submarinos con misiles Zirkon y brigadas de misiles Iskander para los objetivos más cercanos. Este primer ataque requeriría de unas veinte o cuarenta cabezas nucleares, dependiendo del alcance de la ofensiva[56]. Dada la velocidad de estas armas, la acción se llevaría a cabo en menos de una hora.

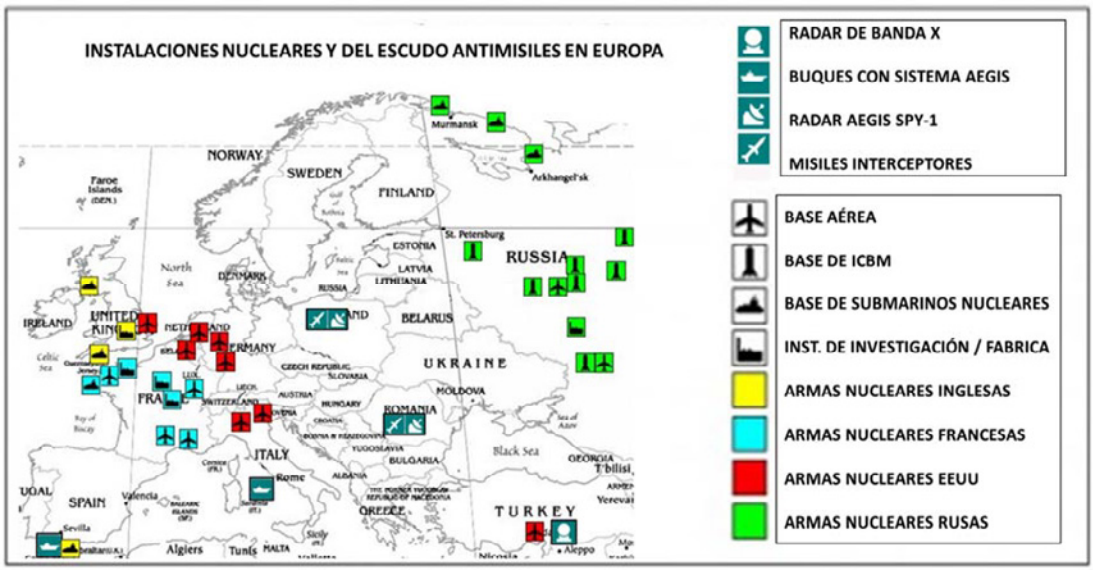


Figura 5. Principales instalaciones nucleares y del escudo antimisiles en Europa
Fuente: Basel Peace Office, «Nuclear weapons & Europe: New threats. Emerging solutions», modificado por el autor.

[55] SCHNEIDER Mark. «Russian Hypersonic Missiles Have 1 Goal (And They Might Be Unstoppable)», *The National Interest.* 11 de septiembre de 2019. Disponibles en: https://nationalinterest.org/blog/buzz/russian-hypersonic-missiles-have-1-goal-and-they-might-be-unstoppable-79591

[56] Estimaciones propias calculando 10-14 TNW para el arsenal estadounidense, 4-6 para oscurecimiento y EMP y reservando otras 10 para Francia e Inglaterra respectivamente.

Seguidamente, en una segunda fase, se produciría otra oleada, principalmente de misiles de crucero, que aprovecharían la degradación de la defensa aérea provocada por el pulso electromagnético y las explosiones de oscurecimiento para alcanzar sus objetivos, principalmente bases aéreas y logísticas, puestos de mando y fuerzas militares. En esta fase el empleo de armamento nuclear no sería necesario.

La segunda oleada duraría uno o dos días y seguramente coincidiría con el inicio de la tercera fase: una ofensiva terrestre, que se vería beneficiada también por el pulso electromagnético. La mayor parte del equipo electrónico que no esté adecuadamente protegida, desde radios hasta misiles —tanto contracarro como antiaéreos—, pasando por los ordenadores de los puestos de mando, radares, calculadoras balísticas de los vehículos de combate…, dejaría de funcionar[57]. Paradójicamente, solo los equipos más antiguos seguirían operando con normalidad, lo que beneficiaría al Ejército ruso, menos avanzado tecnológicamente y probablemente fuera del área de acción del EMP. Esta campaña combinaría operaciones de asalto aéreo con penetraciones al más puro estilo de las operaciones en profundidad, que aún son el núcleo del arte operacional ruso.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos tratado de profundizar en el mundo del armamento nuclear, procurando tocar los aspectos más importantes, como sus efectos, los vectores de lanzamiento y las doctrinas de empleo. La situación actual es muy distinta de la que existió durante la Guerra Fría y todo apunta a que en la actualidad sí podría llegar a darse una confrontación nuclear. La doctrina de la destrucción mutua asegurada, que durante muchas décadas ha proporcionado una relativa seguridad, parece estar siendo superada por los avances tecnológicos, que permiten imaginar estrategias para vencer en un conflicto nuclear.

Concretamente Rusia cree haber encontrado una vulnerabilidad en Occidente y ha estado desarrollando una verdadera estrategia que articula medios, fines y modos para tener una oportunidad de alzarse con la victoria en una guerra nuclear limitada. Cuando hoy vemos al Ejército ruso empantanado en las llanuras de Ucrania, puede parecer difícil de creer que un plan como el anterior sea llevado a cabo, pero no conviene tomar las

[57] CASTRO TORRES, José Ignacio. *Op. cit.,* 2018, p. 14.

cosas a la ligera. Debemos tener en cuenta que el principal problema de Rusia para lograr una verdadera modernización de sus Fuerzas Armadas no ha sido tecnológico, sino más bien económico, al no tener capacidad industrial para dotar de armamento moderno a todas sus unidades, ni recursos financieros para profesionalizarlas plenamente. Sin embargo, sus recursos sí son suficientes para desarrollar unas pocas armas de tecnología muy avanzada que operen como verdaderos *game changers*.

No obstante, no pretendemos causar alarma injustificadamente: la doctrina rusa indica con claridad que el país solo utilizaría dicho armamento en caso de verse gravemente amenazada su seguridad nacional. Un escenario como el aquí descrito está aún lejos de materializarse, pero merece ser tenido en cuenta como la posibilidad más peligrosa, especialmente por las autoridades del más alto nivel.

*Fernando Manrique Montojo**
Comandante del Ejército de Tierra

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

23/2023 6 de marzo de 2023

José Luis Pontijas Calderón *

La UE ante los dilemas de la guerra de Ucrania, ¿una paz imposible?

La UE ante los dilemas de la guerra de Ucrania, ¿una paz imposible?

Resumen:

La guerra de Ucrania está suponiendo el mayor esfuerzo bélico que ha presenciado el continente europeo desde la Segunda Guerra Mundial y los riesgos que entraña son potencialmente apocalípticos. Ante los dilemas y desafíos que supone, los intereses de Washington, Bruselas y Kiev pudieran no ser coincidentes. En el presente artículo se pretende analizar dichos intereses, a la hora de buscar una salida al conflicto que permita avanzar hacia una paz estable y duradera.

Palabras clave:

Rusia, Ucrania, Estados Unidos, Unión Europea, guerra, conflicto, intereses.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The European Union before the dilemmas of the Ukrainian war. An impossible peace?

Abstract:

The war in Ukraine is marking the biggest war effort the European continent has seen since World War II, and the risks involved are potentially apocalyptic. Given the dilemmas and challenges that it entails, the interests of Washington, Brussels and Kyiv may not coincide. This article intends to analyse these interests, when looking for a solution to the conflict that would allow progress towards a stable and lasting peace.

Keywords:

Russia, Ukraine, United States, European Union, war, conflict, interests

Las ofensivas ucranianas del pasado verano y otoño de 2022 resultaron exitosas y prometedoras, lo que desencadenó un optimismo generalizado en Occidente y dio esperanzas al Gobierno de Kiev de recuperar el territorio perdido. Pero la guerra ha entrado en una fase en la que parece que el ejército ruso ha conseguido estabilizar el frente y recuperado, aunque parece que, de manera limitada, su capacidad ofensiva, además de someter a las infraestructuras ucranianas a un constante bombardeo que provoca un enorme sufrimiento en la población civil y limita sus capacidades militares. Ambos contendientes parecen albergar esperanzas fundadas de alcanzar sus objetivos, lo que impide cualquier avance hacia un armisticio que pudiera sentar las bases para un acuerdo de paz estable y duradero.

Por su parte, el enorme esfuerzo de guerra ucraniano depende prácticamente en su totalidad del apoyo exterior que está recibiendo del bloque occidental, fundamentalmente de la OTAN y la Unión Europea (UE), bajo el decidido liderazgo de EE. UU. Sin dicho liderazgo, que se hizo patente incluso semanas antes de que la ofensiva rusa comenzara en febrero de 2022, es muy probable que la respuesta europea hubiera sido similar a la que resultó tras la adhesión de Crimea en 2014. Las progresivas sanciones económicas y comerciales, junto a las medidas diplomáticas, culturales y tecnológicas que se están imponiendo a Moscú son por su magnitud las primeras en su especie. Nunca el mundo había visto usar con tal contundencia y ambición la geoeconomía como un arma de confrontación geopolítica, de marcado carácter geoestratégico.

El resultado es que Washington y sus aliados, occidentales y otros, están inmersos en una escalada progresiva de confrontación con Rusia, basada en proporcionar medios militares cada vez más poderosos, inteligencia e instrucción para su utilización, junto a sanciones económicas y comerciales. Es una apuesta decidida que ha convertido de facto al conflicto de Ucrania en el conflicto interestatal más trascendental para Europa desde de la Segunda Guerra Mundial. Esto debería resultar evidente para cualquier europeo, ya que, las sanciones económicas y comerciales que ha aprobado la UE están produciendo efectos negativos en la propia economía europea, lo que se refleja en las críticas abiertas que algunos socios, como Hungría[1], empiezan a expresar abiertamente.

[1] «Orbán is telling Ukraine to quit», *POLITICO*. 1 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.politico.eu/article/hungary-viktor-orban-is-telling-ukraine-to-quit-russia-war/ [consulta: 13/2/2023].

Lo que no resulta tan evidente es si para EE. UU. resulta tan trascendental y podríamos preguntarnos cuales podrían ser los intereses de Washington en el conflicto.

Los posibles intereses de Estados Unidos

Son muchos los analistas que interpretan el apoyo estadounidense en términos de una guerra por delegación (*proxy*), en la que Ucrania es utilizada como el agente encargado de desangrar a Rusia, a costa de grandes sufrimientos y sacrificios, para debilitarla y neutralizar su capacidad geoestratégica como gran potencia en el escenario internacional. Se privaría así de su gran aliado a China, potencia que es la principal preocupación de Washington. Pero esta visión, no carente de fondo, resulta simplista e intentaremos desgranarla, con el objetivo de ampliar nuestro campo de análisis al respecto.

Quizás habría que empezar por asimilar que los intereses de EE. UU., Ucrania y la UE no tienen que estar necesariamente alineados entre sí, lo cual es lógico, si pensamos que, en última instancia, la responsabilidad de cada uno es hacia sus ciudadanos y sus intereses vitales y fundamentales. Pero las decisiones del Gobierno estadounidense son especialmente relevantes, ya que, sin su liderazgo, el apoyo del resto resultaría insuficiente y pudiera incluso desvanecerse. Analizaremos los parámetros que podrían enmarcar las decisiones del Gobierno estadounidense, basándonos en varias dimensiones que se estiman importantes: la posibilidad de un conflicto nuclear, la posibilidad de una escalada hacia un conflicto Rusia-OTAN, el aumento o disminución del control territorial por parte de los contendientes y la duración del conflicto.

Con respecto al posible uso de armas nucleares por parte de Rusia, en Washington existe división de opiniones. Por un lado, están quienes consideran que Moscú no utilizará dichas armas[2], ya que, ello acarrearía una reacción a nivel global que acabaría por privarle del apoyo internacional del que todavía goza, además de arriesgarse a una respuesta similar por parte de la OTAN (es decir, de EE. UU., Reino Unido y Francia). Pero hay que tener en cuenta que el Kremlin está demostrando que considera esta guerra como un desafío existencial. Putin ya ha advertido de su determinación de hacer

[2] COHEN, Raphael y GENTILE, Gian. «Why Putin´s Nuclear Gambit Is a Huge Mistake», *Foreign Policy*. 19 de octubre de 2022. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2022/10/19/putin-war-ukraine-nuclear-weapons-escalation-west-nato/ [consulta: 13/2/2023].

sufrir «consecuencias que no se han visto hasta ahora en la historia» a aquellos que interfieran en el conflicto, junto a la puesta en alerta de las fuerzas nucleares rusas en febrero de 2022[3], una semana después de dichas declaraciones. Tras la movilización de 300.000 nuevos efectivos y la limitada producción de armamento de alta tecnología (misiles, carros de combate, aeronaves, etc.) debido a las sanciones económicas, las opciones de escalada convencional que le restan se han reducido notablemente. Además, Rusia contempla en su doctrina el empleo de armas nucleares tácticas contra objetivos civiles y militares, en caso de un conflicto con la OTAN[4].

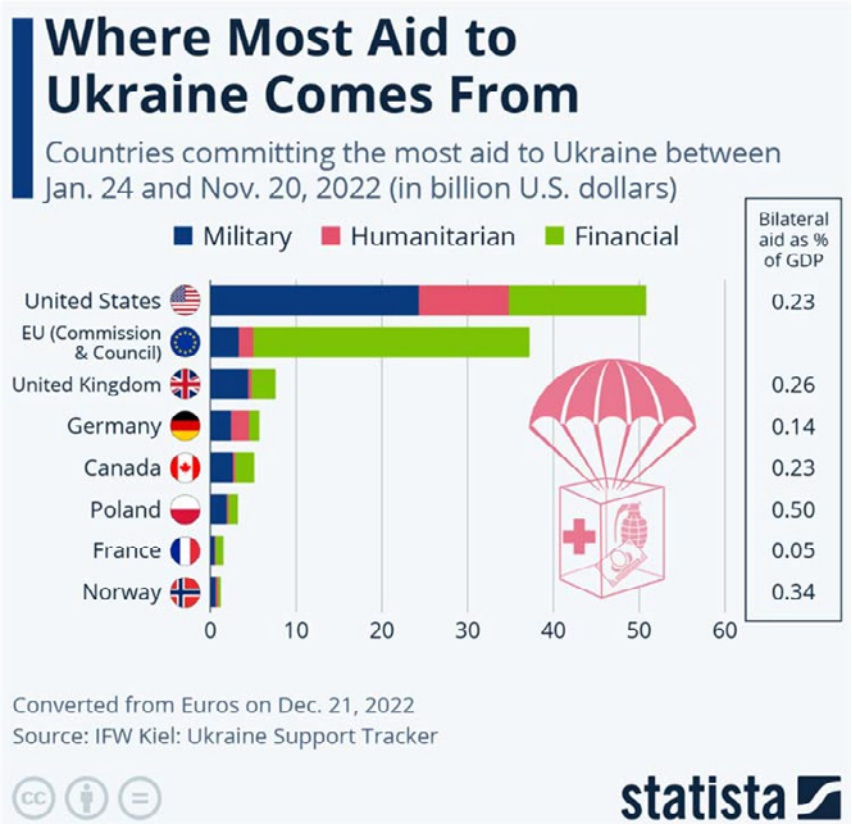
EE. UU. por su parte, ha reiterado públicamente y al propio Kremlin, que responderá con graves consecuencias, caso de que se empleen armas nucleares en Ucrania[5]. En caso de producirse la respuesta estadounidense, provocaría muy posiblemente una escalada nuclear, de consecuencias cataclísmicas para todos, europeos incluidos, poniendo en jaque la solidez del vínculo transatlántico e incluso podría amenazar la supervivencia de EE. UU., o al menos, la de millones de sus ciudadanos. Pero es que, no responder a una agresión nuclear, debilitaría la contención del primer uso, abriendo así la puerta a que dichas armas se utilicen en otros conflictos en los que, hasta ahora, la autocontención nuclear, pese a las amenazas, ha sido la norma (como entre India y Pakistán, o Corea del Norte). Además, sentaría un precedente muy peligroso al admitir la imposición de condiciones tras el uso de armas nucleares.

Todo ello, acentúa la posibilidad de un horizonte nuclear que, en cualquier caso, está más cerca ahora de lo que estaba en enero de 2022, por lo que, podríamos asumir que prevenir el uso de armas nucleares por parte de Rusia, es una de las prioridades estadounidenses. Es fácil asumir que en esta dimensión son coincidentes los intereses de estadounidenses, ucranianos y europeos.

Otro asunto que sin duda preocupa a Washington y evidentemente a Bruselas, es la posibilidad de una escalada convencional que acabe arrastrando a la OTAN a un conflicto con Rusia. Para ello, es fundamental que, en primer lugar, el conflicto no

[3] BUGOS, Shanon. «Putin Orders Nuclear Forces on Higher Alert», *Arms Control Association*. Marzo 2022. Disponible en: https://www.armscontrol.org/act/2022-03/news/putin-orders-russian-nuclear-weapons-higher-alert, [consulta: 13/2/2023].
[4] KOFMAN, Michael y FINK Anna. «Escalation Management and Nuclear Employment in Russian Military Strategy», War on the Rocks. 23 de junio de 2020. Disponible en: https://warontherocks.com/2020/06/escalation-management-and-nuclear-employment-in-russian-military-strategy/ [consulta: 13/2/2023].
[5] SONNE, Paul y HUDSON, John. «U.S. Has Sent Private Warnings to Russia Against Using a Nuclear Weapon», *Washington Post*. 22 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/national-security/2022/09/22/russia-nuclear-threat-us-options/ [consulta: 13/2/2023].

desborde las fronteras de Ucrania. Hasta la fecha de la confección de este artículo, el conflicto solo afecta directamente a Rusia y Ucrania, pero nadie olvida que esta última tiene frontera terrestre con cuatro Estados miembros de la OTAN y el litoral del mar Negro involucra a otros dos. El apoyo que tanto los miembros de la OTAN como de la UE están proporcionando es enorme, tanto en términos económicos, como militares y supera a cualquier tipo de apoyo proporcionado hasta la fecha a ningún otro Estado (ver figura adjunta).



Ayuda proporcionada a Ucrania, en miles de millones de dólares y en % del PIB, hasta noviembre de 2022. Fuente: Statista[6]

Moscú observa todo este apoyo con creciente hostilidad y hay quien ha identificado las diversas razones que podrían llevar a Rusia a tomar la decisión de castigar militarmente

[6] Disponible en: https://www.statista.com/chart/28489/ukrainian-military-humanitarian-and-financial-aid-donors/ [consulta: 14/2/2023].

a algún Estado miembro de ambas organizaciones[7]. Las razones de tal decisión podrían ser las siguientes:

- Castigar a algunos miembros de la OTAN/UE por el apoyo proporcionado, con el objetivo de disuadirlos para que corten el mismo.
- Un ataque preventivo, si Moscú concluye que un ataque por parte de la OTAN puede ser inminente.
- Impedir o dificultar la transferencia a Ucrania de armas de enorme potencial que pudieran causar la derrota rusa.
- Represalia contra la OTAN por alimentar desórdenes internos en Rusia.

Evidentemente, el riesgo de que cualquiera de estas razones lleve a Moscú a considerar la posibilidad/necesidad de un ataque contra uno o varios miembros de la OTAN, es muy baja, pero de ninguna manera descartable mientras el conflicto continúe. Por otro lado, la escalada que la OTAN está siguiendo con el envío de sistemas de armas cada vez más modernos, potentes y de mayor alcance y poder de destrucción, junto a las medidas económicas y comerciales, cada vez más restrictivas, hacen que Occidente esté cada vez más cerca del final de la escalera de implicación indirecta. Y entonces cabe preguntarse qué medidas se podrán aplicar, si para entonces Moscú no ha dado su brazo a torcer y continúa subiendo la apuesta. La opción de una posible implicación directa de la OTAN en el conflicto sería mucho más probable, especialmente si pensamos lo que podría ocurrir si un misil ruso perdido o enviado sobre un objetivo erróneamente señalado causara un número elevado de víctimas en territorio de un Estado miembro de la Alianza. Así pues, podríamos estar caminando inadvertidamente hacia un conflicto OTAN-Rusia que, dada la enorme disparidad de recursos (económicos, tecnológicos y militares) a favor de la Alianza Atlántica, nos podría arrastrar a su vez, al horizonte nuclear.

Pero, a diferencia del caso anterior, en este ámbito los intereses de Kiev parece que no coinciden con los de Washington (y Bruselas), ya que, el Gobierno ucraniano ha tratado de culpar a Moscú de incidentes que han sido causados por sus propios medios antiaéreos[8], en un intento por forzar un artículo V del Tratado de Washington.

[7] VV. AA. «Pathways to Russian Escalation Against NATO from Ukranian War», *RAND Corporation*. 4 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA1971-1.html [consulta: 13/2/2023].
[8] EUROPA PRESS. «Zelenski culpa a Rusia de "los misiles" caídos en Polonia que han dejado dos muertos: "El terror no se limita a nuestras fronteras"», *20 minutos*. 15 de noviembre de 2022. https://www.20minutos.es/noticia/5076896/0/zelenski-reaccion-rusia-ucrania-misiles-polonia-muertos-guerra/ [consulta: 21/2/2023].

Por otro lado, uno de los asuntos quizás más controvertidos y en los que, como veremos a continuación, pudiera haber mayor divergencia de intereses en el bloque occidental es la cuestión de la recuperación por parte de Ucrania de los territorios que Rusia ha ocupado militarmente y anexionado. Es evidente que Ucrania desea vivamente recuperar el control de la totalidad de los territorios perdidos desde 2014, incluida Crimea. Pero también resulta claro que Moscú no tiene intención de negociar la devolución de dichos territorios, ya que, el hecho de haberlos incorporado a la Federación Rusa significa «haber quemado sus naves» sin aparente posible vuelta atrás, al ser ya territorio ruso. Pero el citado deseo de Kiev (avivado por los últimos éxitos militares) no parece haber encontrado mucho eco en Washington, puesto que, las propuestas de paz que algunos medios cercanos al Gobierno estadounidense han barajado hasta ahora, preconizan la vuelta a las fronteras previas a la invasión de febrero de 2022.

Cualquier analista occidental es consciente de la importancia estratégica que Moscú otorga a Crimea, con una enorme mayoría rusa y sede de una de las bases navales más importantes. Pero, debido a la evolución del conflicto tras la movilización parcial de 300.000 efectivos rusos, las probabilidades de que Kiev vuelva a disfrutar de éxitos militares tan fulgurantes como los vistos el verano y otoño del 2022, parecen haber disminuido drásticamente. Las fuerzas armadas rusas parecen haber tomado de nuevo la iniciativa y su rodillo, a la hora de confeccionar este análisis, parece avanzar lento pero inexorable e incluso se habla de una ofensiva rusa de mayor envergadura. Mientras, el bombardeo sobre las infraestructuras ucranianas y objetivos civiles y militares continúa causando daños sustanciales, a pesar de las previsiones de que Rusia se estaba quedando sin municiones y aparatos que le permitieran dañar objetivos de largo alcance. Por lo tanto y dado el ritmo lento de las operaciones actuales, se estima muy difícil, sino imposible, la recuperación por parte de Ucrania de sus fronteras previas a febrero de 2022, menos aún las de 2014. Pero si Kiev consiguiera amenazar con expulsar a Rusia de Crimea, esto posiblemente se interpretaría en el Kremlin como una pérdida significativa, una derrota, que no podría enmascarar ante su población, lo que le obligaría a una escalada en la que la opción nuclear no estaría ausente. Ya hemos visto que ambas posibilidades no son deseables ni para Washington, ni para Bruselas.

Pero, así como la recuperación total del territorio ucraniano parece poco probable, también lo es la posibilidad de que Moscú consiga hacerse con el control total de Ucrania

o de una gran parte de ella (como dejarla aislada del mar Negro, lo que pondría en riesgo la viabilidad económica del Estado fruto de tan drástica amputación territorial).

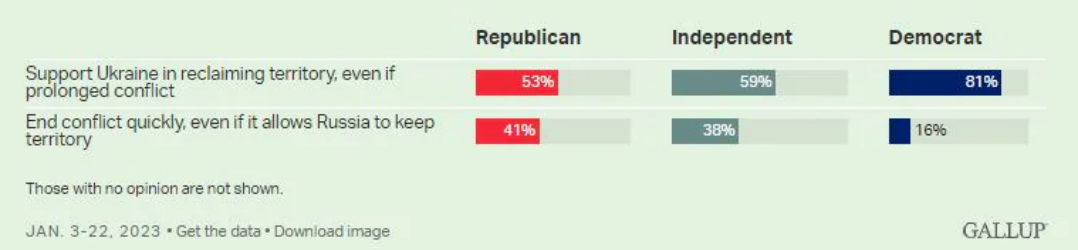
Por lo tanto, parece que nos vemos abocados a un conflicto de larga duración y enorme desgaste, que los ucranianos parecen decididos a afrontar, con los enormes costes humanos y económicos que ello conllevaría, siempre y cuando continúen recibiendo grandes cantidades de ayuda militar y financiera. Pero esta prolongación *sine die*, pudiera no coincidir con los intereses estadounidenses y europeos. Una guerra larga supondría unos costes aún mayores de los que los europeos están empezando a sentir sobre sus economías y sociedades, y que ya empieza a mostrar sus primeras desavenencias entre los socios y aliados. Por un lado, entre los mismos socios europeos, con Hungría como crítico más destacado[9]. Pero también el Gobierno alemán se está enfrentando a desavenencias internas[10], por las consecuencias económicas que la cancelación del suministro de la energía barata que hasta ahora provenía de los gaseoductos rusos, así como por la mayor o menor implicación en la ayuda proporcionada a Ucrania.

También parece que no soplan vientos muy favorables para el vínculo transatlántico en su vertiente económica, ya que, las iniciativas recientemente aplicadas por la administración Biden están levantando ampollas entre sus aliados y socios europeos[11], ante lo que interpretan como una vuelta, con matices, al proteccionismo de la anterior administración[12], que podría significar una posible desindustrialización de Europa en favor de EE. UU. La desunión entre los socios europeos ha impedido, hasta ahora, una respuesta coordinada y unida, pero el malestar sigue latente y podría incrementarse.

Todo ello apunta a que una mayor duración del conflicto posiblemente ahonde las diferencias, discrepancias y desavenencias intraestado e interestado en el bloque occidental. De hecho, en el mismo EE. UU. la opinión pública ha empezado a cambiar

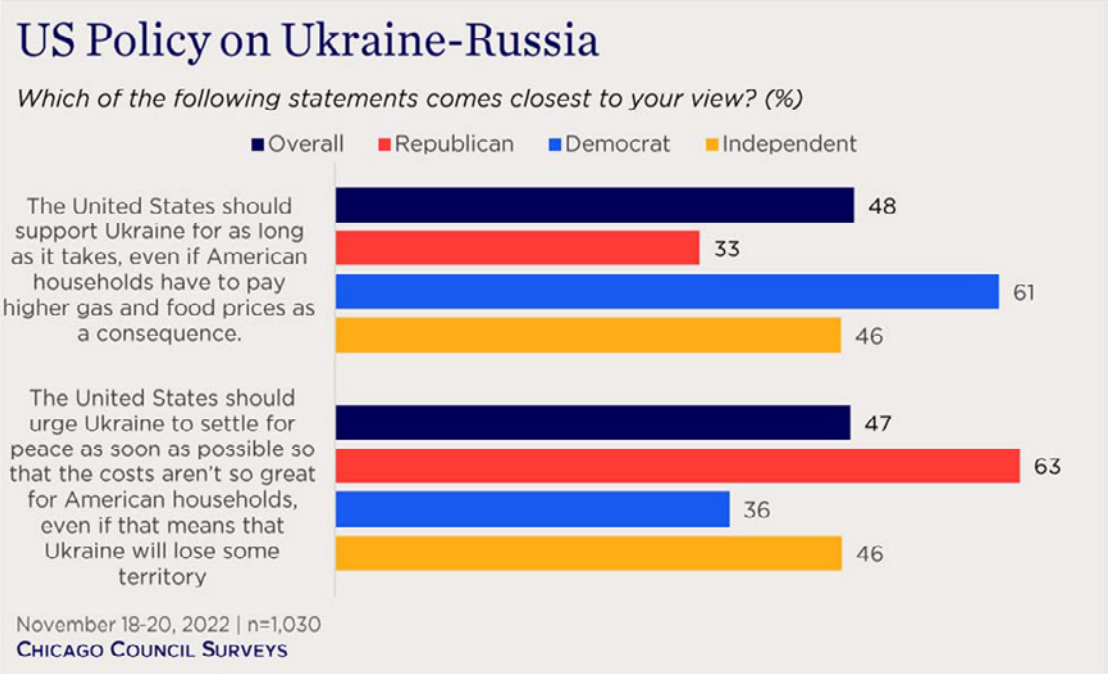
[9] SANZ, Juan Antonio. «La OTAN y Rusia van hacia una confrontación total que solo Alemania intenta contener», *Público.* 23 de enero de 2023. Disponible en: https://www.publico.es/internacional/otan-rusia-confrontacion-total-alemania-contener.html [consulta: 21/2/2023].
[10] «Los problemas del gobierno alemán en plena guerra de Ucrania», *elDiario.es.* 16 de enero de 2023. Disponible en: https://www.eldiario.es/internacional/problemas-gobierno-aleman-plena-guerra-ucrania-dimision-defensa-presion-enviar-tanques_1_9869109.html [consulta: 14/2/2023].
[11] Informe Semanal de Política Exterior, nº. 1311, *Política Exterior.* 13 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo-completo/union-europea-urgencia-industrial-en-europa-329292/ [consulta: 14/2/2023].
[12] El paquete estadounidense engloba el plan de infraestructuras (1.200 millones de dólares), la Ley Chips y Ciencia (280.000 millones) y la Ley de Reducción de la Inflación (IRA por sus siglas en inglés, 393.700 millones) y pretende reducir la dependencia de la cadena de suministro china (en especial de productos clave como tecnología de energía verde y semiconductores) y «nacionalizar» la producción de bienes estratégicos.

significativamente en cuanto a continuar con su enorme apoyo a Ucrania; el 40 % de los votantes republicanos, 38 % de los independientes y el 16 % de los demócratas, han pasado a considerar que el apoyo que se está prestando es demasiado, tal y como demuestra la última encuesta llevada a cabo en enero pasado por Gallup[13].



Otra encuesta llevada a cabo por The Chicago Council on Foreign Affaires[14] muestra que el 63 % de los republicanos, el 36 % de los demócratas y el 46 % de los independientes consideran que EE. UU. debe urgir a Ucrania para aceptar la paz lo antes posible (ver figura a continuación).

[13] BLAKE, Aaron. *Washington Post*. 6 de febrero de 2026. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/politics/2023/02/06/gop-polls-russia-ukraine-territory/
[14] SMELTZ, Dina *et al. The Chicago Council on Foreign Affairs*. Diciembre de 2022. Disponible en: https://globalaffairs.org/sites/default/files/2022-12/Ukraine%20Brief%20CMS.pdf [consulta: 14/2/2023].


US Policy on Ukraine-Russia
Which of the following statements comes closest to your view? (%)
Overall
Republican
Democrat
Independent
The United States should support Ukraine for as long as it takes, even if American households have to pay higher gas and food prices as a consequence.
48
33
61
46
The United States should urge Ukraine to settle for peace as soon as possible so that the costs aren't so great for American households, even if that means that Ukraine will lose some territory
47
63
36
46
November 18-20, 2022 | n=1,030
CHICAGO COUNCIL SURVEYS

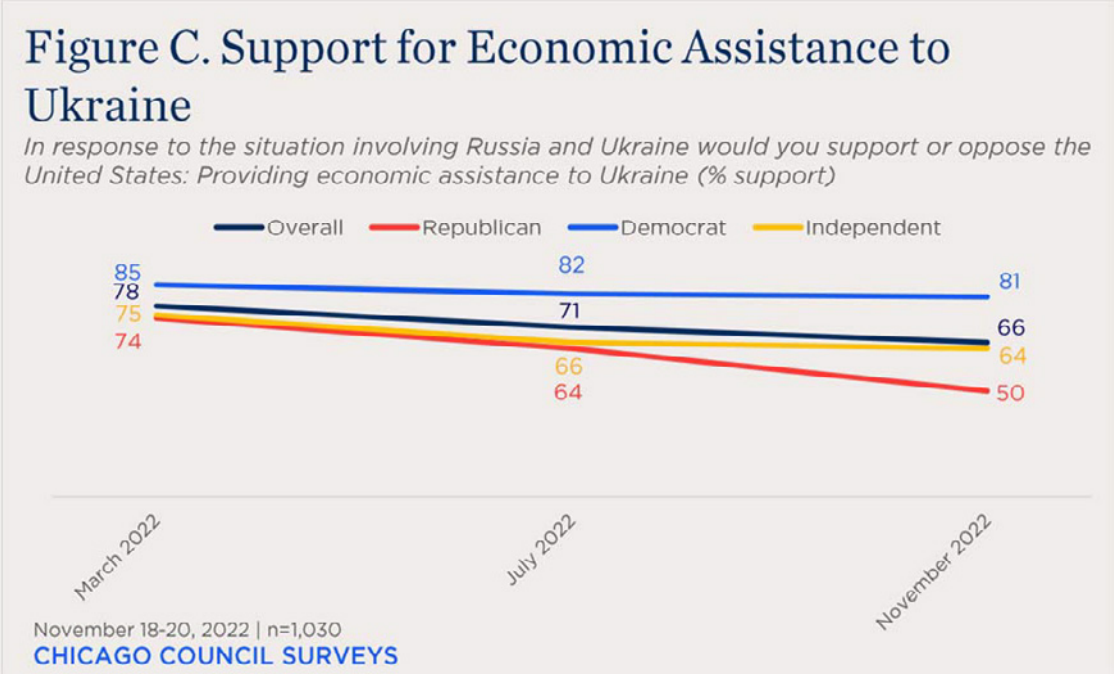
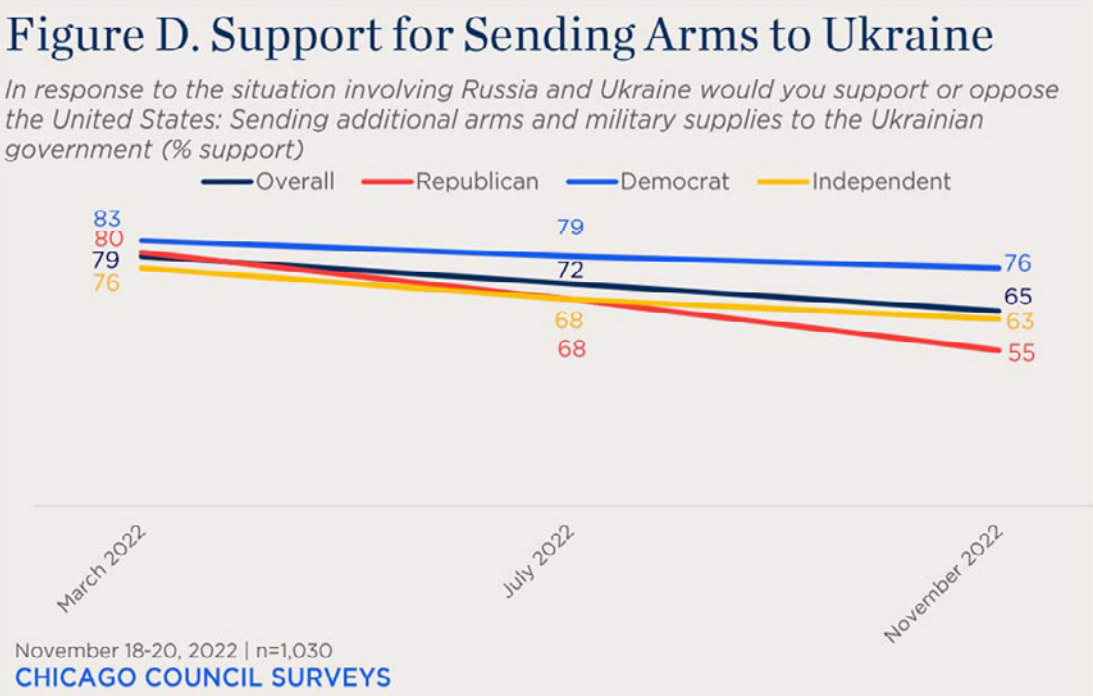
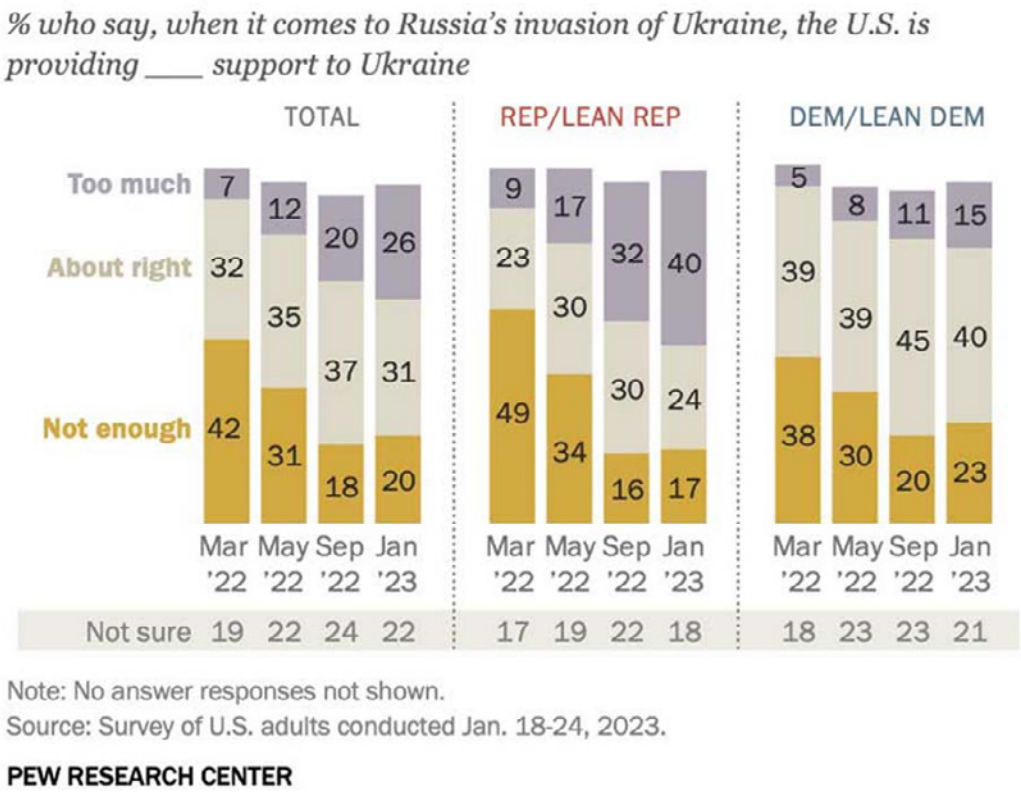


Figure C. Support for Economic Assistance to Ukraine
In response to the situation involving Russia and Ukraine would you support or oppose the United States: Providing economic assistance to Ukraine (% support)
Overall
Republican
Democrat
Independent
85
78
75
74
82
71
66
64
81
66
64
50
March 2022
July 2022
November 2022
November 18-20, 2022 | n=1,030
CHICAGO COUNCIL SURVEYS



Las dos últimas figuras de la citada encuesta muestran claramente que el apoyo de la opinión pública estadounidense ha sufrido un claro descenso general entre marzo y noviembre de 2022 (9 meses), incluso el apoyo demócrata (de un 83 a un 76 %), por lo que no sería muy aventurado concluir que, a estas alturas, posiblemente habrá seguido descendiendo. En la misma línea apunta la encuesta llevada a cabo por el Pew Research Centre[15], que muestra claramente un descenso progresivo del apoyo de la opinión pública estadounidense (ver figura adjunta a continuación).

[15] NEWSROOM. «More Americans Believe US provides too much support to Ukraine», *Modern Diplomacy*. 3 de febrero de 2023. Disponible en: https://moderndiplomacy.eu/2023/02/03/more-americans-believe-us-provides-too-much-support-to-ukraine/?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=ReviveOldPost [consulta: 14/2/2014].



Ante esta evolución de su opinión pública, Washington sin duda está analizando los pros y los contras de un conflicto que se prevé de larga duración. Rusia ya ha sido debilitada de manera significativa y empieza a mostrar signos de adaptación a las sanciones económicas[16] (aunque existe debate al respecto de su efectividad, en ningún caso han producido los devastadores efectos que se esperaba de ellas y están dañando la economía europea de manera sustancial, tal y como afirma el informe del Fondo Monetario Internacional[17]), las probabilidades de que Ucrania recupere extensiones significativas de su territorio perdido parecen bastante limitadas, el conflicto se está extendiendo a nuevos ámbitos (económico, energético, alimentario, cibernético, desinformación…) y áreas geográficas (África, Ártico, Oriente Medio, Iberoamérica…),

[16] POSEN, Barry. «Haw Moscow Has Partially Recovered from Its Military Setbacks», *Foreign Affairs*. 4 de enero de 2023. Disponible en: file:///C:/Users/jlpon/Documents/00%20TRABAJO%20ANALISTA/03%20EU-OTAN/Ucrania/230105%20Russia%20rebound.pdf [consulta: 14/2/2023].
NÚÑEZ CIFUENTES, Ana. *Mecanismos de sanción internacional a través del sistema financiero: un arma económica contra Putin*. Documento Marco IEEE 02/2023.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2023/DIEEEM02_2023_ANANUÑ_Mecanism os.pdf IEEE (consultado 15/2/2023).
[17] Disponible en: https://www.imf.org/en/Countries/RUS [consulta: 14/2/2023].

las desavenencias y desencuentros entre aliados y socios del bloque liderado por EE. UU parecen incrementarse y algo de gran importancia para Washington, el conflicto en Ucrania le está impidiendo focalizarse sobre el Indo-Pacífico, concretamente sobre su competición estratégica con Pekín. A todo esto, habría que añadir que los costes de sostener a Ucrania (económicos y militares) se irán multiplicando con el paso del tiempo, el sufrimiento humano se prolongará, amén de la cifra astronómica que significará la reconstrucción, más costosa cuanto más se alargue el conflicto.

Todo ello apunta a que la prolongación de la guerra solo proporcionará beneficios moderados a Washington, en el mejor de los casos, por lo que, no sería de extrañar que se pudiera iniciar una presión creciente estadounidense para que Kiev acepte negociar una salida al conflicto.

La UE podría llegar a conclusiones similares, ya que, está sufriendo las consecuencias de este conflicto en términos económicos, sociales y viendo prácticamente desvanecerse sus aspiraciones de una mayor autonomía estratégica[18] (por el contrario que su socio norteamericano, que se está beneficiando en términos económicos y de mayor dependencia europea de Washington). Así pues, cabe preguntarse si el interés de la UE está en apostar por una derrota rusa, que parece inalcanzable, o en alcanzar una negociación de paz lo antes posible. En este sentido, no parece que el ambiente político y la opinión pública europea apunten hacia un pragmatismo descarnado, en el que el futuro de Ucrania se sacrifique por alcanzar una paz a cualquier precio, pero tampoco conviene que la política exterior de Bruselas se guíe por un moralismo idealista que resulte claramente contrario a los intereses fundamentales de la Unión. Bruselas debería conciliar intereses e ideales en un difícil, pero necesario equilibrio, que permita alcanzar una solución factible y alternativa a una guerra prolongada, lo que obligaría admitir condiciones por parte de Moscú, con las que Kiev no estaría muy de acuerdo.

Así pues, tanto Washington como Bruselas, en lo relativo a la duración del conflicto y la recuperación del territorio ucraniano ocupado y anexionado por Rusia, parecen tener intereses no coincidentes con Kiev.

Otro factor importante es que, el esperado apoyo masivo internacional a las sanciones económicas y al aislamiento diplomático de Rusia (que se iba a convertir en un paria

[18] TOCCI, Nathalie. «The paradox of Europe´s Defence Moment», *Texas National Security Review*. Diciembre de 2022. Disponible en: https://tnsr.org/2023/01/the-paradox-of-europes-defense-moment/ [consulta: 14/2/2023].

internacional), no se ha producido, más allá de los tradicionales aliados más próximos a Washington en Occidente y Asia. Europa está ya sufriendo las consecuencias de dichas sanciones, que apenas están afectando a EE. UU., ya que, en mayor medida afectan al suministro de energía, que ahora proviene de otros productores y que resulta notablemente más cara, beneficiando a su vez a Washington, que ha aumentado sustancialmente sus ventas de gas licuado a Europa (las de armamento también y de manera muy relevante, pero no es objeto de nuestro análisis). Estos costes se están haciendo sentir en la opinión pública europea que, hasta ahora, los ha soportado con resignación, pero no está claro hasta cuándo la situación se mantendrá y hasta dónde estarán dispuestos a llegar los gobiernos de los socios europeos, si los costes sociales comienzan a afectar las intenciones de voto.

Por último, está la reacción del denominado Sur Global, es decir, de todos aquellos Estados no pertenecientes al bloque occidental ni al núcleo de aliados y socios más próximos a EE. UU. Se puede afirmar que su posición con respecto al conflicto es cuando menos distante, considerando el conflicto como una guerra entre occidentales que no les incumbe gran cosa y a la que no desean verse arrastrados[19]. De entre ellos, destaca especialmente India, un socio al que Washington corteja con insistencia, por necesitarlo para contrarrestar a China, pero que no solo se está aprovechando de la coyuntura para adquirir petróleo ruso más barato, sino que también se resiste a tomar partido, interpretando la situación como una oportunidad para reposicionarse ante el cambio de equilibrios de poder que se están produciendo[20].

Si la economía rusa resistiera indefinidamente a las sanciones económicas y comerciales, apoyada por China, podrían producirse dos efectos inesperados y perniciosos. Por un lado, la economía europea podría agotarse, o llegar al hartazgo de los efectos negativos. Pero, por otro lado, dada la escala y magnitud de las sanciones, el control monetario y financiero global estadounidense podría empezar a ser cuestionado, es decir, a perder credibilidad, lo que dificultaría la financiación de su

[19] TODD, Emmanuel. «La Troixième Guerre Mondiale a Commencé», *Le Figaro*. 12 de enero de 2023. Disponible en: https://www.lefigaro.fr/vox/monde/emmanuel-todd-la-troisieme-guerre-mondiale-a-commence-20230112 [consulta: 14/2/2023].
[20] MENON, Shivshankar. «Out of Alignment, What the War in Ukraine Has Revealed About Non-Western Powers», *Foreign Affairs*. 9 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/world/out-alignment-war-in-ukraine-non-western-powers-shivshankar-menon?utm_medium=newsletters&utm_source=fatoday&utm_campaign=Out%20of%20Alignment&utm_content=20230209&utm_term=FA%20Today%20-%20112017 [consulta: 14/2/2023].

enorme déficit comercial que, hoy por hoy, se basa en dicha credibilidad y en el control férreo de las agencias de *rating* económicos y financieros. Esta sola posibilidad, si bien de escasa probabilidad, por sí sola, debe estar pesando de manera importante sobre los estrategas del hegemón norteamericano, por lo que, la prolongación del conflicto podría acabar amenazando uno de sus intereses vitales.

La situación para la UE sería similar a la estadounidense ya que la financiación de las abultadas deudas nacionales de algunos de sus miembros, así como la estabilidad de sus economías, depende en gran medida de la evolución económica y financiera estadounidense. Los intereses fundamentales europeos con relación a la guerra de Ucrania podríamos resumirlos en dos: evitar una escalada nuclear y que el conflicto involucre a más Estados, especialmente evitar una guerra OTAN-Rusia. Para ello, todo lo que prolongue el conflicto, también resultaría ser contrario a los intereses europeos. Pero la acción de la UE en el conflicto está en gran parte dirigida por criterios dependientes de la respuesta emocional de los votantes europeos, lo que no es una buena señal. Los criterios morales en geopolítica tienen su importancia, ya que, generan motivación y establecen límites aceptables, pero seguir líneas de acción basadas únicamente en principios morales trufados de emociones puede ir en contra de los propios intereses cruciales y representar una receta para el desastre.

A la vista de lo expuesto, se puede concluir que los intereses de EE. UU. parecen no estar alineados con los de Ucrania en muchos aspectos, e incluso en alguno diferirían de los de la UE (con la que coincidiría plenamente en que los objetivos de máxima prioridad serían evitar un conflicto nuclear y una confrontación OTAN-Rusia). La diferencia fundamental es que, para Ucrania es un conflicto existencial, mientras que para EE. UU. no, aunque están en juego sus intereses globales. Para la UE, si bien están en juego factores más importantes que para EE. UU, tampoco es un conflicto existencial, en el que, además de su seguridad ante potenciales agresiones futuras, una cierta dosis de emocionalidad juega un importante papel, ya que, se siente obligada a apoyar a un Estado europeo que ha sido brutalmente agredido (las imágenes del sufrimiento de la población civil producen un gran impacto en la opinión pública europea). Opinión pública que puede cambiar si la crisis económica generase relevantes tensiones sociales y amenazara la estabilidad de los gobiernos.

Tarde o temprano, las diferencias terminarán aflorando a la superficie. Si los condicionamientos morales se imponen al pragmatismo se continuaría por el camino en

el que nos encontramos, lo que aumentaría el riesgo de escalada y, por lo tanto, las posibilidades de una confrontación Rusia-OTAN que, a su vez, podría muy bien desembocar en una confrontación nuclear.

Si, por el contrario, se impusiera el pragmatismo, EE. UU. podría decidir que la prolongación del conflicto perjudica sus intereses fundamentales y empezar a retirar su apoyo (militar y/o financiero) a Kiev para forzarle a una negociación a la que, en principio, esta última es reacia. En dicho caso, la UE debería decidir entre seguir el dictado estadounidense o analizar qué curso de acción se ajusta más a sus intereses.

Así, Ucrania se podría ver forzada a aceptar una negociación con condiciones que la obligaría a renuncias (territoriales y posiblemente de otro tipo) que no recompensarían en absoluto los enormes sacrificios que está arrostrando, confiada en la continuidad del apoyo occidental.

Conclusiones

La guerra de Ucrania está suponiendo el mayor esfuerzo bélico que ha presenciado el continente europeo desde la Segunda Guerra Mundial y su continuación entraña unos riesgos potencialmente apocalípticos, además del terrible sufrimiento humano y las negativas consecuencias económicas que ya está provocando a nivel global y europeo.

A pesar de las exitosas ofensivas ucranianas de la segunda mitad de 2022, la guerra ha entrado en una nueva fase, que parece no favorecer las aspiraciones de Kiev de recuperar todo el territorio ocupado por Rusia, mientras que esta última parece haber recuperado la iniciativa.

La brutal agresión rusa ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con el gran hegemón norteamericano para garantizar la seguridad europea, pero, aun así, la UE debería esforzarse por recuperar el debate sobre la necesidad de alcanzar mayores cotas de autonomía estratégica, evitando ser una mera comparsa de las decisiones que se toman al otro lado del Atlántico, ya que, no siempre podrían coincidir con los intereses europeos.

Los intereses de Kiev, Washington y Bruselas no son plenamente coincidentes, aunque la UE y EE. UU. parecen coincidir en su firme voluntad de evitar una escalada nuclear y un conflicto OTAN-Rusia, que pudiera llevar a la anterior. Así, ambos actores deberían

focalizar sus esfuerzos para evitar dichos escenarios, de consecuencias desastrosas para todos.

Dado que la prolongación de la guerra aumenta dicha probabilidad, EE. UU. podría llegar a la conclusión de que perjudica sus intereses fundamentales, por lo que, para forzar a Ucrania a aceptar los términos de una negociación con concesiones, que por ahora Kiev no desea, podría ir retirando su apoyo de manera selectiva y progresiva.

Caso de que Washington tomara dicha decisión, Bruselas difícilmente podría continuar con el apoyo en solitario. En este sentido, la UE, junto a los Estados que la forman, deberían esforzarse para que su voz sea escuchada a la hora de encontrar una salida estable y duradera al conflicto. Dicha solución debería preservar la mayor cantidad de territorio ucraniano que sea posible, pero también tener en cuenta las susceptibilidades de seguridad de Moscú, ya que, una Rusia con afán de revancha seguirá suponiendo una amenaza que tarde o temprano se acabaría manifestando, pero esta vez con las lecciones aprendidas tan duramente durante el actual conflicto.

En el difícil, pero no imposible, equilibrio entre una geopolítica dirigida por consideraciones morales o por un pragmatismo aséptico, podría encontrarse la paz que todos deberían desear.

*José Luis Pontijas Calderón**
Doctor en Economía Aplicada por la UAH
Profesor de Geopolítica y Estudios Estratégicos en la UC3M
@JoseLuiPontijas

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

24/2023 7 de marzo de 2023

María De Álvaro Mizzian *

El ciberespacio en tiempos de guerra: la IT Army ucraniana

El ciberespacio en tiempos de guerra: la IT Army ucraniana

Resumen:

La agresión rusa a Ucrania en febrero de 2022 trajo consigo la vuelta de la guerra a Europa: una guerra que ya no solo se libra en el campo de batalla, sino que también se desarrolla en escenarios como el ciberespacio. Estos nuevos escenarios implican la participación de nuevos actores en los conflictos. La posibilidad de una ciberguerra se lleva teorizando una década, pero nunca se ha estudiado como parte de un conflicto mayor. La rápida respuesta del Gobierno ucraniano para la protección del ciberespacio, con la creación de la IT Army y la movilización de otros actores cibernéticos, provee por primera vez un ejemplo que permite observar el alcance de las amenazas digitales para los Estados.

Este documento se abre con una breve introducción al ciberespacio, repasa los intentos de regulación de las actividades dañinas que se llevan a cabo en él y analiza el caso de la IT Army ucraniana para entender el lugar que la ciberguerra ocupa hoy en día en el marco de los conflictos internacionales.

Palabras clave:

Ciberguerra, ciberespacio, Anonymous, Ucrania, IT Army, *hackers,* hacktivismo.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Cyberspace in times of war: the Ukrainian IT Army.

Abstract:

The Russian aggression to Ukraine in February 2022 brought back war to Europe, a war that doesn't take place only in the battlefield but also in new scenarios like cyberspace. Along with these new sceneries, a number of new actors who take part in said conflicts can also be found. The possibility of cyberwarfare has been theorized for a decade but it was never possible to study it as part of a greater warlike conflict. The rapid response of the Ukrainian government for the protection of their cyberspace by creating the IT Army and the mobilization of other cybernetic actors provide, for the first time, an example to observe the scope of digital threats for states.

This document presents an introduction to cyberspace, the attempts made for the regulation of damaging activities in it and analyses the case of the Ukrainian IT Army to understand the place cyberwarfare holds in international conflicts.

Keywords:

Cyberwarfare, Cyberspace, Anonymous, Ukraine, IT Army, hackers, hacktivism.

Introducción

Cuando el 24 de febrero de 2022 las tropas rusas comenzaron las maniobras de invasión del territorio ucraniano, el presidente ucraniano Volodímir Zelenski hizo un llamamiento a la defensa del país: una defensa que protegiese la soberanía ucraniana en todos los espacios, incluyendo el digital. La sociedad internacional respondió con sorpresa a la inclusión del ciberespacio en la estrategia nacional de defensa a la agresión, puesto que, hasta el momento, la guerra siempre se había considerado como puramente militar.

El ciberespacio representa una herramienta de uso diario en los países desarrollados y a la vez es un gran desconocido. En ocasiones este se ha descrito como un espacio común global, abierto y dinámico, que queda fuera de la jurisdicción. A pesar de que el ciberespacio podría encajar con la definición tradicional de un espacio común, quizás sea más apropiado calificarlo como una heterotopía. Las heterotopías[1] son espacios que se dibujan en la institución social y que pueden ser descritos como lugares fuera de la sociedad aunque sean efectivamente localizables. La noción de ciberespacio podría ajustarse a esta última definición si lo consideramos un espacio creado por la sociedad en el que participamos a diario, pero que no se ajusta a la soberanía y la jurisdicción que otros espacios sí tienen. A efectos de este artículo, el ciberespacio se define como un «entorno formado por componentes físicos y no físicos para almacenar, modificar e intercambiar datos mediante redes informáticas»[2].

Dentro de la intangibilidad descrita, encontramos lo que puede considerarse el mayor problema del ciberespacio: la falta de control. Y es que no existe una autoridad mundial que controle lo que ocurre en este dominio y vigile las actividades ilícitas que en él se puedan desarrollar. Así, ha surgido un movimiento de ataques y amenazas a la seguridad de las personas a través de diversos delitos cibernéticos. Los delitos cibernéticos son aquellas acciones antijurídicas que se llevan a cabo a través de internet[3]. Entre los múltiples delitos recogidos por esta definición figuran ataques que pueden dañar seriamente a la población, pues permiten dañar infraestructuras básicas y frenar el

[1] FOUCAULT, M. «Des espaces autres», *Empan*, 54. 2002, pp. 12-19. Disponible en: https://doi.org/10.3917/empa.054.0012 [consulta: 14/11/2022]
[2] SCHMITT, M. N. *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations* (2.ª ed).: Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
[3] XIII CONGRESO SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA. «Delito cibernético». Doha, del 12 al 19 de abril de 2015. Disponible en: https://www.un.org/es/events/crimecongress2015/cibercrime.shtml [consulta: 14/11/2022]

funcionamiento de ciudades enteras. Así nació lo que hoy se conoce como ciberguerra, una guerra que no se ajusta a los principios clásicos de un conflicto y que escapa a cualquier regulación, una guerra en la que pueden participar actores de todo tipo y, a primera vista, salir indemnes.

La sociedad internacional respondió con sorpresa a la estrategia para la protección del ciberespacio iniciada por el ministro de Transformación Digital ucraniano a raíz de los acontecimientos del 24 de febrero de 2022. Hasta entonces la ciberdefensa había sido una tarea encargada a cuerpos de militares expertos, en especial en el caso de Ucrania, que había sufrido ataques continuos desde los meses anteriores al comienzo de la agresión rusa[4,5]. Así pues, ante la amenaza de un aumento de estos ataques, la participación en dichas maniobras de defensa se amplió a voluntarios y a personal especializado del ámbito civil, con lo que se difuminaron los límites conocidos hasta el momento entre los combatientes y las personas protegidas[6].

El ciberespacio y su uso para actividades ilegales: la ciberguerra

Las operaciones cibernéticas se engloban dentro del concepto de amenazas híbridas. En un mundo en una continua competición entre actores, previa al estallido de un conflicto armado convencional, encontramos la denominada como zona gris[7,8]. En esta zona gris se ponen en marcha ataques y amenazas no convencionales, como los ciberataques, y se inicia lo que se conoce como guerra híbrida. En ocasiones estas

[4] MILLER, C. «Throwback attack: Russia breaches Wolf Creek Nuclear Power facility», *Industrial Cybersecurity Pulse*. 24 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.industrialcybersecuritypulse.com/facilities/throwback-attack-russian-breaches-wolf-creek-nuclear-power-facility/

[5] POLITYUK, P. y HOLLAND, S. «Cyberattack hits Ukraine as U.S. warns Russia could be prepping for war». Reuters, 14 de enero de 2022. Disponible en: https://www.reuters.com/world/europe/expect-worst-ukraine-hit-by-cyberattack-russia-moves-more-troops-2022-01-14/

[6] Los límites mencionados son los presentes en el Convenio de Ginebra (1949), relativo a la protección debida en tiempo de guerra a las personas civiles, un estatus cuya aplicación se podría poner en duda en el caso de los voluntarios de la IT Army.

[7] LÓPEZ-LAGO LÓPEZ-ZUAZO, M. «La competición en el continuum» (Documento de Opinión, n.º 56). IEEE, 2021. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO56_2021_MANLOP_Competicion.pdf [consulta:16/11/2022].

[8] U.S. MARINE CORPS. *Competing* (MCDP 1 4). Estados Unidos, 2020. Disponible en: https://www.marines.mil/Portals/1/Publications/MCDP%2014.pdf?ver=fGwjmqkxGvv0GPe0mPgdqw%3d%3d [consulta: 10/11/2022].

amenazas no convencionales se extienden más allá del umbral de violencia[9] y son usadas como estrategia junto con acciones cinéticas convencionales.

Tanto estudios privados[10] como gubernamentales[11] identifican una tendencia al alza en el número de ciberofensas a empresas y entidades públicas. Estos datos obligan a prestar mayor atención a esas nuevas amenazas y, en especial, a las implicaciones legales para los individuos que en ellas participan. La motivación para llevar a cabo operaciones cibernéticas puede ser distinta para cada individuo: económica, relacionada con la búsqueda de poder o simplemente destructiva. No obstante, este trabajo se centra en los ciberataques con una finalidad dañina, porque la simple intención de causar daños afecta a las repercusiones que los atacantes puedan sufrir, especialmente si sus acciones se producen en el marco de un conflicto mayor.

Una particularidad de los ataques realizados en el ciberespacio es su difícil atribución[12]. La naturaleza del ciberespacio permite que los atacantes se escondan tras el anonimato gracias a un amplio conocimiento del sistema y de su funcionamiento. Por ejemplo, para muchos de ellos cambiar la dirección IP del ordenador desde el que se lanza la ofensa conforma un conocimiento básico. Este problema de atribución constituye la mayor dificultad para redactar y aplicar una legislación equivalente a la existente para otras amenazas. La mayor parte de las atribuciones de ciberataques que se han podido hacer son especulativas, pero apuntan a dos tipos diferenciados de actores. El primer tipo son grupos y personas respaldados por entes estatales, como la IT Army ucraniana que estudia este artículo. Estos actores son menos numerosos debido a las implicaciones en el derecho internacional de las acciones ilegítimas llevadas a cabo por agentes estatales o por representantes de ellos. El segundo tipo son grupos organizados y personas que actúan de manera independiente, sin mandato o control directo de un Estado. Estos grupos, aunque independientes, pueden participar en la asistencia a un Estado o a su población, suelen actuar por iniciativa propia con una motivación ideológica, religiosa o

[9] LÓPEZ-LAGO LÓPEZ-ZUAZO, M. *Op. cit.*
[10] RISK BASED SECURITY INC. *2021 Year End Report*. Estados Unidos, 2022. Disponible en: https://pages.riskbasedsecurity.com/hubfs/Reports/2021/2021%20Year%20End%20Data%20Breach%20QuickView%20Report.pdf [consulta: 17/11/2022].
[11] DEPARTMENT FOR DIGITAL, CULTURE, MEDIA AND SPORT. *Cyber Security Breaches Survey 2022*. Londres, 2022. Disponible en: https://www.gov.uk/government/statistics/cyber-security-breaches-survey-2022/cyber-security-breaches-survey-2022 [consulta: 17/11/2022].
[12] Comprendida como la presencia de una conducta activa o pasiva y la posibilidad de atribuir esa conducta a un determinado sujeto.

patriótica y son conocidos como hacktivistas[13].

A pesar de las dificultades, la sociedad internacional ha sido capaz de identificar el peligro de la falta de jurisprudencia relativa a los ataques cibernéticos y la ciberguerra. Es importante que, a la par que se realizan avances legislativos nacionales en lo que respecta a estas amenazas —por ejemplo, la Estrategia Nacional para la Ciberseguridad española de 2019—[14], se intente alcanzar una aproximación internacional al problema. Mientras que algunas organizaciones consideran que el derecho internacional clásico se aplica a esta dimensión[15], otros actores dudan de la utilidad de él debido a la generalidad de sus principios[16]. Con carácter global, las Naciones Unidas pusieron en marcha un estudio sobre el problema del ciberespacio a través su Comité Primero, encargado del desarme y la seguridad internacional. El tema es tratado dentro de la organización por dos entidades: un grupo de agentes gubernamentales y un grupo de trabajo abierto.

Con carácter regional, la Unión Africana acometió un intento legislativo cuando en 2014 se aprobó la «Convención sobre ciberseguridad y protección de datos personales»[17]. En la Unión Europea (UE) se aprecian avances en la legislación del ciberespacio: en 2020 se aprobó la «Comunicación conjunta sobre la estrategia de ciberseguridad de la UE para la década digital»[18], el primer intento de establecer unos mínimos en ciberseguridad comunes a los veintisiete Estados miembros.

Sin embargo, hoy en día la estrategia legislativa que puede ser considerada más avanzada en materia de ciberseguridad y regulación del ciberespacio es la propuesta por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Mediante la creación del Centro de Excelencia para la Ciberdefensa Cooperativa, la organización dedicó recursos a

[13] SCHMITT, M. N. *Op. cit.*
[14] DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Estrategia nacional de ciberseguridad 2019*. Presidencia de Gobierno, Madrid, 2019. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia%20Nacional%20de%20Ciberseguridad%202019.pdf
[15] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. «Informe del grupo de expertos gubernamentales sobre los avances en la información y las telecomunicaciones en el contexto de la seguridad internacional del 24 de junio de 2013 (A/68/98)». Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/371/69/PDF/N1337169.pdf?OpenElement
[16] WRIGHT, J. «Cyber and International Law in the 21st Century» (comunicación). Chatham House Royal Institute for International Affairs, Londres, 23 de mayo de 2018. Disponible en: https://www.gov.uk/government/speeches/cyber-and-international-law-in-the-21st-century .
[17] UNIÓN AFRICANA. African Union Convention on Cyber Security and Personal Data Protection. 27 de junio de 2014. Disponible en https://au.int/sites/default/files/treaties/29560-treaty-0048_-_african_union_convention_on_cyber_security_and_personal_data_protection_e.pdf
[18] COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO. «La estrategia de ciberseguridad de la UE para la década digital (JOIN/2020/18 final)». 12 de diciembre de 2020.

cualquier ámbito que pudiese estar relacionado con la ciberdefensa: la educación, los análisis, la investigación e incluso el desarrollo de propuestas legislativas para la regulación del ciberespacio.

Gracias a este centro, la OTAN ha podido diferenciar dos grandes corrientes legislativas en lo que se refiere a la ciberseguridad[19]: la primera, un aumento de la adopción de estrategias nacionales, tal y como se ha mencionado; la segunda, la existencia de un debate teórico sobre la aplicación del derecho internacional a las operaciones cibernéticas, porque, a pesar de que algunas amenazas son controlables y sancionables de forma nacional, cuando estas se producen a través del ciberespacio pueden convertirse muy rápidamente en transfronterizas y susceptibles de desestabilizar el equilibrio internacional. Dentro de esta segunda corriente se encuadra la iniciativa del *Manual de Tallin,* un proyecto de aplicación de las normas del derecho internacional al ciberespacio. Su primera edición fue publicada en 2013 y se centraba en ataques que podían ser analizados como ejemplo del uso de la fuerza, es decir, como posibles quebrantamientos del principio estructural del derecho internacional (art. 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas). Una revisión de este manual vio la luz en 2017 con la publicación del *Manual de Tallin 2.0,* que recoge un espectro más amplio de ataques, incluso aquellos que no superan el umbral del uso de la fuerza.

Hasta el momento se han sentado las bases de un marco puramente teórico sobre el ciberespacio y sus intentos de regulación, pero pocas veces se ha estudiado de manera práctica una situación real. Por eso este análisis se centra en el caso específico de la creación de la IT Army ucraniana, para intentar comprender la importancia de la situación actual de cara al futuro de los conflictos mundiales.

La IT Army ucraniana

El 26 de febrero de 2022, solo dos días después del comienzo de la agresión rusa, el ministro ucraniano Mijailo Fedorov anunciaba a través de su cuenta de Twitter un movimiento inesperado para la defensa nacional. Fedorov, que ostenta la cartera de Transformación Digital, anunciaba la creación de una *IT army,* centrada en las amenazas

[19] TALIHÄRM, A. M. «Towards Cyberpeace: Managing Cyberwar through International Cooperation», *UN Chronicle*, vol. L, n.º 2. Nueva York, 2013. Disponible en: https://www.un.org/en/chronicle/article/towards-cyberpeace-managing-cyberwar-through-international-cooperation

en el ciberespacio, y llamaba a la participación de profesionales de todo el mundo en ella[20]. La iniciativa suponía un movimiento inédito en la ciberseguridad mundial, puesto que, por primera vez, se proponía la creación de un cuerpo gubernamental *ad hoc* dedicado a la defensa y el ataque en el ciberespacio y se pedía la participación de civiles. Con ello se imprimía un claro giro a lo que hasta el momento se había visto en otros países que cuentan con cuerpos para la defensa del ciberespacio en el marco de sus fuerzas armadas[21]. Pero no solo el campo de actuación de este «ejército» causó sorpresa, también lo hizo su composición, pues se animó a la participación a ciudadanos de todo el mundo y no solo de Ucrania. Con el fin de facilitar la conexión con los interesados, en el tuit de Fedorov también aparecía el vínculo a un canal de Telegram, desde el cual se harían llegar tareas a los participantes en la IT Army.

La existencia de agencias y grupos especializados en ciberataques de origen ruso[22] es una realidad conocida desde antes de que se produjera la agresión a Ucrania. Han sido relacionados con Rusia ciberataques como el de BlackEnergy en 2015, que interrumpió la electricidad en zonas de Ucrania [23]; el *ransomware* WannaCry, lanzado en 2018 y que afectó a las infraestructuras informáticas de múltiples empresas y servicios públicos europeos, e incluso el ciberataque a la Colonial Pipeline de Estados Unidos en 2021, que frenó el suministro de carburantes a diversas zonas del país[24]. Así pues, la lucha contra los efectos de estos ataques resulta comprensible. No obstante, la respuesta institucionalizada y abierta al público supuso una sorpresa importante para la sociedad

[20] FEODOROV, M. (@FedorovMykhailo). «We are creating an IT army. We need digital talents. All operational tasks will be given here: https://t.me/itarmyofurraine. There will be tasks for everyone. We continue to fight on the cyber front. The first task is on the channel for cyber specialists». Twitter, 26 de febrero de 2022. Disponible en: https://twitter.com/FedorovMykhailo/status/1497642156076511233?s=20&t=mF7nE7Z9tZq90eL2N2L5ew

[21] Un ejemplo claro fue la creación del Mando Conjunto del Ciberespacio español en 2013, a través de la «Orden del Ministerio de Defensa 10/2013, por la que se crea el Mando Conjunto de Ciberdefensa» (https://www.boe.es/eli/es/o/2013/10/30/def2012). Otro ejemplo es el United States Cyber Command, creado en 2010 por el Gobierno estadounidense. Ambos casos reflejan la existencia de cuerpos militares dedicados al ciberespacio, distintos de la IT Army, abierta a la participación a expertos civiles.

[22] La atribución de ciberataques a un país o grupo de *hackers* es una de las cuestiones de mayor dificultad a la hora de legislar sobre el tema. Este párrafo hace referencia a la atribución de esos ataques por parte de organismos públicos de los Estados afectados a grupos de *hackers* de origen ruso.

[23] PAKHARENKO, G. «Cyber Operations at Maidan: A First-Hand Account», en GEERS, K. (ed.), *Cyber war in perspective: Russian aggression against Ukraine.* CCDCOE, 2015, pp. 60-65. Disponible en: https://web.archive.org/web/20161202005747/https:/ccdcoe.org/sites/default/files/multimedia/pdf/CyberWarinPerspective_full_book.pdf

[24] BING, C. y KELLY, S. «Cyber attack shuts down U.S. fuel pipeline "jugular", Biden briefed». Reuters, 8 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.reuters.com/technology/colonial-pipeline-halts-all-pipeline-operations-after-cybersecurity-attack-2021-05-08/ [consulta: 6/11/2022]

internacional.

Poco ha sido desvelado por parte del Gobierno ucraniano sobre la verdadera estructura de esta organización. Sí se conoce, sin embargo, la colaboración en la ciberdefensa ucraniana de Yegor Aushev y de distintas compañías. Aushev es conocido dentro de este mundo por ser confundador de la compañía de ciberseguridad Hacken y de una ciberescuela en Ucrania. En entrevistas ha comentado que, horas después de que comenzara la agresión, el Ministerio de Defensa ucraniano se puso en contacto con él para que participara en la movilización de la comunidad *hacker* ucraniana contra los ciberataques rusos[25]. También se atribuye a Aushev la redacción del primer llamamiento a la ciberresistencia ucraniana, que apareció en múltiples foros de la comunidad *hacker* del país[26].

Según la información dada por Aushev, la IT Army se dividiría en un grupo de defensa y un grupo de ataque y estaría formada por profesionales respaldados por expertos en la materia[27]. Esta idea de la participación exclusiva de expertos se opondría a las prácticas del ministro Fedorov cuando compartió el *link* a un canal público donde se publicarían «misiones» para los colaboradores. Sin embargo, la información suministrada por un participante anónimo de la IT Army deja ver que el grupo está liderado por un equipo de veinticinco profesionales de origen ucraniano[28]. Y es que la IT Army, además de con un amplio número de profesionales y especialistas, cuenta con un grupo importante de lo que expertos como Aushev llaman *script kiddies*[29]: un conjunto de participantes en la actividad del grupo sin experiencia profesional en el sector IT, que, en el caso del ciberejército ucraniano, se cree que provienen de todo el mundo. Las comunicaciones de la IT Army realizadas a través de canales públicos, como Telegram, Twitter y su propia página web, se dirigen a este último sector.

La importancia de este grupo de *script kiddies* radica en la naturaleza de los ataques que pretendería llevar a cabo la IT Army ucraniana. La actividad del grupo se centra en

[25] SCHECTMAN, J. y BING, C. «EXCLUSIVE: Ukraine calls on hacker underground to defend against Russia». Reuters, 25 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.reuters.com/world/exclusive-ukraine-calls-hacker-underground-defend-against-russia-2022-02-24/ [consulta: 6/11/2022].
[26] *Idem*.
[27] DELCKER, J. "Inside Ukraine's Cyber Guerrilla Army". *DW*, 24 de marzo de 2022. https://www.dw.com/en/ukraines-it-army-who-are-the-cyber-guerrillas-hacking-russia/a-61247527. [Consultado el 6/11/ 2022]
[28] SCHECTMAN Y BING, *Op. cit.*
[29] DELCKER, J. *Op. cit*.

ataques de denegación de servicio distribuido (DDoS) a distintas entidades rusas. Estos ataques se llevan a cabo a través de un aumento del tráfico que reciben los servidores de los objetivos, con lo que la red se sobrecarga y se provoca una caída del servicio[30]. Los números que aporta la globalización de la lucha cibernética ucraniana ayudan de manera importante al éxito de dichas maniobras. Las razones expuestas por los participantes extranjeros en este ejército digital son variadas, pero todos mencionaban la necesidad de prestar ayuda a la población ucraniana cuando se hicieron públicas las imágenes de la situación del país[31]. El ejército voluntario está formado en su mayoría por jóvenes que son nativos digitales y que a lo largo de su vida han adquirido conocimientos de programación y *software.* A través de diversas entrevistas se ha conocido que la distribución geográfica de los voluntarios es extensa, desde Dinamarca a los Países Bajos[32], pasando por Suiza y Nueva York[33].

Pero la IT Army no está sola en la ciberdefensa de Ucrania. Múltiples organizaciones de *hackers* que existían previamente se han unido a la causa. La actividad del ciberejército no podía centrarse solamente en el ataque, eran necesarias campañas informativas para cosechar el apoyo de la opinión pública a la causa. Por eso la organización Squad303, un colectivo de origen polaco ligado al conocido Anonymous, abandera una importante campaña de información en los dispositivos de origen ruso[34]. Esta también se beneficia de la acción de voluntarios de todo el mundo, quienes, a través de la página web de Squad303, pueden enviar mensajes a través de múltiples plataformas digitales.

Pero no es posible hablar del mundo cibernético sin mencionar el posicionamiento de Anonymous. Desde su creación en 2004[35], este colectivo ha participado en algunas de

[30] CYBERSECURITY AND INFRASTRUCTURE SECUTITY AGENCY (CISA). *Understanding Denial-of-Service Attacks. Security Tip (ST04-015)*. Washington, 2009. Disponible en: https://www.cisa.gov/uscert/ncas/tips/ST04-015 [consulta: 19/11/2022]
[31] STOKEL-WALKER, C. y MILMO, D. «"It's the Right Thing to Do": The 300,000 Volunteer Hackers Coming Together to Fight Russia». *The Guardian*, 15 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2022/mar/15/volunteer-hackers-fight-russia .
[32] DELCKER, J. *Op. cit.*
[33] STOCKEL-WALKER, C. y MILMO, D. *Op. cit.*
[34] SQUAD303 (@squad3o3). «Who are we? Just an anonymous people... Why are we? To #fightforUkraine #OpRussia #UkraineUnderAttack #UkraineRussianWar». Twitter, 6 de marzo de 2022. Disponible en: https://twitter.com/squad3o3/status/1500566343770329090?s=20&t=9X8d-G1x5NaJQEFc9cy_OQ
[35] LANDERS, C. «Serious Business», *Citypaper Online Columns.* 4 de febrero de 2008 (archivado desde el original el 8 de abril de 2008). Disponible en: https://web.archive.org/web/20080408092335/http://www.citypaper.com/columns/story.asp?id=15543

las campañas de hacktivismo más importantes de los últimos años[36]. Desde el bloqueo a la participación *online* de la organización terrorista Dáesh[37] a operaciones de apoyo a los movimientos populares de Túnez[38] y Egipto[39] durante las Primaveras Árabes, Anonymous se ha convertido en el actor más importante en el mundo digital. Antes de la invasión, Anonymous había comenzado la llamada Samantha Smith Operation, en la cual, entre otras acciones, se utilizaban webs de empresas chinas para advertir sobre las consecuencias del aumento de las tensiones en Ucrania y para instar a las Naciones Unidas al despliegue de unidades pacificadoras en el Donbás[40].

Una vez comenzó la agresión contra Ucrania, Anonymous declaró la ciberguerra a Rusia y lanzó una ofensiva contra numerosas webs de su Gobierno[41]. A lo largo de la guerra los *hackers* de Anonymous han llevado a cabo distintas acciones contra Rusia y han compartido su conocimiento y experiencia con los miembros de la IT Army ucraniana para el desarrollo de ataques cibernéticos.

A pesar de que la situación de los grupos mencionados pueda antojarse parecida, existe una gran diferencia entre sus miembros: la consciencia de la ilegalidad de las acciones. Los miembros de Anonymous y Squad303 son conscientes de la ilegalidad de los ciberataques y de las consecuencias que estos pueden tener. En múltiples ocasiones han sido detenidos *hackers* relacionados con Anonymous y la organización es consciente de ello. Sin embargo, por lo que las entrevistas dejan ver, los *hackers* voluntarios o *script kiddies* que participan en los ataques DDoS son conscientes de la dudosa legalidad de las actividades pero no consideran que puedan sufrir repercusiones. Y, sobre todo, la situación especial puede producir que las acciones cibernéticas se lleven a cabo en el marco de un conflicto armado internacional.

---

[36] Se considera *hacktivismo* la serie de actividades de desobediencia civil que se lleva a cabo utilizando herramientas cibernéticas (SCHMITT, M. N. *Op. cit*).
[37] COTTEE, S. «The Cyber Activists Who Want to Shut Down ISIS», *The Atlantic.* 8 de octubre de 2015. Disponible en: https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/10/anonymous-activists-isis-twitter/409312/
[38] ANONYMOUS. «OPERATION TUNISIA — A Press Release». Disponible en: https://youtu.be/BFLaBRk9wY0
[39] SOMAIYA, R. «Hackers Shut Down Government Sites», *The New York Times*. 2 de febrero de 2011. Disponible en: https://www.nytimes.com/2011/02/03/world/middleeast/03hackers.html?_r=1
[40] EVERINGTON, K. «Anonymous posts Taiwan flag, Peng Shuai on CCP website». Taiwan News, 7 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4434420
[41] PURTILL, J. «Hacker collective Anonymous declares "cyber war" against Russia, disables state news website». ABC News, 25 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.abc.net.au/news/science/2022-02-25/hacker-collective-anonymous-declares-cyber-war-against-russia/100861160

Múltiples Estados modernos ponen restricciones o incluso prohíben la participación de nacionales en conflictos armados extranjeros, especialmente en conflictos en los que lucharían contra un Estado amigo[42]. Las legislaciones que prohíben la participación militar en conflictos extranjeros son demasiado antiguas para contemplar la idea de un ejército digital. Un ejemplo especialmente claro es la Foreign Enlistment Act[43] británica, que regula la participación de nacionales en conflictos extranjeros, aprobada en 1870 y revisada por última vez en 2008, cuando aún era impensable una guerra digital.

Pero la falta de regulación no solo afecta a la legalidad de las acciones, sino también a la posible necesidad de protección de los participantes en la ciberguerra. Si la IT Army hubiese sido considerada un grupo armado dentro del conflicto, se produciría un vacío en la cobertura legal de sus miembros y si se les aplicarían las normas del derecho internacional humanitario. No considerar a este cuerpo como un combatiente no deja de ser una decisión debatida, puesto que de manera efectiva la coordinación de las acciones corre a cargo del Ministerio de Transformación Digital ucraniano. Esto implicaría que el grupo no puede beneficiarse de las ventajas que el derecho internacional humanitario concede a las personas en los conflictos, en especial si sufrieran represalias por parte de *hackers* rusos. En algunos casos podrían llegar a ser considerados y juzgados en calidad de participantes en las hostilidades.

Sin embargo, parece que el momento para abordar las cuestiones jurídicas concernientes a la ciberguerra no tiene por qué ser este. A pesar del miedo que existía en febrero de 2022 a una ciberguerra que pusiese en peligro a la población, a noviembre de 2022 parece que no se han llevado a cabo grandes acciones[44]. Aunque sí se han producido numerosos ataques que han afectado momentáneamente a entidades de ambos bandos[45], el flujo de ciberataques no ha llegado al nivel esperado por la sociedad

[42] En inglés, «state at peace». Debido a dificultades de traducción, en este caso se considera «Estado amigo» no aquel con el que se mantiene una buena relación, sino aquel que en el momento de la ofensa mantiene una relación de paz con el Estado de origen del combatiente.
[43] Foreign Enlistment Act 1870, s. 4. Disponible en: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/33-34/90/contents [consulta: 25/11/2022]
[44] GAVRILA, A. «La gran ciberguerra de Ucrania que no ocurrió» (Documento de Opinión, n.º 99). IEEE, 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO99_2022_ADAGAV_Ucrania.pdf [consulta: 30/11/2022].
[45] ESET. *Threat Report T1, 2022*. Disponible en: https://www.welivesecurity.com/wp-content/uploads/2022/06/eset_threat_report_t12022.pdf

internacional[46,47]. Por consiguiente, en lo que respecta a los conflictos armados actuales, los métodos clásicos de acción militar siguen siendo los preferidos y las nuevas herramientas, como la guerra cibernética, se mantienen en la zona gris.

Conclusiones

Todo análisis de lo que ocurre actualmente en Ucrania debe ser tomado con precaución, debido a la incertidumbre que sigue rodeando al conflicto. Sin embargo, esto no quita la necesidad de estudiar los pasos más importantes que se han dado en el marco de la agresión. Dejando a un lado las acciones que se hayan llevado a cabo finalmente, con la creación de un grupo cuya función inicial consistía en brindar protección ante las amenazas cibernéticas se materializaba una idea presente en los estudios geopolíticos de los últimos años: el ciberespacio se ha convertido en un nuevo campo de batalla. Se abre así una nueva vía de necesaria consideración en cualquier nueva escalada bélica, pues la defensa de este espacio prueba ser un eje importante para los suministros básicos de un país.

A medida que el siglo XXI transcurre, se puede ver cómo diversas tecnologías, como el *Internet of things*[48], avanzan en todos los ámbitos de la vida. Hemos podido apreciar los efectos de ataques cibernéticos a redes eléctricas y medios de comunicación. No obstante, es importante tomar en consideración los efectos que podrían derivarse de la aplicación de estos ataques a vehículos, electrodomésticos e incluso dispositivos médicos. Ante la imposibilidad de prever los avances tecnológicos que se producirán, para una defensa *a priori,* es necesario que esta no vaya tres pasos por detrás del desarrollo tecnológico.

Como se ha podido apreciar a lo largo del artículo, la ciberguerra se lleva a cabo a distintos niveles: desde los grupos no gubernamentales, que *motu proprio* lanzan

[46] GAVRILA, A. *Op. cit.*
[47] CUBEIRO CABELLO, E. «El ciberespacio en la guerra de Ucrania» (Documento de Opinión, n.º 32). IEEE, 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO32_2022_ENRCUB_Ucrania.pdf [consulta: 12/1/2023].
[48] Para una definición de «Internet of things», cfr. SHAFIQ, M. *et al.* (2022) «The rise of "internet of things": Review and open research issues related to detection and prevention of IOT-based security attacks», *Wireless Communications and Mobile Computing*. 2022, pp. 1-12. Disponible en: https://doi.org/10.1155/2022/8669348

estrategias para atacar a quienes son considerados enemigos, a los organismos de defensa nacionales dedicados a la ciberseguridad que contrarrestan ataques. Lo que queda claro de la situación observable en Ucrania es que la ciberdefensa, hoy en día, exige un gran nivel de coordinación entre el personal profesional gubernamental, la industria tecnológica y, en ocasiones, actores que pueden ser considerados delictivos.

A pesar de que, como se ha mencionado, la gran ciberguerra esperada tras el comienzo de la agresión rusa no haya ocurrido, no se puede esperar que esta situación se repita. El caso de la IT Army ucraniana es solo un ejemplo que invita a la reflexión sobre el futuro de la protección del ciberespacio, en tiempos de guerra o paz. Tanto a nivel nacional como en el seno de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la Unión Europea, se necesitan políticas para organizar una defensa en este ámbito que prevenga y disuada futuras crisis. No faltan propuestas para buscar una solución a esta laguna jurídica internacional[49]. No obstante, es patente la dificultad en la colaboración entre Estados para proponer una legislación conjunta que se ajuste a los intereses de todos[50]. La sociedad internacional actual se encuentra más dividida que nunca por la ruptura de la hegemonía existente desde el final de la Guerra Fría. La formación de mayorías consensuadas, como exige la redacción de normas internacionales, es muy difícil de conseguir. Sin embargo, la existencia de propuestas de legislación, aunque poco desarrolladas aún, conforma un buen punto de partida para la elaboración de un futuro tratado internacional que regule el ciberespacio.

[49] ROBLES CARILLO, M. «El régimen jurídico de las operaciones en el ciberespacio: estado del debate» (Documento de Opinión, n.º 101). IEEE, 2019. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO101_2019MARROB_legalciber.pdf [consulta: 12/1/2023]

[50] *Idem.*

Actualmente se encuentra abierto el plazo de revisión del *Manual de Tallin 2.0;* la publicación de una tercera versión está planeada para 2026. También se encuentra en sesión el Grupo de Trabajo Abierto de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y su Uso, que tiene hasta 2025 para presentar a la Asamblea General sus conclusiones y estudios en la materia. Por las fechas fijadas para ambas iniciativas, parece que quedan años para poder hablar de una verdadera regulación de las actividades en el ciberespacio.

*María De Álvaro Mizzian**
Politóloga
Máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

25/2023 9 de marzo de 2023

Ignacio José García Sánchez *

La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 y la National Security Strategy 2022. Una visión compartida

La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 y la National Security Strategy 2022. Una visión compartida

Resumen:

España y Estados Unidos han publicado sus Estrategias Nacionales de Seguridad en 2021 y 2022 respectivamente, con un intervalo de menos de un año. Ambas, consideradas oportunas y muy necesarias por los especiales desafíos a los que se enfrentan los sistemas de seguridad nacionales. La comparación de ambos documentos nos muestra que, a pesar de la diferente tradición narrativa de este tipo de documento y el peso, tanto en la esfera internacional como las características nacionales de ambos países, sus visiones muestran grandes coincidencias. La estructura es quizás el aspecto más, llamativamente diferente, pero su visión global, nacional y transformadora resaltan un análisis muy similar de las características sistémicas y estructurales del modelo estratégico. La regionalización del mundo, la necesidad de un poder normativo más inclusivo, el compromiso y resiliencia de la ciudadanía, y la autonomía estratégica junto a la cooperación y coordinación entre socios leales, son elementos que ambos documentos resaltan como esenciales.

Palabras clave:

Estrategia, seguridad, nacional, Internacional, narrativa, visión, competición, cooperación, coordinación, compromiso.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The Spanish National Security Strategy 2021, and the US National Security Strategy 2022. A shared vision

Abstract:

Spain and the United States have published their National Security Strategies in 2021 and 2022 respectively, with an interval of less than one year. Both are considered timely and highly necessary due to the special challenges faced by national security systems. The comparison of both documents shows us that, despite the different narrative tradition of this type of document, and the weight, both in the international sphere and the national characteristics of both countries, their visions show great coincidences. The structure is perhaps the most strikingly different aspect, but its global, national and transformative vision highlight a very similar analysis of the systemic and structural characteristics of the strategic model. The regionalization of the world, the need for a more inclusive normative power, the commitment and resilience of citizens, and strategic autonomy in the face of cooperation and coordination between loyal partners, are elements that both documents highlight as essential.

Keywords:

Strategy, Security, National, International, narrative, vision, competition, cooperation, coordination, commitment.

Introducción

«Las dinámicas geopolíticas en curso, caracterizadas por la confrontación y la competición, son difícilmente compatibles con un multilateralismo eficaz, tan necesario para hacer frente a los retos de carácter global a los que nos enfrentamos»[1].

«… la competición por el poder a escala mundial —el vocablo «competición» aparece cuarenta y cuatro veces a lo largo del texto— será la característica esencial de las relaciones internacionales en los próximos lustros»[2].

El 12 de octubre de 2022, la Casa Blanca publicó la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS, por sus siglas en inglés), primera de la administración Biden-Harris[3], algo menos de cinco años después de la NSS de la Administración Trump-Pence[4], y menos de un año de la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la ESN 2021[5].

Tres momentos diferentes que muestran la volatilidad y rapidez del cambio en el entorno de la seguridad nacional. Solo hace falta fijarse en los factores fundamentales que dominaban las agendas internacionales en cada una de las situaciones. Mientras en diciembre de 2017 era la agenda del propio presidente norteamericano Donald Trump la que marcaba el panorama internacional, con un unilateralismo desbordado donde no cabía el Acuerdo de París de 12 de diciembre de 2015, ni incluso la OTAN. Fiel al lema que le llevó a la Casa Blanca y que aparece en el primer párrafo de su estrategia: «El pueblo americano me ha elegido a mí para hacer América grande otra vez»[6]. En diciembre de 2021, la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, COVID-19, exigía la actualización de la ESN para integrar de forma más efectiva todas las herramientas de las diferentes administraciones del Estado para hacer más eficiente el sistema de Seguridad Nacional. En su prólogo, el presidente del Gobierno expresaba el sentir del sistema, como «una ventana de oportunidad tras una de las peores crisis globales vividas

[1] DACOBA CERVIÑO, Francisco José. *Una nueva ESN para una nueva realidad*. Documento de Análisis IEEE 08/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA08_2022_FRADAC_Estrategia.pdf (consultado 7/11/2022).
[2] LABORIE IGLESIAS, Mario. *La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos 2022: El Punto de Inflexión de la Década Decisiva.* Documento de Opinión IEEE 102/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO102_2022_MARLAB_Estrategia.pdf y/o enlace bie3 (consultado 29/11/2022).
[3] https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/12/fact-sheet-the-biden-harris-administrations-national-security-strategy/ (visitada el 19 de octubre de 2022).
[4] https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf (visitada el 19 de octubre de 2022)
[5] https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-21884 (visitada el 19 de octubre de 2022)
[6] *National Security Strategy*. The White House, December 2017 [traducción del autor].

en decenios»[7]. Una situación que se ve truncada por un hecho que pocos se podían imaginar en aquel momento. La invasión de Ucrania por el ejército de la Federación Rusa el 24 de febrero de 2022. Un acontecimiento con un futuro incierto, que envuelve en todas sus dimensiones la NSS 2022 y que expresa de forma clara y contundente el presidente Biden en su prólogo: «La guerra brutal y no provocada de Rusia contra su vecina Ucrania ha hecho añicos la paz en Europa y afectado la estabilidad mundial, y sus amenazas nucleares temerarias ponen en peligro el régimen mundial de no proliferación. Los autócratas están trabajando horas extras para socavar la democracia y exportar un modelo de gobierno marcado por la represión interna y la coacción externa»[8].

Pero estos fenómenos que afectan irremediablemente al panorama internacional, que se suceden ininterrumpidamente como violentas tormentas sobre la superficie de la mar, agitadas por los vientos cambiantes y siempre impredecibles, exigen, por supuesto, la atención prioritaria de la sociedad en su conjunto, animada por los medios de comunicación, pero que no deben hacer perder la perspectiva de las estrategias de Seguridad Nacional, como políticas de Estado, con una mirada siempre puesta en las poderosas y estables corrientes geopolíticas que fluyen debajo de la superficie. Estos movimientos de proyección futura son los que enmarcan el ámbito de la seguridad nacional y transforman su entorno en el medio y largo plazo. Ese debería ser el objetivo de la Gran Estrategia, con mayúsculas, para encarar los desafíos de un futuro bien enraizado en la cultura social de su ciudadanía.

Estructura

«La ESN 2021 mantiene una estructura semejante a la de su predecesora, y en la línea de otros documentos semejantes, no solo nacionales»[9].

«Como era de esperar, la NSS 2022 se aleja drásticamente de la anterior versión de 2017, aprobada por el presidente Trump»[10].

[7] *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. Presidencia de Gobierno, 4 de noviembre de 2021.
[8] *National Security Strategy 2022*, White House [traducción del autor].
[9] DACOBA CERVIÑO, Francisco José. *Una nueva ESN para una nueva realidad*. Documento de Análisis IEEE 08/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA08_2022_FRADAC_Estrategia.pdf (consultado 7/11/2022).
[10] LABORIE IGLESIAS, Mario. *La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos 2022: El punto de inflexión de la década decisiva.* Documento de Opinión IEEE 102/2022.

El 26 de junio de 2011, el Instituto Español de Estudios Estratégicos publicaba un análisis comparativo de la primera estrategia de seguridad española con los documentos equivalentes de los Estados Unidos, Reino Unido, la OTAN y la Unión Europea[11]. En el caso que nos ocupa, el documento comparaba las NSS «promulgada por el presidente Obama en mayo de 2010, y aunque su estructura y extensión física son bastante diferentes, sí que es posible establecer un paralelismo en algunos de los preceptos básicos que contienen»[12]. Ya en esa ocasión se hacía hincapié en la diferencia de estructuras que demostraba una divergencia básica en el objetivo de cada uno de los documentos. Mientras la ESN establece una estructura que se ha mantenido a lo largo de sus 10 años de existencia, el caso de la NSS es muy distinto, dando lugar «a un documento mucho menos rígido estructuralmente, pero en el que es más difícil "rastrear", por ejemplo, la identificación de las amenazas o sus consecuencias para los EE. UU.» [13].

En el caso español, la obligación de su desarrollo se enraíza en la ley 36/2015 de Seguridad Nacional, que en su artículo 4 la define como «el marco político estratégico de referencia de la política de seguridad nacional. Contiene el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, define las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promueve la optimización de los recursos existentes. Se elabora a iniciativa del presidente del Gobierno, quien la somete a la aprobación del Consejo de Ministros, y se revisará cada cinco años o cuando lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico. Una vez aprobada, se presentará en las Cortes Generales en los términos previstos en esta ley»[14].

En el caso norteamericano su obligación se retrotrae a la ley de 1986, de reorganización del Departamento de Defensa que ordena en su sección 603 su publicación anual, aunque a lo largo de las diferentes administraciones se han ido distanciando su publicación hasta la edición de una NSS por administración desde la primera presidencia de George W. Bush. Así, «la NSS debe ser enviada por el presidente al Congreso para comunicar al poder legislativo su visión sobre la seguridad nacional. La NSS establece el marco de referencia para el debate sobre la propuesta de utilización de todas las

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO102_2022_MARLAB_Estrategia.pdf y/o enlace bie3 (consultado 29/11/2022)

[11] https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA17_2011EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf

[12] Ibídem, p. 7.

[13] Ibídem, p. 7.

[14] https://www.boe.es/boe/dias/2015/09/29/pdfs/BOE-A-2015-10389.pdf

capacidades necesarias para lograr los objetivos de la seguridad de la nación. El informe está obligado a incluir una discusión de los intereses, compromisos, objetivos y política internacional de los Estados Unidos, junto con los medios de defensa necesarios para disuadir las amenazas e implementar los planes de seguridad de los Estados Unidos»[15].

Ya, de los documentos habilitadores de ambas estrategias se percibe, como señalaba el documento del Instituto citado, «como se observa, el objetivo de la NSS es mucho más genérico. El motivo puede ser que la EES es un documento doctrinal de nuevo cuño, que se promulga por primera vez en España, y por lo tanto debe ser mucho más detallado a la hora de poner en funcionamiento una nueva estructura de la seguridad nacional, mientras que la NSS es la actualización cuatrienal de un documento más que consolidado»[16].

Pero también, para comparar las diferentes estructuras fijémonos en los objetivos particulares de ambos documentos por medio de sus prólogos, en ambos casos firmados por los respectivos presidentes de gobierno. La primera consideración es la motivación, mientras la NSS pretende liderar y se lo comunica al mundo: «En cualquier lugar del mundo, la necesidad de liderazgo americano es tan importante como siempre ha sido»[17]; la ESN pretende educar y, por eso, se dirige a ciudadanía española: «La ESN es un proyecto compartido, en cuya elaboración participan los departamentos ministeriales, las comunidades y ciudades autónomas y la sociedad civil»[18].

Así, el presidente Biden repite sobre todo las palabras: liderazgo, compartir, cooperación, alianzas, asociación, y competencia; finalizando con una declaración de intenciones, «esta es una estrategia 360 grados basada en el mundo tal como es hoy, trazando el futuro que buscamos y proporcionando una hoja de ruta sobre cómo lo lograremos. Nada de esto será fácil ni sin contratiempos. Pero tengo más confianza que nunca en que Estados Unidos tiene todo lo necesario para vencer la competición del siglo XXI. Siempre salimos fortalecido de cualquier crisis. No hay nada por encima de nuestras capacidades. Podemos hacerlo, por nuestro futuro y el del mundo»[19].

En el caso de la ESN, El presidente Sánchez utiliza en el prólogo, sobre todo, las palabras: España, seguridad y resiliencia; indicando que, «de esta forma, esta Estrategia

[15] https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/
[16] Ibídem, p. 7.
[17] *National Security Strategy 2022*. White House [traducción del autor].
[18] *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. Presidencia de Gobierno, 4 de noviembre de 2021.
[19] *National Security Strategy 2022*. White House [traducción del autor].

ofrece una respuesta proactiva y solidaria para una España segura y resiliente ante los principales retos en un mundo cada vez más conectado donde la defensa de la democracia, los derechos humanos y el orden internacional no conocen fronteras»[20].

La visión global

«Se reitera la visión estratégica de España basada en su posición geográfica (y aunque no lo mencione, en su historia) como país europeo, mediterráneo y atlántico»[21].

> «… la nueva estrategia estadounidense divide a las naciones del mundo en cuatro grupos: primero, un núcleo de "aliados democráticos en Europa y el Indopacífico" que comparten plenamente los valores de EE. UU.; segundo, otras democracias que, aunque "no están de acuerdo con nosotros en todos los temas, comparten gran parte de nuestra visión para el orden regional e internacional"; tercero, autocracias que dan la bienvenida a un "orden internacional basado en reglas" y, cuarto, autocracias "revisionistas" que buscan interrumpir ese orden»[22].

El documento de 2011 marcaba las diferencias entre ambos documentos «comparando los epígrafes "seguridad de España en el mundo" de la EES, y "aproximación estratégica" de la NSS, [donde] se constata que… los intereses son muy similares en ambas estrategias, con la salvedad de las referencias en la NSS a un papel de liderazgo mundial que España, como potencia media, no aspira a desempeñar. [Así], la EES hace una exposición muy somera de la visión del entorno estratégico en el que se desenvuelve España y su papel en un mundo globalizado… Una vez más, el hecho de que la visión de España del mundo tiene un carácter más regional, como corresponde a una potencia media, frente a una superpotencia con intereses de alcance mundial como los EE. UU.» [23].

En el caso que nos ocupa se mantiene las diferencia que ya se constataba. Así, España se asoma al mundo ofreciendo, como indica el segundo capítulo, su condición de sociedad «segura y resiliente» como su mejor activo. Hacer un recorrido global del

[20] *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. Presidencia de Gobierno, 4 de noviembre de 2021.
[21] DACOBA CERVIÑO, Francisco José. *Una nueva ESN para una nueva realidad*. Documento de Análisis IEEE 08/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA08_2022_FRADAC_Estrategia.pdf (consultado 7/11/2022).
[22] LABORIE IGLESIAS, Mario. *La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos 2022: El punto de inflexión de la década decisiva*. Documento de Opinión IEEE 102/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO102_2022_MARLAB_Estrategia.pdf y/o enlace bie3 (consultado 29/11/2022).
[23] Ibídem, p. 7.

entorno estratégico, manteniendo una visión concéntrica para transitar sobre los sucesivos escenarios que empieza por: «Europa», en la que se incluye el Ártico; continúa con «el Magreb y Oriente Próximo», «África Subsahariana», «América del Norte y el vínculo trasatlántico», «América Latina y el Caribe»; para finalizar en la región «Asia-Pacífico». Mientras los llamados espacios globales comunes: ciberespacio, espacio marítimo, y espacio aéreo y ultraterrestre se tratan en el capítulo 4, que desarrolla el «planeamiento estratégico integrado». EE. UU. también regionaliza su visión global en el capítulo IV, «Nuestra estrategia por regiones» iniciándolo con una declaración de intenciones en la que se priorizan las alianzas con países y pueblos del mundo para «enfrentarse a los desafíos de esta década decisiva». El recorrido regional mantiene ese eje narrativo, demostrando claramente sus prioridades que comienzan con «la promoción de un Indopacífico libre y abierto», para seguir «profundizando nuestra alianza con Europa», «fomentar la democracia y prosperidad del Hemisferio Occidental», «apoyar la desescalada e integración en Oriente Medio», «construir la asociación EE.UU-África del siglo XXI», «mantener un Ártico pacífico» y «proteger la mar, el aire y espacio», mientras el ciberespacio es tratado de forma transversal, como una de sus «prioridades globales», entre las que destaca conformar un poder normativo que regule la tecnología, el ciberespacio, el comercio y el sistema económico internacional.

La visión nacional

«Para que la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional no se quede solamente en una declaración de intenciones, debe incluir un detallado planeamiento estratégico para materializar los principios generales en actuaciones concretas»[24].

«Como en toda estrategia de seguridad, la esencia de la nueva NSS 2022 reside en la manera en que las autoridades gubernamentales abordan las amenazas a sus intereses…, en función de la decisión política, se trata de ofrecer la solución al problema de seguridad planteado a través de la definición de las formas de actuación»[25].

[24] DACOBA CERVIÑO, Francisco José. *Una nueva ESN para una nueva realidad*. Documento de Análisis IEEE 08/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA08_2022_FRADAC_Estrategia.pdf (consultado 7/11/2022).
[25] LABORIE IGLESIAS, Mario. *La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos 2022: El punto de inflexión de la década decisiva.* Documento de Opinión IEEE 102/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO102_2022_MARLAB_Estrategia.pdf y/o enlace bie3 (consultado 29/11/2022).

La NSS de 2010 y la ESN 2011 inician un camino que continuará previsiblemente durante la primera mitad del presente siglo. La visión interior se hace imprescindible después del terremoto geopolítico que supuso la crisis financiera de 2008. El presidente Obama en la NSS 2010 lo expresaba de este modo en su prólogo, «nuestra estrategia comienza reconociendo que nuestro poder e influencia comienza con las decisiones que tomemos en casa», y dedicaba un epígrafe a «aumentar la seguridad y resiliencia nacional». Una visión que se extrema durante la administración Trump-Pence, que empieza la NSS 2017 con la famosa frase, «el pueblo americano me ha elegido para hacer América grande otra vez… habéis sido testigos de mi política "America First" en acción». La primera ESN es hija de ese momento histórico que supone un punto de inflexión en el contexto geopolítico y que obliga a Europa a cambiar radicalmente la visión de su propia estrategia de seguridad. No hay un ejemplo más claro que el inicio de los prólogos de los documentos de seguridad europea conocidos como Solana, 2005, y Mogherini, 2016[26], para darse cuenta de la magnitud del terremoto geopolítico vivido.

Así, la ESN2021 sigue los pasos de los diez años anteriores, robusteciendo la estructura del sistema de seguridad nacional enfocándose en el concepto de coordinación reforzada, que implica un enfoque comprensivo en el que, con sus competencias reglamentarias, se integren no solo sus órganos competentes, sino también, nuevas estructuras mucho más flexibles de cooperación público-privada. Una necesidad cada vez más sentida para enfrentarse a los riesgos del entorno híbrido, «en un contexto de seguridad en el que las amenazas convencionales se alternan con el uso combinado de vectores económicos, tecnológicos, diplomáticos y de información, entre otros, como elementos de presión y desestabilización»[27].

Ambas estrategias ponen el foco en integrar las capacidades de disuasión a través de los diferentes ámbitos, que la ESN denomina riesgos y amenazas y llegan hasta los 16, mientras la NSS mantienen en los clásicos, militares: tierra, aire, marítimo, cíber y espacio; y no militares: económico, tecnológico e información. También en la integración

[26] https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_184.pdf Ver el resumen del capítulo primero: ¿Quo Vadis Europa? Del documento Solana a la Estrategia global, del que soy autor. «El documento Solana describía el entorno de seguridad desde el optimismo propio del momento: "Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea". Mientras que, Federica Mogherini, en el prólogo a la Estrategia Global nos describe una realidad muy diferente: "Los objetivos, e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho... Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura. Las crisis dentro y fuera de nuestras fronteras están afectando directamente a la vida de nuestros ciudadanos"».

[27] *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. Presidencia de Gobierno, 4 de noviembre de 2021.

del espectro completo de la crisis y el conflicto, desde la prevención hasta la respuesta, así como, la de todos los órganos competentes de las Administraciones del Estado, con una clara apuesta por fortalecer dos pilares básicos de la pujanza de la sociedad civil, sus valores democráticos y la capacidad de innovación. En este sentido, se insiste en algo que ha calado profundamente en todos los sistemas de seguridad nacional occidentales, la vulnerabilidad del conjunto de sus valores e instituciones, hasta hace poco, consideradas indestructibles.

La visión transformadora

«La elaboración de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional, aún sin agotar el plazo teórico de revisión de la anterior de 5 años, era una necesidad evidente a la vista de la rápida y profunda transformación del escenario global, así como de las profundas repercusiones que las nuevas tecnologías están ya suponiendo para la seguridad internacional»[28].

«Esta primera forma de acción [resiliencia en casa] recuerda a la doctrina Obama del "state-building at home", que, en realidad, suponía la implementación de reformas internas. En este ámbito, la NSS 2022 se focaliza en lograr impulsar la economía doméstica, las cadenas de suministro, el desarrollo tecnológico e industrial o la transición energética»[29].

Uno de los elementos fundamentales de las estrategias de seguridad nacional es su intención de redimirse de los fracasos pasados mirando hacia el futuro más cercano. Además de prevalecer en el medio plazo, si la narrativa se construye de forma coherente, como el marco de referencia de una política que se considere de Estado. En esa visión de los desafíos a enfrentar en el corto y medio plazo las dos estrategias coinciden en los dos vectores más importantes portadores de futuro: la cooperación, que en la NSS se repite hasta en 51 ocasiones, y 28 en la ESN; y la coordinación, que se repite en al NSS 10 veces y 32 en la ESN. La diferencia de peso de ambos vectores se debe, como hemos resaltado anteriormente, en el peso prioritario que tiene el entorno estratégico en el caso

[28] DACOBA CERVIÑO, Francisco José. *Una nueva ESN para una nueva realidad*. Documento de Análisis IEEE 08/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA08_2022_FRADAC_Estrategia.pdf (consultado 8/11/2022).
[29] LABORIE IGLESIAS, Mario. *La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos 2022: El punto de inflexión de la década decisiva.* Documento de Opinión IEEE 102/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO102_2022_MARLAB_Estrategia.pdf y/o enlace bie3 (consultado 29/11/2022).

de la NSS, que refuerza la necesidad creciente de compartir los desafíos cada vez más globales; y la visión más nacional de la ESN, que resalta la coordinación reforzada del conjunto de las Administraciones públicas y recurso del Estado, la colaboración público-privada y la implicación de la ciudadanía, sobre todo, en materia de gestión de crisis.

Una cooperación y coordinación que destaca la cada vez más difuminada línea divisoria entre la visión nacional y la visión global. Sobre todo, teniendo en cuenta que, en esta nueva era de competición, construir la fortaleza interior basada en el poder industrial y tecnológica, además de la capacidad de resiliencia nacional en un mundo en acelerada transformación digital, tiene siempre una dimensión exterior fundamental. Una competición que se irá haciendo más enconada y multitudinaria, lo que implica fortalecer la cooperación y coordinación en los tres ámbitos preferentes que ambas estrategias comparten, aunque no en el mismo orden de prioridad: Europa, la OTAN y el escenario indopacífico.

El futuro de esta década decisiva, como constata la NSS, se dilucida dentro de la dialéctica conformada por una dicotomía existencial: por un lado, la necesidad sentida de una autonomía estratégica que permita una libertad de acción, que evite el colapso de la seguridad nacional; por otro, encontrar los apoyos necesarios, buscar los límites de los vínculos de confianza, que permita un alto grado de coordinación y cooperación sin comprometer la necesaria autonomía.

También existe una gran coincidencia en los sectores estratégicos con más visión de futuro, como son: la cadena de suministros, sobre todo de los recursos y servicios críticos; la soberanía tecnológica, especialmente en los sectores emergentes; la microelectrónica; la computación en la nube y cuántica; inteligencia artificial; biotecnología; el sector de las telecomunicaciones más avanzadas; y una nuevo ecosistema de energías limpias con sus métodos de distribución y capacidad de almacenamiento.

Conclusiones

«Centro de gravedad… es la involucración de todos… en el proyecto, a través de las instituciones, de las autoridades, de las administraciones a todos los niveles y,

necesariamente, del sector privado y de la sociedad civil. Para ello, es fundamental un proceso de concienciación de la ciudadanía»[30].

«La nueva NSS 2022… vuelve a apostar decididamente por un enfoque integral de la seguridad, basado en la participación de todas las agencias gubernamentales, para dar respuesta a la naturaleza multidimensional de los problemas existentes»[31].

La estrategia, como expresaba continuamente Alonso Baquer, es el «decir de un hacer» que solo tiene razón de ser cuando se pone en acción. Una narrativa que debe expresar de forma elocuente y convincente como se van a gestionar los desafíos a los que se debe enfrentar el sistema de seguridad nacional. Un relato que debe poseer la libertada y frescura del tiempo en el que se desarrolla, aunque contenga los elementos que la ley le marca, como veíamos en la estructura. En este sentido, las sucesivas NSS son verdaderamente hijas del tiempo en el que se aplican, transmitiendo al sistema el sentimiento de oportunidad para explotar sus capacidades en la dirección más eficiente, mientras se presiona a sus componentes para iniciar los desarrollos de aquellos elementos que se consideran necesarios para enfrentar la evolución de los desafíos en el futuro. Por el contrario, la ESN es más normativa, se encuadra en un marco más rígido, nacido de unas circunstancias especiales que dieron lugar a la aprobación de la primera Ley de Seguridad Nacional. A partir de ese momento, la ESN debería articular una visión más creativa, capaz de motivar el impulso integrador del sistema, necesario para reforzar la coordinación de sus componentes, que son los que deben estructurar las normas y desarrollar los planes específicos.

Pero, aparte de la diferencia de estructuras, las narrativas de ambas estrategias muestran unas visiones alineadas sobre los grandes marcos de referencia de la seguridad:

El entorno estratégico, donde ambas estrategias continúan estructurando su visión global por medio de la regionalización[32] del mundo, con una visión concéntrica, en el caso de la

[30] DACOBA CERVIÑO, Francisco José. *Una nueva ESN para una nueva realidad*. Documento de Análisis IEEE 08/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA08_2022_FRADAC_Estrategia.pdf (consultado 8/11/2022).
[31] LABORIE IGLESIAS, Mario. *La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos 2022: El punto de inflexión de la década decisiva.* Documento de Opinión IEEE 102/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO102_2022_MARLAB_Estrategia.pdf y/o enlace bie3 (consultado 29/11/2022).
[32] GARCÍA SÁCHEZ, Ignacio. *¿Quo Vadis, Europa? Del documento Solana a la Estrategia Global. El escenario de la seguridad: la regionalización del mundo*. https://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2017/Cuaderno_184.html (consultada el 7/12/2022).

ESN; mientras la NSS apuesta claramente por una estrategia por regiones donde se priorizan las alianzas; mientras, en los espacios globales comunes: ciberespacio, espacio marítimo, y espacio aéreo y ultraterrestre, y aquellos ámbitos de carácter transversal con débil regulación y difícil atribución de las acciones delictivas, se busca la cooperación activa para el fortalecimiento del poder normativo.

La mirada interior continua la línea trazada por la NSS 2010 y la ESN 2011, reconociendo que la influencia externa comienza por la coherencia interna. Así, la ESN 2021 y la NSS 2022 profundizan en la búsqueda de un compromiso de la sociedad que asuma sus responsabilidades en el ámbito de la seguridad nacional mientras se refuerza la estructura del sistema. En un entorno cada vez más competitivo, la resiliencia de la ciudadanía se considera imprescindible, mientras la vitalidad de su capacidad de innovación será el pilar de su prevalencia estratégica.

La visión transformadora enmarca el futuro en una década considerada por ambas estrategias como decisiva. Cooperación y coordinación son los factores fundamentales para enfrentar esta nueva era de competición con una separación cada vez más difuminada entre la visión global y nacional, sobre todo en los considerados como sectores estratégicos portadores de futuro. La autonomía estratégica y el reforzamiento de los vínculos de confianza son los dos platos de una balanza que busca, en ocasiones, un equilibrio a todas luces imposible.

*Ignacio José García Sánchez**

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

26/2023 13 de marzo de 2023

J. Enrique Fojón Lagoa *

Realismo o liberalismo. Dos formas de entender el mundo

Realismo o liberalismo. Dos formas de entender el mundo

Resumen:

Se afirma que las teorías de las relaciones internacionales son faros, lentes de filtros que nos dirigen a lo esencial, según cada una de ellas, para comprender qué ocurre en el mundo. Las dos principales escuelas de pensamiento son el realismo y el liberalismo, cuya praxis se convierte en referencia política para entender qué está pasando en el presente.

Palabras clave:

Realismo, liberalismo, orden basado en reglas, hegemonía.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Realism o liberalism, two ways of understanding the world

Abstract:

It is claimed that theories of International Relations are beacons, filter lenses that direct us to what, according to the theory, is essential to understanding what is happening in the world. The two main schools of thought are Realism and Liberalism. The praxis of these theories becomes political references to understand what is happening in the world.

Keywords:

Realism, Liberalism, Rules-based Order, Hegemony.

El mundo que ya fue

En los últimos veinticinco años, los límites del debate geopolítico se han ido reconformando desde la hegemonía americana hacia una situación competitiva entre grandes potencias. La hegemonía americana se ha impregnado de cierta añoranza tras veinte años de guerras fallidas que han quebrado la mesiánica actitud de los Estados Unidos de estar ungidos para difundir por el mundo la libertad y la democracia, como defendían los neoconservadores a finales de los noventa. La confianza de los internacionalistas liberales tampoco es la misma que cuando se empleaba la expresión «nación indispensable» para referirse a Estados Unidos en el apogeo de su poder unipolar. Durante la Administración Trump, los internacionalistas liberales se debatieron entre la introversión del «America first» —el rechazo del multilateralismo por la opción nacionalista— y el denominado «transnacionalismo economicista»[1].

Durante la pasada década, una nueva narrativa se impuso en el ámbito de geopolítica: la competición entre grandes potencias. Mientras que los noventa se consideran la década de la globalización y la difusión de los derechos humanos universales, sucesos como la crisis financiera de 2008, el Brexit o la presidencia de Trump, junto con el auge del populismo y del nacionalismo, han marcado una nueva visión del contexto internacional. Por su parte, los líderes de China y Rusia han evitado integrarse en el orden mundial y han tratado de actuar de *motu proprio.*

Cuando el 24 de febrero de 2022 Rusia lanzó su invasión a gran escala contra Ucrania, muchos analistas y académicos occidentales especialistas en relaciones internacionales se sintieron tentados a identificar el comportamiento de Rusia con el final del «fin de la historia»[2], a la vez que seguían con atención las consecuencias del nacionalismo de Xi Jinping, pues la autoafirmación china en el mar del Sur de China puede, hipotéticamente, culminar en la invasión de Taiwán.

Mediante la noción de «competición entre grandes potencias» se alude a la transición hacia un contexto geopolítico distinto a la égida unipolar de Occidente, conocida como «orden mundial». Puede que lo que está por venir sea una estructura multipolar concebida en términos de esferas de influencia o algo muy diferente, como un mundo

[1] PORTER, Patrick. *The False Promise of Liberal Order*. Polity Press, 2020, p. 8.
[2] SAXER, Marc. «The end of the end of history», *IPS Journal.* 13 de julio de 2022. Disponible en: https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/the-end-of-the-end-of-history-6063/

multipolar en el que el poder de establecer reglas esté regionalizado y pluralizado[3]. La narrativa de la competición entre grandes potencias facilita el camino para reflexionar sobre la imprevisibilidad del futuro en términos de categorías históricas, intentando combinar el posible porvenir con la inercia de la historia. Cuando se toman como referencia grandes espacios continentales y se superponen esferas de influencia, se construye un marco de análisis realista.

Realismo vs. idealismo

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la sociedad internacional ha tratado de encontrar una respuesta a la pregunta de si es posible establecer un orden internacional liberal basado en reglas. La historia enseña que el contexto internacional es anárquico o, lo que es lo mismo, que los Estados poderosos podrían, si así lo eligiesen, hacer prevalecer sus intereses en gran medida, utilizando el poder y desafiando las reglas.

Durante las últimas décadas de hegemonía de los Estados Unidos, la percepción de la situación cambió al imponerse la narrativa liberal de que la política exterior de todo Estado, grande o pequeño, debería tener como principio el respeto a las reglas internacionales, absteniéndose de ejercer el poder fuera de este marco. Las democracias liberales adoptaron nominalmente ese concepto, que en Occidente se materializó en la percepción de que existía un orden internacional. Dicho de otra forma, se ha vivido, y actuado, arrumbando el hecho de que la sociedad internacional se configura como un escenario anárquico donde se emplea el poder político. La experiencia dicta que incluso un orden internacional liberal basado en reglas no puede ser estable a menos que esté respaldado por el poder, incluido el poder militar.

El ambiente internacional se ha percibido como estable desde Occidente durante el periodo en que los Estados Unidos han liderado su conformación y otras potencias influyentes han cooperado con ellos. En la raíz de las recientes disrupciones de la situación se encuentra la relativa disminución de la capacidad de influencia de los Estados aludidos, debido a cambios en la distribución del poder en el contexto internacional y a la evolución de sus sociedades. Para mantener un teórico orden,

[3] SPECTER, Matthew. «Realism after Ukraine: A critique of geopolitical reason from Monroe to Mearsheimer», *Analyse & Kritik,* vol. 44, n.º 2. Noviembre de 2022. Disponible en: https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/auk-2022-2033/html

siguiendo la definición de Kissinger, debería existir una estructura de poder internacional estable[4].

El impacto de la invasión rusa de Ucrania, combinado con la influencia de China para cambiar el *statu quo* en el Indopacífico, ha sumido el orden internacional liberal, basado en reglas, en una crisis sin precedentes. Las potencias que preconizan y mantienen ese orden —como Estados Unidos, Japón y algunos países europeos— son conscientes de que protegerlo constituye para ellas un interés nacional, lo que implica que, si alguna potencia altera el *estatu quo,* se debe asumir el cometido de confrontarla mediante el ejercicio del poder, incluido el empleo de la fuerza militar. En este sentido, sin caer en idealismos fantasiosos, la pretensión del orden internacional liberal es solventar el difícil vacío entre la anarquía natural del contexto internacional y el deseo de alcanzar la paz con una menor dependencia del ejercicio del poder.

El realismo surge de la premisa básica, conformada desde la evidencia, de que la guerra es una posibilidad permanente, ya que lo normal es que los Estados compitan mediante las diferentes modalidades de empleo del poder, restringidas por la disuasión. Las guerras ocurren porque no existe una agencia o autoridad central que pueda proteger a unos Estados de otros y evitar que se enfrenten, si así lo deciden.

Desde el liberalismo, las relaciones internacionales se contemplan de forma diferente. En lugar de concebir a las grandes potencias enfrentándose por el mismo problema y hacer hincapié en la necesidad de seguridad en un mundo donde la guerra es una espada de Damocles, el liberalismo sostiene que la conducta de los Estados está impulsada principalmente por su idiosincrasia y la naturaleza de las relaciones entre ellos. La teoría liberal divide el mundo en «Estados buenos», aquellos que encarnan los valores liberales, y en «Estados malos». El liberalismo sostiene que los conflictos surgen fundamentalmente de los impulsos agresivos de autócratas, dictadores y otros líderes antiliberales. Para los liberales, la solución pasa por el derrocamiento de los tiranos, la difusión de la democracia y el libre mercado y la actuación de las instituciones internacionales. Todo ello se fundamenta en la creencia de que las democracias no

[4] KISSINGER, Henry. *World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History.* Penguin Books. 2014.

luchan entre sí, especialmente cuando están unidas por el comercio, la inversión y un conjunto de reglas acordado.

Cosmovisión del realismo

La teoría del realismo defiende que la característica fundamental de la sociedad internacional es su naturaleza anárquica y que, en consecuencia, las relaciones internacionales deben presuponer como principio básico de su política la pugna por el poder entre las naciones. El realismo ha ocupado durante mucho tiempo una posición dominante en la erudición de la política internacional.

En cuanto a la sociedad nacional, constituida en Estado, la autoridad pública sobre sus miembros, individuos y grupos conforma el elemento central, pues previene o sanciona las violaciones por parte de la ciudadanía de las reglas establecidas. También se espera de un gobierno central que prevenga y sancione el uso privado de la violencia por parte de la ciudadanía. Mientras tanto, la sociedad internacional no tiene un gobierno central, un gobierno mundial que esté por encima de los Estados. Esto supone la ausencia de una entidad que pueda prevenir o sancionar las violaciones de las normas por parte de los Estados y, en particular, de una entidad que pueda prevenir o sancionar el uso privado de la fuerza por parte de los Estados.

Como resultado, en la sociedad internacional un Estado no puede esperar reparación por parte de una entidad superior cuando sus derechos son violados injustamente por otros o cuando su supervivencia o prosperidad están amenazadas. El ejemplo paradigmático son las Naciones Unidas, una amalgama de Estados soberanos que actúan en favor de sus intereses nacionales: la organización no está por encima de los Estados y, por lo tanto, no puede actuar como un gobierno mundial. Un Estado tampoco puede esperar que otros lo ayuden como si se tratara de algo natural; un Estado debe, en última instancia, proteger sus derechos, supervivencia y prosperidad a través de la autoayuda. Dado que la autoayuda requiere poder, los Estados están obligados a tener una amplia percepción de la naturaleza de las relaciones de poder relativas con otros Estados, especialmente con aquellos percibidos como una amenaza.

La «corrección» del realismo, como se ha expuesto, pone en clara evidencia las limitaciones del liberalismo como la teoría rival más influyente. Aunque resulta evidente

que los fundamentos de las dos teorías difieren, la apuesta liberal fundamental se basa en que las relaciones internacionales no siempre evolucionan, como afirma el realismo, sobre la base de la competencia interestatal y la confrontación bajo la anarquía.

El liberalismo reconoce que el sistema internacional actual se encuentra en un estado de desorden, que, debido a esta situación, las relaciones interestatales contienen potenciales elementos de competición y confrontación y que el poder militar juega un papel crítico en la política internacional. Al mismo tiempo, cree que con el ingenio y el esfuerzo humanos es posible eliminar, o al menos mitigar, la competición y los conflictos interestatales para transformar el mundo en un lugar más pacífico y seguro. Los orígenes de tal línea de pensamiento se remontan al optimismo de la Ilustración del siglo XVIII, que consideraba posible mejorar el mundo a través de la razón. El ingenio, de particular importancia a este respecto, incluye el desarrollo del derecho y las normas internacionales.

No obstante, la presente situación internacional ha puesto de manifiesto que ni el derecho y las normas internacionales ni las instituciones internacionales, por sí solos, han podido detener o abordar la agresión de Rusia contra Ucrania.

La hegemonía

Existen razones históricas por las que el idealismo, actualmente materializado como liberalismo, ha persistido en las consecutivas Administraciones estadounidenses desde la Segunda Guerra Mundial. Por lo tanto, este ha tenido sustanciales repercusiones en Occidente. En contraste con el liberalismo, el realismo contempla las relaciones internacionales a través de una concepción de la realidad más limitada y trágica que la que corresponde al ámbito nacional: el elemento fundamental es el poder, cuyos factores son la diplomacia, la economía, la información y el poder militar.

En Estados Unidos, el liberalismo y el realismo han coexistido durante décadas. El primero cumple una función ideológica y doctrinal; el último actúa como un tutor oculto que compensa los excesos ideológicos con pragmatismo. De ahí la tan criticada política de doble rasero estadounidense. Las consecuencias de combinar los valores con el ejercicio del poder están en el centro del debate entre idealismo y realismo, por lo que

gestionar las limitaciones del idealismo podría ser el mayor desafío que afronta Occidente.

Durante el histórico momento unipolar[5] que sucedió al periodo conocido como Guerra Fría, la política exterior estadounidense trabajó para expandir los principios de libertad y democracia sobre las ruinas del comunismo y reemplazar, mediante una nueva cruzada, las dictaduras hostiles en el Medio Oriente[6]. No hizo falta mucho tiempo para comprobar que una finalidad utópica —aunque se denomine estratégica— y el empleo de intervenciones militares para alcanzarla acaban trayendo solo desgracias. Afganistán e Irak son claros ejemplos. En las últimas dos décadas, el internacionalismo liberal también ha conformado la política estadounidense hacia China y Rusia. Esta política, especialmente durante las Administraciones de George W. Bush y Obama, se basó en el libre comercio y la democratización y tenía como finalidad publicada la democratización orientada a crear una clase media próspera tanto en Rusia como en China, a su vez, respaldada por derechos políticos y humanos.

Asumir la existencia de una relación causal lineal y simple entre el libre comercio y la democracia, como la occidental, y creer que esta tendría fácil aplicación en sociedades extranjeras es una proposición inane al dar por hecho que un mero cambio de régimen resolvería las complejidades culturales de esas naciones ajenas históricamente a la democracia. No obstante, el fundamento de la expansión democrática fue el *leitmotiv* de las Estrategias de Seguridad Nacional desde la Administración Clinton hasta la de Obama.

Sin embargo, no se pueden subestimar las consecuencias de que la seguridad nacional de Estados Unidos se haya basado en esa política, ya que la competición entre grandes potencias facilita que el sistema internacional se oriente hacia un orden multipolar. El fortalecimiento y el alcance del poder económico y militar chino, junto con la asertividad rusa, se han puesto de manifiesto físicamente fuera del ámbito euroasiático, donde ambas potencias compiten con los Estados Unidos en espacios considerados como esferas de influencia estadounidenses. Lo constatan la orientación hacia el Ártico, la Belt

[5] KRAUTHAMMER, Charles. «The unipolar moment», *The Washington Post.* 20 de julio de 1990. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1990/07/20/the-unipolar-moment/62867add-2fe9-493f-a0c9-4bfba1ec23bd/

[6] KRAUTHAMMER. Charles. «The unipolar moment», *Foreign Affairs*. Septiembre de 1990. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/1990-01-01/unipolar-moment

and Road Initiative, la ejecución de ejercicios militares combinados y hasta su actuación en África. Las relaciones sincréticas y estratégicas de China y Rusia surgen, entre otras vinculaciones, de una visión geopolítica similar, dedicada a trazar un orden internacional alternativo que no esté bajo la órbita de Washington.

Se apunta como una de las mayores incoherencias de la hegemonía liberal de los Estados Unidos la «comprensión» mostrada hacia Estados no democráticos. El idealismo percibe a estos Estados no democráticos como perpetuamente afligidos por problemas internos, asignándoles una relativa incapacidad para influir en su exterior cercano[7]. Otra anomalía reside en que una gran parte de las evaluaciones publicadas en Estados Unidos sobre el poder militar y económico de Rusia y China entre 2007 y 2015 subestima sus capacidades y, por lo tanto, no reconoce la orientación estratégica de su política exterior[8]. Esas estrategias de proyección del poder se habían publicado en las respectivas doctrinas de defensa y política exterior de Rusia y China entre 2010 y 2015[9,10].

Las benevolentes intenciones del liberalismo —con la aireada pretensión primaria de expandir las libertades e implantar un orden mundial normativo— no pueden justificarse si el resultado de esa política, convertida en estrategia, es consistentemente incompatible con los intereses nacionales de los Estados Unidos. Si bien el realismo, a causa de la guerra de Ucrania, está recuperando terreno gradualmente entre los estrategas, el diseño e implementación de la política exterior norteamericana se enfrenta al reto de cómo desvincularse de su orientación idealista/liberal en la ejecución sin que el país pierda la personalidad política de protector de valores.

En un artículo publicado en *The Atlantic* en noviembre de 2022, el periodista George Packer postulaba una «nueva teoría del poder estadounidense», que se fundamentaría en un internacionalismo liberal que contuviese un «reconocimiento de sus límites» para la política exterior de los Estados Unidos. Packer resumió esta estrategia hacia el final

[7] LAWSON, Fred H. *The Logic of Political Survival.* The MIT Press, Massachusetts, 2006.
[8] OLIKER, Olga. «Unpacking Russia's New National Security Strategy». Center for Strategic and International Studies, 7 de enero de 2016. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/unpacking-russias-new-national-security-strategy
[9] THE STATE COUNCIL THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *China's Military Strategy White Paper 2014.* Disponible en: http://eng.mod.gov.cn/publications/2016-07/13/content_4768294.htm
[10] *Russian National Security Strategy, December 2015 - Full Text Translation.* Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf

de su ensayo: «Alinear la política estadounidense con el deseo universal de libertad, pero manteniendo un agudo sentido de las consecuencias no deseadas y sin ilusiones de éxito fácil»[11]. La sombra de Ucrania se extendía sobre el razonamiento.

El ascenso al poder del expresidente estadounidense Donald Trump en 2016 estuvo relacionado en parte con los fracasos de las políticas liberales. Trump difundió el eslogan «Estados Unidos lo primero» y no mostró ningún interés en preconizar la difusión de la democracia ni de políticas comerciales neoliberales, en crear megazonas de libre comercio transatlánticas y transpacíficas o en expandir la OTAN. No le gustaban las organizaciones internacionales, la ONU, el FMI o la OMC. Ascendió al poder como la antítesis de la hegemonía liberal de Estados Unidos. Aunque Trump perdió las elecciones de 2020, su impronta ideológica como base de apoyo no ha desaparecido.

De dónde venimos

La promoción institucional de la libertad y la democracia por parte de Estados Unidos pudo tener su justificación filosófica y lógica durante las décadas de 1980, 1990 y 2000. A finales de la primera década del siglo, e incluso en la de 2010, se podía hablar de un grado bastante alto de sustantividad del orden establecido desde el final de la Guerra Fría. Sin embargo, en 2022 quedó meridianamente claro que el periodo aludido como «fin de la historia» había sido un sueño. La historia ha reanudado su esencia de agitación, lucha por la supervivencia, feroz competencia y rivalidad.

Para evaluar adecuadamente esta nueva etapa, es importante comprender el significado de la diferencia entre ciencia e ideología: la primera adapta la teoría a la realidad, mientras que la ideología adapta la realidad a la teoría[12]. Esto se puede constatar en dos teorías políticas modernistas: el liberalismo y el socialismo. Ambas se basan en la creencia en el poder ilimitado y el valor normativo de la mente. Es la mente la que le permite al hombre tomar el control de las fuerzas de la naturaleza, así como de los instintos elementales y del lado más oscuro de la naturaleza humana y la sociedad.

[11] PACKER, George. «A new theory of American power», *The Atlantic.* 21 de noviembre de 2022. Disponible en: https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2022/12/american-foreign-policy-in-wartime/671899/

[12] DESMET, Mattias. *The Psychology of Totalitarianism.* Chelsea Green Publishing, 2022, p. 44.

En los Estados Unidos, el liberalismo y el realismo han coexistido durante décadas. El primero cumple una función ideológica y doctrinal; el último es una especie de apuntador tras el telón que compensa la cacofonía de la ideología con pragmatismo. De ahí la tan criticada política de doble rasero estadounidense.

No obstante, hay que tener presente que el dualismo ideología/pragmatismo es esencialmente vulnerable. La ideología es polisémica: una cuestión de mimetismo para los realistas pragmáticos, a la vez que un objeto de fe para una multitud de académicos, diplomáticos, periodistas, militares, economistas y otros actores de élite de la política internacional. Enfocar la política exterior en términos de democratización o del grado de participación en la economía de mercado global es un ejemplo de la influencia ideológica sobre la percepción del contexto internacional y la formulación de objetivos de política exterior. Así, desde el principio pudo constatarse que el intento de democratizar Afganistán respondía puramente a un impulso de mesianismo democrático, que muchos estadounidenses apoyaron sinceramente debido a una intensa y hábil narrativa.

La desaparición de la URSS supuso la difusión de un amplio legado realista desarrollado desde la experiencia diplomática y de inteligencia, así como de una sólida aportación de la academia. Esto permitió que Rusia, después de varios años de conducta idealista a principios de los noventa, adquiriese rápidamente una base pragmática para el desarrollo de su política exterior. En la década del 2000, Rusia ya había adoptado para la política exterior la referencia del realismo, que incluía componentes de identidad del «mundo ruso» y motivaciones históricas de oposición al nazismo. Rusia no ofrece una alternativa ideológica global comparable al liberalismo. En este sentido, tampoco China ha tomado iniciativas semejantes.

La dualidad entre ideología y pragmatismo tiene su propia trampa, pues la primera es un obstáculo para los realistas pragmáticos, a la vez que un objeto de fe para multitud de diplomáticos, académicos, periodistas, militares, empresarios y otros representantes de la élite de la política exterior. La ideología, como factor autosuficiente, es capaz de primar una necesaria apariencia de racionalidad sobre la acción mediante la promoción de valores, en lugar de fines. Enfocar la política exterior o el grado de participación en la economía de mercado global en términos de democratización conforma un ejemplo de la influencia de la ideología sobre la percepción de la política exterior y la formulación de sus objetivos. El intento de democratizar Afganistán puede verse, con escepticismo,

como voluntarista, pero en los Estados Unidos tuvo el apoyo de un número considerable de sinceros partidarios de la idea.

La dosis dogmática de la política exterior estadounidense se demostró fundamental para valorar la brevedad de la euforia liberal del «fin de la historia». Esta mezcla dio lugar a políticas insostenibles —como la estratégica intervención en Afganistán—, por un lado, y a salidas del canon —expresadas en dobles raseros y la promoción avasalladora de determinados intereses bajo lemas piadosos—, por otro. Lo primero condujo a un desperdicio de recursos y a una erosión de la fe en la superioridad de la potencia hegemónica.

En segundo lugar se produjo una erosión de la confianza y un creciente escepticismo entre importantes actores internacionales. En Rusia, la quiebra de la confianza se inició con la expansión de la OTAN hacia el espacio postsoviético. En China tuvo lugar algo más tarde, cuando el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, emprendió una guerra comercial mediante sanciones económicas, a lo que las respuestas de Moscú y Pekín fueron diferentes. Rusia respondió «kinéticamente» en 2014, como fase previa a una gran estrategia. China se prepara para el peor de los casos, percepción asumida a orillas del Potomac, como queda reflejado en la National Security Strategy (NSS 2022)[13].

La realidad se impone

La cooperación de Rusia y China no se limita a la Organización de Cooperación de Shanghái (SCO), el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB) o la colaboración en la Belt and Road Initiative. Rusia y China proponen un sistema internacional alternativo que reemplace el orden liberal establecido por EE. UU. en Occidente, mediante un ecosistema económico y de seguridad liderado por ambas naciones que reduzca los efectos agravantes de las sanciones económicas de EE. UU. en el corto plazo.

Aliados tradicionales de Estados Unidos, como Alemania e Israel, estuvieron adaptándose a la nueva distribución del poder, priorizando sus necesidades de

[13] THE WHITE HOUSE. National Security Strategy. Octubre de 2022. Disponible en: https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf

seguridad y diseñando sus propias relaciones con Rusia y China. Es fácil recordar cómo Alemania expreso una postura de condena en las declaraciones de la Unión Europea ante Rusia tras la anexión de Crimea y la crisis de Ucrania en 2014, pero no respaldó las represalias cuando se le presentó la oportunidad: la canciller alemana, Angela Merkel, priorizó los intereses de las empresas alemanas en Rusia.

Siguiendo el patrón de la Ostpolitik, la priorización de los intereses nacionales en su vertiente económica en la relación con Rusia fue una constante en la política exterior alemana durante la crisis de Ucrania de 2014. Muestra de ello fue el mantenimiento del proyecto Nord Stream —contrario a la estrategia estadounidense— hasta la guerra de Ucrania. Otro aspecto que se ha de considerar son las relaciones Berlín-Pekín, puestas de manifiesto en el viaje relámpago del canciller Scholz a la capital de China para asegurarse las exportaciones alemanas pocos días después de que Washington declarase a este último país adversario estratégico en su Estrategia de Seguridad Nacional.

La competición estratégica de China y Rusia con Estados Unidos pasa, entre otros aspectos, por asimilar a los aliados tradicionales de Estados Unidos, algo que no solo sucede en Europa, sino también en Oriente Medio, el Sudeste Asiático, África y América Latina. Las hipotecas estratégicas, consumadas mediante la adjudicación de préstamos «fáciles» para la construcción y el mantenimiento de infraestructuras a países en desarrollo como Pakistán y Tanzania —lo que algunos han calificado como «deudas trampa»—, están manteniendo y aumentando globalmente la influencia de Pekín. La política de China tiene un componente de seguridad y defensa, como es evidente, en los acuerdos de minería, seguridad y arrendamiento de algunas de sus islas con Maldivas y Yibuti. Las ventajas logradas por China y Rusia en la última década son prueba de que se está produciendo un cambio geopolítico y de que la *power politics,* el realismo, impregna el proceso con toda su fuerza.

Aceptando el desafío con claridad

El debate sobre el liberalismo en la política exterior también se desarrolla entre aliados. Mientras que diplomáticos y medios de comunicación de los Estados Unidos, Canadá y Europa se centran en las violaciones de los derechos humanos, los debates sobre las

pérdidas económicas en los contratos de defensa, la congelación de inversiones y la suspensión de los programas de intercambio aportan elementos probatorios de las limitaciones del idealismo, y de las ventajas y desventajas que se derivan de él. Una política exterior se valora por sus resultados en términos de prosperidad y seguridad. Exponer y argumentar sobre la superioridad del carácter y de la posición moral nacionales tiene importancia en el ámbito doméstico, como elemento de impulso de la moral del país, pero no debería tomarse como referencia en la valoración comparativa de un competidor. La historia avala este hecho.

En Occidente se critica el realismo como base intelectual de la política exterior con el argumento de que carece de una dimensión moral, al tiempo que minimiza el papel de las organizaciones internacionales y de otros actores no estatales. La reevaluación de las herramientas y los procesos de la política exterior debe llegar al corazón de este debate sobre cómo reconciliar los valores universales de los derechos humanos, la cooperación internacional y la promoción de escenarios factibles y compatibles en el contexto de la competición entre grandes potencias.

De forma clara, la práctica del idealismo no ha logrado otorgar a los Estados Unidos una posición más sólida en el mundo, ya que no pudieron evaluar con precisión el alcance y las consecuencias del intervencionismo ni las visiones estratégicas de las potencias emergentes. La competición entre las grandes potencias y la transición tendencial del sistema internacional hacia un orden multipolar son circunstancias que exigen aceptar el desafío con claridad. Este desafío debería motivar una reevaluación honesta de las herramientas y procesos de la política exterior de los Estados Unidos para ajustarse a los hechos. Reevaluar medios y métodos sería un signo de la fortaleza y resiliencia de Occidente.

A modo de epílogo

La respuesta occidental a la invasión rusa de Ucrania puede explicarse desde el realismo. La rápida respuesta de Occidente puede entenderse desde una política de alianzas. Las acciones de Rusia amenazaron a Occidente, que, por lo tanto, ordenó una respuesta rápida y mostró un comportamiento de equilibrio. Esta política de alianzas funcionó aparentemente, ya que los compromisos vinculantes con la seguridad, en su versión de defensa colectiva, solo son posibles si existe la percepción de una amenaza

común y vital. El nivel de amenaza, a su vez, depende del poder, la proximidad y las capacidades e intenciones del enemigo.

La pesadilla que Rusia ha desatado sobre Ucrania aún no ha terminado, pero remodelará el mundo que habitamos. La importancia para la historia mundial del año 2022 supera con creces la de 2001, cuando ocurrieron los ataques del 11 de septiembre, o la de 2008, cuando estalló la crisis financiera internacional. 2022 puede ser comparable a 1989, con la reunificación de Alemania, y a 1991, con el fin del Imperio soviético.

Si puede apuntarse una nueva tendencia es la desoccidentalización, iniciada con el *pivot* de Obama y que en 2022 no se limitó al empleo por parte de Rusia de métodos militares radicales para tratar de romper el orden internacional dominado por la hegemonía estadounidense. Rusia está acelerando su propio *pivot* hacia el Este y la integración en la Unión Económica Euroasiática. China, tras el XX Congreso Nacional del Partido Comunista, intenta por todos los medios superar los efectos del COVID-19 y su recesión económica y avanzar hacia el objetivo de ser un poder socialista moderno en 2050.

*J. Enrique Fojón Lagoa**
Infante de Marina (Ret)
Doctor en Relaciones Internacionales, UCM

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

27/2023 14 de marzo de 2023

Alberto Gallego Gordón *

Idriss Déby Itno, el último presidente-guerrero caído en combate: consecuencias imprevisibles para la estabilidad del Sahel

Idriss Déby Itno, el último presidente-guerrero caído en combate: consecuencias imprevisibles para la estabilidad del Sahel

Resumen:

Nada habría podido augurar que, apenas una semana después haber sido reelegido para su sexta legislatura, en abril de 2021 el presidente de la República del Chad, Idriss Déby Itno, moriría en combate enfrentándose a un grupo rebelde. Sin duda, sus antecedentes de guerrero lo diferenciaban de un presidente al uso, pues había llegado al poder a través de un golpe de Estado y en más de una ocasión había tenido que empuñar personalmente las armas para defenderse de sus enemigos.

Durante más de tres décadas asumió el poder con mano de hierro. Firme abanderado de la lucha contra las insurgencias y el terrorismo yihadista que asolan el Sahel en los últimos años y fiel aliado de Francia, la pérdida de Idriss Déby Itno y la consecuente incertidumbre generada en el país pueden resultar en una inestabilidad nada deseable, que podría contribuir a un caos mayor en la región, cada vez más conflictiva.

Palabras clave:

Sahel, Chad, Idriss Déby Itno, Junta Militar, seguridad y terrorismo.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Idriss Déby Itno, the last warrior-president to fall in combat: unforeseeable consequences for the stability of the Sahel

Abstract:

Nothing could have predicted that, after being re-elected for his sixth term in office in April 2021, the President of the Republic of Chad, Idriss Déby Itno, would die just a week later in a battle against a rebel group. His warrior background undoubtedly set him apart from the typical president, since he came to power through a coup d'état and, on more than one occasion, he had to take up arms personally to defend himself against his enemies. For more than three decades he assumed power with an iron fist. A strong bastion in the fight against insurgent and jihadist terrorism that has been ravaging the Sahel in recent years, and a loyal ally of France, his loss in April 2021 and the uncertainty generated in the country could result in an undesirable instability, which could contribute to further chaos in this increasingly troubled region.

Keywords:

Sahel, Chad Republic, Idriss Déby Itno, security and terrorism, military junta.

Introducción

Ricardo I *Corazón de León,* rey de Inglaterra, que había sobrevivido a duros combates durante las Cruzadas en Tierra Santa, fue muerto por una flecha cuando asediaba el castillo de un noble en el norte de Francia. Que un jefe lidere a sus tropas en la batalla es un modo de dar ejemplo e infundir valor a los soldados. Sin embargo, con el tiempo, estos han preferido mantenerse a resguardo para dirigir desde la distancia, con una mejor visión global de la batalla, ciertamente, pero sin arriesgar la propia vida.

La muerte en la madrugada de Idriss Déby Itno, presidente de Chad, fue el colofón para un auténtico guerrero, curtido en muchos combates anteriores como líder rebelde. Su muerte acaeció el 20 abril de 2021, supuestamente en combate[1] contra un grupo rebelde. Ocurrió unas horas después de que se publicara su victoria en las elecciones presidenciales. Inmediatamente se anunció que uno de sus hijos, Mahamat Idriss Déby, asumía el cargo de presidente interino con el grado de general en jefe de las Fuerzas Armadas y se nombró un Consejo Militar de Transición (CMT) compuesto por quince generales. Desde entonces, la situación interna del país —bajo control de los militares— , a pesar de la ilegalidad del Gobierno, que incumple la propia Constitución, parece seguir relativamente estable.

Habiendo transcurrido más de un año desde estos hechos y habiendo vencido el plazo de dieciocho meses[2] dado por el hijo y sucesor de Idriss Déby Itno para convocar unas nuevas elecciones (sin que, finalmente, se hayan convocado), es un buen momento para hacer balance de la situación del país y su entorno.

La inseguridad en el Sahel y la preocupación internacional

Numerosos expertos consideran que Mali es el principal foco de inestabilidad en el Sahel occidental, como consecuencia del desmoronamiento del régimen libio del coronel Gadafi en 2011. El regreso de unos doscientos mil tuaregs que habían formado parte del Ejército libio a Azawad, al norte de Mali, propició el avance de los rebeldes de este pueblo

[1] Su muerte generó numerosas especulaciones, principalmente se barajó que hubiera sido asesinado por alguno de sus generales, lo cual podría conformar la hipótesis más verosímil.
[2] Posteriormente se anunció la prolongación del periodo de transición y el retraso de las elecciones a diciembre de 2022 (Oficina de Información Diplomática. «República del Chad» [Ficha País]. Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/CHAD_FICHA%20PAIS.pdf).

y de los yihadistas establecidos en la región, que se desplazaron con rapidez hacia la capital, Bamako. Solo la contundente reacción de las tropas francesas en la operación Serval[3], a principios del 2013, logró contener y rechazar dicho avance. La sustitución de Serval por Barkhane[4] en el verano de 2014 supuso un enorme esfuerzo económico y en vidas para Francia, que no se ha visto reconocido por las nuevas autoridades militares de Mali: tras el más reciente golpe de Estado, en mayo de 2021[5], estas obligaron a las tropas francesas a abandonar el país a mediados de agosto de 2022[6].

Además, desde finales de 2021 hay un nuevo factor de desestabilización en Mali: el contrato firmado entre el Gobierno golpista y el grupo ruso de seguridad Wagner para «formar» a las fuerzas armadas y proporcionar seguridad a las elites militares malienses. No cabe duda de que el acuerdo, valorado en unos 10,8 millones de dólares mensuales, también incluye un acceso privilegiado a los recursos naturales del país. Las flagrantes acciones de los miembros de Wagner contra los derechos humanos —como la muerte de civiles que acompañaban a fuerzas malienses, con la excusa de combatir a grupos yihadistas—[7] ya han sido denunciadas por diversas organizaciones.

Burkina Faso, bajo un nuevo régimen militar desde octubre de 2022, también ha decidido expulsar a las fuerzas francesas de su territorio a principios de 2023 y ha establecido relaciones con el grupo Wagner[8].

En este contexto se entiende mejor la ofensiva diplomática que llevó a cabo el presidente Macron en diversos países africanos durante julio de 2022[9]. Antes, en enero de 2020,

[3] BBC NEWS. «Mali conflict: Chad army enters Kidal». 5 de febrero de 2013. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-africa-21339130
[4] MINISTÈRE DES ARMÉES. *Operatión Barkhane.* Disponible en: https://www.defense.gouv.fr/operations/operations/operation-barkhane
[5] DOXSEE, Catrina, THOMPSOM, Jared y HARRIS, Marielle. «The End of Operation Barkhane and the Future of Counterterrorism in Mali». CSIS, 2 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/end-operation-barkhane-and-future-counterterrorism-mali
[6] BASSETS, Marc. «Francia retira a sus últimos soldados de Malí mientras redefine su estrategia africana», *El País.* 16 de agosto de 2022. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2022-08-16/francia-retira-a-sus-ultimos-soldados-de-mali-mientras-redefine-su-estrategia-africana.html?event_log=oklogin
[7] HUMAN RIGHTS WATCH. «Mali: Massacre by Army, Foreign Soldiers». 5 de abril de 2022. Disponible en: https://www.hrw.org/news/2022/04/05/mali-massacre-army-foreign-soldiers
[8] FRANCE 24.«Francia respetará la petición de Burkina Faso de retirar sus tropas en el plazo de un mes». 26 de enero de 2023. Disponible en: https://www.france24.com/es/áfrica/20230125-francia-respetará-la-petición-de-burkina-faso-de-retirar-sus-tropas-en-el-plazo-de-un-mes
[9] NEWS WIRES. «Macron embarks on African visit to “renew relationship” with continent». France 24, 25 de julio de 2022. Disponible en: https://www.france24.com/en/africa/20220725-macron-embarks-on-african-visit-to-renew-relationship-with-continent

Macron había celebrado una cumbre en Pau[10] con los países del G5 Sahel. En ella se confirmó la necesidad de reorientar las operaciones sobre el terreno en un nuevo marco, que se denominó Coalición para el Sahel[11], heredero de la Alianza para la Seguridad y Estabilidad en el Sahel. Complementaria de la Coalición para el Sahel es la Alianza Sahel, fundada en 2017 a iniciativa de Alemania y Francia[12] y cuyo principal objetivo es contribuir al desarrollo de la región. En su III Asamblea General[13], que tuvo lugar en Madrid en abril de 2022, el ministro de Asuntos Exteriores de España manifestó el compromiso de nuestro país con la región.

La VII Cumbre del G5 Sahel[14], celebrada en la capital chadiana los días 15 y 16 de febrero de 2021, contó con la asistencia de representantes de la UE, la ONU, la Unión Africana, la CEDEAO, Francia y España y sirvió para hacer balance de la celebrada en Pau en 2020. Igualmente, el foro se aprovechó para celebrar la II Asamblea General de la Alianza del Sahel y una reunión de la Coalición por el Sahel. No obstante, el golpe de Estado de agosto de 2020 y su redoble en mayo 2021 supusieron un duro revés para todos estos procesos, dada la incertidumbre que planteaba la situación política del país, ya crítica en los últimos tiempos.

Chad en su encrucijada

La ubicación de Chad, en el centro del continente africano, le confiere una especial relevancia en la geopolítica regional. Por ello, este trabajo pretende destacar su importancia como garante de la seguridad regional.

[10] MINISTERE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGERES. «Cumbre de Pau. Declaración conjunta de los jefes de Estado». 13 de enero de 2020. Disponible en: https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/defensa-y-seguridad/noticias/article/cumbre-de-pau-declaracion-conjunta-de-los-jefes-de-estado-13-01-2020

[11] MINISTERE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGERES. «La Coalición por el Sahel, una respuesta colectiva y solidaria». Disponible en: https://ambafrance.org/La-Coalicion-por-el-Sahel-una-respuesta-colectiva-y-solidaria

[12] https://www.alliance-sahel.org/en

[13] PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, LA MONCLOA. «III Asamblea General Alianza Sahel». 4 de abril de 2022. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2022/040422-alianza-sahel.aspx

[14] DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. «VII Cumbre G5 Sahel en Yamena (Chad)». 19 de febrero de 2021. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/vii-cumbre-g5-sahel-yamena-chad

Chad, con una población claramente en aumento que superaba los 17 millones de personas a finales de 2022, a pesar de los réditos obtenidos del petróleo desde principios de siglo, no consigue sacar a una gran parte de sus habitantes de la pobreza: el 33 por ciento de ellos vive bajo el umbral de la pobreza (menos de 1,90 USD al día)[15]. El país, en el puesto 187 del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[16], está a la cola del planeta con un analfabetismo que alcanza el 60 por ciento. Sin apenas algún tipo de ayuda social, la tasa de desempleo supera el 30 por ciento y los menores de quince años representan casi la mitad de la población[17].

La religión (islam sufí) no ha jugado un papel relevante hasta la fecha, ya que las hermandades sufís *(tariqat)* forman parte del nivel institucional a través del Alto Consejo de Asuntos Islámicos. No obstante, la paulatina incursión de predicadores afines al wahabismo saudí está fomentando una cierta fractura en el país, e incluso propicia el apoyo de determinados sectores a las posiciones radicales de Boko Haram. El elemento étnico, al igual que en otros países africanos con una extensa diversidad, puede suponer un factor de conflicto interno, pues el Gobierno está dominado por la etnia zaghawa del presidente Déby, tan minoritaria que apenas supone un 2 por ciento de la población[18].

Además de los continuos conflictos internos, la violencia ha marcado las relaciones de Chad con los países de su entorno. Particularmente intensas y violentas han sido las relaciones con Libia y Sudán, que habían cobijado a grupos rebeldes opositores en tiempos de Gadafi[19] y Al Bashir[20] respectivamente. Y también lo han sido con la República Centroafricana a raíz de los enfrentamientos entre los seleka y los antibalaka en 2014. Tropas chadianas participaron en las misiones de estabilización de la MISCA de la ONU, de donde se retiraron tras las acusaciones de abusos contra la población

[15] BANCO MUNDIAL. «Chad». Disponible en: https://datos.bancomundial.org/pais/chad?view=chart
[16] UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). «Human Development Insights». Disponible en: https://hdr.undp.org/data-center/country-insights#/ranks
[17] UNITED NATIONS. «Chad». Disponible en: http://data.un.org/en/iso/td.html
[18] HMONG.ES. «Datos étnicos en Chad». Disponible en: https://hmong.es/wiki/Ethnic_groups_in_Chad
[19] Recordemos la guerra de los Toyota, cuando en enero de 1987 fuerzas chadianas con vehículos *pickup* fuertemente armados aniquilaron a un campamento libio acantonado en la franja de Azou.
[20] El último episodio ocurrió en 2008, cuando rebeldes apoyados por Sudán llegaron a las proximidades del palacio presidencial y fueron repelidos por fuerzas bajo el mando del propio Déby.

civil[21]. El grupo yihadista Boko Haram, originario del noreste de Nigeria y fiel al Dáesh[22], sigue representado una amenaza constante a la seguridad en el entorno del lago Chad, cuádruple frontera entre este país, Nigeria, Níger y Camerún. No obstante, durante los primeros años de las acciones del grupo, Nigeria puso en entredicho la actitud de Yamena contra él[23]. El Estado Islámico en la Provincia de África Occidental (ISWAP)[24], escisión del anterior, ha continuado con su estrategia de terror en el entorno del lago Chad.

Esta conflictividad permanente ha contribuido a forjar unas fuerzas armadas potentes y eficaces, que además han contribuido a la buena reputación del país en su compromiso como mediador regional. No obstante, existen puntos oscuros en el comportamiento de las tropas regulares chadianas con la población civil que no conviene olvidar, por lo demás, frecuentes en otros países de la región. No hay duda de que las Fuerzas Armadas de Chad jugaron un papel determinante en 2013 cuando apoyaron a Francia durante el desarrollo de la operación Serval en Mali, país donde siguen formando parte de la MINUSMA, así como también siguen formando parte de la Fuerza Multinacional Conjunta que combate a Boko Haram en el lago Chad y de la Fuerza del G5 Sahel, con apoyo de la UE.

Otro proceso electoral de dudosa legitimidad en Chad

Desde su llegada al poder, el presidente Déby se fue aferrando a él de un modo u otro. En 2005 aprobó una reforma de la Constitución en la que eliminaba la limitación a dos mandatos presidenciales de seis años, lo que permitió su reelección. En mayo de 2018

[21] JEUNE AFRIQUE y DUHEM, Vincent. «Centrafrique: le Tchad retire son contingent de la Misca», *Jeune Afrique.* 3 de abril de 2015. Disponible en: http://www.jeuneafrique.com/164582/archives-thematique/centrafrique-le-tchad-retire-son-contingent-de-la-misca/

[22] MONDE.FR, AFP y REUTERS. «Le chef de Boko Haram prête allégeance à l'Etat islamique», *Le Monde.* 8 de abril de 2015. Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/03/07/nigeria-le-chef-de-boko-haram-prete-allegeance-a-l-etat-islamique_4589461_3212.html

[23] RIGAUD, Christophe.«Tchad: Idriss Déby et boko haram, liaisons dangereuses?», *Afrikarabia.* 26 de mayo de 2014. Disponible en: http://afrikarabia.com/wordpress/idriss-deby-et-boko-haram-liaisons-dangereuses/

[24] ECHEVERRÍA, Carlos. «Consecuencias de la enésima escisión de Boko Haram para el futuro del grupo terrorista» (Documento de Investigación, n.º 3). IEEE, 2017. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2017/DIEEEINV03-2017_Escision_BokoHaram_CEcheverria.pdf

logró aprobar una cuarta Constitución[25] —la primera se aprobó en 1996 y la tercera en 2013— donde se reinstauraba la limitación a dos mandatos (artículo 66), lo cual posibilitó que se presentara a un sexto mandado, que le habría permitido permanecer en el poder hasta 2033.

Justificado por su firme lucha contra Boko Haram, el nombramiento de Déby como mariscal[26] en agosto de 2020, coincidiendo con el sesenta aniversario de la independencia del país, fue un paso más en su afianzamiento en el poder. Las elecciones presidenciales de 2016 no estuvieron libres de graves polémicas[27]. Las últimas elecciones presidenciales, convocadas para el 11 de abril de 2021, encontraron una gran oposición desde su convocatoria, cuando Déby anunció su candidatura. En los meses previos a las elecciones, las pocas manifestaciones que se celebraron fueron rápida y contundentemente sofocadas por las fuerzas de seguridad. Dichas manifestaciones culminaron con el asalto a la residencia del opositor, antiguo líder rebelde y primo del propio Déby, Yaya Dillo. Este asalto tuvo como resultado dos fallecidos, incluida la madre de Dillo, lo que traería consecuencias futuras. De las diecisiete candidaturas propuestas, tan solo diez fueron aprobadas por la Corte Constitucional. Las tres principales renunciaron, haciendo un llamamiento al boicot[28]. Finalmente, fueron seis los opositores a Déby en las elecciones[29].

La mayoría de las declaraciones de la oposición hacían referencia al abuso de posición de Déby, a la militarización del ambiente político del país y a la falta de credibilidad y transparencia del proceso electoral. Como era de esperar, la Comisión Nacional Electoral Independiente (CENI) dio el visto bueno al proceso. Según sus datos, la participación fue del 64,81 por ciento del electorado de siete millones de chadianos que fue convocado a

[25] REPUBLIQUE DU TCHAD. «La Constitution de la république du Tchad promulguée le 4 mai 2018». Disponible en: http://www.laltdh.org/pdf/constution_tchad.pdf
[26] BBC NEWS AFRIQUE. «Idriss Déby, le président tchadien, est devenu officiellement maréchal». 11 de agosto de 2020. Disponible en: https://www.bbc.com/afrique/region-53737885
[27] GALLEGO GORDÓN, Alberto. «Las recientes elecciones en la República del Chad: ¿factor de estabilización en el Sahel?» (Documento de Opinión, n.º 63). IEEE, 2016. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO63-2016_Elecciones_CHAD_A.GallegoGordon.pdf
[28] EUROPA PRESS. «Dos importantes opositores de Chad destacan que el llamamiento al boicot electoral tuvo un gran seguimiento». 12 de abril de 2021. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-dos-importantes-opositores-chad-destacan-llamamiento-boicot-electoral-tuvo-gran-seguimiento-20210412094908.html
[29] NIÉBÉDÉ, Vincent. «Présidentielle au Tchad: ¿qui se présente, qui boycotte et pourquoi?». BBC News Afrique, 2 de abril de 2021. Disponible en: https://www.bbc.com/afrique/region-55788417

las urnas. El resultado final del escrutinio dio una victoria aplastante a Idriss Déby, con un 79,32 por ciento de los votos, seguido a gran distancia por Albert Pahimi Padacké, con apenas un 10,32 por ciento. Lydie Beassemda logró un 3,16 por ciento y el resto de los candidatos estuvo por debajo del 2 por ciento[30].

Todo esto ocurría a la par que las fuerzas rebeldes del Front pour l'Alternance et la Concorde au Tchad (FACT), afianzadas en el sur de Libia, se adentraban en el país por la región norteña de Tibesti y marchaban hacia la capital el mismo día de las elecciones presidenciales, el 11 de abril de 2021.

Muerte y relevo de Idriss Déby Itno

Con la emoción de su reciente reelección, Idriss Déby Itno decidió visitar a sus tropas en el norte del país. Según la versión oficial, el presidente Déby fue muerto en combate liderando a su ejército contra fuerzas rebeldes, lo que no sería de extrañar en un militar curtido en numerosas batallas. Quizá su nombramiento como mariscal lo empujó a tratar de emular sus hazañas bélicas pasadas, recurrir a sus dotes de liderazgo como guerrero y servir de estímulo moral a sus tropas, que no dudó en dirigir contra una columna de insurgentes del FACT[31].

El portavoz de las Fuerzas Armadas chadianas, Azem Bernandoa, realizó el anuncio oficial del fallecimiento mediante la lectura de un comunicado en televisión:

> «El presidente de la República, jefe del Estado, jefe supremo de las Fuerzas Armadas, Idriss Déby Itno, acaba de dar su último aliento en defensa de la integridad territorial en el campo de batalla. Es con una profunda amargura que anunciamos al pueblo chadiano la muerte, el martes 20 de abril de 2021, del mariscal de Chad Idriss Déby Itno».

Tras esta declaración, el portavoz hizo un llamamiento al diálogo y a la paz para continuar construyendo juntos el país: «El Consejo Militar de Transición asegura al pueblo

[30] EUROPA PRESS. «El presidente de Chad logra un sexto mandato entre protestas de la oposición y ante una ofensiva rebelde». 20 de abril de 2021. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-presidente-chad-idriss-deby-gana-sexto-mandato-protestas-oposicion-20210420004247.html

[31] KHADY LO, Ndèye. «Idriss Déby Itno, l'homme qui voulait vaincre les djihadistes dans le Sahel». BBC News Afrique, 23 de abril de 2021. Disponible en: https://www.bbc.com/afrique/region-55985993

chadiano que todas las disposiciones serán tomadas para garantizar la paz, la seguridad y el orden republicano». También anunció que el hijo de Idriss Déby Itno, Mahamat Idriss Déby Itno, asumiría el puesto de presidente interino como general de cuatro estrellas y que este lideraría el Consejo Militar de Transición (CMT), integrado por quince generales, con el compromiso de llevar a cabo una transición democrática y de convocar elecciones presidenciales tras un periodo de dieciocho meses.

Según un oficial francés presente durante los hechos, de cuya versión se han hecho eco informes de los servicios de inteligencia y diversos autores[32], la muerte de Déby podría haber sido perpetrada por un general chadiano en el puesto de mando durante la campaña contra el FACT. Este general, supuestamente, era sobrino de la madre del opositor Yaya Dillo, fallecida durante el asalto al domicilio de este último por parte de las fuerzas del orden.

En 2016, el FACT surgió como una escisión de la Unión de Fuerzas por la Democracia y el Desarrollo (UFDD), coalición de grupos fundada por el general Mahamat Nouri, antiguo ministro de Defensa de Idriss Déby. La deriva autocrática de Déby hizo que muchos de sus antiguos colaboradores y parte de la población descontenta de la etnia tubu se refugiaran en el sur de Libia, zona controlada todavía por el general Jalifa Haftar, opositor del Gobierno de Trípoli reconocido internacionalmente. En esta región el FACT también ha tenido oportunidad de forjarse en la lucha contra la franquicia local del Estado Islámico y el propio Ejército Nacional Libio[33]. El FACT, el grupo más activo de los últimos años, está liderado por Mahamat Mahdi Ali, antiguo funcionario público de Chad, exiliado durante años en Francia y activista del Partido Socialista en este último país. Las desavenencias entre las principales figuras del FACT provocaron una nueva escisión, que desembocó en la formación del Consejo del Mando Militar por la Salud de la República (CCSMR). Esta fractura y las acciones de las fuerzas chadianas contra las bases del FACT al sur de Libia desde finales de 2021 han debilitado al grupo. No obstante, todavía mantiene una suficiente fuerza como para seguir combatiendo.

[32] SCHEELE, Judith. «Chad after Idriss Déby». *Current History,* vol 121, n.º 835. Mayo de 2022, p. 173. Disponible en: https://online.ucpress.edu/currenthistory/article/121/835/170/124576/Chad-after-Idriss-Deby

[33] PENCI, Ariel. «¿Qué está sucediendo en Chad?», *Relaciónate y punto.* 26 de mayo de 2022. Disponible en: https://relacionateypunto.com/que-esta-sucediendo-en-chad/

Las declaraciones institucionales de los principales organismos internacionales —la Unión Europea, la Unión Africana, la ONU y EE. UU.— tampoco se hicieron esperar: lamentaban la muerte del presidente, loaban su decidida lucha contra el terrorismo yihadista y hacían un llamamiento a la estabilidad del país. No obstante, de manera implícita casi todos condenaron la toma irregular del poder por parte de los militares[34]. Particularmente importante fue la posición inicial de Francia. Fiel a sus antecedentes, adoptó lo que se podría definir como una actitud entre la cautela y cierta connivencia con la nueva situación política. El presidente Macron, en un comunicado, expresó sus condolencias, su confianza en la «estabilidad» de Chad y confirmó su asistencia a los funerales tras la invitación oficial.

Chad después de Idriss Déby Itno

Habiendo fijado el CMT el periodo de «transición» en dieciocho meses (octubre de 2022), en sus primeros comunicados, el general Mahamat anunció que su principal cometido sería llevar a buen término un «Diálogo Nacional Inclusivo», que sería precedido por un diálogo con los grupos militares. Inicialmente previstas para finales de 2021, hasta el 20 de agosto de ese año no comenzaron las reuniones del foro conocido como Diálogo Nacional Inclusivo y Soberano (DNIS), que llegó a reunir a unos mil cuatrocientos representantes de todo tipo de filiaciones políticas y sindicales, a miembros de la sociedad civil, religiosos, círculos tradicionales e incluso a algunos grupos rebeldes[35]. No obstante, hubo ausencias destacadas como las del FACT, el Partido de los Transformadores y el colectivo Wakit Tama.

Si bien es cierto que hubo una gran libertad de expresión en el desarrollo de las conversaciones, uno de los puntos controvertidos fue que tanto la presidencia como algunos comités estaban liderados por personas afines al régimen —hasta un total de mil doscientos representantes del MPS—, lo que puso en duda su neutralidad y credibilidad. Una vez iniciado el proceso de diálogo, también fueron notorios los

[34] EUROPA PRESS. «Francia y la UE apelan a la "estabilidad" en Chad tras el fallecimiento del presidente». 20 de abril de 2021. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-francia-ue-apelan-estabilidad-chad-fallecimiento-presidente-20210420174204.html

[35] YAMINGUÉ, Bétinbaye, REMADJI, Hoinathy y BABOUH TIH-KWADA, Elisabeth. «Chad's National Dialogue Concludes Amid Uncertainties for the Transition». United States Institute of Peace, 12 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.usip.org/publications/2022/10/chads-national-dialogue-concludes-amid-uncertainties-transition

abandonos, entre los cuales destacan el de la Iglesia católica, los de algunas asociaciones profesionales (como la de abogados) y el del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Una de las decisiones que más críticas levantó fue la autorización concedida a Mahamat Déby para que se pudiera presentar como candidato a las elecciones presidenciales, en contra de lo exigido por parte de la oposición. No fue menos criticada la extensión del periodo de transición hasta un total de veinticuatro meses, en contraposición a los dieciocho estipulados inicialmente. Las reacciones de la oposición, incluidos los grupos rebeldes, no se hicieron esperar. En sus declaraciones, el político y científico Evariste Ngarlem advirtió del rechazo no solo de la sociedad civil, sino también de la Unión Africana, la Unión Europea y Estados Unidos[36].

No cabe duda de que el DNIS suponía un gran paso adelante en la futura y deseada estabilidad de Chad, y el término «inclusión» podía resultar muy adecuado para este proceso. Sin embargo, la experiencia previa aconsejaba prudencia. El 20 de octubre de 2022, ante el evidente incumplimiento del plazo de dieciocho meses previsto para finalizar el periodo de transición hacia unas elecciones libres, las manifestaciones de la población no se hicieron esperar. Fueron prohibidas y violentamente reprimidas por las fuerzas de seguridad con fuego real, lo que provocó decenas de fallecidos, heridos y miles de detenidos. A pesar de la connivencia de la comunidad internacional con el régimen militar desde el inicio, el rechazo al uso indiscriminado de armas contra civiles ha sido unánime[37].

El primer ministro Kedzabo denunció la presencia de jóvenes armados e instruidos militarmente y el propio general Mahamat una supuesta insurrección para sumir al país en el caos con el apoyo de grupos terroristas y de potencias extranjeras. Especialmente

[36] CHURM, Philip Andrew. «Chad extends transition for elections, agrees for Deby to stay». Africa News, 3 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.africanews.com/2022/10/02/chad-extends-transition-for-elections-and-agrees-for-deby-to-stay-on/

[37] NARANJO, José. «El empeño de Déby por seguir en el poder hace descarrilar la transición democrática en Chad», *El País*. 5 de noviembre de 2022. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2022-11-05/el-empeno-de-deby-por-seguir-en-el-poder-hace-descarrilar-la-transicion-democratica-en-chad.html

significativo fue el comunicado en el que Francia denunciaba la violencia y rechazaba cualquier implicación en las protestas[38].

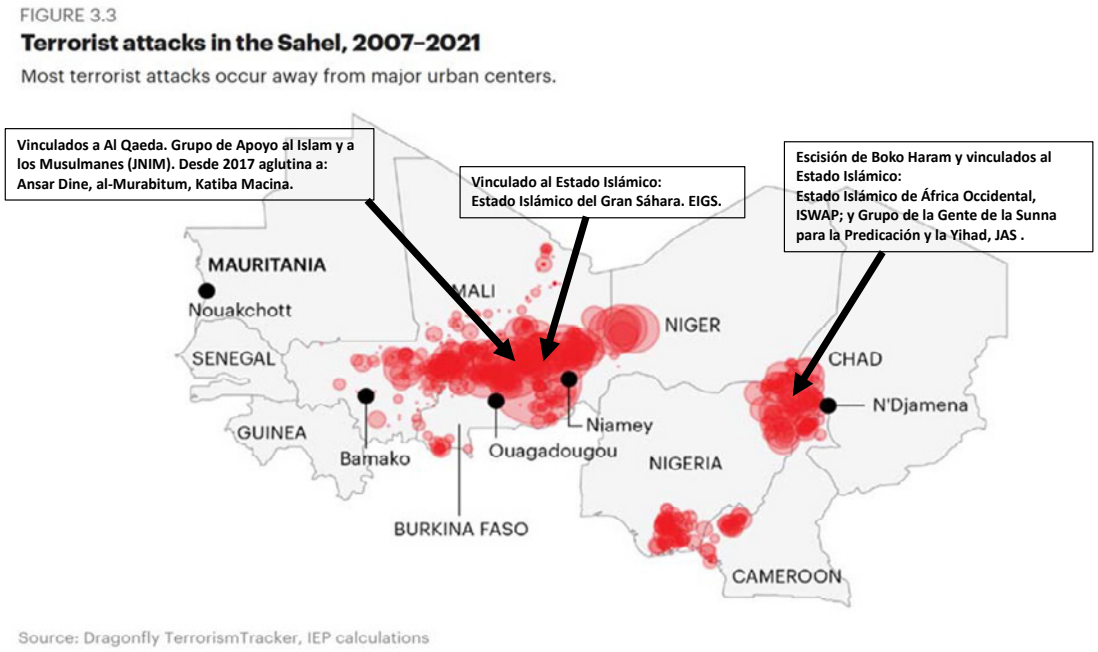


Figura 1. Ubicación de los principales ataques terroristas desde 2007 hasta 2021 en el Sahel occidental, con indicación genérica de los principales grupos yihadistas
El tamaño del círculo indica el número relativo de víctimas. Destaca claramente el entorno de la triple frontera entre Burkina Faso, Mali y Níger. Igualmente, destacan el entorno del lago Chad y el sur de Nigeria.
Fuente: Elaboración propia a partir de *Global Terrorist Index 2022* (IEP, marzo de 2022, p. 48. Disponible en: https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/03/GTI-2022-web.pdf).

Esencial sigue siendo la tutela de Francia. A pesar del abandono por parte de sus efectivos de Mali —país esencial en la lucha contra el terrorismo— y recientemente de Burkina Faso, la antigua metrópoli mantiene su apoyo a la Fuerza G5 Sahel, con efectivos de Barkhane[39] en Chad y Níger. Igualmente, su presencia permanente se mantiene en Costa de Marfil y Senegal[40].

[38] FRANCE DIPLOMATIE. «Tchad - Déclaration de la porte-parole sur les violences survenues dans le pays». 20 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/tchad/evenements/article/tchad-declaration-de-la-porte-parole-sur-les-violences-survenues-dans-le-pays
[39] El cuartel general de la operación Barkhane está en la Base Aérea 172, próxima a la capital chadiana, desde donde se dirigen las operaciones en coordinación con la Fuerza G5 Sahel, la Fuerza Multinacional Mixta y MINUSMA.
[40] NÚÑEZ, Jesús A. «La retirada francesa de Mali muestra el fracaso de su visión para el Sahel», *elDiario.es.* 24 de agosto de 2022. Disponible en: https://www.eldiario.es/internacional/retirada-francesa-mali-muestra-fracaso-vision-sahel_129_9264223.html

La asistencia del presidente Macron, acompañado de su ministro de Exteriores, Jean-Yves Le Drian, a los funerales de Idriss Déby no deja dudas de si se mantendrá el compromiso con el país. Así, el presidente Francés expresó: «Francia no dejará jamás que nadie, ni hoy ni mañana, ponga en cuestión la estabilidad y la integridad de Chad». No obstante, Macron también recalcó que el CMT ha de mantener su compromiso de culminar el proceso de transición promoviendo «la estabilidad, la inclusión, el diálogo y la transición democrática»[41].

Conclusiones

El fallecido Idriss Déby Itno accedió a la presidencia de Chad tras un golpe de Estado contra su predecesor Hissène Habré en diciembre de 1990 y permaneció durante más de tres décadas en el poder al frente de un régimen autocrático. Logró contener tanto a los opositores como las sucesivas amenazas internas de los grupos rebeldes, todo ello mediante la manipulación de los diferentes procesos electorales y la represión sistemática de cualquier tipo de oposición. Curtido en múltiples combates, el presidente Déby demostró una firme determinación contra los grupos yihadistas, lo que, a pesar de su carácter autocrático, le valió el reconocimiento de la comunidad internacional.

Tras su muerte en el marco de operaciones de combate, se instauró un régimen militar liderado por su hijo Mahamat Idriss Déby. Aunque este es ilegal constitucionalmente y la comunidad internacional lo ha aceptado con reservas, ha logrado mantener una débil estabilidad en el país. Los nuevos gobernantes iniciaron un proceso de transición en un primer momento esperanzador, pues se trató de integrar a los múltiples grupos y facciones políticas y sociales que configuran el país. Sin embargo, las esperanzas se van desvaneciendo al haberse cumplido el plazo previsto sin que se haya producido variación alguna y al haberse recurrido a los antiguos métodos represivos durante las protestas de la población.

Mantener la estabilidad de Chad es esencial para contener el peligro provocado por los grupos yihadistas y los regímenes dictatoriales militares que se han instalado en varios países del entorno (Burkina Faso y Mali, en particular). Sin embargo, esa estabilidad no

[41] VAL, Eusebio. «Francia no dejará caer a Chad», *La Vanguardia*. 24 de abril de 2021. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/20210424/7128981/francia-dejara-caer-chad.html

se puede garantizar a cualquier precio, y menos violando sistemáticamente los principios democráticos y derechos humanos básicos. Llegará un momento en que la población se levantará contra la represión, lo que provocará una reacción en cadena y desestabilizará aún más la región. Por tanto, apoyar los procesos de legitimación democrática de los gobiernos regionales, en particular de Chad, debe constituir un firme compromiso para la comunidad internacional en el medio y largo plazo, aun a costa de determinadas concesiones a corto plazo.

La posición de Francia, antigua potencia colonial en la región que ha mantenido una influencia determinante, está en entredicho, por lo que debe definir claramente cuáles son sus intereses y objetivos estratégicos. No en vano, mantiene el cuartel general de la operación Barkhane en Chad y, tras los funerales de Idriss Déby, manifestó su apoyo a la estabilidad del país.

Con los antecedentes descritos, bien se podría justificar que la República del Chad esté llamada a jugar un papel clave en la geopolítica del Sahel, sin olvidar la necesidad imperiosa de ir solucionando los otros conflictos vivos de la región.

*Alberto Gallego Gordón**
Coronel del E.A.E. (R.)
Doctor en Relaciones Internacionales

Documento
Opinión

28/2023 16 de marzo de 2023

Francisco Márquez y de la Rubia *

Seguridad energética: Italia y el Piano Mattei

Seguridad energética: Italia y el Piano Mattei

Resumen:

La política energética de Italia en el Mediterráneo representa un delicado acto de equilibrio entre sus dos principales proveedores de gas, Argelia y Libia. Por un lado, Italia reconoce la importancia de mantener y ampliar en todo lo posible su relación con Argelia, un proveedor fiable y consolidado de gas natural. Por otro lado, intenta aprovechar el vasto potencial energético de Libia, un país con enormes reservas que han quedado en gran medida sin explotar debido al conflicto y la inestabilidad. Estas iniciativas se enmarcan en el llamado Plan Mattei, destinado a la diversificación de los orígenes de los proveedores y a la asunción de un papel principal por parte de Italia como *hub* mediterráneo del gas.

Palabras clave:

Italia, Argelia, Libia, gas, energía, Plan Mattei.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Energy Security: Italy and the "Piano Mattei"

Abstract:

Italy's energy policy in the Mediterranean represents a delicate balancing act between its two main gas suppliers Algeria and Libya. On the one hand, Italy recognises the importance of maintaining and expanding as much as possible its relationship with Algeria, a reliable and established supplier of natural gas. On the other hand, Italy is trying to tap into the vast energy potential of Libya, a country with huge reserves that has gone largely untapped due to conflict and instability. And this is part of the so-called Mattei Plan for the diversification of supplier origins and becoming a leading actor as a Mediterranean gas hub.

Keywords:

Italy; Algeria; Lybia; Gas; Energy; Mattei Plan

Introducción

Italia, como gran importador de energía en Europa, ha estado gestionando con mucho cuidado sus lazos en esta materia con naciones norteafricanas como Argelia y Libia. Ambos países desempeñan un papel crucial para la seguridad energética de Italia al ser sus principales fuentes de importación de gas natural, más del 70 por ciento del total en 2020.

Argelia, socio de Italia desde hace mucho tiempo, se enfrenta a dificultades económicas y a un descenso de la producción energética, lo que ha provocado una reducción de sus exportaciones de gas a Europa. Por otra parte, la inestabilidad política de Libia y el conflicto en curso han afectado tanto a la producción como a sus exportaciones de petróleo. La crisis de Ucrania ha puesto en una situación energética difícil a Italia, que trata ahora de asegurar su suministro energético al tiempo que mantiene buenas relaciones con ambos países y aprovecha el reajuste de las influencias en el Magreb y el Mediterráneo occidental.

Para hacer frente a estos retos, Italia ha recurrido a la diplomacia energética e intenta diversificar sus fuentes de energía. En los últimos años, ha aumentado su inversión en energías renovables y en medidas de eficiencia energética con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y promover la sostenibilidad. Además de sus esfuerzos con los países norteafricanos, Italia ha estado explorando nuevas rutas de importación de energía, como el Corredor Meridional de Gas, para reducir su dependencia de una única fuente de suministro.

En ese marco se inscribe la reciente gira norteafricana de la nueva primera ministra italiana, Giorgia Meloni.

Primera parada: Argelia

A tenor de sus declaraciones públicas, la primera ministra regresó extremadamente satisfecha de su visita a Argel: «Argelia es ya nuestro proveedor de gas más importante y absolutamente estratégico para el abastecimiento energético. Y gracias a las nuevas

asociaciones, desarrollaremos aún más la conexión ya existente entre África e Italia»[1], declaró tras reunirse con el presidente argelino, Abdelmadjid Tebboune.

Gracias a los nuevos acuerdos firmados con el país norteafricano, Italia aspira a ser independiente del suministro de gas ruso en el invierno de 2024-2025[2]. Aún más, el «puente energético» argelino-italiano también será beneficioso para los socios europeos, especialmente Alemania, Austria y Suiza. «Podemos convertirnos en un centro energético para Europa», afirmó Meloni.

Con su visita a Argel, se sientan las bases para la creación del *hub* energético «Puerta de Entrada a Europa», como se ha denominado la alianza en el memorando que firmó con el presidente argelino. Los acuerdos incluyen la identificación de vías para aumentar las exportaciones de energía de Argelia a Italia mediante la construcción de un nuevo gasoducto de 284 kilómetros de largo y una profundidad máxima de 2.880 metros —también para el transporte de hidrógeno—, que conectará el puerto argelino de Koudiet Draouche con la isla de Cerdeña y luego con la ciudad toscana de Piombino, donde se planea su conexión a la red nacional, el tendido de un cable submarino para electricidad y el aumento de la capacidad de producción de gas. A esto se añaden los objetivos de reducir las emisiones de las plantas de producción de hidrocarburos en Argelia y las pérdidas por quema de gas *(gas flaring).* El memorándum prevé iniciativas de eficiencia energética, el desarrollo de energías renovables, la producción de hidrógeno verde y proyectos de captura y almacenamiento de carbono para apoyar al mismo tiempo la seguridad y una transición energética sostenible[3].

[1] EUROPA PRESS. «Meloni reivindica la "importancia estratégica" de Argelia, un "socio fiable"». 23 de enero de 2023. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-meloni-reivindica-importancia-estrategica-argelia-socio-fiable-20230123152739.html

[2] «Due to the conflict in Ukraine, Italy is seeking to improve domestic energy security and expects to become independent of Russian gas by the second half of 2024» (INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION. «Italy - Country Commercial Guide», 26 de noviembre de 2022. Disponible en: https://www.trade.gov/country-commercial-guides/italy-natural-gas-renewable-energy).

[3] ENI. «Eni and Sonatrach sign strategic agreements to accelerate emissions reduction and strengthen energy security». 23 de enero de 2023. Disponible en: https://www.eni.com/en-IT/media/press-release/2023/01/eni-sonatrach-sign-strategic-agreements-accelerate-emissions-reduction.html

Figura 1. Nuevo gaseoducto (en naranja)
Fuente: Medgaz.

Su proximidad a la costa africana dota a Italia de una gran relevancia estratégica para la importación de gas. Ya existe un gasoducto entre Argelia y Sicilia, el Transmed; otro va de Libia a Sicilia; un tercer gasoducto, el Transadriático, transporta gas de Azerbaiyán a Apulia. El año pasado más de 20.000 millones de metros cúbicos de gas fluyeron de Argelia a Italia, más del doble que el año anterior. El notable aumento de las entregas había sido negociado con Argel por el predecesor de Meloni, Mario Draghi[4]. Gracias al nuevo acuerdo de cooperación y a la instalación de modernos compresores, el volumen aumentará hasta 36.000 millones de metros cúbicos en los próximos años. Esta cifra corresponde aproximadamente a la mitad del consumo anual de Italia.

[4] EL PERIÓDICO DE LA ENERGÍA. «Argelia busca ampliar su poder de negociación en el mercado energético». 21 de diciembre de 2022. Disponible en: https://elperiodicodelaenergia.com/argelia-busca-ampliar-poder-negociacion-mercado-energetico/

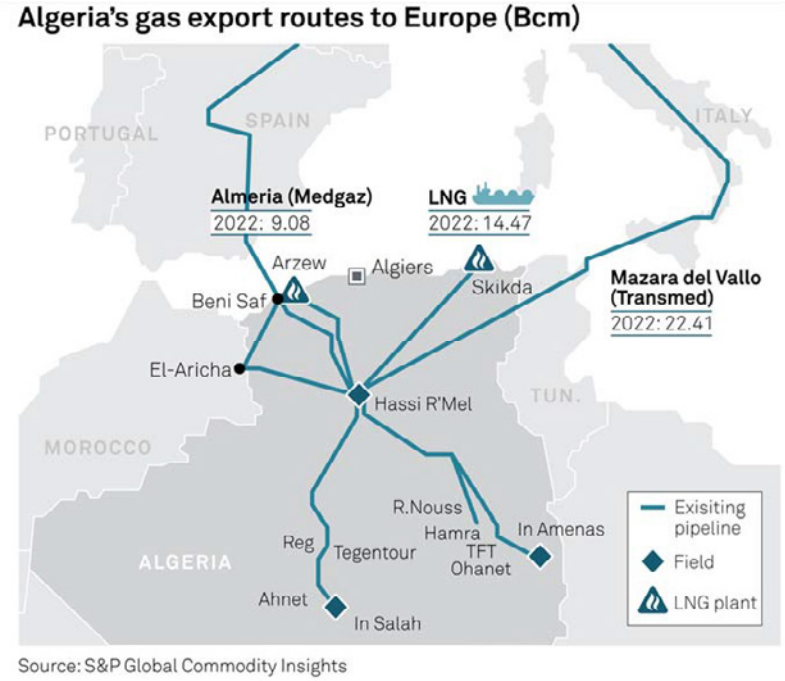


Figura 2. Capacidad de ductos
Fuente: S&P Global Commodity Insights

Además de aumentar la cantidad de gas que circula a través del gasoducto existente, se va a construir un segundo, por el que en el futuro fluirá de Argelia a Italia hidrógeno verde producido en parques solares del Sahara argelino. Así pues, la cooperación con Argelia no solo consiste en aumentar el suministro de gas, sino también, a medio y largo plazo, en transitar de las fuentes de energía fósiles a las neutras en cuanto a emisiones de CO_2. Al mismo tiempo, se aspira a ayudar a la sociedad estatal argelina Sonatrach a minimizar las pérdidas de metano de los yacimientos de gas existentes. Hasta ahora, cantidades considerables del gas extraído escapan a la atmósfera, lo que supone una pérdida económica y es muy perjudicial para el clima (el metano es uno de los gases más contaminantes).

Italia también se mueve más al este y al sur en África, extendiendo sus acuerdos a la cooperación con Egipto y Mozambique: mientras Meloni estaba en Argel, su ministro de Asuntos Exteriores, Antonio Tajani, negociaba un considerable aumento en los volúmenes de gas licuado procedentes del país mediterráneo de África Oriental, en un momento en el que la italiana ENI (Ente Nazionale Idrocarburi) pujaba por conseguir posicionarse en el país frente a otros competidores como la francesa Total. Es

interesante destacar el hecho de que Mozambique espera poner en marcha sus grandes reservas de gas *offshore* a lo largo de este 2023.

El Gobierno Meloni aspira a que el gas fluya pronto a través de Italia en grandes cantidades, de sur a norte. Si todo va según lo previsto, el gas africano y azerbaiyano debería llegar en cantidades tan importantes en un plazo de cinco años y podrían llegar a transferirse 60.000 millones de metros cúbicos al norte de Europa[5]. Para ello, Italia quiere contar con una red mayor de plantas regasificadoras; ya dispone de tres terminales de gas natural licuado y prevé poner en funcionamiento otras dos en Piombino y Rávena en los próximos años[6].

Segunda parada: Libia

Después de visitar Argelia, la primera ministra italiana viajó a Libia para anunciar un gran plan de inversión en las costas del país norteafricano de la italiana ENI y la sociedad estatal libia NOC, de nuevo con el claro objetivo de aumentar la producción de gas y petróleo y su importación a Europa a través de Italia.

De acuerdo a lo manifestado por el director general de NOC, los planes de ambas compañías pasan por invertir unos 8.000 millones de dólares en desarrollar principalmente los dos yacimientos marinos de gas y de petróleo de Libia[7].

Esta inversión sería la mayor para Libia en más de veinticinco años. ENI siempre ha sido uno de los mayores inversores extranjeros en el país y el mayor productor extranjero de gas. Italia es un cliente histórico de Libia y también lo es de Argelia, mucho más incluso después de la caída en desgracia de las empresas españolas a cuenta de la crisis motivada por el cambio de postura del Gobierno con respecto al conflicto del Sahara.

[5] GHILÈS, Francis. «As North African energy links are redrawn, Italy becomes Europe's southern gas hub». CIBOD, Julio de 2022. Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals_cidob/276/as_north_african_energy_links_are_redrawn_italy_becomes_europe_s_southern_gas_hub

[6] «Gas network operator Snam procured three additional FSRUs on a mandate from the government. One will be located in Piombino (expected to start operations in spring 2023), one in Ravenna (expected to start operations in 2024), and one is expected to be in Portovesme, Sardinia» (INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION. *Ibid).*

[7] ENI. «Eni launches a major gas development project in Libya». 28 de enero de 2023. Disponible en: https://www.eni.com/en-IT/media/press-release/2023/01/eni-launches-a-major-gas-development-project-in-libya.html

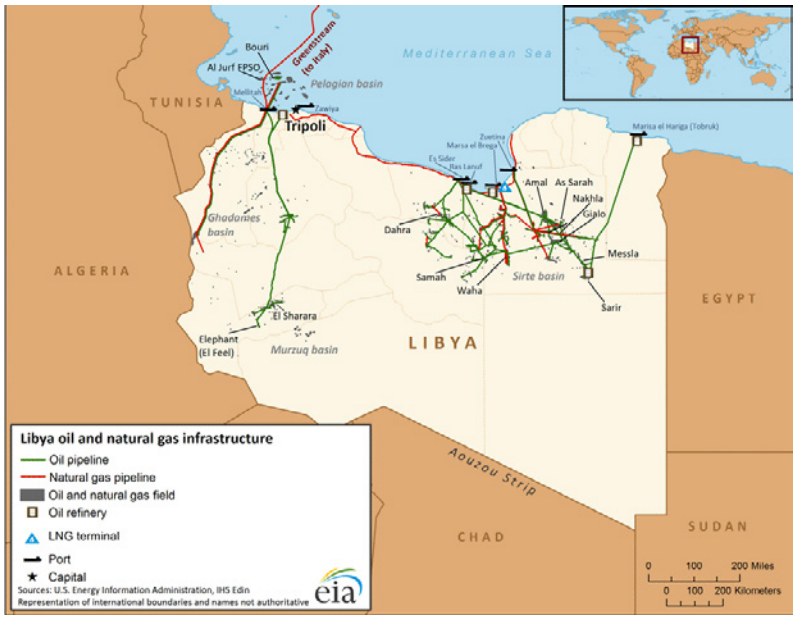


Figura 3. Infraestructuras petrolíferas y de gas natural en Libia
Fuente: Agencia Internacional de la Energía.

De hecho, NOC presenta el nuevo acuerdo con ENI como un claro mensaje a los inversores extranjeros de que Libia es ahora un entorno seguro para las empresas internacionales de petróleo y gas[8] y de que sus recursos podrían ser de gran ayuda no solo para Italia, sino también para Europa, especialmente en su estrategia para diversificar las importaciones de petróleo y gas una vez excluida Rusia. Los libios parecen haber decidido cuál quieren que sea su campeón europeo, aunque es cierto que no excluyen, al menos oficialmente, a otros posibles actores internacionales relevantes como la británica BP, la francesa Total, la española Repsol, la austriaca OMV o la americana ConocoPhillips.

Todas las empresas extranjeras tenían detenidos los desarrollos *offshore* en Libia ante la inestabilidad política de la última década, que los había convertido en insostenibles. Desde la caída del régimen de Gadafi en 2011, el país se ha visto asolado por la guerra civil, con grupos armados enfrentados entre sí, dos gobiernos en paralelo y la

[8] HALABI, Bachar. «Eni signs major gas project deal in Libya». Argus, 29 de enero de 2023. Disponible en: https://www.argusmedia.com/en/news/2414152-eni-signs-major-gas-project-deal-in-libya

interferencia de los intereses de distintos países (Francia, Italia, Turquía, Rusia, Egipto) en el cruento proceso político vivido desde aquella revolución en la nación norteafricana[9].

Figura 4
Fuente: Reuters Graphics.

Hasta diciembre del año pasado, después de conversaciones prolongadas y soterradas con los italianos, el Gobierno de Unidad Nacional (GUN), basado en Trípoli, no levantó la prohibición sobre nuevas exploraciones de petróleo y gas e invitó a las empresas extranjeras a reanudar sus operaciones. Realmente también influía una cuestión de necesidad: las infraestructuras de gas y de petróleo se encontraban en bastante mal estado, debido a los disturbios, la obsolescencia y la insuficiente inversión, y estaban mermando los ingresos de forma insostenible para el Gobierno. Y ello a pesar de que los libios se han venido esforzando por mantener la producción de gas en 42 millones de metros cúbicos al día, de los cuales casi el 60 por ciento se utiliza para generar electricidad para consumo nacional. Alrededor del 25 por ciento es empleado por la industria local, mientras que solo el 15 por ciento restante se destina a la exportación a Italia.

[9] SAVINA, Mario. «Meloni in Libia: maxi accordo energetico e intesa sui migranti». Geopolitica, 30 de enero de 2023. Disponible en: https://www.geopolitica.info/meloni-libia-accordo-energetico-migranti/

El gas se canaliza hasta el complejo de Mellitah, cerca de la frontera con Túnez, desde donde se divide a los yacimientos de Bahr Essalam, el proyecto Wafa y otros yacimientos de la cuenca de Sirte. Posteriormente, viaja a Italia a través de la única infraestructura de exportación de Libia: el Greenstream, que tiene una capacidad de 8 bcm/año (véanse las figuras 3 y 4).

Figura 5
Fuente: Agencia Internacional de la Energía

Sin embargo, la capacidad del Greenstream es baja y ha ido decreciendo debido a la escasa inversión en los últimos años y a las pérdidas de producción causadas por la inestabilidad y el conflicto continuo. En 2022, las exportaciones reales a Italia eran de solo 2,5 bcm[10], muy por debajo de los 3,2 bcm de 2021 o los 4 bcm de 2020. En diciembre de 2022 esas exportaciones de gas se redujeron prácticamente a cero y en enero el CEO

[10] *Bcm, billion cubic meter* ('miles de millones de metros cúbicos').

de NOC, Abdelhad Bengdara, aduciendo necesidades de mantenimiento no programadas en el complejo de Mellitah, decidió reducir de forma unilateral las exportaciones para asegurar el gas para el consumo nacional[11]. Esto obligó a Italia a aumentar las importaciones de gas desde Rusia en enero, que ya eran más de un 15 por ciento superiores a las de diciembre de 2022.

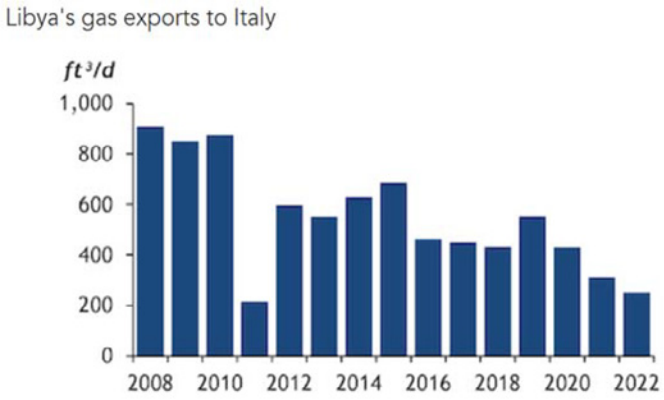


Figura 6. Exportaciones de gas de Libia a Italia
Fuente: Societa Nazionale Metanodotti (SNAM)

Italia se había marcado la fecha 2024-2025 para ser totalmente independiente del gas ruso y estos últimos datos de producción en Libia le hacían presagiar un panorama muy sombrío y complejo para alcanzar esa meta. Parece que fue entonces cuando se decidió a dar el salto adelante en el país y formalizar sus intenciones en esta visita, justo después de su paso por Argelia.

El nuevo contrato de ENI implicará un aumento en la producción del bloque *offshore* NC-41. Se calcula que la puesta en funcionamiento de cada pozo *offshore* cuesta entre 150.000 y 200.000 millones de dólares y NOC no dispone de fondos suficientes para ello. Los intereses de ambos países parecen, por tanto, coincidir en el tiempo. Además, al igual que en Argelia, el acuerdo firmado aspira a maximizar las exportaciones de otros yacimientos y a minimizar la quema de gas.

[11] MOHAREB, Hatem. «Libya Sees More Deals After Eni's $8 Billion Gas Investment». Bloomberg, 27 de enero de 2023. Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-01-27/libya-says-more-deals-to-follow-eni-s-8-billion-gas-investment#xj4y7vzkg

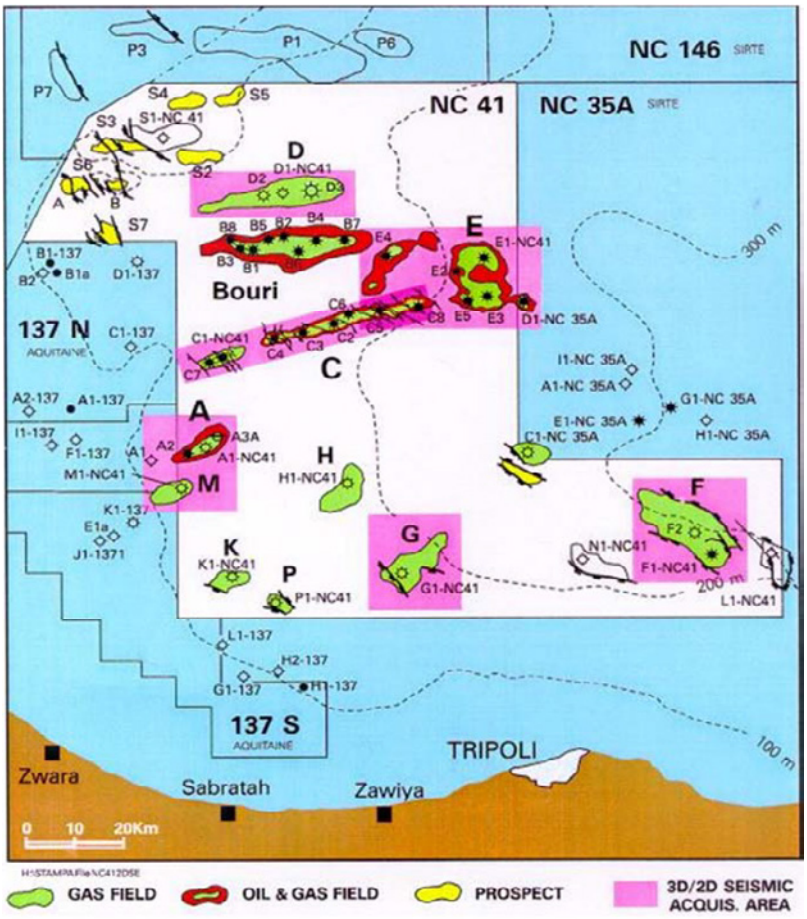


Figura 7
Fuente: *La Stampa.*

Con el acuerdo firmado, ENI da un arriesgado paso adelante comprometiendo en Libia un gran volumen de recursos financieros con el objetivo de acelerar la producción de gas en un corto plazo de tiempo.

La decisión de invertir en la producción de gas *offshore*[12] también está relacionada con el hecho de que, de esta manera, es poco probable que el yacimiento se vea afectado por las disputas entre el Gobierno de Trípoli (GNU, Gobierno de Unidad Nacional, reconocido por la comunidad internacional y apoyado por Turquía) y el Gobierno de Estabilidad Nacional (GNE) de Sirte, dirigido por Fathi Bashagha y sostenido militarmente por el mariscal Haftar. Bashagha, no obstante, ya ha afirmado que el acuerdo con los

[12] ALL AFRICA. «Libya: Italy Inks Gas Deals With Libya's Contested Government». 29 de enero de 2023. Disponible en: https://allafrica.com/stories/202301290068.html

italianos es ilegítimo[13] y esto invita a pensar que su puesta en práctica no transcurrirá a través de un camino sencillo.

Lo cierto es que los últimos cambios en el panorama geopolítico de la siempre complicada situación libia podrían traer más estabilidad. Parece que el general Haftar se distancia del Gobierno de Bashagha (GNE) para buscar una relación más amistosa con el Gobierno de Unidad Nacional de Trípoli. Turquía, un actor muy influyente y con muchos intereses cruzados en el área, está mejorando sus relaciones con Egipto y los Emiratos, lo que se traducirá en una mayor estabilización. Francia parece que no ve con malos ojos esa mayor estabilización del país que permitiría aportar más gas a la necesitada Europa, aun si esto pasara en exclusiva (por ahora) por las manos italianas.

Sin embargo, el camino por recorrer sigue siendo accidentado e impredecible. En última instancia, es una evidencia que la recuperación de la producción de gas y petróleo en Libia solo puede lograrse mediante estabilidad a largo plazo y la inversión continua en el sector.

El Plan Mattei

Para 2024-2025, Italia espera que Libia le suministre 50-70 bcm adicionales de gas que puedan transferirse hacia los aliados europeos necesitados de mayores suministros, como Austria, Alemania, Polonia o Eslovaquia.

La consecución del llamado Plan Mattei transformaría a Italia en la bisagra energética entre África y la UE y dotaría al país de un nuevo perfil en la seguridad dentro de dicho ámbito, vital para el continente. Decía Meloni en una reciente intervención: «El Plan Mattei para África […] es un modelo de cooperación en pie de igualdad para convertir las numerosas crisis en oportunidades potenciales, que es lo que hemos estado haciendo en los últimos tiempos»[14].

[13] CALIK, Aydin. «Libya's oil ministry rejects key NOC-Eni gas deal». Argus, 30 de enero de 2023. Disponible en: https://www.argusmedia.com/en/news/2414356-libyas-oil-ministry-rejects-key-noceni-gas-deal

[14] CAPARELLO, Alessandra. «Piano Mattei per l'Africa: cos'è e cosa prevede», *Wall Street Italia.* 24 de enero de 2023. Disponible en: https://www.wallstreetitalia.com/piano-mattei-per-lafrica-cose-e-cosa-prevede/

El plan, que no es nuevo, sino que ha sido rescatado por el nuevo Gobierno italiano, se ha bautizado en homenaje al fundador de ENI: Enrico Mattei, que quiso garantizar a Italia una empresa energética nacional capaz de satisfacer las necesidades domésticas y fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas a precios inferiores a los de los oligopolios internacionales. En 1953 fundó la compañía tras un largo y agitado debate nacional entre los partidarios de una iniciativa predominantemente privada y los partidarios de una fuerte presencia estatal en la economía.

Italia lleva décadas apostando por el gas e intentando diversificar sus suministradores. Bajo el gobierno de Silvio Berlusconi, se tendió el gasoducto Greenstream (2004). El Gobierno planteó un segundo gasoducto africano: el GALSI, que partiría de Argelia y, a través de Cerdeña, alcanzaría la península italiana. Sin embargo, el proyecto no se llevó a cabo. También durante el mandato de Berlusconi surgió la idea del oleoducto transadriático, que conectaría la bota meridional italiana con Albania y Grecia y, a través del oleoducto transanatolio turco, con Azerbaiyán. Este se construyó entre 2015 y 2020[15].

Figura 8
Fuente: Reuters Graphics.

[15] STRAUB, Dominik.«Italien will Energie-Hub für Europa werden», *Der Standard.* 25 de enero de 2023. Disponible en: https://www.derstandard.at/story/2000142881088/italien-will-energie-hub-fuer-europa-werden

Meloni piensa en un modelo de cooperación sin competencia feroz, «en el que todos los socios deben ser capaces de crecer y mejorar». El plan es desvincularse completamente del gas ruso en dos años y que Italia gradualmente se convierta en el gran centro energético, desde el norte de África hasta el corazón de la Unión Europea[16].

Pero la apuesta italiana en Libia no trata solo de energía. El Gobierno de la primera ministra Meloni intenta utilizar la asociación energética con Libia para estabilizar políticamente el país norteafricano y así controlar los flujos migratorios procedentes de este territorio. Dicha apuesta es tremendamente importante para un Gobierno que se ha distinguido y ha ganado las recientes elecciones con un claro posicionamiento en favor del control férreo de la inmigración procedente del norte de África. Italia aspira a cerrar la ruta libia y a hacer lo mismo con la ruta argelina hacia sus costas. Veremos cómo afecta esto al rediseño de las rutas de inmigración ilegal en el Mediterráneo occidental y oriental, que se han comportado en muchas ocasiones como verdaderos vasos comunicantes[17].

Sin duda Italia se enfrenta a retos complicados a la hora de llevar adelante su estrategia en el norte de África. Los riesgos energéticos siguen siendo el gran desafío europeo e Italia ha decidido apostar fuerte por países como Libia o Argelia, con pleno conocimiento de las arriesgadas implicaciones en materia de seguridad de ambos países y en unos momentos en que España se ve imposibilitada para jugar el papel que históricamente venía desempeñando en el área[18].

[16] TAG 24. «Energia, Italia e il piano Mattei per l'Africa». 2 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.tag24.it/487940-piano-mattei/

[17] SAVINA, Mario. «L'Italia e il Nord Africa tra "Piano Mattei" e dossier migratorio». Geopolitica, 27 de enero de 2023. Disponible en: https://www.geopolitica.info/italia-nord-africa-piano-mattei-dossier-migratorio/

[18] MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO y MINISTERO DELL'AMBIENTE. *Italy's National Energy Strategy 2017.* Disponible en: https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/BROCHURE_ENG_SEN.PDF

Figura 9
Fuente: archivos gráficos de la Società Nazionale Metanodotti (SNAM).

Conclusiones

Italia, uno de los principales consumidores de energía de Europa, depende desde hace tiempo de las importaciones de gas natural de sus vecinos mediterráneos. En los últimos años, la política energética italiana se ha visto sometida a tensiones, ya que el país intenta encontrar un equilibrio con dos de sus principales proveedores de gas, Argelia y Libia.

Argelia, uno de los principales proveedores de gas natural de Europa, ha sido la principal fuente de gas de Italia durante décadas. Sin embargo, con el aumento en Estados Unidos de la producción de gas no convencional *(fracking)* y el declive de la industria gasística argelina, Italia ha tratado de diversificar su cartera energética. En los últimos años, se ha esforzado por estrechar lazos con Libia, un país con vastas reservas energéticas sumido en conflictos desde la Revolución de 2011, que abocó a una guerra civil.

La guerra civil libia ha creado un entorno de seguridad complejo y volátil, que dificulta las operaciones de las empresas internacionales en el país. A pesar de los desafíos, Italia ha seguido persiguiendo sus intereses energéticos en Libia, tratando de aprovechar el potencial sin explotar del país. La compañía energética italiana ENI ha estado a la

vanguardia de estos esfuerzos, trabajando para asegurar su acceso a los recursos energéticos de Libia y establecer una posición en el país.

Al mismo tiempo, Italia ha intentado mantener su relación con Argelia, reconociendo el importante papel de este país como proveedor fiable de gas natural. En los últimos años, el Gobierno italiano ha trabajado para reforzar los lazos económicos con Argelia, incluyendo la firma de acuerdos para aumentar las importaciones de gas y apoyar el desarrollo del sector energético argelino.

La política energética de Italia en el Mediterráneo representa, por tanto, un delicado acto de equilibrio entre sus dos principales proveedores de gas. Por un lado, Italia reconoce la importancia de mantener su relación con Argelia, un proveedor fiable y consolidado de gas natural. Por otro lado, intenta aprovechar el vasto potencial energético de Libia, un país con enormes reservas que han quedado en gran medida sin explotar debido al conflicto y la inestabilidad.

En el caso de Argelia, Italia ha tratado de reforzar su asociación energética, invirtiendo en las infraestructuras energéticas del país y apoyando sus esfuerzos para impulsar la producción de gas.

En el caso de Libia, Italia promueve la estabilidad y ha apoyado sus esfuerzos para reanudar la producción de petróleo. Italia ha sido uno de los principales miembros de la comunidad internacional que ha apoyado el Acuerdo Político Libio, que pretende poner fin al conflicto y restaurar la estabilidad. Italia también se ha comprometido con el Gobierno libio para asegurar sus intereses energéticos y ha pedido la protección de las instalaciones petrolíferas y la reanudación de las exportaciones de petróleo.

La política energética de Italia en el Mediterráneo está, por tanto, determinada por un complejo conjunto de consideraciones geopolíticas, económicas y de seguridad. Queda por ver si Italia será capaz de navegar con éxito por este complejo panorama, pero está claro que la política energética del país desempeña un papel fundamental en la configuración de su futura seguridad energética y prosperidad económica. Y este hecho afectará al resto de las potencias mediterráneas, como, por ejemplo, a España.

En conclusión, la política energética de Italia entraña un delicado acto de equilibrio entre la seguridad de su suministro energético y el fomento de la estabilidad y la cooperación en la región norteafricana. A medida que evolucione el panorama energético, Italia tendrá

que seguir adaptando su estrategia para satisfacer sus necesidades de seguridad energética, manteniendo al mismo tiempo su papel de actor energético responsable y sostenible en la región.

*Francisco Márquez y de la Rubia**
TCOL CGA EO
@FMarquezdlr

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

29/2023 20 de marzo de 2023

David Cuesta Vallina

Mentiras arriesgadas, la importancia del pensamiento crítico

Mentiras arriesgadas, la importancia del pensamiento crítico

Resumen:

Aprender de los desastres o de los errores, pero también de los aciertos. Lo importante es saber aprender y sacar lecciones de utilidad. En este proceso, aparentemente sencillo, corremos el peligro de confiar en exceso en la tecnología o en nosotros mismos y relajarnos, dejarnos llevar. Es lo que ha pasado en la historia reciente, de la que siempre se pueden extraer lecciones para mejorar nuestra mirada al futuro.

El pensamiento crítico, considerado como una necesidad para favorecer ese aprendizaje, permite dudar de las afirmaciones, hacer preguntas, cuestionar «lo que funciona». La utilidad del mítico «siempre se hizo así» está más en duda que nunca si se quiere asegurar la supervivencia, a la vez que el sentido o la eficacia, de cualquier organización.

Palabras clave:

Historia, tecnología, pensamiento, aprendizaje, crítico.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Risky lies, the importance of critical thinking

Abstract:

Learning from disasters, or from mistakes, but also from successes, the important thing is to know how to learn and to extract useful lessons. In could be a simple process, but we can be affected by the influence of different risk, sometimes related with technology. This is what has happened in recent history, from which lessons can always be learned to look, in an effective way, to the future.

Critical thinking, considered as a necessity to increase our learning capacity, allows us to doubt about everything, to ask questions, the objective is to improve our perception, to know about risk and think about learning organisation.

Keywords:

History, technology, thinking, learn, critical.

De la guerra o posible guerra

Década de los ochenta, septiembre de 1983, un militar ruso llamado Stanislav Yevgráfovich Petrov, perteneciente a las Tropas de Defensa Aérea soviéticas, estaba destinado en el centro de mando de la inteligencia militar que se responsabilizaba de la defensa aeroespacial rusa. Su misión era sencilla: alertar de cualquier ataque que detectara el sistema, lo que daría paso al inicio del proceso de reacción, que, por supuesto, incluía la capacidad de contraatacar con armamento nuclear. La situación en ese momento era particularmente tensa: los niveles de alerta habían sido elevados tras el derribo de un avión de pasajeros surcoreano por parte de los rusos que había invadido el espacio aéreo soviético; hubo casi trescientos fallecidos, algunos estadounidenses. La OTAN, por su parte, había iniciado el ejercicio militar Able Archer 83[1], que los servicios de inteligencia soviéticos habían identificado como la preparación de un posible ataque.

Durante un servicio de Petrov, un satélite ruso se activó al detectar un misil balístico intercontinental estadounidense, procedente de la Base de la Fuerza Aérea Malmstrom (Montana). Poco después, aparecieron otros cinco misiles en pantalla, con el mismo origen y dirigidos hacia la URSS. El protocolo se tenía que iniciar. Las previsiones matemáticas indicaban que en veinte minutos la Unión Soviética recibiría un ataque, probablemente nuclear…

Otro escenario, década de los noventa. Se iniciaba una guerra que suponía un nuevo paradigma, inaugurado por los todopoderosos Estados Unidos, con su poder armamentístico y su rol de superpotencia. La guerra del Golfo enfrentaba una fuerza de coalición de treinta y cuatro países contra la República Iraquí, en respuesta a la anexión por parte de esta última del Estado de Kuwait[2]. Se iniciaba la que se conocería como «la madre de todas las batallas»[3], que comenzó con una detallada campaña aérea protagonizada por los cazas F-15E Strike Eagle. Estas aeronaves asumían la difícil misión de destruir los temibles misiles Scud, que Irak había demostrado saber emplear muy bien contra Israel[4]. Uno de los protagonistas de esta guerra tecnológica fue el

[1] WIKIPEDIA. «Able Archer 83». Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Able_Archer_83
[2] WIKIPEDIA. «Guerra del Golfo». Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Guerra_del_Golfo
[3] BBC. «"Mother of all Battles" begins». 17 de enero de 1991. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/january/17/newsid_2530000/2530375.stm
[4] HC HISTORIA CONTEMPORÁNEA. «Iraq lanza 8 misiles SCUD sobre Israel». 17 de enero de 2022. Disponible en: https://hchistoriacontemporanea.com/2022/01/17/efemerides-17-de-enero-de-1991-iraq-lanza-8-misiles-scud-sobre-israel/

llamado navegador Lantim, el cual gozaba de la total confianza de los pilotos, pues su teleobjetivo permitía realizar fotografías infrarrojas de alta resolución a más de 8 kilómetros de distancia. El piloto, siguiendo una secuencia entrenada, cruzaba el desierto, localizaba el objetivo con su cámara de 4,6 millones de dólares y disparaba. «Plataforma Scud destruida» era el mensaje más escuchado y celebrado en los cuarteles generales de la Coalición. Tras la campaña aérea se aseguró que un total de cien plataformas de misiles fueron inutilizadas. Todo estaba saliendo según lo planeado: el poder tecnológico se estaba imponiendo, la campaña terrestre podría empezar en breve.

Del papel y el interés por aprender

Pasaron más de treinta años del primer relato cuando, en 2004, la Association of World Citizens (Asociación de Ciudadanos del Mundo) entregó al teniente coronel Petrov el World Citizen Award. El motivo: «Haber evitado lo que podría haber sido un desastre mundial», el inicio de una guerra nuclear en plena Guerra Fría. En 2006, las Naciones Unidas también lo homenajearon por su acción. La historia representa un extracto del conocido como Incidente del Equinoccio de Otoño, donde nuestro protagonista, a pesar de las alarmas recibidas por el sistema, desconfió de las señales. Convencido de que se trataba de una falsa alarma, pensó y actuó: decidió no seguir el protocolo militar soviético[5]. Cuando le preguntaron por qué no había dado la alerta, contestó: «La gente no empieza una guerra nuclear con solo cinco misiles». Estudios posteriores y las ganas de aprender permitieron saber que aquel día concreto una influencia astronómica y el efecto del sol sobre el satélite habían producido una serie de fallos que activaron la falsa alarma. Por su capacidad de pensar o quizás por su desconfianza en las máquinas, Stanislav Yevgráfovich Petrov se convirtió en un héroe poco conocido a pesar de haber salvado al planeta de una guerra nuclear.

En el segundo caso no fueron necesarios tantos años, ya que se trató de la primera guerra televisada: tras el éxito de la operación Tormenta del Desierto aparecieron muchos protagonistas y diferente documentación. Un estudio concreto, realizado con gente externa (no todos eran pilotos), discrepaba sobre los resultados obtenidos por la

[5] AKSENOV, Pavel. «Stanislav Petrov: The man who may have saved the world». BBC, 26 de septiembre de 2013. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-europe-24280831

campaña aérea, algo resultaba extraño. El estudio, sorprendentemente, concluía que ninguna de las plataformas Scud había sido destruida, cero. «Era como conducir por una autopista mirando a través de una pajita»[6], declaró el comandante general Mike DeCuir, experimentado piloto de cazas. Surgían dudas incluso sobre el aspecto que podía tener una lanzadera de misiles Scud vista a través de la pantalla.

El estudio mostraba que muchos de los objetivos correspondían a señuelos iraquíes de todo tipo. Volar a 640 kilómetros por hora a 6000 metros de altura no facilitaba el trabajo y confiar en una pantalla de 10 centímetros de lado suponía aferrarse a una comodidad demasiado ficticia, a una ilusión de control. Pero no era más que un sesgo autogenerado en la organización: todo podía parecer una plataforma Scud, el sistema solo era preciso si la cámara enfocaba un lugar concreto.

De la necesidad del pensamiento crítico

Situaciones diferentes nos pueden hacer dudar de nuestra manera de pensar, por un lado, y de lo difícil que es conocer la realidad cuando pasa por interpretaciones o informes en un momento determinado, por otro.

Son muchos los esfuerzos que se están haciendo para conocer los entresijos de nuestro cerebro. Muchos piensan que, cuanto más sepamos de nuestra biología, con mayor profundidad comprenderemos cómo pensamos o cómo nos influye, lo que nos ayudaría, entre otras cosas, a mejorar el proceso de aprendizaje. Nuestra biología, nuestras emociones, nuestro entorno pesan muchísimo en cómo entendemos la realidad y esto hace que podamos interpretarla de diferentes maneras, aunque nos esforcemos en relatar lo que vemos, hechos o imágenes.

Para ver la magnitud del problema de la interpretación de la realidad, basta recurrir a la teoría del iceberg de la ignorancia[7] —muy asociada a los niveles de dirección o de mando—, donde se detalla que un escaso 4 por ciento de los problemas de una organización llegan a formar parte del conocimiento de sus niveles más elevados. En el extremo opuesto, los supervisores conocían más del 70 por ciento y los operadores de

[6] GLADWELL, Malcolm. *Lo que vio el perro.* Taurus, 2010, p. 123.
[7] Sidney Yoshida, consultor japonés, desarrolla esta teoría en 1989.

línea el 100 por ciento. Aunque el estudio tiene varias décadas, los efectos de la tecnología, por sí mismos, no han disminuido esta brecha.

El cerebro y la percepción de la realidad están relacionados y tienen un efecto en todos los procesos de aprendizaje en las organizaciones, que se refleja, por ejemplo, en la dificultad para producir informes de calidad, la aspiración de cualquier servicio de inteligencia.

Profundizar sobre estas relaciones y sus efectos nos puede hacer ver las cosas de otra manera o simplemente nos posiciona mejor frente a los entornos de incertidumbre que están por venir. La tendencia a ver los hechos o la historia como una sucesión de acontecimientos lineal, marcada por el efecto de la posteridad, a pensar desde el conocimiento de hoy los hechos de ayer, puede que ya no sea suficiente. Las formas de pensar —el cómo— pueden cambiar si aprendemos a reunir ideas o argumentos para evitar sufrir distorsiones con facilidad. Nos referimos a los llamados sesgos, errores que tenemos de serie. Su conocimiento puede ayudarnos a mejorar el pensamiento crítico y a «aprender a aprender o desaprender» en los tiempos actuales. En palabras de Alvin Toffler: «Los analfabetos del siglo XXI no serán aquellos que no sepan leer ni escribir, sino aquellos que no sepan desaprender».

Cuando el riesgo somos nosotros

«¿Podemos ver la Gran Muralla China desde el espacio?»[8], una pregunta frecuente en conversaciones diversas y que forma parte del espíritu del mítico Trivial Pursuit, el juego de preguntas rápidas culturales que, con simpleza, asociamos a la inteligencia de una persona. Parece que hay un 50 por ciento de probabilidades de contestar afirmativamente —más si lo hacemos inconscientemente o de forma rápida—, pero la realidad es que la muralla no se ve desde el espacio. Con un ancho máximo de 9 metros, es imposible. Este tópico ejemplifica nuestro funcionamiento intuitivo: buscamos una respuesta rápida, analizamos erróneamente la escala y confundimos la longitud, que no es tan relevante aquí, con la anchura, que sí lo es. Y lo hacemos porque sabemos que la muralla es «grande». Forma parte de nuestra naturaleza buscar una explicación simple

[8] SOHR, Olivia. «La Muralla China se ve desde la Luna», *Chequeado.* 3 de diciembre de 2013. Disponible en: https://chequeado.com/mitos-y-enganos/la-muralla-china-se-ve-desde-la-luna/

y atribuir una sola causa a los fenómenos que nos rodean: es la sociedad, son los medios, son las redes… Nuestra naturaleza nos impulsa a creer que las cosas pasan por una sola razón para obtener una solución sencilla y comprensible[9].

Si pensamos en el conjunto, y no solo en la persona, parece que la cosa se complica. No es algo nuevo, el psicólogo Solomon Asch ya demostró en 1951 el efecto de la conformidad sobre los grupos. Organizó equipos pequeños a los que les realizaba una prueba de agudeza visual sencilla: tenían que comparar la longitud de unas líneas paralelas. En realidad, el psicólogo no quería evaluar problemas de visión, sino, más bien, comprobar cómo el «efecto grupo» influye sobre las decisiones. El resultado fue espectacular: cuando todos los participantes en el experimento decían una cosa, el último en dar su opinión, y el único que no estaba compinchado, daba la misma respuesta que el grupo, aunque fuera errónea o tuviera que rectificar cuando no era el último en intervenir. La prueba funcionaba con respuestas claramente erróneas: el 75 por ciento de los participantes cambiaba de opinión para optar por la del grupo. El «efecto grupo», el miedo a ser criticado por ir en contra de todos, es claro. Por ello, en los equipos hay que cuidar o fomentar la posibilidad de encontrar opiniones contrarias. De lo contrario, caeremos en la trampa que nos tiende nuestra propia naturaleza.

Reconocer nuestras limitaciones individuales y aprender a gestionar equipos para evitar sesgos colectivos nos llevaría a otro nivel de entendimiento del entorno y de capacidad de crítica.

Cuando el riesgo es la organización

Cuando se dispone de todas las informaciones o indicadores que nos podrían hacer llegar a una conclusión determinada, y normalmente nos damos cuenta con posterioridad, solemos hablar de un fallo organizativo.

Pearl Harbor es un ejemplo: los indicadores abundaban y eran de calidad, todo apuntaba a un ataque japonés —informes, escuchas, movimientos de unidades...—. Estudios posteriores y lineales concluyeron que las señales se habían dispersado por las diferentes cadenas de inteligencia. En aquel momento ya se habló de problemas de

[9] NOGUERAS, Ramón. *Cómo nos engañamos a nosotros mismos.* Kailas, 2020, p. 49.

comunicación entre el Ejército y la Armada y la capacidad de aprendizaje y el pensamiento crítico originaron la posterior creación, en 1947, de un nuevo cuerpo de inteligencia, la CIA, como órgano único para dirigir la inteligencia y evitar la competitividad entre entidades[10].

No obstante, la cosa se complica en las complejas organizaciones actuales: la CIA volvió a ser cuestionada seriamente tras los sucesos del fatídico 11-S. Los medios y los expertos nos hacían ver que hubiera sido fácil conectar la línea de puntos de los indicios (pasado) y predecir el resultado (futuro). Las teorías se disparaban y no solo afectaban a la CIA, sino también al FBI. Las derivadas del exceso de información en nuestros entornos hacen que la información inútil sea infinitamente más abundante que la útil, lo que complica de forma exponencial la linealidad preconcebida. El conocido como *Informe de Shelby*[11] menciona que en el FBI se recibieron más de sesenta y ocho mil pistas, de las cuales probablemente no serían útiles más que unas cien, las que habrían permitido establecer una secuencia lineal clara que nos hubiera llevado a la predicción.

Otros estudios críticos[12] apuntan en la misma dirección, como el informe de Robert Jervis, que combina la política y la psicología para profundizar en los fracasos de la inteligencia concernientes a la percepción de que el régimen del sah en Irán era seguro y estable en 1978 y a la afirmación de que Irak tenía armas de destrucción masiva activas en 2002. A pesar del aumento de los presupuestos en el área de inteligencia, análisis y prospectivas, los resultados no siempre son representativos. A juicio de Jervis, se produjeron errores por una atención insuficiente a la forma en que se debe recopilar e interpretar la información, por una falta de autoconciencia sobre los factores que llevaron a los juicios y por una cultura organizacional que falló en la investigación de las debilidades y la exploración de alternativas.

Lamentablemente no vivimos en un entorno simple. Tenemos muchas definiciones del siglo XXI y hablan de incertidumbre, volatilidad, caos…, una serie de nombres difíciles de

[10] BBC NEWS MUNDO. «El famoso experimento de David Rosenhan que revolucionó la psiquiatría y resultó estar basado en mentiras». 5 de diciembre de 2020. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-55138869

[11] Informe del 11-S, desclasificado en 2002, del senador Richard Shelby, vicepresidente del Comité para Asuntos de Inteligencia del Senado (Disponible en: https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-107jhrg96166/html/CHRG-107jhrg96166.htm).

[12] JERVIS, Robert. *Why Intelligence Fails* (Cornell Studies in Security Affairs). Cornell University Press, 2011.

entender en su conjunto, cuya combinación rompe el esquema lineal para el que estamos diseñados mentalmente, el cual no encaja con la realidad actual y, por tanto, hace muy complicado reflejar las consecuencias de los hechos en documentos o análisis.

Cuando el riesgo está en el proceso

A principios de la década de 1970, un profesor de Psicología llamado David L. Rosenhan organizó un particular grupo en la Universidad de Stanford: un pintor, un estudiante de posgrado, un pediatra, un psiquiatra, un ama de casa y tres psicólogos. El experimento[13] consistía en que los miembros de ese grupo ingresaran en diferentes hospitales psiquiátricos con un argumento simple: oían voces. Recibieron instrucciones de decir que las voces les eran desconocidas, pero que identificaban palabras como «vacío», «golpe» y «hueco». Tras el ingreso, los pseudopacientes debían ser ellos mismos, comportarse con sinceridad, tal como eran, además de insistir en la idea de que las voces habían desaparecido. Los sujetos fueron hospitalizados, por regla general, durante diecinueve días, aunque uno de ellos estuvo recluido casi dos meses. Rosenhan quiso averiguar si entre el personal hospitalario alguien había descubierto que se trataba de un experimento. No encontró a nadie. En cierto sentido, la prueba de Rosenhan pone de manifiesto el problema que supone dar un diagnóstico o extraer una conclusión ante la presencia de determinados indicadores o información: se trata de un proceso de inteligencia.

Eran los médicos quienes debían alinear los puntos en un ambiente controlado (el hospital) y tenían a la fuente de señales a su disposición (los pacientes). Aunque el proceso podría parecer sencillo, no fueron capaces de llegar a la conclusión prevista. La imaginación de Rosenhan lo llevó a dar otro paso más: fue a un hospital e informó al personal médico de que, en algún momento de los tres próximos meses, podrían recibir a uno o más de esos pseudopacientes. Generó una alerta: los médicos estarían más atentos a las señales y alinearían acontecimientos, podía haber personas cuerdas entre los ingresados. En este segundo experimento, de los 193 pacientes admitidos, 41 fueron identificados por al menos un empleado como cuerdos con casi absoluta seguridad. Lo cierto es que Rosenhan no envió a nadie. Tampoco acertaron.

[13] BBC NEWS MUNDO. *Op. cit.*

El deseo de solucionar un problema de inteligencia aumentado la búsqueda de información e incrementando el nivel de alarma, en este caso, provocó un exceso de diagnósticos que llevaron a generar un nuevo problema, reflejado en el aumento de sus defectos. Los procesos de aprendizaje evolucionan: aportar una solución a un problema del pasado del que hemos aprendido puede crear un nuevo problema. A veces hay que volver atrás para ir adelante: en los ambientes de incertidumbre una secuencia lineal puede sufrir saltos en ambas direcciones. El pensamiento crítico permite adaptarse, aprender más rápidamente y tomar consciencia de esos pasos atrás necesarios (desaprender).

Pensar en las soluciones

El riesgo siempre existe, a veces lo conoceremos y otras veces no, vendrá dado o lo provocaremos. El desarrollo del pensamiento crítico no es fácil. El mundo digital tampoco ayuda, el bombardeo permanente de información en el que vivimos y la cultura de la inmediatez, «la crisis del ahora», condicionan la forma de pensar. El pensamiento crítico no aspira a alcanzar una verdad absoluta —sería demasiado utópico—, pero sí que permite profundizar en prácticas y estrategias que nos capacitan para cuestionar nuestras convicciones, las del equipo o las de las organizaciones.

Quizás sea imposible calcular realmente el riesgo. La teoría de Nassim Taleb plantea que siempre existirán «cisnes negros», debido a la imposibilidad de predecir sucesos raros y de gran trascendencia. Curiosamente, estos sucesos imprevisibles y sorprendentes que perjudican a muchos *a posteriori* nos hacen creer que «casi» los habíamos visto venir, porque los podemos explicar retrospectivamente, cuando han pasado. Volvemos a la historia uniforme y lineal con la que nos sentimos cómodos de forma natural.

Cada manual o empresa tiene su propio enfoque para buscar soluciones y fomentar un pensamiento crítico que permita a la organización mejorar y aprender de forma permanente. Entre las soluciones tradicionales figuran:

- Promover la creatividad y la innovación. Es fácil encontrar referencias a portales o foros específicos donde se comparten ideas sobre alguna temática, como la

Oficina de Innovación de la Armada[14]. Motiva también ver y comprender lo que implica un concurso de innovación[15], como el que el Ejército de Tierra lleva realizando varias ediciones en el ámbito de la logística.

- Desarrollar culturas organizativas que promueven valores, que buscan la colectividad. No hay que dejar de lado la importancia de los valores y, si algo caracteriza al Ejército, es su permanente preocupación por los mismos. Basta con ver la síntesis de su tarjeta de valores[16] para darse cuenta de que la humildad, el esfuerzo y el compañerismo son tenidos en cuenta.
- En la misma línea del fomento de valores, la potenciación de la fortaleza del equipo resulta fundamental. Sabemos que el pensamiento colectivo puede aportar ventajas, pero hay que trabajarlo para evitar problemas como el mencionado «efecto grupo»: impulsar el espíritu colectivo alejándose del individualismo asentado en nuestra sociedad.
- Estar en estado de alerta, entendido como estar atentos a lo que pasan fuera de la organización, en nuestro entorno. A este estado, considerado uno de los seis tipos de atención, incluso se le ha dado un nombre: *arousal*[17]. Aquí también tenemos ejemplos en las Fuerzas Armadas, como las colaboraciones con centros de enseñanza o empresas, que buscan abrir la mente, mejorar el aprendizaje.
- Transparencia organizacional, vista como la necesidad de permitir la crítica tanto interna como externa para aprender de ella. Aquí entran de lleno las relaciones entre el ámbito militar y las universidades, una fuente de aprendizaje fundamental por el alto valor añadido que el mundo académico puede aportar al mundo militar.

[14] EJÉRCITO DE TIERRA. «Acto de entrega de la VIII Edición de los Premios Excelencia en el Mantenimiento e Innovación en el Ámbito de la Logística». 30 de junio de 2022. Disponible en: https://ejercito.defensa.gob.es/eu/noticias/2022/06/9043-entrega-premios-excelencia-innovacion.html

[15] EJÉRCITO DE TIERRA. «Convocatoria de la VIII edición del Premio a la innovación en el ámbito de la logística». 21 de marzo de 2022. Disponible en: Convocatoria de la VIII edición del Premio a la innovación en el ámbito de la logística - Spanish army (defensa.gob.es)

[16] EJÉRCITO DE TIERRA. «Una tarjeta con mucho valor». 24 de abril de 2017. Disponible en: https://ejercito.defensa.gob.es/reportajes/2017/44_tarjeta_valores.html

[17] CUBEIRO, Juan Carlos y GALLARDO, Leonor. *Nadalízate.* Alienta, 2023, cap. 8, p. 2.

Promover el pensamiento crítico o formar a los analistas para que sean selectivos es todo un reto: hay limitaciones tanto en los procesos de inteligencia para mejorar el conocimiento como en la inteligencia propia de las personas y, a su vez, de las organizaciones. Necesitamos estímulos para mejorar, para aprender. Nos resulta fácil justificarnos o autoengañarnos basándonos en informes que confirman nuestras creencias. Además de en los centros específicos dedicados a la investigación o el aprendizaje, en el trabajo una cultura organizativa puede hacer mucho.

En esta línea de búsqueda de soluciones, las organizaciones potencian sus centros de aprendizaje, las lecciones aprendidas, la capacidad crítica, labor que podríamos asociar con el Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC)[18]: un órgano que depende del jefe de la organización (el jefe de Estado Mayor del Ejército, en nuestro caso) y se preocupa por la enseñanza, la evaluación operativa, la investigación, la doctrina, la organización o los materiales, entre otros asuntos, pensando en el futuro y aprendiendo del pasado, lo que conecta con el lema «El conocimiento, nuestro valor».

Las teorías se sucederán. Nuevos conceptos, nuevas herramientas, nuevos gurús aparecerán. Será difícil encontrar una solución definitiva, pero la preocupación por saber obtener beneficios del desorden y del caos conforma una obligación. Ya no basta con querer sobrevivir, la resiliencia pronto se quedará desfasada.

La enseñanza, asociada al aprendizaje, es posiblemente uno de los oficios más complejos. Para los militares también. Y saber aprender de los errores o crisis podrá ser determinante en el futuro, aceptando los riesgos, la guerra lo llevará implícito. La facultad de transmitir el conocimiento aprendido aporta capacidad de adaptación a cualquier organización, y más a las Fuerzas Armadas si lo que buscan es prepararse para la guerra del futuro. A modo de reflexión final, basta aprender de la experiencia:

> «Las academias militares deben centrarse en transmitir las doctrinas morales de siempre y adaptar las formas y procedimientos de la guerra a métodos flexibles que permitan planeamientos muy generales, cambiantes y de muchas alternativas, que puedan adaptarse con rapidez a las opciones diversas que ofrecerá, en la mayoría de los casos no solucionables con decisiones de corte

[18] EJÉRCITO DE TIERRA. «Mando de Adiestramiento y Doctrina». Disponible en: https://ejercito.defensa.gob.es/unidades/Granada/madoc/

académico. Huir de la rigidez y siempre confiar más en el resultado de las decisiones del hombre que en las de los cañones».

*David Cuesta Vallina**
@iDacMac

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

30/2023 21 de marzo de 2023

Irán: la política de mirada hacia el Este entre el aislamiento y la decadencia

*Mohsen-Kamran Vahedi Eyvazi**

Irán: la política de mirada hacia el Este entre el aislamiento y la decadencia

Resumen:

Este artículo de opinión aborda las causas del declive de la República Islámica de Irán, especialmente tras la imposición de sanciones en 2018. Entre otras consecuencias, estas habrían supuesto un aumento de la insatisfacción pública y de los esfuerzos del sistema por preservar la estructura e ideales del régimen.

Los crecientes desafíos que se producen a la sombra de las tensiones con Occidente empujan a Irán hacia las potencias orientales. Así pues, cabe mencionar los acuerdos entre Irán y China o la cercanía de Teherán con Moscú en plena guerra de Ucrania. Sin embargo, no parece que estas medidas puedan constituir una solución definitiva que salve a Irán del aislamiento ni de los serios desafíos multidimensionales que afronta.

Palabras clave:

Irán, República Islámica, sanciones, protestas, Ucrania, Europa, Rusia, China, Estados Unidos, acuerdo nuclear, PAIC, JCPOA.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Iran: The look East policy amid isolation and decay

Abstract:

This piece has addressed the causes of the decline of the Islamic Republic of Iran, especially after the imposition of the sanctions since 2018. This has brought other consequences, such as the increase in public dissatisfaction and protests, and on the other hand the efforts of the regime to preserve its structure and ideals.

The growing challenges that occur at the same time during the tensions with the West, push Iran towards the eastern powers. From this point of view, we can mention to the great agreements between Iran and China, and Tehran's proximity to Moscow in the middle of the war in Ukraine. However, it does not seem that these measures can be a definitive solution to save Iran from isolation and serious multidimensional challenges.

Palabras clave:

Iran, Islamic Republic, sanctions, protests, Ukraine, Europe, Russia, China, United States, Nuclear Agreement, JCPOA

Introducción

La situación en la República Islámica de Irán no se parece a la de años anteriores. El país se enfrenta a cada vez más desafíos internos y externos. El aislamiento internacional y el descontento popular hacia el régimen del líder supremo, Ali Jamenei, se sitúan en niveles sin precedentes. Mientras las presiones internacionales se mantienen y se intensifican, un Estado «homogéneo» y «unánime», del que se han eliminado figuras relativamente moderadas, ha alimentado el pesimismo público sobre el oasis del «reformismo» y no ha ayudado a tomar decisiones contundentes para resolver el puzle del acuerdo nuclear, el también llamado Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC o JCPOA, por sus siglas en inglés)[1]. Todas las circunstancias prueban que la República Islámica se encuentra en un callejón con un horizonte desconocido, lo que la empuja a actuar con las pocas cartas que posee actualmente.

Como era de esperar, las conversaciones nucleares con Estados Unidos bajo el mandato del presidente Joe Biden y con otras potencias, como las de Europa, han fracasado hasta el momento, por lo que las sanciones impuestas desde 2018 se han mantenido en vigor. Las presiones han aumentado tras la venta de drones a Rusia durante la invasión de Ucrania y también a causa de la violenta represión contra los manifestantes en Irán. De manera paralela, las relaciones políticas entre Irán y los Estados europeos se han degradado significativamente en el último año. Considerando las condiciones expuestas, vemos cómo la República Islámica está acelerando un cambio en su equilibrio estratégico escorándose hacia el Este, especialmente hacia China y Rusia.

Panorama actual de las políticas de la República Islámica

Desde 1990, a lo largo del mandato del líder y dictador Ali Jamenei el conjunto de las instituciones superiores del régimen[2] ocasionalmente ha recurrido a corrientes y figuras

[1] El Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) fue firmado por Irán, Estados Unidos, Francia, el Reino Unido, Rusia y China más Alemania y la UE (5+1+UE) en junio del 2015. Dicho acuerdo se debilitó gravemente tras la retirada de Estados Unidos, bajo el mandato del expresidente Donald Trump, en mayo del 2018.

[2] El conjunto de instituciones y factores que forman el estado profundo en Irán, como la oficina de Ali Jamenei, el Consejo de Guardianes de la Constitución y la inteligencia de la Guardia de la Revolución Islámica (Cfr. GOLKAR, Saeid. «There is no hope for political reform led by Iranian moderates». Aljazeera, 5 de septiembre de 2019. Disponible en: https://www.aljazeera.com/opinions/2019/9/5/there-is-no-hope-for-political-reform-led-by-iranian-moderates).

más moderadas —también conocidas como reformistas— para agilizar el diálogo con Occidente. Esta práctica, en el contexto de la República Islámica, ha experimentado altibajos debidos a la rigidez de las macropolíticas del Estado profundo, a los fallos en la flexibilización ante situaciones geopolíticas complejas y a las continuas tensiones con Estados Unidos, a causa de las cuales el poder de la República Islámica se vuelve a contraer[3].

La manipulación de elecciones tiene una larga historia en la República Islámica. El caso más notorio tuvo lugar en 2009, cuando Mirhossein Mousavi fue eliminado en favor del ascenso de Mahmud Ahmadinejad. Aunque la situación en Irán y el mundo no es la misma que en 2009, el ascenso de Ebrahim Raisi a la cabeza del Poder Ejecutivo en 2021 es una señal de una mayor contracción del sistema. La elección del exfiscal, acusado de ejecutar a prisioneros políticos en la década de 1980 —además de carecer de las habilidades necesarias, incluso en comparación con los presidentes anteriores—, no obedecía a otro motivo que el visto bueno de Jamenei, la Guardia de la Revolución Islámica y los intransigentes en su conjunto; se buscaba ascender a un subordinado que no causara «dolores de cabeza» durante los grandes desafíos que se avecinaban.

Cabe destacar que, en el caso de la República Islámica —asumiendo la contradicción de los términos— y el pensamiento de sus líderes, se observa una mezcla de políticas e ideología, lo cual dificulta ofrecer un análisis coherente. Además, el surgimiento de instituciones paralelas y la simultaneidad en la formulación e implementación de la política exterior generan ambigüedades, patentes a la hora de analizar el comportamiento del país. Como señala Hamidreza Azizi, analista especializado en relaciones internacionales:

> «Desde el establecimiento de la República Islámica en 1979, la administración del Ministerio de Relaciones Exteriores nunca ha sido tan irrelevante en el proceso de formulación e implementación de la política exterior de Irán como lo es el día de hoy. Esto es, de hecho, el resultado de una tendencia que comenzó hace unos

[3] FATHOLLAH-NEJAD. Ali y NAENI, Ali. «What explains the decline of Iran's moderates? It's not Trump». Brookings, 15 de junio de 2020. Disponible en: https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/06/15/what-explains-the-decline-of-irans-moderates-its-not-trump

cuatro años, en la que el papel de la Administración en la política exterior ha disminuido a favor de instituciones paralelas»[4].

A medida que estas paradojas se han vuelto más evidentes en los últimos años, ha surgido un debate en la República Islámica sobre la delimitación de la labor de la diplomacia y el campo de influencia militar. La corriente reformista solía hacer hincapié en la adopción de una estrategia equilibrada tanto con China como con Occidente que permitiese el ingreso de Irán en la cadena de valor internacional. Mientras tanto, los principalistas, también denominados fundamentalistas o ultraconservadores, atribuyen la responsabilidad de la situación a la visión «permisiva» y «occidentalista» de las figuras más moderadas y enfatizan que «el desempeño de la diplomacia se centra en gran medida en ejercer la autoridad de la fuerza de campo o la fuerza militar…, lo cual supone la superposición sobre la diplomacia en la política exterior»[5]. Desde el punto de vista de los ultraconservadores, tradicionalmente con un peso predominante en el sistema, la seguridad y la resiliencia para preservar los «valores revolucionarios» deberían ser el tejido del sistema político y de otros ámbitos, como la cooperación o la economía, definidos bajo los mismos conceptos.

El empleo de herramientas de poder fáctico, como la influencia militar y la guerra *proxy,* ha jugado un papel fundamental en la configuración de la política exterior regional y sus consecuencias. Una de las causas de los enfrentamientos geopolíticos en Oriente Medio hay que buscarla en la sonada guerra híbrida entre Irán e Israel. El Estado judío, en este sentido, se ha beneficiado de la política iraní: ha tenido la oportunidad de expandir satisfactoriamente su influencia en Asia Occidental, la región del golfo Pérsico y la zona caucásica y de formar una alianza con una serie de Estados para «extender sus límites» en torno al área geográfica de Irán[6]. Israel, además, sostiene una estrecha relación

[4] AZIZI. Hamidreza. «Iran Looking East: A Shifting Balance of Power in Tehran's Foreign Policy». ISPI, 15 de junio de 2021. Disponible en: https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/iran-looking-east-shifting-balance-power-tehrans-foreign-policy-30863

[5] «¿Por qué el campo es más importante que la diplomacia de Irán?». 11 de mayo de 2021. Disponible en: http://irdiplomacy.ir/fa/news/2002432/چرا-میدان-فراتر-از-دیپلماسی-ایران-است ,

[6] Se puede mencionar el Tratado de Abraham, mediante el cual Israel normalizó sus relaciones con Baréin y los Emiratos Árabes Unidos en 2020. Además, Israel ha expandido su relación estratégica con el Gobierno de Bakú, Azerbaiyán, actualmente en una situación de tensión con Teherán (Cfr. VATANKA, Alex. «Azerbaijan and Israel's encirclement of Iran». MEI@75, 5 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.mei.edu/publications/azerbaijan-and-israels-encirclement-iran).

estratégica con Rusia, que trata de mantener a Irán bajo su radar de influencia y, al mismo tiempo, se opone a que adquiera armas nucleares.

Se ha de asumir que, para la línea dura en posesión el timón del Estado, una marcha atrás en los principios y la «lucha antiimperialista» (en especial, en lo que llaman la «lucha contra el eje Estados Unidos-Israel») supondría un colapso ideológico y sistémico[7]. Este fenómeno evita una reforma tangible en el Estado, y las flexibilizaciones coyunturales no han ayudado a resolver las crisis en las relaciones con la sociedad internacional. Sobre la base de este desafío, Irán ha ido reforzando su política de focalización en el Este, que también puede verse impactada por las sanciones estadounidenses. Ante la necesidad de implementar medidas de seguridad, dados los grandes desafíos por venir, las instituciones de la Cámara Alta que dominan el régimen facilitaron un Gobierno con una mayor afinidad con el núcleo del sistema[8].

La política orientada al Este[9]

Uno de los grandes desafíos externos para la República Islámica ha sido hallar aliados estratégicos importantes y confiables. Con ello, a nivel teórico, Irán conseguiría adquirir cierto nivel de importancia geoestratégica en medio de la crisis y el aislamiento. El expediente nuclear y las perturbaciones geopolíticas han llevado a Irán a buscar posibles aliados políticos y económicos entre las potencias orientales.

Si bien la formulación de la doctrina de orientación hacia el Este tiene sus raíces en las tensiones con Occidente de la década de 2000, por el polémico tema nuclear y las inestabilidades geopolíticas, con el apoyo verbal de Jamenei, la citada doctrina llegó a implementarse con mayor intensidad durante las políticas de «máxima presión» de Estados Unidos, aplicadas desde la llegada al poder del presidente Trump en 2018.

Entre las potencias orientales, China, Rusia y ocasionalmente India se han presentado como opciones para Irán en lo que respecta al establecimiento de alianzas, debido a sus

[7] También lo vemos en asuntos como el protocolo del uso del hiyab para las mujeres, que está siendo manipulado como un símbolo de identidad política.
[8] Las elecciones presidenciales celebradas en junio de 2021 se llevaron a cabo con una participación históricamente baja, inferior al 50 por ciento y con un 13 por ciento de votos inválidos. La razón para ello fue la falta de confianza pública en la legitimidad de las elecciones y en su papel en los cambios fundamentales.
[9] En ingles, *look to East policy* o *the look East approach.*

posiciones en la estructura internacional[10]. Al mismo tiempo, las relaciones estratégicas con China e India no se han librado del efecto de la «máxima presión». Desde 2005, Irán ha seguido avanzando en la adhesión a la Organización de Cooperación de Shanghái, y se espera que esta finalice con su entrada oficial en abril de 2023[11]. Sin embargo, bajo un bloqueo económico, Irán no se beneficiará de convertirse en un aliado geoeconómico y geoestratégico exclusivo para Pekín. Como observa Umud Shokri, consultor de política exterior: «Si bien representa un importante paso simbólico, finalizar la membresía iraní en el Pacto de Shanghái no es una panacea para los desafíos políticos, económicos y de seguridad actuales del país»[12].

Pekín actualmente mantiene importantes interacciones comerciales con las potencias occidentales y a la vez expande sus relaciones con destacados actores de la región, como Arabia Saudí[13]. Por ello, resulta simplista considerar a China una salvaguardia garantizada para la República Islámica. A pesar de haber sido el principal país que desde 2019 ha comprado crudo a Irán, de manera poco transparente, en parte esta transacción se realizaba a cambio de bienes exportados. Hay que tener en cuenta que, por el bloqueo impuesto por el GAFI[14] —más allá de las sanciones estadounidenses—, China se compromete a cumplir las normas internacionales.

Con la vista puesta en el fracaso de las negociaciones nucleares, la Administración de Joe Biden retomará la misión fallida del expresidente Donald Trump para detener por completo la exportación de crudo iraní a China[15]. Después de que hayan transcurrido dos años desde la firma del plan estratégico entre Irán y China, de veinticinco años de duración, no hay perspectivas optimistas para su realización. Se estima que el valor de

---

[10] «La política de mirada hacia el Este e Irán». 16 de agosto de 2016. Disponible en: https://csr.ir/fa/news/ 64/سیاست-نگاه-به-شرق-و-ایران

[11] SHOKRI. Umud. «Iran and the Shanghai Cooperation Organization». Carnegie Endowment for International Peace, 16 de noviembre de 2022. Disponible en: https://carnegieendowment.org/sada/88427 ,

[12] *Idem*

[13] TURAK, Natasha. «Saudi Arabia can "bridge the gap" between the U.S. and China, finance minister says». CNBC, 16 de enero de 2023. Disponible en: https://www.cnbc.com/2023/01/16/saudi-arabia-can-bridge-the-gap-between-the-us-and-china-finance-minister-says-.html ,

[14] El GAFI o Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF, por sus siglas en inglés) ha incluido a Irán en su lista negra de transacción financiera (FATF. «High-Risk Jurisdictions subject to a Call for Action». 21 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Call-for-action-october-2022.html).

[15] SMITH, Grant, WESTIN, David y MOTEVALLI, Golnar. «US to Boost Pressure on China to Stop Importing Iran Oil, Envoy Says». Bloomberg, 23 de enero de 2023. Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-01-23/us-to-press-china-harder-to-stop-importing-iran-oil-envoy-says

la inversión china en Irán durante 2022 ha caído hasta los 185 millones de dólares estadounidenses, cifra muy por debajo de los 400 mil millones de dólares prometidos en el plan estratégico conjunto. Así, se puede afirmar que las relaciones estratégicas con China también dependerán del levantamiento de las sanciones. Esta obstrucción supone una escalada más amplia en la relación con India, que ve imprescindible la proximidad geoestratégica con Irán. Las refinerías indias han optado por suspender la importación de productos petrolíferos y hay serias dudas al respecto de la continuidad de la inversión india en zonas industriales y puertos marítimos de Irán[16], ante el riesgo de que se hayan de afrontar sanciones secundarias.

Desde un punto de vista regional, en el último año el nivel de las interacciones que tradicionalmente permitían a Irán adquirir divisas ha descendido. Afganistán, tras la llegada al poder de los islamistas talibanes, e Irak conforman dos ejemplos a este respecto. En la región de Asia Occidental, la disminución de la influencia de Irán sobre Irak es gradual y determinante. Bagdad desea recuperar su economía mediante un aumento de la exportación de crudo y del flujo de inversión extranjera procedente de Europa, China y los países del golfo Pérsico. A propósito del fracaso de las negociaciones de Viena, Washington está tratando de presionar a Irak para que reduzca los lazos con Irán y se abstenga de pagar las divisas de la exportación de electricidad iraní. Al mismo tiempo, las empresas europeas están aumentando sus inversiones en los complejos energéticos de Irak para reducir la dependencia de la importación de gas y electricidad iraní[17,18].

Al examinar los ejemplos, es evidente que la política de orientación hacia el Este no resultará exitosa bajo las sanciones internacionales. Las dificultades para encontrar un aliado estratégico en mitad del aislamiento han hecho que la República Islámica se acerque esta vez a Moscú, a día de hoy también objeto de sanciones internacionales.

[16] «Viaje de la delegación iraní a India para determinar el funcionamiento del acuerdo de inversión en Chabahar». 22 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.tasnimnews.com/fa/news/1401/09/29/2824407/سفر-هیئت-ایرانی-به-هند-برای-تعیین-تکلیف-قرارداد-بلندمدت-سرمایه-گذاری-در-چابهار

[17] SHAFAQ NEWS. «French President: Iraq should stop depending on Iran». 23 de diciembre de 2022. Disponible en: https://shafaq.com/en/Iraq-News/French-President-Iraq-should-stop-depending-on-Iran ,

[18] FERNÁNDEZ, Enrique. «France and Iraq reach a global strategic corporate alliance», *Atalayar.* 27 de enero de 2023. Disponible en: https://atalayar.com/en/content/france-and-iraq-reach-global-strategic-corporate-alliance

Se estrechan las relaciones entre Teherán y Moscú

Desde 2022 los lazos en el ámbito político y militar entre Irán y Rusia se han fortalecido a causa de la obstrucción de las negociaciones en Viena y la invasión rusa de Ucrania. Ambos países son objeto de sanciones internacionales y tratan de ayudarse. Con la selección de Ebrahim Raisi, las políticas de la República Islámica se han vuelto más prorrusas con vistas a la protección y supervivencia del régimen.

Durante las últimas rondas de las negociaciones de Viena en 2022, el sistema diplomático de Irán mostró pasividad hacia los intereses rusos. Rusia, a pesar de formar parte de la negociación entre Irán y el P4+1 y de haber declarado oficialmente la necesidad de que concluyera el expediente nuclear iraní, no se beneficiaría del levantamiento del embargo económico y petrolero a Irán. Al quedar atrapada por las sanciones, la República Islámica se convertiría en un naipe de Rusia en el juego que la enfrenta con Occidente, lo que además obstaculizaría su entrada en el mercado energético de Europa de cara a la guerra en Ucrania y la crisis energética mundial. Además, según un funcionario ruso, el aislamiento de Irán supondría una oportunidad idónea para invertir en los sectores energéticos del país[19]. En cambio, la República Islámica se beneficiaría de la protección rusa en las organizaciones internacionales y ante las amenazas externas, sobre todo frente a la coalición Estados Unidos-Europa en cuanto respecta a las presiones en materia geopolítica, nuclear y de derechos humanos.

En Irán existe la creencia general —incluso entre exfuncionarios— de que el país está atrapado en un atolladero por adoptar una estrategia equivocada con la venta de drones a Rusia y la satisfacción de los intereses de Moscú pero no del pueblo iraní[20,21]. Como en muchas otras políticas de la República Islámica, en el sistema de asuntos exteriores existen una dualidad y una contradicción: el ministro de Relaciones Exteriores, Hossein Amirabdollahian, ha declarado que la República Islámica se opone a la anexión forzosa de Crimea, Lugansk y Donetsk a Rusia, mientras que la cooperación armamentística con

[19] BBC. «Un funcionario ruso dio la bienvenida a las sanciones nucleares de Irán; "Esta es una oportunidad de 40 mil millones de dólares para Moscú"». 21 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.bbc.com/persian/iran-63353669 ,

[20] «Irán ha entrado en el atolladero de Ucrania». 10 de enero de 2023. Disponible en: http://irdiplomacy.ir/fa/news/2016973/ایران-از-بعد-تبلیغاتی-و-رسانه-ای-وارد-باتلاق-اوکراین-شده-است

[21] «Los rusos se quedaron atrapados en el pantano de Ucrania y también quieren atrapar a Irán». 29 de marzo de 2022. Disponible en: https://eslahatnews.com/روسها-در-باتلاق-اوکراین-گیر-افتادند-میخواهند-ایران-را-هم-بکشانند ,

el Krelim arroja una luz distinta sobre la posición de Teherán[22]. «Si bien la República Islámica toma la preacaución de no condenar de modo explícito la intervención militar de Rusia, sus acciones no han dejado dudas sobre su verdadero apoyo a Moscú»[23].

Tanto Irán como Rusia exportan en gran medida bienes y materiales minerales, lo que socava la justificación de una alianza comercial. Tomando en cuenta la situación de aislamiento, una posible lectura apunta a que Irán y Rusia están aprendiendo cómo esquivar las presiones externas y las sanciones económicas[24], pero en este caso no existiría una simetría en condiciones y beneficios. Por un lado, Rusia se beneficia de involucrar a la República Islámica en el conflicto de Ucrania y de perpetuar el aislamiento de un Irán debilitado y dependiente de Moscú; por otro, también se beneficia de la retirada de Irán de los mercados de productos básicos *(commodities)* y de ocupar su lugar como exportador de algunas de estas materias primas[25].

La posibilidad de obtener nuevas tecnologías y bienes militares es también la razón por la que Irán se inclina hacia China y Rusia, puesto que «son de los pocos países del mundo que, en este campo, alejados del proceso de globalización, tienen como objetivo lograr la máxima autosuficiencia en la industria militar»[26]. Algunos expertos en asuntos militares suponen que, a pesar de que la República Islámica a menudo pretenda poseer cierto poderío militar, se enfrenta a graves debilidades[27]. Con el paso de décadas y el agotamiento y desgaste de la flota aérea de Irán, las autoridades de la República Islámica

[22] BBC. «Amir Abdollahian: no reconocemos la anexión de Crimea, Lugansk y Donetsk a Rusia». 20 de enero de 2023. Disponible en: https://www.bbc.com/persian/articles/c88p9mg3p4ko ,
[23] PAHLAVI, Pierre. «The Origins and Foundations of Iran's "Look East" Policy». Australian Institute of International Affairs, 4 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/the-origins-and-foundations-of-irans-look-east-policy
[24] MOTEVALLI, Golnar y TIRONE, Jonathan. «Russia and Iran are building a trade route that defies sanctions». Bloomberg, 21 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.bloomberg.com/graphics/2022-russia-iran-trade-corridor/#xj4y7vzkg,
[25] NAGRAJ, Aarti. «Iran looks for options as the rial tanks and a foreign currency crunch bites», *Business.* 27 de enero de 2023. Disponible en: https://www.thenationalnews.com/business/economy/2023/01/27/iran-looks-for-options-as-the-rial-tanks-and-a-foreign-currency-crunch-bites
[26] MATTHEWS, Ron. *The Political Economy of Defence.* Cambridge University Press, 2019, p. 13.
[27] MOHAMADI, Hamed. «La República Islámica está inmersa en ilusiones militares y crisis reales». 8 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.dw.com/fa-ir/جمهوری-اسلامی-غرق-در-توهمات-نظامی-و-بحرانهای-واقعی/a-64647196

han solicitado la adquisición de algunos equipamientos militares rusos, entre ellos los aviones de combate Sukhoi-35[28].

Puntos clave sobre las protestas en Irán: causas y consecuencias

Irán afronta agudos problemas económicos y sociales, lo que implica el desencadenamiento de oleadas de protestas en el país. Los recientes disturbios que tuvieron lugar en vísperas de las tensiones con Occidente también han afectado a sus relaciones exteriores.

En septiembre de 2022, el asesinato de Mahsa Amini, ciudadana de la provincia del Kurdistán iraní, a manos de la «policía de la moral» del régimen desencadenó fuertes protestas en el país y a nivel mundial. Si bien la chispa se prendió principalmente como reacción a la violación sistemática de los derechos de los ciudadanos —en especial de las mujeres—, las raíces del problema deben buscarse en una profunda crisis multidimensional, política, social y económica.

El inicio de estas revueltas se debe a que una gran parte de la población no ve una salida institucional para que la gobernanza y las condiciones de vida mejoren. Si bien los disturbios urbanos no fueron suficiente para cambiar el régimen, una encuesta publicada en febrero de 2023 estima que el 81 por ciento de los iraníes estaría a favor de una transformación fundamental[29]. El descontento público deriva de una crisis acumulada y multidimensional, a la vez afectada por las sanciones y el aislamiento. Mohsen Renani, un destacado profesor universitario en Irán, ha advertido en un manuscrito de que la República Islámica ha pasado por tres de las cuatro etapas del colapso —la caída de la eficiencia, la competencia y los símbolos— y de que, como resultado, se sitúa en la última y cuarta etapa: el colapso de estructuras[30]. Mientras los desafíos continúan, el Estado sigue adoptando medidas sociales rígidas[31] para controlar a la población joven y

[28] GALAXIA MILITAR. «Irán confirma la adquisición de 24 cazas Sukhoi Su-35 de Rusia». 16 de enero de 2023. Disponible en: http://galaxiamilitar.es/iran-confirma-la-adquisicion-de-24-cazas-sukhoi-su-35-de-rusia
[29] «Informe de la encuesta "Actitud de los iraníes ante las protestas nacionales"». 4 de febrero de 2023. Disponible en: https://gamaan.org/fa/2023/02/04/protests_survey_persian
[30] «Mohsen Renani: La República Islámica está en la cuarta y última etapa de decadencia». 18 de febrero de 2023. Disponible en: https://iranwire.com/fa/news-1/113938--محسن-رنانی-جمهوری-اسلامی-در-چهارمین-و-آخرین-مرحله-سقوط-است ,
[31] Por ejemplo, podemos mencionar el bloqueo y la censura de internet con el respaldo de la tecnología china. Según los datos del Banco Mundial, en 2021 el 78,6 por ciento de la población de Irán era usuaria

conservar la ideología de la estructura política actual. La obsesión con temas sociales, como el hiyab, y su manipulación como un instrumento de politización (además de su instrumentalización como una norma religioso-cultural) demuestra la fragilidad de esta estructura.

Los indicadores apuntan hacia un declive gradual con la Administración actual, las condiciones sociales, climático-ambientales, económicas, energéticas[32] e hídricas[33]. La fragilidad de la situación interna de Irán tendrá repercusiones a nivel internacional. Basta considerar el ejemplo del oscuro horizonte climático, un motivo para el aumento de las migraciones en el futuro[34].

Los recientes acontecimientos internos pueden dar pistas sobre las relaciones externas. Primero, ha quedado claro que el núcleo conservador, plenipotenciario y autoritario es incapaz de implementar reformas, y no tiene intención de retroceder para no perder poder. Esto puede trascender en las posiciones y las negociaciones sobre diferentes asuntos. Segundo, la inestabilidad social puede aumentar la posibilidad de tensiones geopolíticas. Tercero, la República Islámica, en lugar de aportar soluciones eficaces y concretas, recurre a una mayor securización y atribuye la inestabilidad a factores y causas externas, lo que ha llevado a la detención de varios individuos acusados de espionaje[35]. Estas circunstancias elevan las tensiones con Europa y Estados Unidos.

Las presiones aumentan sobre Irán: el papel de Europa

Durante el mandato del expresidente estadounidense Donald Trump, la confrontación entre Irán y Estados Unidos alcanzó su nivel más alto en las últimas cuatro décadas. La inclusión del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica en la lista de organizaciones

de internet (entre los veinte primeros países del mundo). Para esquivar la censura y acceder a muchos sitios con frecuencia se utilizan herramientas anticensura.

[32] Por ejemplo, la escasez de gas durante el invierno del 2022-2023 por la falta de inversiones. Irán es el segundo país con las mayores reservas de gas comprobadas en el mundo (Cfr. SHAHLA, Arsalan, MOTEVALLI, Golnar y SYKES, Patrick. «Iran's Gas Crisis Adds to Unrest in a Heart of Raisi's Power Base». Bloomberg, 19 de enero de 2023. Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-01-19/iran-gas-crisis-adds-to-protests-in-a-heart-of-raisi-s-power-base).

[33] NUGENT, Ciara. «Iran's Water Crisis Will Make It Harder for the Regime to Regain Control», *Time*. 8 de diciembre de 2022. Disponible en: https://time.com/6239669/iran-protests-water-crisis

[34] KEYNOUSH, Banafsheh. «Iran's growing climate migration crisis». MEI@75, 30 de enero de 2023. Disponible en: https://www.mei.edu/publications/irans-growing-climate-migration-crisis

[35] Desde septiembre de 2022, durante las protestas fueron detenidos varios ciudadanos europeos o con doble nacionalidad que viajaban por Irán.

terroristas del Departamento de Estado y la OFAC y la posterior muerte del general Qasem Soleimani constituyeron un punto de inflexión en este asunto. Sin embargo, la agitación en suelo iraquí no tuvo un impacto considerable sobre las relaciones políticas con Europa por varias razones. Primero, las relaciones transatlánticas se habían visto afectadas bajo el mandato de Trump, lo que empujaba a la UE a tomar iniciativas propias y diferir de las agresivas políticas del expresidente. En segundo lugar, Irán, tras un pacto interno entre facciones, mantuvo una relación proactiva con el grupo del E3 y la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) para seguir limitando el grado de enriquecimiento de uranio. En tercer lugar, entonces el fortalecimiento de las relaciones con Rusia, debido a la amenaza geopolítica que se cernía sobre Europa, no estaba en marcha.

Estos tres factores se desvanecieron en gran medida más adelante, sobre todo a partir de 2022, coincidiendo con el mandato del nuevo presidente estadounidense, Joe Biden, y de Ebrahim Raisi en Irán, bajo el liderazgo de Ali Jamenei. El vaticinio de retomar el PAIC tras la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca no se materializó, en gran medida porque la República Islámica se ha mostrado reacia a realizar más concesiones en sus políticas regionales. Algunos obstáculos en comparación con 2015 fueron la inclusión de la Guardia de la Revolución Islámica en la lista de organizaciones terroristas y la verificación más rígida de las salvaguardias nucleares[36], lo que lleva a la Agencia Internacional de Energía Atómica a exigir más transparencia al respecto de posibles instalaciones nucleares secretas. Aunque el gabinete relativamente moderado de Hasan Rouhani en su momento enfatizó la importancia de una solución más inminente al tema nuclear en medio de las complicaciones globales, las disputas internas entre facciones del Estado impidieron concretar un nuevo plan en 2021[37,38].

Si bien el tema nuclear quedó sin resolver para ser tratado por el Consejo de Seguridad Nacional y nuevos asesores y negociadores, en la práctica un Gobierno con aparente

[36] SIDDIQUI, Sabena. «Will Iran look east if nuclear deal talks fail?», *Al-Monitor*. 14 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.al-monitor.com/originals/2022/05/will-iran-look-east-if-nuclear-deal-talks-fail
[37] «Hasan Rouhani: alcanzar el PAIC era posible un año atrás». 8 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.radiofarda.com/a/iran-s-former-president-rouhani-says-jcpoa-revival-possible-last-year/31840025.html
[38] MIDDLE EAST EYE. «What is preventing the revival of the Iran nuclear deal?». 27 de enero de 2023. Disponible en: https://www.middleeasteye.net/news/iran-nuclear-deal-preventing-revival

rostro de unanimidad optó por resistirse a cambios en las políticas generales del régimen y alimentar la expansión de las tensiones con Occidente.

En Irán, 2022 estuvo marcado por el fracaso de las negociaciones nucleares (en las que Rusia jugó un papel), la ayuda militar a Rusia y las rebeliones contra el régimen. Los paquetes de sanciones de la UE contra altos funcionarios vinculados al desarrollo de drones y abusos de los derechos humanos[39] son una señal importante del deterioro de las relaciones. Asimismo, en enero de 2023, con la motivación y la solicitud de la oposición y de figuras de origen iraní en Europa, el Parlamento Europeo aprobó por mayoría de votos un plan para declarar terrorista al Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica[40], que entraría en vigor tras ser sancionado por el Consejo de Europa. En Gran Bretaña se ha propuesto una iniciativa similar.

Si bien a menudo existe un consenso entre los miembros y políticos de la Unión Europea para aumentar la presión sobre Irán junto con los Estados Unidos, en este momento el objetivo reside en que el comportamiento de Teherán cambie para una mayor eficiencia en las negociaciones. No se espera la implementación de la propuesta mencionada en el Consejo Europeo, pero puede que se use como palanca en futuras negociaciones con Teherán. Según el español Josep Borrell, alto representante de la UE para asuntos exteriores, «faltaría una sentencia judicial para implementar esta medida»[41]. Además, la Unión Europea y Estados Unidos comparten la visión de que el diálogo es la mejor alternativa para evitar que la República Islámica de Irán adquiera armas nucleares[42,43].

[39] EUROPEAN COUNCIL / COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «Iran: EU adopts further restrictive measures against human rights violations».23 de enero de 2023. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/01/23/iran-eu-adopts-further-restrictive-measures-against-human-rights-violations

[40] EUROPEAN PARLIAMENT. «Parliament calls for more sanctions against Iranian regime». 19 de enero de 2023. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230113IPR66652/parliament-calls-for-more-sanctions-against-iranian-regime

[41] AGENCIA EFE. «Borrell señala que hace falta una sentencia judicial para declarar como terrorista a la Guardia Revolucionaria», *Atalayar*. 23 de enero de 2023. Disponible en: https://atalayar.com/content/borrell-senala-que-hace-falta-una-sentencia-judicial-para-declarar-como-terrorista-la

[42] EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. «Foreign Affairs Council: Press remarks by High Representative Josep Borrell after the meeting». 12 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-affairs-council-press-remarks-high-representative-josep-borrell-after-meeting-3_en

[43] HICKEY, Samuel. «Can an interim deal break the Iran nuclear impasse?», *Responsible Statecraft.* 7 de febrero de 2023. Disponible en: https://responsiblestatecraft.org/2023/02/07/can-an-interim-deal-break-the-iran-nuclear-impasse

A medida que los temas aumentan y se vuelven más complejos de cara a una supuesta negociación, resulta difícil presumir que la PAIC 2.0 se alcance en 2023.

Conclusiones

En este artículo de opinión se han analizado los desafíos que la República Islámica de Irán afronta, como las crecientes presiones internacionales y una paulatina marcha hacia el declive multidimensional. Estas circunstancias han empujado a Irán hacia las potencias orientales, particularmente China y Rusia. La intensificación de la relación con Rusia y la toma de medidas pueden interpretarse como un intento de impedir el colapso del régimen. No obstante, esta arma de doble filo podría resultar contraproducente. El consenso contrario a Irán es repercusión de ello.

Por el momento, no hay evidencias de que se vaya a producir un cambio en las macropolíticas de la República Islámica mientras su estructura no se reforme y el modelo actual se mantenga. Las duras y crecientes sanciones también han sido un factor clave en el surgimiento de crisis socioeconómicas y en el aumento de la deslegitimación del sistema y la insatisfacción social. Ante estos desafíos, la línea dura dominante no ha visto otra solución que recurrir a los medios de represión para preservar el *statu quo.*

A pesar de las circunstancias, Occidente no parece haber considerado la posibilidad de un colapso inminente o de un cambio de régimen en Irán. Es probable que próximamente veamos a la Unión Europea coordinarse con Estados Unidos para aumentar la presión política sobre Irán. Uno de los escenarios pasaría por un aumento de las tensiones y la inestabilidad geopolítica, en el que Israel e Irán estarían a uno y otro lado del conflicto. Otro escenario prevé que la coalición entre Estados Unidos y la Unión Europea mantenga la ventana de diálogo con la República Islámica, pues, aunque no conduce a soluciones favorables, impide que Irán adquiera armas nucleares y mantiene las tensiones a un nivel controlado.

*Mohsen-Kamran Vahedi Eyvazi**
Analista en los asuntos de Irán, sus relaciones exteriores
y economía política internacional

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

31/2023 23 de marzo de 2023

Francisco Marín Gutiérrez *

Hacktivismo al servicio del Estado: ciberproxies en Ucrania

Hacktivismo al servicio del Estado: ciberproxies en Ucrania

Resumen:

Las implicaciones internacionales que tiene realizar determinadas acciones hostiles determinan que algunos Estados utilicen personas u organizaciones que ejecuten por delegación las acciones deseadas sin que estos puedan ser considerados directamente responsables. El uso de estos intermediarios, doctrinalmente definidos como *adversarios por delegación*, aunque resulte más conocido el término *proxy*, es habitual en el mundo real y aún más en el ciberespacio.

Se pretende exponer aquí como los Estados, en los enfrentamientos desarrollados en el ámbito del ciberespacio, usan ciberproxies en apoyo de sus fines, en particular, a los denominados grupos hacktivistas.

En definitiva, la utilización de proxies encuentra en el ciberespacio un nuevo y valioso campo de actuación y con este trabajo se quiere prestar especial atención a cómo organizaciones del colectivo hacktivista son empleadas a modo de *adversarios por delegación* para efectuar acciones ofensivas en el ámbito cibernético en beneficio de un Estado, centrándonos en el actual conflicto Rusia-Ucrania, por ser el mejor ejemplo de dicha tendencia.

Palabras clave: Hacktivismo, ciberguerra, guerra por delegación, proxies, Rusia, Ucrania.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Hacktivism at the service of the State: cyber proxies in Ukraine

Abstract:

The international implications of executing certain hostile actions mean that some States use individuals or organisations to carry out the desired actions by delegation without being held directly responsible. The use of such intermediaries, doctrinally defined as surrogates (although the term proxy is better known), is a common practice in the real world and even more in cyberspace.

The purpose of this work is to show how States confronted in cyberspace, use cyber-proxies to support their aims, in particular hacktivist - a term derived from the words "hacker" and "activist" - groups.

To sum up, the use of proxies has found a new and valuable field of action in cyberspace, and this paper aims to pay special attention to how hacktivist organisations are used as adversaries by proxy to carry out offensive actions in the cybernetic domain for the benefit of a State, focusing on the current Russia-Ukraine conflict as the best example of this trend.

Keywords:

Hacktivism, cyberwar, proxy war, proxies, Russia, Ukraine.

Introducción

Durante los últimos años se ha consolidado la tendencia según la cual los Estados llevan a cabo operaciones encubiertas en el ámbito ciberespacial —que abarcan desde el espionaje a las acciones de sabotaje— mediante la utilización de elementos interpuestos o sustitutos (*proxies*). En este sentido, los Estados nación han utilizado cada vez más a los grupos patrióticos o activistas que actúan y se manifiestan en el ciberespacio, y que configuran lo que se conoce como *hacktivismo*. El término fue acuñado en 1994 por Cult of the Dead Cow[1] —grupo de hackers formado en 1984 en Lubbock, Texas—, a partir de las palabras *hacker* y *activismo*, y se define como la realización de ciberataques para promover los objetivos del activismo político o social.

En los últimos doce meses, la guerra entre Rusia y Ucrania ha reconfigurado el panorama de las ciberamenazas, confirmando las tendencias que comenzaron a manifestarse en 2014 durante las primeras fases del conflicto. Entre los cambios más relevantes están la ejecución por parte de uno de los bandos, Rusia, de operaciones ofensivas en el ciberespacio en estrecha coordinación con acciones militares convencionales y, por otro, el significativo incremento de la actividad hacktivista, apoyando ambas partes del conflicto. En este sentido, y para hacernos una idea del nivel de actividad, diremos que se estima en 201 el número de este tipo de grupos activos durante 2022; 117 de los cuales habían apoyado al bando ucraniano, 74 al ruso y 10 estaban sin definir[2]. La guerra en Ucrania se ha convertido así en el mejor y más actual ejemplo de la utilización del hacktivismo por parte de dos Estados en conflicto.

Algunos conceptos: *guerra de sustitutos* y *proxies* en el ciberespacio

Desde hace tiempo es objeto de debate la denominada *guerra de sustitutos* (*surrogate warfare)*, entendida como aquellos casos en los que un Estado utiliza a agentes no identificables con sus fuerzas armadas tradicionales para llevar a cabo acciones bélicas defendiendo sus intereses nacionales en un conflicto. Según estudiosos del tema, en un esfuerzo por minimizar la exposición de las tropas propias a los riesgos operativos de la guerra y limitar así los riesgos para los responsables políticos, los Estados comparten y

[1] The Cult of the Dead Cow. Disponible en: https://cultdeadcow.com/about.html [consulta: 28/2/2023].
[2] @CyberKnow. Publicación en Twitter de 19 de diciembre de 2022. Disponible en: https://twitter.com/Cyberknow20/status/1604805201885417472?cxt=HHwWgMCigYP1tMUsAAAA [consulta: 28/2/2023].

delegan cada vez más estos riesgos con apoderados, auxiliares y plataformas tecnológicas[3]. Por otro lado, el empleo de estos actores también puede incrementar la capacidad de actuar unilateralmente cuando sea necesario, preservando el capital político y los recursos nacionales[4].

A lo largo de la historia, los *sustitutos* —también denominados *proxies*— han sido elementos de muy distinta naturaleza, desde auxiliares mercenarios a grupos insurgentes, pasando por organizaciones terroristas y empresas comerciales. Más recientemente, los Estados también han externalizado la carga que supone la guerra a plataformas tecnológicas como la aviación no tripulada, la robótica o las armas cibernéticas, siendo estas últimas exclusivas de las operaciones en el ámbito ciberespacial que, recordemos, se compone de tres capas: física, lógica y humana.

Existe cierta controversia respecto a las diferencias entre los términos anglosajones *surrogate* (*sustituto*) y *proxy* (*apoderado*), no existiendo un acuerdo en relación con las capacidades o autonomía otorgadas a cada uno. Una excelente definición de la *guerra de proxies* la caracteriza como el patrocinio directo o indirecto de terceras fuerzas convencionales o irregulares ajenas al orden constitucional de los Estados involucrados en un conflicto armado[5]. Pero para la finalidad de este trabajo basta con afirmar que en el ámbito de los conflictos bélicos el concepto de *proxy warfare* puede considerarse una variante de la *guerra de sustitutos*, en la que la tecnología se ha convertido por derecho propio en ese importante *apoderado* o *sustituto*.

La doctrina de las Fuerzas Armadas españolas también contempla el concepto de *adversarios por delegación* o *proxies*, definidos como «los actores no estatales o Estados débiles empleados de forma encubierta por un tercer Estado adversario con la finalidad de alcanzar sus propios objetivos. De esta forma, el tercer Estado y su proxi forman en cierta manera un solo conjunto»[6].

[3] KRIEG, Andreas y RICKLI, Jean-Marc. *Surrogate Warfare. The Transformation of War in the Twenty-First Century*. Georgetown University Press, Washington D. C., 2019.
[4] SMITH, Kelly H. *Surrogate Warfare for the 21st Century*. Monografía Army Command and General Staff Coll. Fort Leavenworth Ks School of Advanced Military Studies, 25 de mayo de 2008. Disponible en: https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA451060 [consulta: 28/2/2023].
[5] RONDEAUX, Candace y STERMAN, David. *Twenty-First Century Proxy Warfare. Confronting Strategic Innovation in a Multipolar World Since the 2011 NATO Intervention*. New America, Washington, febrero 2019. Disponible en: https://d1y8sb8igg2f8e.cloudfront.net/documents/Twenty-First_Century_Proxy_Warfare_Final.pdf [consulta: 28/2/2023].
[6] *PDC-01(A) Glosario de Terminología de uso Conjunto*. Estado Mayor de la Defensa, Ministerio de Defensa, Madrid, julio de 2021. Disponible en: PDC-00_Glosario_de_Terminologia_de_uso_Conjunto_xJUL21x.pdf (defensa.gob.es) [consulta: 28/2/2023].

Y ya para centrar este trabajo, un *ciberproxy* puede definirse como un intermediario que lleva a cabo o contribuye directamente a una acción ofensiva en el ciberespacio que es permitida a sabiendas, bien activa o pasivamente, por un beneficiario[7].

Ciberproxies en un conflicto

La menor capacidad cibernética interna y el deseo de ahorrar costes puede explicar el porqué los Estados optan por utilizar *proxies* en el ámbito digital. Entre estos últimos se incluyen distintas entidades, que van desde grupos de ciberpatriotas a organizaciones asociadas con actividades criminales en el ciberespacio o a los PSOA (Private Sector Offensive Actors, es decir, actores ofensivos del sector privado), empresas privadas que fabrican, venden e incluso operan ciberarmas en paquetes de *hacking - como - servicio* a agencias gubernamentales de todo el mundo.

La utilización de *ciberproxies* obedece también a otras importantes razones: se elude la aplicación del derecho internacional tradicional; resulta más flexible que el empleo de funcionarios civiles o militares; impide la asociación de las actividades ejecutadas con el Gobierno que las motiva, dificultando su atribución, y posibilita participar en un conflicto en circunstancias en las que el apetito público por las operaciones militares tradicionales ha disminuido. En este sentido Michael S. Rogers —exdirector de la NSA y del US Cyber Command— afirmaba al hablar de *ciberproxies* en Rusia que «el Gobierno ruso está tratando de generar mayor capacidad y que tales grupos resultan atractivos porque les ofrecen una medida de negación plausible»[8].

Las relaciones entre un Estado y dichos grupos son diversas y existen estudios que abordan las diferentes posibilidades. La siguiente clasificación recoge los distintos grados de responsabilidad, de menor a mayor intervención estatal[9]:

[7] MAURER, Tim. *Cyber Mercenaries: the state, hackers, and power*. Cambridge University Press, Cambridge, 2018.
[8] MCMILLAN, Robert y VOLZ, Dustin. «Google Sees Russia Coordinating with Hackers in Cyberattacks Tied to Ukraine War», *The Wall Street Journal*. 26 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.wsj.com/articles/google-sees-russia-coordinating-with-hackers-in-cyberattacks-tied-to-ukraine-war-11663930801 [consulta: 28/2/2023].
[9] HEALEY, Jason y GRINBERG, Olivia. «Patriotic Hacking' Is No Exception», *Lawfare*. 27 de septiembre de 2022, 'Patriotic Hacking' Is No Exception - Lawfare (lawfareblog.com) [consulta: 28/2/2023].

Espectro de la responsabilidad del Estado	
Prohibido por el Estado	El gobierno nacional ayudará a detener un ataque de terceros.
Prohibición estatal pero inadecuada	El gobierno nacional coopera, pero es incapaz de detener el ataque de terceros.
Ignorado por el Estado	El Gobierno nacional conoce los ataques de terceros, pero no está dispuesto a tomar ninguna medida oficial.
Fomentado por el Estado	Terceros controlan y dirigen el ataque, pero el gobierno nacional los fomenta como una cuestión política.
Conformado por el Estado	Terceros controlan y dirigen el ataque, y el Estado proporciona cierto apoyo.
Coordinado por el Estado	El gobierno nacional coordina el ataque de terceros, por ejemplo, *sugiriendo* detalles operativos.
Ordenado por el Estado	El gobierno nacional ordena a terceros que lleven a cabo el ataque en su nombre.
Dirigido pero no reconocido por el Estado	Elementos fuera de control de las fuerzas cibernéticas del gobierno nacional llevan a cabo el ataque ordenado.
Ejecutado por el Estado	El gobierno nacional lleva a cabo el ataque utilizando fuerzas cibernéticas bajo su control directo.
Integrado en el Estado	El gobierno nacional ataca utilizando proxies integrados y fuerzas cibernéticas gubernamentales.

Tabla 1. Espectro de la responsabilidad del Estado en relación con los proxies.
'Patriotic Hacking' Is No Exception – *Lawfare* (lawfareblog.com)

En relación con este amplio espectro, naciones occidentales como los Estados Unidos mantienen a sus proxies —normalmente contratistas— relativamente cerca, lo que permite una estrecha dirección y supervisión de sus actividades en términos de selección

de objetivos y técnicas utilizadas[10]. Otros, como Siria, parecen haber puesto más distancia con sus apoderados, proporcionando tan solo apoyo material e ideológico a cambio de su cooperación para atacar a adversarios políticos específicos.

En cuanto a Rusia, como veremos a continuación, el apoyo se caracteriza fundamentalmente porque el Estado elude voluntariamente ver las actividades posiblemente delictivas del proxy a cambio de que este alcance los objetivos que se le marcan.

Por último, China ha utilizado una combinación de estos enfoques, pues ha ido centralizando sus operaciones cibernéticas ofensivas, aplicando un programa sistemático de incorporación de hackers privados a sus agencias de inteligencia, a la vez que desplazaba las responsabilidades de las operaciones cibernéticas del Ejército Popular de Liberación a unidades especializadas del Ministerio de Seguridad del Estado.

Posibilidades de empleo de hacktivistas como ciberproxies

Los grupos hacktivistas son empleados normalmente para llevar a cabo acciones ofensivas limitadas, en especial ataques tipo DDoS (denegación de servicio distribuido, que bloquean la página objetivo o su infraestructura con una avalancha de tráfico) contra páginas web institucionales o de empresas del adversario, o bien desfigurando esas mismas páginas inyectando contendidos propios o publicando información sensible previamente robada. También pueden utilizarse como vector de difusión de desinformación y así, al iniciarse el conflicto en Ucrania, algunos grupos prorrusos centraron su apoyo en la difusión de información tergiversada sobre el conflicto, caso del grupo *Zatoichi*, cuya cuenta de Twitter no tardó en suspenderse[11].

Posteriormente, campañas, como las llevadas a cabo en diciembre de 2022 por grupos prorrusos como *NoName057(16)* contra páginas de ministerios de Defensa occidentales[12] o como las de *KillMilk, KillNet* o *Anonymous Sudan* a finales de enero de 2023 contra instalaciones sanitarias europeas y norteamericanas, evidencian cómo dichos grupos se emplean para propagar información triunfalista, muy distante de la

[10] AKOTO, William. «Hackers for hire: proxy warfare in the cyber realm», *Modern War Institute at West Point*. 31 de enero de 2022. Disponible en: https://mwi.usma.edu/hackers-for-hire-proxy-warfare-in-the-cyber-realm/ [consulta: 9/2/2023].
[11] *#Zatoichi*. Disponible en: https://twitter.com/ZATOICHIJR/status/1498671579798065157 [consulta: 28/2/2023].
[12] *NoName057(16),* publicación en Telegram del 9 de diciembre de 2022. Disponible en: https://t.me/s/noname05716eng [consulta: 28/2/2023].

realidad, según la cual las listas de objetivos que proponen son atacados y supuestamente puestos fuera de servicio en cuestión de horas[13], sin que las defensas cibernéticas occidentales sean capaces de detenerlos. En este sentido, también se utilizan para lanzar mensajes que intentan sembrar sensación de impotencia entre las audiencias de las naciones cuyas instalaciones son atacadas, generando falta de confianza en sus propias autoridades, sin importar que sus ataques a páginas web tengan muy limitado impacto operativo. Ejemplo de esto último es la siguiente publicación de *KillMilk* en febrero de 2023 tras un ataque a instalaciones hospitalarias:

> «Da las gracias porque hoy no hemos tocado la red corporativa de los médicos y hoy no ha muerto nadie en las clínicas. Pero mañana mi mente puede cambiar rápidamente y te mataré con un ciberataque»[14].

Respecto a esta parte del espectro de actividades, empresas de ciberseguridad reiteran que grupos de habla rusa autodenominados *hacktivistas*, como *Killnet* y *Xaknet*, están participando activamente en operaciones de información contra organizaciones y entidades occidentales, facilitadas por medios de comunicación rusos posiblemente patrocinados por el Estado, con el objetivo probable de instigar el miedo o disminuir el apoyo a Ucrania[15].

A la pregunta de si continuará esta tendencia a corto plazo la respuesta es que sí, y para algunos autores no solo continuará, sino que se acelerará porque las tecnologías emergentes convergen y se refuerzan mutuamente[16]. Sin embargo, esta supuesta panacea para que el Estado pueda participar en los conflictos posmodernos no está exenta de consecuencias negativas. La mayoría de ellas están relacionadas con la pérdida de control, dando lugar a que los sustitutos rindan menos de lo esperado, sin alcanzar los resultados previstos, prolongando los conflictos o abusando del apoyo del patrocinador para conseguir agendas alternativas interesadas[17].

---

[13] *KILLMILK*, publicación en Telegram del 28 de enero de 2023. Disponible en: https://t.me/s/killmilk_rus/492 [consulta: 28/2/2023].
[14] *KILLMILK*, publicación en Telegram del 30 de enero de 2023. Disponible en: https://t.me/s/killmilk_rus/492 [consulta: 28/2/2023].
[15] INSIKT GROUP. «Dark Covenant 2.0: Cybercrime, the Russian State, and the War in Ukraine», *Recorded Future*. 31 de enero de 2023. Disponible en: https://go.recordedfuture.com/hubfs/reports/cta-2023-0131.pdf [consulta: 28/2/2023].
[16] RICKLI, Jean-Marc. «Surrogate warfare and the transformation of war in the 2020s», *Observer Research Foundation*, entrada blog del 30 diciembre 2020. Disponible en: https://www.orfonline.org/expert-speak/surrogate-warfare-transformation-war-2020s/ [consulta 28/2/2023].
[17] KRIEG, Andreas y RICKLI, Jean-Marc. «Surrogate warfare: the art of war in the 21st century?», *Defence Studies*, Volume 18, issue 2. Routledge, Londres, 2018.

Por otro lado, aparecen problemas respecto al estatus legal de los *proxies*. El pasado 17 de febrero, durante la Munich Cyber Security Conference 2023, un asesor tecnológico del Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC) afirmó que «los civiles que acudan al ciberespacio para participar en las hostilidades entre Rusia y Ucrania podrían verse expuestos legalmente a acciones militares como respuesta»[18]. Añadió que fomentar la participación de civiles en actividades cibernéticas durante los conflictos armados podría socavar la protección de los civiles, que deben estar a salvo de los efectos de los conflictos armados, y que, por ello, «el ICRC recomienda encarecidamente a los Estados que inviertan la tendencia a la civilización del campo de batalla digital».

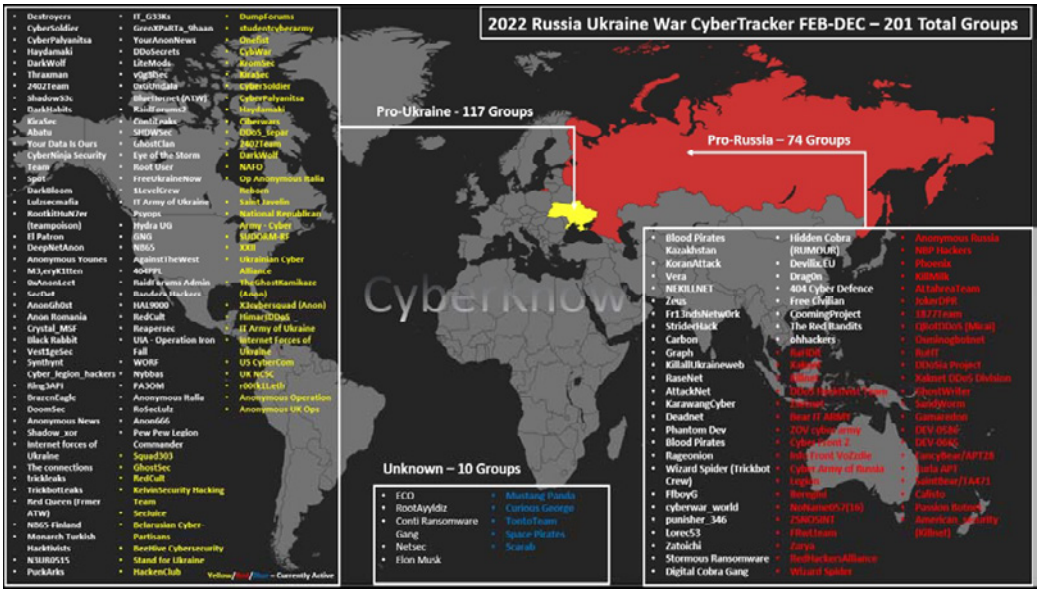


Imagen 1. Listado de grupos hacktivistas activos durante el conflicto en Ucrania en 2022. https://twitter.com/Cyberknow20/status/1604805201885417472?cxt=HHwWgMCigYP1tMUsAAAA

El caso especial de los hackers patrióticos

Los grupos hacktivistas suelen constituirse de acuerdo con principios ideológicos —destacando el patriotismo y el nacionalismo— y como reacción ante acontecimientos clave que les sirven de catalizador. Uno de los primeros antecedentes fueron los disturbios antichinos en Indonesia en 1998, que desencadenaron el primer gran ataque de grupos de hackers patrióticos de China como *Green Army*, *China Eagle Union* o

[18] MARTI, Alexander. «Civilian hackers could become military targets, Red Cross warns», *Recorded Future News*. 17 de febrero de 2023. Disponible en: https://therecord.media/civilian-hackers-could-become-military-targets-red-cross-warns/ [consulta: 1/3/2023].

Hongke. Estos utilizaron chats de Internet para coordinar campañas de envíos masivos de correo electrónico, ataques tipo DDoS y acciones de desfiguración contra páginas web indonesias. Los mismos grupos llevaron a cabo, en 2001, acciones similares contra la página web de la Casa Blanca e industrias norteamericanas tras el choque entre un avión de reconocimiento electrónico *EP-3* de esta nacionalidad y un caza chino sobre la isla de Hainan[19].

La táctica fue posteriormente imitada por otros Estados, como Siria o Rusia. Recordemos a la organización *Nashi* (que se podría traducir como *Movimiento Juvenil Democrático Antifascista «Los nuestros»*), grupo juvenil fundado por el Gobierno ruso para defender valores tradicionales del comunismo y de Rusia, y cuyos componentes contribuyeron a la realización de ciberataques contra entidades gubernamentales de Estonia en 2007 y de Georgia en 2008[20]. Así lo reconoció Konstantin Goloskokov —uno de los *comisarios* de *Nashi*, además de ayudante de un parlamentario pro-Kremlin— en una entrevista al *Financial Times*[21]. Goloskokov afirmó haber creado una red de simpatizantes que bombardearon con peticiones de acceso varias páginas web de Estonia hasta bloquearlas, y en una entrevista telefónica manifestó que «lo que yo hice y lo que hicieron mis amigos no fue ningún tipo de ataque, fue un acto de desobediencia civil, absolutamente legal»[22]. Muchos de aquellos ataques contra Estonia fueron operaciones coordinadas de mucha mayor complejidad y dirigidas contra centros gubernamentales, bancos, nodos de telecomunicaciones y proveedores de servicios de Internet, todo para influir psicológicamente en la población, produciendo una sensación de miedo, así como de incapacidad y desconfianza en sus propias autoridades.

Al año siguiente, 2008, durante el breve conflicto entre Rusia y Georgia, se realizaron múltiples ataques informáticos contra las infraestructuras críticas georgianas, en esta ocasión con cierta coordinación con acciones militares convencionales. El análisis de la campaña demostró que las *botnets* —redes de equipos infectados por un atacante remoto— utilizadas en los ataques pertenecían, o habían sido utilizadas anteriormente,

[19] HANG, Ryan. «Freedom for Authoritarianism: Patriotic Hackers and Chinese Nationalism», *The Yale Review of International Studies*. Octubre de 2014. Disponible en: Freedom for Authoritarianism: Patriotic Hackers and Chinese Nationalism – The Yale Review of International Studies (yira.org) [consulta: 28/2/2023].
[20] CARR, Jeffrey. «Rival hackers fighting proxy war over Crimea», *CNN*. 25 de marzo de 2014. Disponible en: https://edition.cnn.com/2014/03/25/opinion/crimea-cyber-war/ [consulta: 28/2/2023].
[21] CLOVER, Charles. «Kremlin-backed Group behind Estonia Cyber Blitz», *Financial Times*. 12 de marzo de 2009. Disponible en: https://www.ft.com/content/57536d5a-0ddc-11de-8ea3-0000779fd2ac [consulta: 28/2/2023].
[22] LOWE, Christian. «Kremlin loyalist says launched Estonia cyber-attack», *Reuters*. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-russia-estonia-cyberspace-idUSTRE52B4D820090313 [consulta: 28/2/2023].

por la Russian Business Network (RBN)[23], organización cibercriminal que ganó notoriedad en 2007 y 2008. La RBN también proporcionó alojamiento en servidores seguros a foros de Internet como *StopGeorgia.ru* que resultaban esenciales para la coordinación y control de los ataques cibernéticos, proporcionando un servicio que garantizaba el anonimato de los atacantes frente a los investigadores de los equipos de respuesta a emergencias (CERT) extranjeros. El foro *StopGeorgia.ru* se creó 24 horas después de iniciarse el ataque a Georgia, y proporcionaba a hackers atacantes listados de objetivos, enlaces a *malware* para atacar las páginas web del Gobierno georgiano, así como consejos prácticos para hackers con menor experiencia. Y, curiosamente, la RBN cesó sus actividades poco después de finalizar dicho conflicto en Georgia.

En cuanto a la utilización de grupos patrióticos por otras naciones, destaca el caso de Siria. En abril de 2011, pocos días después de que se incrementaran las protestas antigubernamentales en el país, se creó en aquella nación el *Syrian Electronic Army* (SEA). El grupo alegaba ser un equipo de jóvenes entusiastas sirios que no querían permanecer pasivos ante la fabricación de hechos sobre los acontecimientos en Siria, si bien disponía de conexión directa con la Syrian Computer Society, dirigida en la década de 1990 por Bashar al-Assad, antes de convertirse en presidente de dicha nación[24]. El SEA realizaba, fundamentalmente, acciones de desfiguración de sitios web de la oposición siria y de páginas de noticias occidentales consideradas hostiles. No está probado si mantiene o no una afiliación directa con las fuerzas de seguridad sirias pero el propio presidente al-Assad manifestaba su apoyo al afirmar en una entrevista en referencia al SEA que «el Ejército está formado por los hermanos de cada ciudadano sirio, y el ejército siempre defiende el honor y la dignidad. Los jóvenes tienen un papel importante que desempeñar en esta etapa, porque han demostrado ser un poder activo. Existe el ejército electrónico que ha sido un ejército real en realidad virtual»[25].

[23] CORBIN, Kenneth. «Lessons From the Russia-Georgia Cyberwar», *Internet News*. 12 de marzo de 2009. Disponible en: https://www.Internetnews.com/security/lessons-from-the-russia-georgia-cyberwar/ [consulta: 28/2/2023].
[24] NOMAN, Helmi. «The Emergence of Open and Organized Pro-Government Cyber Attacks in the Middle East: The Case of the Syrian Electronic Army», *OpenNet Initiative*. Disponible en: https://opennet.net/emergence-open-and-organized-pro-government-cyber-attacks-middle-east-case-syrian-electronic-army [consulta: 28/2/2023].
[25] O´BRIEN, Danny. «Syria's Assad gives tacit OK to online attacks on press», *Committee to Protect Journalists*. 24 junio de 2011. Disponible en: http://www.cpj.org/internet/2011/06/syrias-assad-gives-tacit-ok-to-online-attacks-on-p.php [consulta: 28/2/2023].

No obstante, ninguna de las operaciones anteriores tuvo la escala ni vínculos gubernamentales tan fuertes y prolongados, como los demostrados en Ucrania desde 2022.

2022: los hackers patrióticos ucranianos se organizan

En la invasión rusa de Crimea en 2014 se pudo ver una intensa utilización de ataques en el ciberespacio, que en el bando prorruso se materializaban en las acciones llevadas a cabo por grupos como *CyberBerkut* y *Anonymous Ukraine*. A su vez, estos últimos se enfrentaban a grupos favorables al gobierno ucraniano como *Cyber Ukrainian Army*, *Cyber Hundred* y *Null Sector*[26]. Como es lógico, no se puede establecer con claridad el grado de apoyo oficial, pero sí la coincidencia de las acciones en tiempo y contenido con los intereses de los respectivos Gobiernos. En cualquier caso, Ucrania no tuvo la visión para coordinar las acciones de los grupos hacktivistas partidarios de su causa.

La invasión de Ucrania en febrero de 2022 ha provocado un resurgimiento del movimiento hacktivistas y de algunos de sus representantes históricos. Su respuesta se materializó a partir del primer trimestre de 2022 en forma de ciberataques sobre sistemas informáticos conectados a Internet de empresas e instituciones rusas. Bajo las etiquetas *#OpRussia* u *#OpRedScare* han actuado diversos actores que pueden clasificarse según su relación con grupos preexistentes:

1. Entidades hacktivistas con afiliación previa conocida al movimiento Anonymous. El grupo original publicó el 24 de febrero de 2022 en su canal de Twitter que «el colectivo Anonymous está oficialmente en ciberguerra contra el Gobierno ruso»[27]. Otros grupos se incorporaron después —*Powerful Greek Army* o *LiteMods*— y todos han realizado acciones de denegación de servicio y de desfiguración de sitios web en Rusia, si bien no participaron en las grandes exfiltraciones de datos que han sido mediáticas durante el conflicto.

[26] MAURER, Tim. «Cyber proxies and the crisis in Ukraine», *Cyber War in Perspective: Russian Aggression against Ukraine*. NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence Publications, Tallinn, 2015. https://ccdcoe.org/uploads/2018/10/Ch09_CyberWarinPerspective_Maurer.pdf [consulta: 28/2/2023].

[27] Anonymous @YourAnonOne, 24 de febrero de 2022. Disponible en: https://twitter.com/YourAnonOne/status/1496965766435926039?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1496965766435926039%7Ctwgr%5E0a41595a459096dbe4ff05efe7e151f2f0df536a%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Ftherecord.media%2Frussia-or-ukraine-hacking-groups-take-sides%2F [consulta: 28/2/2023].

2. Actores que, hasta iniciarse el conflicto —*Kelvin Security* o *Against The West*—, se dedicaban a la compraventa de credenciales e información sensible en foros especializados, puesta en marcha la invasión, reivindican acciones de obtención y divulgación en el dominio público de información sensible rusa.

3. Actores no identificados que se autodefinen como «próximos a *Anonymous*». Llevan a cabo filtraciones de datos, supuestamente sensibles y procedentes de sistemas informáticos de empresas o instituciones rusas. Reivindican sus acciones y publican la información en canales de propaganda hacktivista (*YourAnonTV'* o *'YourAnonNews*) con iconografía de Anonymous.

4. Nuevos grupos hacktivistas creados tras el inicio del conflicto. Realizan filtraciones de información y ataques de denegación de servicio contra entidades rusas o bielorrusas. Entre ellos encontramos a *Belarusian CyberPartisans*, *Pwn-Bär International Hack Team*, *The Black Rabbit World* y, por supuesto, el *IT Army of Ukraine* del que se hablará con más detalle.

Los grupos contemplados en los párrafos 3 y 4 son los mejores candidatos a ser la herramienta de un Estado y resulta significativa la capacidad de anticipación de algunos de ellos. Así, días antes de iniciarse la invasión, en el canal de Twitter *Anonymous TV*, el grupo homónimo anunciaba que «si las tensiones continúan empeorando en Ucrania, entonces podemos tomar rehenes… sistemas de control industrial»[28]. Al día siguiente añadieron que «la única de las partes que se culpará si llegamos a esa escalada será la misma que la empezó con la concentración de tropas, amenazas infantiles y oleadas de irrazonables ultimátums»[29].

En lo que a grupos puramente ucranianos se refiere desde el comienzo del ataque ruso, se optó por centralizar esfuerzos y así, el 26 de febrero de 2022, el viceprimer ministro y ministro de Transformación Digital ucraniano, Mykhailo Fedorov, anunció la formación del *IT Army of Ukraine*, publicando el siguiente mensaje en sus cuentas oficiales de Facebook y Telegram:

[28] ANONYMOUS TV. Publicación en Twitter de 15 de febrero de 2022. Disponible en: https://twitter.com/youranontv/status/1493718462207832065 [consulta: 28/2/2023].
[29] ANONYMOUS TV. Publicación en Twitter de 16 de febrero de 2022. Disponible en: https://twitter.com/YourAnonTV/status/1493721942955741189 [consulta: 28/2/2023].

«Tenemos muchos ucranianos con talento en el ámbito digital: desarrolladores, ciberespecialistas, diseñadores, redactores, especialistas en marketing, especialistas en *targeting*, etc. Estamos creando un ejército informático. Todas las tareas operativas se presentarán en el canal de Telegram: https://t.me/itarmyofucraine. Habrá tareas para todos»[30].

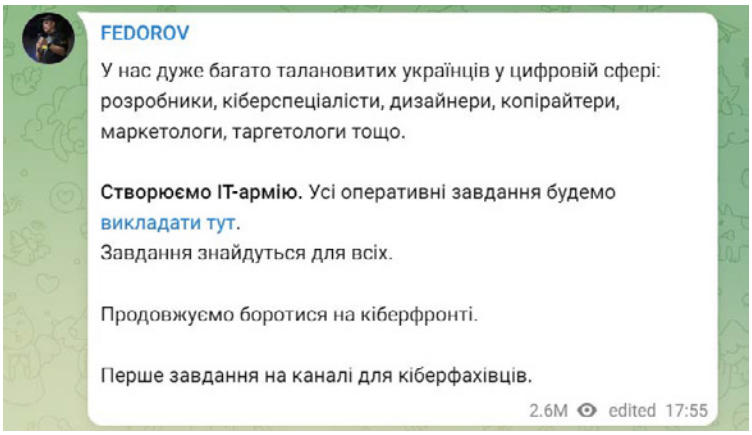


Imagen 2. Anuncio formación *IT Army of Ukraine* (FEDOROV – Telegram)

El mismo día 26, el recién creado *IT Army*, estrenó su perfil de Telegram con la publicación de un listado de páginas web de empresas, bancos y organismos gubernamentales rusos añadiendo que «te animamos a que utilices cualquier vector cíber y ataques DDoS contra estos recursos»[31]. Al día siguiente hicieron lo propio con un listado de canales de noticias en YouTube y medios de comunicación rusos que, según ellos, mentían sobre lo que sucedía en Ucrania; el 1 de marzo hicieron lo propio con las páginas de empresas rusas dedicadas a proveer servicios de firma digital y desde entonces no ha cesado su actividad de señalamiento de objetivos y reivindicación de ataques.

El apoyo público a la causa se incrementó de forma explosiva y el canal de Telegram del *IT Army* ganó 120.000 miembros en un solo día. No existen evidencias de que miembros

[30] Publicación del 26 de febrero de 2022. Disponible en: FEDOROV – Telegram [consulta: el 28/1/2023].
[31] Publicación en Telegram de 26 de febrero de 2022. Disponible en: https://t.me/s/itarmyofukraine2022 [consulta: 28/2/2023].

del gobierno ucraniano dirijan oficialmente los ataques realizados bajo esta iniciativa, si bien la publicidad y apoyo proporcionado por medios oficiales ha sido constante. Así, el 28 de febrero, el Ministerio de Transformación Digital de Ucrania publicó en su perfil de Facebook los siguientes mensajes: «Tres días desde el lanzamiento del IT Army. Primeras victorias sobre el enemigo. En muy poco tiempo, nuestro canal de Telegram ha reunido a muchos profesionales digitales de todo el mundo»[32]. Incluía también algunos objetivos atacados añadiendo que «y esto solo es el principio». La cuenta personal de Telegram de Fedorov ha ido divulgando anuncios del *IT Army*, y la cuenta oficial de su ministerio en la misma red ha seguido publicando actualizaciones sobre el número de objetivos alcanzados mediante ataques tipo DDoS, anunciando que el grupo había paralizado más de 2.400 recursos en línea entre el 29 de agosto y el 11 de septiembre.

Resulta de interés conocer el punto de vista ruso acerca de tales grupos y para ello acudimos a una entrevista concedida por el representante especial del presidente de la Federación Rusa para la Cooperación Internacional en el Ámbito de la Seguridad de la Información, quien afirmó que «en mayo de 2022 más de 65.000 “hackers de sofá” de Estados Unidos, Turquía, Georgia y países de la UE participaban regularmente en ataques DDoS coordinados contra las infraestructuras de información críticas de nuestro país, incluido el sitio de alojamiento de vídeos Rutube»[33]. Añadió a continuación que «un total de 22 grupos de hackers participan en operaciones ilegales contra Rusia, siendo los más activos IT-army of Ukraine (Ucrania), GhostClan (Estados Unidos), GNG (Georgia) y Squad303 (Polonia)». Para finalizar, afirmó que «la militarización del espacio de la información por parte de Occidente y los intentos de convertirlo en un escenario de confrontación interestatal ha multiplicado la amenaza de un choque militar directo de consecuencias imprevisibles». Tales declaraciones no dejan de sorprendernos al provenir del representante de una nación que parece haber realizado un uso intensivo de grupos similares desde hace unos 15 años.

[32] Publicación en Facebook el 28 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.facebook.com/photo/?fbid=3226930799000015&set=a.292461882923135 [consulta: 29/1/2023].
[33] Respuesta de A. V. Krutskikh, representante especial del presidente de la Federación Rusa para la Cooperación Internacional en el Ámbito de la Seguridad de la Información, director del Departamento de Seguridad de la Información Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, a una pregunta de los medios de comunicación sobre los ataques a instalaciones de infraestructuras críticas rusas. Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, entrevista del 9 de junio de 2022. Disponible en: https://archive.ph/8U6CN [consulta: 28/2/2023].

Pero ¿han resultado efectivos los ataques contra objetivos rusos? Según un informe de Rostelecom[34] —uno de los mayores proveedores de servicios de telecomunicaciones de Rusia— sobre ataques a empresas rusas en 2022, el mayor número (30 %) de tales acciones se han dirigido contra el sector público, que se atacó una media de 3 veces, y en algunos lugares hasta 12 veces más, que el año anterior. Indica también que, al principio del conflicto, los ataques DDoS contra Rusia eran masivos y poco sofisticados, pero que en el tercer trimestre del año se registró un descenso de los ataques masivos y una reorientación de los agresores hacia ataques selectivos más sofisticados. En resumen, Rostelecom, y sus expertos identificaron en este periodo 21,5 millones de incidentes con un alto grado de criticidad.

El *IT Army* ucraniano representa uno de los mejores ejemplos de la nueva herramienta que representan los grupos hacktivistas, y su estatus resulta complejo. En uno de los más completos estudios sobre el grupo se define su estructura como «una construcción híbrida que no es ni civil ni militar, ni pública ni privada, ni local ni internacional, ni legal ni ilegal»[35].

La cuestión de si naciones occidentales han utilizado el hacktivismo como herramienta encubierta de apoyo a Ucrania es un tema que también se ha planteado. En este sentido, fuentes autorizadas ven en el renacimiento de clásicos del hacktivismo como Anonymous —tradicionalmente gran aglutinador de causas activistas, pero hasta no hace mucho con una presencia testimonial limitada a su simbología— como un fenómeno que podría haber sido iniciado por algún Estado, si bien al movimiento se han sumado posteriormente numerosos individuos o grupos que sí se adscriben claramente a las causas hacktivistas. Así, organizaciones como el Centro Criptológico Nacional han advertido de la existencia de una nueva tendencia a la «instrumentación del hacktivismo y de 'Anonymous' como banderas de conveniencia en conflictos híbridos o en

[34] Отчет об атаках на онлайн-ресурсы российских компаний за 2022 год (Informe sobre los ataques a los recursos en línea de las empresas rusas en 2022), *Rostelecom-Solar*. Enero 2023. Disponible en: https://rt-solar.ru/upload/iblock/02e/nns12uwyw3k2olfwq13o52aabrjrun2z/Otchet-ob-atakakh-na-onlayn_resursy-rossiyskikh-kompaniy.pdf [consulta: 29/1/2023].

[35] SOESANTOM, Stefan. «The IT Army of Ukraine Structure, Tasking, and Ecosystem», *Center for Security Studies (CSS)*. ETH Zürich, junio de 2022. Disponible en: https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Cyber-Reports-2022-06-IT-Army-of-Ukraine.pdf [consulta: 28/2/2023].

ciberataques donde confluyen varios intereses de parte por actores que pretenden una ganancia, ya sea geopolítica, militar, económica o de otra naturaleza»[36].

Como resumen, podemos concluir que, si bien durante las primeras fases del conflicto —en 2014— el gobierno ucraniano no supo coordinar el potencial de las capacidades proporcionadas por voluntarios, en esta segunda fase, iniciada en 2022, Ucrania ha demostrado disponer del conocimiento y la voluntad para organizar y aglutinar dichas capacidades en una única entidad, el *IT Army*, que, de una manera o de otra, ha sido apoyado por las autoridades y orientado para alcanzar objetivos de interés nacional.

2022: grupos prorrusos, el oso se desata

Desde el inicio de la invasión de Ucrania en 2022 los atacantes supuestamente respaldados por el gobierno ruso persiguen agresivamente una ventaja bélica en el ciberespacio[37]. Los ciberataques se han diseñado para aumentar el caos de una invasión convencional, reducir la gobernabilidad del país y dañar las infraestructuras críticas. No obstante, el objetivo principal de los hackers rusos ha cambiado desde el comienzo de la guerra. Antes de la invasión, y durante el primer mes del conflicto, los ciberataques se dirigieron contra las infraestructuras de comunicaciones gubernamentales, indicando que su objetivo era limitar la funcionalidad del ejército y el Gobierno de Ucrania. Sin embargo, tras la primera derrota en el frente, Rusia se centró en infligir daño a la población civil, siendo el mejor ejemplo la coordinación entre ciberataques y ataques cinéticos contra las infraestructuras energéticas[38].

El ecosistema del hacktivismo prorruso es muy variable y tan pronto aparecen grupos nuevos como surgen alianzas entre otros. No aceptan restricciones y no reconocen fronteras internacionales, realizando ataques contra entidades que, dentro y fuera de Ucrania, son consideradas una amenaza para Rusia. La mayoría se comunican y coordinan sus ataques a través de la plataforma de mensajería Telegram y su

[36] *CCN-CERT IA-03/22 Informe anual hacktivismo y ciberyihadismo 2021*. Centro Criptológico Nacional, Madrid, mayo de 2022. Disponible en: https://www.ccn-cert.cni.es/informes/informes-ccn-cert-publicos/6594-ccn-cert-ia-03-22-informe-anual-2021-hacktivismo-y-ciberyihadismo-1/file.html [consulta: 28/2/2023].
[37] GOOGLE THREAT ANALYSIS GROUP (TAG). «Fog of War How the Ukraine Conflict Transformed the Cyber Threat Landscape», *Google*. Febrero de 2023. Disponible en: https://services.google.com/fh/files/blogs/google_fog_of_war_research_report.pdf [consulta: 28/2/2023].
[38] KHMELOVA, Ilona. *Cyber, Artillery, Propaganda. General Overview of the Dimensions of Russian Aggression*. The Economic Security Council of Ukraine / State Service of Special Communications and Information Protection of Ukraine, 2022. Disponible en: https://cip.gov.ua/en/news/kiberataki-artileriya-propaganda-zagalnii-oglyad-vimiriv-rosiiskoyi-agresiyi [consulta: 28/2/2023].

coordinación se efectúa en gran medida mediante el anuncio público previo de listas de objetivos que pueden ser objeto de ataques. Estos son predominantemente ataques tipo DDoS, si bien otros actores incluyen la desfiguración de sitios web, vulneración de redes y publicación de los documentos exfiltrados (*hack-and-leak*), así como la ejecución de acciones de *doxing*, consistentes en hacer pública la información personal de individuos u organizaciones. Los grupos han reaccionado a los acontecimientos casi en tiempo real y así, en julio de 2022, hacktivistas prorrusos atacaron páginas web del Gobierno y entidades financieras lituanas tan pronto aquella nación decidió bloquear el transporte de mercancías y suministros a Kaliningrado, el enclave ruso situado entre Lituania y Polonia.

Desde el inicio de la guerra han destacado por su actividad dos grupos hacktivistas prorrusos autoproclamados patrióticos, *Killnet* y *Xaknet*. *Killnet* apareció en escena al registrar dominios de Internet y crear cuentas en diversas redes sociales a finales de enero de 2022, esto es, cerca de un mes antes de iniciarse la ofensiva militar[39]. Comenzó sus actividades alrededor del 4 de marzo de 2022, y originalmente anunció ataques a través de *Cyber Army of Russia* y su canal de desinformación en la red Telegram. Posteriormente, *KillNet* ha alcanzado cierta notoriedad gracias a medios rusos, por ejemplo con un discurso en vídeo difundido por el canal de noticias estatal Russia Today (RT)[40]. Posteriormente ha concedido entrevistas a medios estales como *Gazeta.ru* anunciando su alianza con Phoenix, grupo supuestamente localizado en Ucrania[41], y a *RT*, afirmando respecto a sus ataques contra páginas web de la OTAN del pasado 12 de febrero que «el ataque DDoS a los sitios web de la OTAN de este domingo fue una distracción y que hacer chillar a Stoltenberg sale caro, lo que significa que hemos dado en el clavo»[42].

Existen evidencias técnicas que constatan cómo grupos hacktivistas prorrusos como *XakNet Team*, *Infoccentr* y *CyberArmyofRussia_Reborn* coordinan sus operaciones con el agente de la amenaza APT28, asociado a la Unidad 26165 de la Dirección Principal

[39] INSIKT GROUP. «Dark Covenant 2.0: Cybercrime, the Russian State, and the War in Ukraine», *Recorded Future*. 31 de enero de 2023. Disponible en: https://go.recordedfuture.com/hubfs/reports/cta-2023-0131.pdf [consulta: 28/2/2023].
[40] Página ya no accesible, referencia en https://twitter.com/cyberknow20/status/1528736348437303301?lang=es [consulta: 5/2/2023].
[41] KILDYUSHKIN, Roman. «KillNet: украинские хакеры начали поддерживать Россию (KillNet: los hackers ucranianos empiezan a apoyar a Rusia)», *Gazeta.ru*. 5 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.gazeta.ru/tech/news/2023/02/05/19667983.shtml [consulta: 5/2/2023].
[42] WE ARE KILLNET, publicación Telegram 14 de febrero de 2023. Disponible en: https://t.me/s/killnet_reservs/5127 [consulta: 28/2/2023].

de Inteligencia del Ejército ruso (GRU). Esta evaluación se basa principalmente en las observaciones realizadas acerca del despliegue de programas maliciosos exclusivos de APT28 para robo de datos en las redes de múltiples organizaciones ucranianas y en el procedimiento seguido por los grupos hacktivistas, que publican en sus canales de Telegram los datos robados 24 horas después de que estas hayan sido atacadas con *wipers* —*malware* destinado a borrar el disco duro del ordenador que infecta, eliminando maliciosamente información y programas— y dichos datos borrados en los objetivos ucranianos. Empresas de ciberseguridad han identificado al menos 16 filtraciones de datos de estos grupos, cuatro de las cuales coincidieron con ataques de *wipers* de APT28[43].

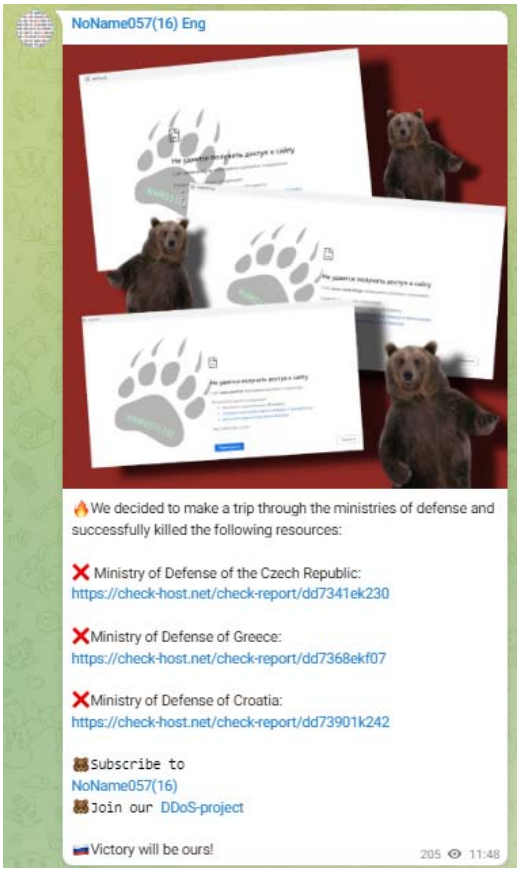


Imagen 3. Reivindicación de *Noname057(16)* de ataques DDoS contra ministerios de defensa occidentales. https://t.me/s/noname05716eng

[43] «GRU: Rise of the (Telegram) MinIOns», *Mandiant Intelligence*. 23 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.mandiant.com/resources/blog/gru-rise-telegram-minions [consulta: 28/2/2023].

Los beneficios económicos no desempeñan un papel primordial en el hacktivismo pero algún grupo ha incentivado la actividad de sus miembros mediante recompensas. Por ejemplo, a partir de agosto de 2022, el grupo *Noname057(16)* premió con bonificaciones económicas a final de mes a los tres atacantes más activos a la hora de realizar acciones ofensivas tipo DDoS. Por otro lado, el grupo hacktivista *KillNet* aprovechó su creciente reputación y popularidad en los círculos prorrusos para vender artículos de marca como pendientes, camisetas y anillos con el logotipo del grupo[44]. Hay que destacar también que *KillNet* mantiene un canal en Telegram específico para recibir donaciones, donde afirma: «No somos una estructura estatal, nuestras actividades no las paga el presidente de la Federación Rusa»[45].

Ya se ha dicho que algunos de estos grupos son utilizados secundariamente para la difusión de desinformación, si bien para estos menesteres se han creado otras organizaciones de supuestos jóvenes patrióticos. El principal exponente es *Cyber Front Z*, que en su canal de Telegram, inaugurado el 11 de marzo de 2022, se autodenomina movimiento popular afirmando trabajar para combatir la avalancha de noticias falsas y desinformación procedentes de Ucrania, Estados Unidos y Europa Occidental sobre la «operación especial» y alertando de que «cuanto más éxito tengan nuestros guerreros en la lucha contra la plaga en Ucrania, más falsificaciones y ataques informativos aparecerán»[46]. No obstante, el grupo parece ser una nueva versión de la desaparecida Internet Research Agency —la famosa granja de *trolls* activa entre 2013 y 2018— según demuestran periodistas de un medio ruso infiltrados en la organización[47], y desde el mismo se impulsan muchas de las teorías y narrativas conspirativas infundadas que el Kremlin ha apoyado a lo largo de esta guerra.

Resulta también muy probable que grupos cibercriminales trabajen con el Estado ruso para coordinar o amplificar las operaciones cibernéticas y de información ofensivas[48]. En

[44] INTEL 471. «Pro-Russian Hacktivism and Its Role in the War in Ukraine», *INTEL 471 Blog*. 19 de octubre de 2022. Disponible en: https://intel471.com/blog/pro-russian-hacktivism-and-its-role-in-the-war-in-ukraine [consulta: 28/2/2023].
[45] @donate_killnet. Publicación en Telegram del 23 de mayo de 2022. Disponible en: https://t.me/s/donate_killnet [consulta: 28/2/2023].
[46] Canal Telegram @Cyber front Z. Disponible en: https://t.me/s/cyber_frontZ [consulta: 28/2/2023].
[47] KLOCHKOVA, Ksenia. «Вы ведь не верите, что это настоящие отзывы?» Как «Фонтанка» заглянула на передовую информационных фронтов Z (No creerás que son críticas reales, ¿verdad? Cómo Fontanka se asomó a la primera línea de los frentes informativos Z. *Fontanka.ru*. 21 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.fontanka.ru/2022/03/21/70522490/ [consulta: 28/2/2023].
[48] INSIKT GROUP. «Dark Covenant 2.0: Cybercrime, the Russian State, and the War in Ukraine», *Recorded Future*. 31 de enero de 2023. Disponible en: https://go.recordedfuture.com/hubfs/reports/cta-2023-0131.pdf [consulta: 28/2/2023].

este sentido, en una declaración conjunta publicada por la Cybersecurity & Infrastructure Security Agency (CISA), las autoridades de ciberdefensa estadounidenses, australianas, canadienses, neozelandesas y británicas consideran que varios grupos de ciberdelincuentes de aquella nación suponen una amenaza para las organizaciones de infraestructuras críticas[49].

Se considera que en un futuro próximo la actividad de todas estas entidades se mantendrá e incluso puede evolucionar en sus procedimientos, llegando incluso a llevar a cabo acciones ofensivas más sofisticadas, tal y como apunta la declaración de la CISA. El continuado uso por parte de Rusia a lo largo del conflicto de proxies como el Grupo Wagner y los ciberdelincuentes prorrusos, los hacktivistas y los actores de influencia, ha evidenciado el control estatal sobre estos grupos, al tiempo que ha puesto de manifiesto el deseo de Rusia de tener una negación plausible de sus acciones[50].

Y para finalizar este apartado, un punto de vista ruso muy actual. El pasado 10 de febrero Alexander Khinshtein, jefe del Comité de la Duma Estatal sobre Política de Información, expresó a los periodistas tras una reunión que debatía sobre la ciberseguridad de Rusia que «los llamados piratas informáticos que actúan en interés de Rusia en su territorio y en el extranjero deben estar exentos de responsabilidad». El parlamentario también afirmó que «creo firmemente que es necesario utilizar cualquier recurso para luchar eficazmente contra el enemigo»[51]. No deja de ser una opinión personal pero de gran relevancia, no solo por la posición de quien opina sino, sobre todo, porque puede tratarse de la manera de hacer llegar el mensaje a otras naciones.

Conclusiones

La utilización de *adversarios por delegación* es un principio aplicado desde los primeros conflictos bélicos y, con la aparición del ciberespacio como ámbito de operaciones, recurrir a *ciberproxies* se ha convertido en práctica habitual para que algunas naciones

[49] «Alert AA22-110A Russian State-Sponsored and Criminal Cyber Threats to Critical Infrastructure», *Cybersecurity & Infrastructure Security Agency* (CISA). 9 de mayo 2022. Disponible en: https://www.cisa.gov/uscert/ncas/alerts/aa22-110a [consulta: 28/2/2023].
[50] INSIKT GROUP. TA-2023-0209 «Themes and Failures of Russia's War Against Ukraine», *Recorded Future*. 9 de febrero de 2023. Disponible en: https://go.recordedfuture.com/hubfs/reports/ta-2023-0209.pdf [consulta: 28/2/2023].
[51] TASS. 10 de febrero de 2023. Хинштейн заявил, что действующих в интересах РФ хакеров надо освободить от ответственности (Hinshtein dice que los hackers que actúan para Rusia deben ser exonerados). Disponible en: https://tass.ru/obschestvo/17021313 [consulta: 28/2/2023].

realicen actividades que oficialmente no pueden llevar a cabo, bien por razones legales, o bien por no resultar aceptables de cara a la opinión pública propia.

Esta estrategia resulta especialmente útil a algunos Estados pues posibilita ocultar la atribución de sus acciones y mantener la opción de la negación plausible.

Por otro lado, el empleo de *ciberproxies* también permite a los Estados no revelar sus verdaderas capacidades, una ventaja importante para quienes deseen mantener discreción en áreas de importancia estratégica como las capacidades ofensivas en el ciberespacio.

Entre las distintas opciones de ciberactores no estatales, los grupos hacktivistas se han convertido en el medio preferido de actuación para algunos Estados en el ciberespacio. Utilizar tales grupos como *ciberproxies* constituye una excusa excelente por tratarse de un conjunto heterogéneo de individuos o entidades, que no se ajustan a los comportamientos socialmente establecidos y que cuentan con una pseudolegitimación moral o ideológica. El mejor y más reciente ejemplo lo constituye el actual conflicto entre Rusia y Ucrania.

Si bien durante las primeras fases del conflicto —en 2014— el Gobierno ucraniano no supo coordinar el potencial de las capacidades ciberofensivas proporcionadas por voluntarios, en esta segunda fase iniciada en 2022 Ucrania ha demostrado disponer del conocimiento y la voluntad para organizar y aglutinar dichas capacidades en una única entidad, el *IT Army*, que de una manera o de otra se ha orientado para alcanzar objetivos de interés nacional.

Por su parte, Rusia ha sabido usar desde hace años como *proxies* a grupos hacktivistas y entidades que operan en foros de ciberdelincuentes, y comenzó a experimentar con su empleo en la campaña de Georgia en 2008. En el actual conflicto contra Ucrania estos grupos han coordinado y realizado ataques contra entidades, dentro y fuera del país, consideradas una amenaza para Rusia.

Secundariamente, estos grupos pueden emplearse también como vector de difusión de desinformación, y las campañas que desarrollan utilizadas para propagar información tergiversada y triunfalista, generando en las audiencias de las naciones atacadas una falta de confianza en sus propias autoridades. De la misma manera se utilizan para reforzar la moral de las audiencias propias.

Se considera que en un futuro próximo la utilización de *proxies* continuará siendo —incluso en mayor medida— uno de los principales recursos empleados por las naciones en los futuros conflictos, independientemente de la fase en que estos se encuentren.

El creciente uso de *proxies* cibernéticos no resulta especialmente tranquilizador pues incrementa la probabilidad de sufrir ciberataques. Además, existe el riesgo añadido de que los Estados pierdan el control sobre los objetivos y los medios de actuación de la operación al delegar en *proxies*.

Todo lo anterior evidencia la importancia fundamental de mantener unas adecuadas capacidades de ciberdefensa que puedan hacer frente a unos agentes amenazantes, cada vez más preparados y dispuestos a llevar ataques de un alto nivel de complejidad e impacto.

*Francisco Marín Gutiérrez**

Teniente coronel del Ejército de Tierra
Mando Conjunto del Ciberespacio (MCCE)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

32/2023 27 de marzo de 2023

Luis Francisco Rey Arroyo *

Una Europa geopolítica inconclusa en un futuro incierto

Una Europa geopolítica inconclusa en un futuro incierto

Resumen:

La guerra en Ucrania ha puesto en evidencia las luces y las sombras de la actual situación política de la Unión Europea (UE). Por un lado, la UE ha conseguido actuar de forma coordinada y coherente en esta crisis; por otro lado, las disensiones internas entre los Estados miembros, crean desconcierto y dan una imagen de debilidad y desunión a propios y extraños.

Gracias a un contexto geopolítico favorable y bajo el paraguas de seguridad de los Estados Unidos (EE. UU.), el concepto de seguridad de la UE basado en la interdependencia y la soberanía compartida en instituciones comunes ha sido viable y exitoso.

Sin embargo, en el contexto actual de competencia por la hegemonía mundial, esa fórmula de seguridad no parece ser tan viable, puesto que el idioma que utilizan las grandes potencias enfrentadas es el del poder, por lo que parece necesario que la UE (no cada uno de los 27 por su cuenta) pueda utilizar, para su propia seguridad y defensa, ese idioma sin ambages.

Asimismo, con independencia del resultado de la guerra, Rusia seguirá siendo una fuente de inestabilidad geopolítica por muchos años y la lucha de EE. UU. por mantener su hegemonía mundial puede desplazar ese paraguas de seguridad con el que Europa hasta el momento actual se ha protegido.

Palabras clave:

Unión Europea, geopolítica, estrategia, autonomía estratégica, crisis, poder, Ucrania, China, Rusia, EE. UU.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

An unfinished geopolitical Europe in an uncertain future

Abstract:

The war in Ukraine has highlighted the light and shadows of the current political situation in the European Union (EU). On the one hand, the EU has managed to act in a coordinated and coherent manner in this crisis; on the other hand, the internal dissensions among member states create confusion and give an image of weakness and disunity to all and sundry.

Thanks to a favourable geopolitical context and under the security umbrella of the United States (US), the EU security concept based on interdependence and shared sovereignty in common institutions has been viable and successful.

However, in the current context of competition for global hegemony, this security formula does not seem to be so viable, since the language used by the great powers in confrontation is that of power, so it seems necessary for the EU (not each of the 27 on its own) to be able to use this language unambiguously for its own security and defence.

Moreover, regardless of the outcome of the war, Russia will remain a source of geopolitical instability for many years to come, and the US struggle to maintain its global hegemony may displace the security umbrella with which Europe has hitherto protected itself.

For all these reasons, and given the current complex situation, the idea of an unfinished geopolitical Europe in an uncertain future is a question to be analysed.

Keywords:

European Union, geopolitics, strategy, strategic autonomy, crisis, power, Ukraine, China, Russia, US.

Introducción

Desde hace más de un lustro, con cada crisis, el debate —casi permanente sobre «geopolítica», «poder» o «autonomía estratégica»— se acentúa en el seno de la Unión Europea (UE).

En esta nueva crisis provocada por la guerra en Ucrania, las más altas autoridades políticas de la Comisión Europea, de forma reiterada y enérgica, anunciaron el «nacimiento de la Europa geopolítica»[1] y subrayaron la necesidad de que «la UE tiene que aprender a usar el idioma del poder»[2]. Pese a esa insistencia parece que, como en crisis anteriores, los hechos no coinciden con lo que se anuncia. La retórica de la Comisión y las posturas políticas de los Estados miembros no coinciden, pues estos últimos están condicionados, entre otras razones, por sus intereses políticos y económicos, sus distintos grados de percepción de la amenaza, su identidad nacional o su falta de identidad europea y sus puntos de vista sobre la pérdida de soberanía en política exterior y defensa[3] que, previsiblemente y entre otras consideraciones, puede conllevar dar el paso hacia una Europa geopolítica.

Tras el primer aniversario del inicio de la invasión rusa en Ucrania es plenamente reconocida la determinación, constancia y firmeza con la que la UE está actuando de forma coordinada y coherente en esta crisis y nos empieza a transmitir la sensación de que ya no es necesario seguir alimentando a la supuesta «recién nacida Europa geopolítica».

En un momento histórico en el que los equilibrios geopolíticos están mutando, desde el ataque de Rusia a Ucrania en 2014, se ha puesto de manifiesto que la actual capacidad de disuasión de la UE no es suficiente para evitar la guerra en suelo europeo; parece necesario que la UE, como poco, deba estar totalmente cohesionada en política exterior, convenientemente dotada en el ámbito de seguridad y defensa, más unida políticamente,

[1] Para poner en su contexto y pese a la controversia relacionada con los distintos puntos de vista sobre «geopolítica», a efectos de este trabajo, sin pretender definirla y de una forma muy escueta; comúnmente se acepta que la geopolítica viene a relacionar territorio, situación y medio ambiente (la parte «geo») con política y poder.
[2] Josep Borrell ya en su audiencia de confirmación el 7 de octubre de 2019, mencionó la frase: «The EU has to learn to use the language of power» («La UE tiene que aprender a usar el idioma del poder»). Se prefiere traducir «language» por «idioma» y no por «lenguaje».
[3] Aunque ya hayan renunciado a su soberanía monetaria. Los países que aún no han adoptado la moneda única pero que se incorporarán a la zona del euro cuando reúnan las condiciones necesarias son Bulgaria, Chequia, Hungría, Polonia, Rumanía y Suecia. Dinamarca, en lo que respecta a la moneda única, optó por mantener su moneda nacional tras su adhesión a la UE.

y debidamente organizada estructuralmente para afrontar los nuevos retos geopolíticos que le permita garantizar una disuasión creíble.

Por esa razón, parece oportuno preguntarnos si ¿es posible que se forje una «Europa geopolítica» que pueda dar una respuesta apropiada a esos retos o, por el contrario, se trata de algo inalcanzable y poco realista?

Además, sea cual sea el resultado de la guerra, Rusia seguirá siendo una fuente de inestabilidad geopolítica por muchos años.

Por ello, gane o pierda Rusia, una Europa geopolítica inconclusa y con EE. UU. fuertemente comprometido en el Indopacífico son escenarios posibles a los que Occidente en general y Europa en particular se pueden enfrentar.

Con esos escenarios en mente, en este trabajo se pretende analizar la problemática existente en la UE con respecto a su nacimiento como una entidad geopolítica con capacidad de ser un actor estratégico creíble, contestar a la pregunta antes formulada y estudiar las posibles transformaciones en ese ámbito que puedan afectar a Europa en un futuro.

Para ello, este artículo, en primer lugar, trata de analizar la situación existente en la UE sobre la «Europa geopolítica» y el «idioma del poder», posteriormente, se esbozan las transformaciones geopolíticas que confluyen en esta crisis y, por último, se enumeran unas conclusiones.

La «Europa geopolítica» y el «idioma del poder»

La reflexión «Europa se forjará en las crisis y será la suma de las soluciones adoptadas para esas crisis» que Jean Monnet —considerado uno de los padres de la UE— dejó en sus memorias parece estar de plena actualidad. Y así lo fue cuando, el 1 de marzo de 2022, en una histórica alocución ante el pleno extraordinario de la Eurocámara para debatir la invasión rusa de Ucrania, el alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / vicepresidente de la Comisión (AR/VP) afirmó: «Creo que este es el momento en el que está naciendo la Europa geopolítica. Esa es la partida de nacimiento de la Europa geopolítica. El momento en que tomamos

conciencia del reto al que nos enfrentamos. El momento en el que Europa debe hacer frente a sus responsabilidades…»[4].

Si suponemos que la Brújula Estratégica (BE)[5] fuera ese tímido primer paso hacia la Europa geopolítica, no será hasta 2025[6] cuando sabremos con certeza si hemos empezado de verdad esa andadura. Siendo optimistas y siguiendo una posible evolución, a ese ritmo, no sería hasta dentro de doce años cuando esa recién nacida empiece a hablar. En consecuencia, nos podríamos preguntar ¿cuál será el idioma que empleará?

Si de lo que se trata es de que la Unión Europea «haga frente a sus responsabilidades», es decir, que pueda ser un actor estratégico de primer orden, ese idioma no debe ser otro que el «idioma del poder»[7].

Colin Hay[8] en su artículo «Political theory and the concept of power» define el poder como «la capacidad de los actores —ya sean individuales o colectivos— de 'tener un efecto' sobre el contexto que define el rango de posibilidades de otros»[9]. En definitiva, un actor (individual o colectivo) tiene poder, cuando al ejercitarlo, posee la capacidad de lograr sus fines en comparación con otros actores con los que interactúa.

El idioma del poder es extraño al ideario primigenio de la Unión cuyo objetivo era reemplazar la política del poder —que trajo tantas guerras y conflictos en Europa— por el entonces nuevo concepto de seguridad basado en la interdependencia y la soberanía compartida en instituciones comunes.

Gracias a un contexto geopolítico favorable que se ha ido manteniendo desde la creación de la UE, ese concepto de seguridad —a la sombra de los EE. UU.— ha sido, hasta el momento, viable y exitoso.

[4] Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep_en [consulta: 9/1/2023].
[5] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf [consulta: 9/1/2023].
[6] BE: «A partir del análisis de amenazas revisado que realizaremos en 2025 y en función de la consecución de los objetivos clave previstos, el alto representante presentará propuestas para una posible revisión de la presente Brújula Estratégica».
[7] https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20190926IPR62260/audiencia-con-el-candidato-a-alto-representante-josep-borrell [consulta: 9/1/2023].
[8] Colin Hay es profesor de Ciencias Políticas en el Instituto de Estudios Políticos de París y profesor afiliado de Análisis Político en la Universidad de Sheffield, editor en jefe adjunto de la revista *Comparative European Politics* y director editorial de la revista *New Political Economy*.
[9] HAY, Colin. «Divided by a Common Language: Political Theory and the Concept of Power», *Politics*. 17(1), 1997, pp. 45-52, p. 50.

Así las cosas, bajo el paraguas de seguridad de los EE. UU. y de su liderazgo global, Europa ha podido llevar a cabo su política en beneficio de su economía y de la expansión de sus ideales democráticos a la vez que se reducían sus capacidades militares de una forma abrumadora.

En la Estrategia Global de la Unión Europea (EUSG)[10], publicada el 28 de junio de 2016, se aprecia un cambio de rumbo significativo con respecto a la narrativa que hasta ese momento se usaba. En cierta medida, la UE modera la postura reflejada en la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003[11] de influir y cambiar el entorno internacional. Esa política no llegó a funcionar de la forma deseada, debido a que pocos países vecinos mostraron interés en la idea de que a cambio de ayuda financiera y una potencial integración en la UE, debían comprometerse a realizar las debidas reformas democráticas y de mercado. Por ello, haciendo frente a la realidad del momento[12] la UE pasó a reconocer la necesidad de «asumir una mayor responsabilidad en nuestra seguridad», desarrollar la política de defensa de la UE y tener «un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica».

En este sentido, es necesario aclarar que la UE tiene la gran desventaja de ser una organización internacional con veintisiete miembros que deciden sobre cuestiones de política exterior y de seguridad por unanimidad, lo que obviamente dificulta la toma de decisiones. En general, cada Estado miembro por sí solo puede decidir el envío de sus tropas al extranjero en unas pocas horas sin muchas restricciones internas o externas. En cambio, la UE, en su conjunto, para llevar a cabo ese mismo trámite requiere un largo proceso que implica múltiples fases de preparación y consulta, a lo que hay que añadir la alta probabilidad de que por el camino pueda ser bloqueado. Lo que significa que, en crisis urgentes, cuando se trata del empleo de la fuerza militar y cada minuto cuenta, la UE no parece ser un actor creíble.

En el contexto actual, en que el idioma utilizado por las grandes potencias es el del poder, parece imprescindible que la UE necesite que, en principio y como mínimo, su estructura y organización interna, su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)[13] se empezaran a alinear con lo que supondría

[10] https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf [consulta: 9/1/2023].
[11] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf [consulta: 9/1/2023].
[12] En aquel momento: en el este de Europa, se vulneró el orden de seguridad europeo; al mismo tiempo, el terrorismo y la violencia causaron estragos en el norte de África, Oriente Próximo, y en la propia Europa.
[13] La política común de seguridad y defensa (PCSD) ofrece un marco de la Unión en el ámbito de la defensa y la gestión de crisis, incluidas la cooperación y la coordinación en materia de defensa entre los Estados miembros.

dar ese paso para hacerse más fuerte geopolíticamente. Lo que en ningún caso podría significar que pretendiera desprenderse del vínculo transatlántico, ni que abandonara su ideario primigenio.

En la Brújula Estratégica que se publicó el 21 de marzo de 2022 y cuya redacción se vio afectada por la invasión de Ucrania, el 24 de febrero de 2022 (24F), hay bastantes medidas que pretenden fortalecer esa defensa, el detalle está en que estas se hacen a través de los Estados miembros o de la OTAN, pero no de la UE, cosa que deja claro que, independientemente de lo que digan las más altas autoridades de la Comisión, la realidad es que no hay voluntad de avanzar hacia esa supuesta Europa geopolítica.

Es más, en el texto de la BE de forma repetida se hace referencia al artículo 42, apartado 7, del Tratado de la Unión Europea[14] relativo a la asistencia mutua entre Estados miembros, que ni es conocido por la mayoría de los europeos, ni su capacidad de disuadir a un agresor externo sea comparable al art. 5 del Tratado del Atlántico Norte, con el que, hasta cierto punto, se podría equiparar.

Las transformaciones geopolíticas

La toma de Crimea en febrero de 2014, la invasión del Dombás en agosto de ese año y la nueva invasión rusa a Ucrania el 24F son hechos que nos pueden hacer pensar que, en las áreas de influencia más próximas de la UE, el mundo no se ha movido de manera ostensible en la dirección que, hace veinte años, se pretendía en la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003[15] de «construir seguridad en nuestro vecindario» y expandir los «valores democráticos de la UE».

En concreto Rusia no ha ido en esa dirección, ha mirado hacia Asia y, de nuevo, ha traído la guerra a suelo europeo, es decir que, en este caso, no ha funcionado lo de «construir seguridad en nuestro vecindario» ni lo de expandir los «valores democráticos de la UE», ni la disuasión para evitar la guerra.

Como parte integrante de la política exterior y de seguridad común de la Unión (PESC), la PCSD ha dado origen a estructuras políticas y militares internas de la Unión, lo que ha permitido misiones y operaciones militares y civiles en el extranjero.

[14] Art. 42, apdo. 7: «Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros».

[15] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf [consulta: 15/1/2023].

Las dos grandes potencias, Rusia y China, vienen desafiando el orden internacional establecido desde hace años y perciben a Occidente en decadencia y débil.

Los desafíos que Rusia ha ido llevando a cabo durante el último decenio han ido aumentando progresivamente y con ellos sus ambiciones y motivaciones políticas. Estas, de una forma u otra, se han ido obviando por la UE, pensando primero que Rusia podría evolucionar hacia un sistema democrático Occidental y después que con sanciones económicas el problema se podría resolver. Sanciones que cuando se aplicaron como consecuencia de la intervención militar en Crimea en 2014, ni disuadieron a Rusia, ni impidieron que muchos miembros de la UE negociaran acuerdos comerciales y energéticos con ella.

Incluso desde antes de la intervención militar de 2014, esas relaciones comerciales y energéticas con los países de la UE han sido y están siendo utilizadas por Rusia como un instrumento para conseguir una ventaja geopolítica y militar, dado que, en vez de invertir la riqueza obtenida para evolucionar hacia un sistema democrático, la utilizaba para fortalecerse militarmente y llevar a cabo una estrategia geopolítica expansionista. Otros resultados históricos de ello fueron, por ejemplo: la ocupación de facto de Osetia del Sur y Abjasia, la guerra ruso-ucraniana 2014-2023…, y la intervención en Siria para apoyar a las fuerzas del presidente Bashar al-Asad.

Este último desafío ruso —la invasión rusa a Ucrania el 24F— por un lado ha creado un grave problema internacional, está poniendo en peligro la seguridad en Europa y ha erosionado uno de los cimientos en los que se apoyaron los fundadores de la Unión, que era el evitar nuevas guerras en suelo europeo; y por otro lado, ha fortalecido a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

A su vez, China también ha ido endureciendo sus actitudes con respecto a Occidente y ejercitando su poder como una gran potencia, ha usado todas las formas de coerción: políticas, económicas, cívico-militares y militares (reivindicaciones territoriales, aumento de su presencia militar y la creación de islas artificiales entre otras). Es decir, la República Popular actúa, al igual que Rusia, para transformar su entorno geopolítico.

El presidente Xi en el 20º Congreso del Partido Comunista Chino afirmó: «Nuestro país ha entrado en un período de desarrollo en el que las oportunidades, riesgos y desafíos estratégicos son concurrentes, y las incertidumbres y los factores imprevistos están aumentando […] Debemos ser más conscientes por tanto de los peligros potenciales,

estar preparados para hacer frente a los peores escenarios…». Asimismo, resaltó la modernización del Ejército de Liberación Popular para convertirse en fuerzas de primer nivel antes del 2049.

China y Rusia han percibido amenazas de Occidente y comparten una relación política cada vez más estrecha. La amistad entre los líderes autoritarios de esos dos países, que concurren, como se ha citado anteriormente, en su visión negativa hacia un Occidente en declive y en sus deseos de resarcimiento por los agravios históricos, convierte esta situación en otro elemento de transformación geoestratégica a vigilar.

Esa unión de visiones y ambiciones de Pekín y Moscú complican los frágiles equilibrios geopolíticos en la actual competencia global por el poder con Occidente y nos acerca al mundo multipolar que Rusia y sobre todo China han estado desarrollando durante varios años y que viene a representar su lucha por la desvinculación geoestratégica del poder Occidental.

Sin olvidar sus diferencias geográficas, históricas, raciales y culturales, es decir sus diferencias geopolíticas. No parece, en principio, que China y Rusia lleguen a tener una especie de alianza asiática emulando a la OTAN en la que un ataque armado contra una de ellas sea considerado como un ataque dirigido contra la otra.

En el momento actual, parece que Rusia y China mantienen esa unión de amistad de sus líderes que comparten las mismas visiones y ambiciones con respecto a Occidente. Al igual que antes del 24F, esos estrechos lazos se han puesto de manifiesto en el VII Foro Económico Oriental en Vladivostok[16] y en la reunión XXII Reunión del Consejo de jefes de Estados miembros de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS)[17] en Samarcanda. Conviene aclarar que la OCS no es ni una alianza político-militar intergubernamental como lo es la OTAN, ni representa una unión económica al estilo de la UE.

En este punto es necesario añadir que Putin y numerosas autoridades rusas, con cierta insistencia en los últimos años, están respaldando un ideario geopolítico que denominan

[16] El objetivo del foro es fomentar la inversión en el Extremo Oriente ruso y el establecimiento de vínculos comerciales entre Rusia y los países de la región de Asia-Pacífico.
[17] La OCS fue fundada en 2001 por China, Kazajistán, Kirguistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán, para discutir asuntos económicos y de seguridad en Asia Central, con un enfoque hacia la lucha contra el terrorismo y el fortalecimiento de los vínculos comerciales. Tras recorrer un largo camino, ha llegado a convertirse en la organización regional más grande del mundo, concentrando más de la mitad de la población de nuestro planeta.

«eurasianismo»[18]. De forma muy resumida, el «eurasianismo» que en la actualidad lo denominan «neoeurasianismo» es un movimiento político y cultural de Rusia que apoya una ideología que promueve la grandeza ruso-asiática.

Además, las sanciones económicas de Occidente con motivo de la guerra en Ucrania están impulsando un cambio de la orientación económica y política de Rusia, antes predominantemente europea, hacia una euroasiática. A la vez, entre otros factores, parece que les está haciendo evolucionar hacia una «gran asociación eurasiática». Lo que, de ser así, produciría un desequilibrio geoestratégico importante.

Poco a poco, parece que China irá apoyando la economía rusa a medida que su dependencia energética de Rusia sea mayor —puesto que podría convertirse en el mayor importador de petróleo y gas de Rusia— y llegue a consolidar su propio sistema de pago internacional. Lo que podría convertir a China en un actor geoestratégico comparable con EE. UU.

En esas circunstancias, el rol futuro de Rusia, bajo una fuerte dependencia de la economía y el sistema financiero chino, podría no coincidir exactamente con el que parece que publicita el presidente de Rusia, Vladimir Putin —el mundo ruso o «русский мир; Russkiy Mir»— para convertirse en realidad en un actor bajo la esfera de poder chino.

No obstante, en el contexto actual de transformaciones y competitividad geopolítica, todas esas tramoyas de alianzas pueden y deben interpretarse como parte de la guerra de la desinformación desarrolladas con el fin de engañar a los líderes políticos y a la opinión pública tanto Occidental, como global incluida la propia de la Federación rusa. Dado que no resulta verosímil que Rusia y China de una forma inminente vayan a unir sus fuerzas, ni que las relaciones entre Rusia y China hayan sido establecidas, en exclusiva, con el fin de contener a Occidente, habida cuenta la complementariedad económica entre una Rusia rica en recursos y una China ávida de materias primas y energía.

A este respecto, vigilar la deriva que pueda tomar esa asociación militar entre China y Rusia es una necesidad prioritaria pues en el caso de que siga reforzándose e incrementándose, podría llegar a comprometer seriamente los equilibrios geopolíticos y

[18] MOSTAFA, G. «The Concept of 'Eurasia': Kazakhstan's Eurasian Policy and its Implications», *Journal* of Eurasian Studies, 4(2). 2013, pp. 160–170. Ver apartado 3 Russian Eurasianism. https://doi.org/10.1016/j.euras.2013.03.006 [consulta: 15/1/2023].

la seguridad internacional e incluso podría poner en jaque el entramado de alianzas de EE. UU. en Asia-Pacífico y en Europa. En fin, lo que no se puede pasar por alto son los riesgos reales que emanen de la cooperación militar y de seguridad entre Rusia y China.

Otro escenario posible y no menos preocupante sería un colapso de la Federación Rusa, que pudiera dar como resultado un Estado fallido. Expertos rusos como Andei Kolesnikov hablan de un posible «colapso total de todo» y el editor de Rusia y Europa del Este de *The Economist*, Arkady Ostrovsky en su artículo titulado «Russia risks becoming ungovernable and descending into chaos» afirma que «la guerra de Putin está convirtiendo a Rusia en un Estado fallido»[19].

En consecuencia, esos escenarios por poco probables que pudieran parecer —puesto que números expertos vaticinan una salida negociada del conflicto— son, si cabe, los más peligrosos y por ello debemos estar preparados para poderlos afrontar.

Todo ello se complica si además tenemos en cuenta que en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de los EE. UU. (ESN)[20], adoptada por la Administración Biden el 12 de octubre de 2022, se deja claro que la guerra en Ucrania no ha supuesto ninguna alteración en la decisión de EE. UU. de priorizar su competición con China, pese a la amenaza que supone Rusia.

Es más, la ESN 2022 declara que en los «primeros años de esta década decisiva, se establecerán las condiciones de la competencia geopolítica y, al mismo tiempo, se acotará la ventana de oportunidades para afrontar los desafíos compartidos»; pone de manifiesto la intención de «configurar el orden internacional»; ve a China como «el único competidor con la intención de reformar el orden internacional y tener, cada vez más, el poder económico, diplomático, militar y tecnológico para hacerlo»; establece a la región del Indopacífico como su terreno de juego prioritario en esa competición con China y, a su vez, subraya la necesidad de «contener a una Rusia peligrosa».

Conclusiones

La guerra en Ucrania ha puesto en evidencia las luces y las sombras de la actual situación política de la UE. Por un lado, tenemos la firmeza, la determinación, la rapidez y la unidad de acción con la que la UE está actuando de forma coordinada y coherente

[19] https://www.economist.com/the-world-ahead/2022/11/18/russia-risks-becoming-ungovernable-and-descending-into-chaos [consulta: 31/1/2023].
[20] https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf [consulta: 15/1/2023].

en esta crisis y, por otro lado, la falta de cohesión en política exterior, los graves déficits de capacidad militar, las disensiones internas y las diferencias entre el discurso político de las más altas autoridades de la Comisión defendiendo la «Europa geopolítica» y los hechos.

En efecto, la posible falta de voluntad política de los Estados miembros en dar ese salto que, unido a un insuficiente sentimiento de identidad europea de sus gentes y la aparente falta de liderazgo y convicción europeísta de los líderes de las principales potencias de la UE, hacen que sea muy poco probable que a corto o medio plazo la UE pueda forjar una «Europa geopolítica».

Asimismo, con independencia del resultado de la guerra, Rusia seguirá siendo una fuente de inestabilidad geopolítica por muchos años y entre los muchos resultados finales posibles —aunque pudieran ser considerados como poco probables— Rusia como vencedora de la guerra en Ucrania podría continuar con sus ambiciones geopolíticas invadiendo otros países de Europa y como perdedora, como afirman algunos expertos, podría acabar como un Estado satélite de China, o que pudiera llegar a ser un Estado fallido. Si a ello le añadimos que, en esas circunstancias, EE. UU. estuviera totalmente inmerso en su lucha de poder hegemónico con China, el futuro de Europa, sin una capacidad real de ser un único actor estratégico, no parece ser halagüeño.

Es más, la ESN 2022 deja claro que ahora para EE. UU. el Indopacífico es su terreno de juego prioritario y deja a Europa en un segundo orden de prioridad. Lo que implica que a medida que se vaya endurecido la competencia hegemónica entre las dos superpotencias y EE. UU. tenga que inclinar su balanza cada vez más hacia el Indopacífico, ese proceso de cambio geopolítico (ya patente) debería, en su caso, tenerse en cuenta para modular la velocidad con la que la UE deba evolucionar hacia una Europa geopolítica.

*Luis Francisco Rey Arroyo**
Coronel del Ejército de Tierra (Artillería), DEM (ret.)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

33/2023 28 de marzo de 2023

María Pilar Doñate Sanz *

La cultura de seguridad y defensa en el ámbito universitario en España y Francia

La cultura de seguridad y defensa en el ámbito universitario en España y Francia

Resumen:

Al igual que los colegios y los institutos, las universidades forman parte de los establecimientos educativos encargados de promover la cultura de la seguridad y defensa. En España, los Planes Integrales de Cultura de Defensa de 2002 y 2003, que dan cumplimiento a las Directivas de Defensa Nacional de 1996 y 2000, incluyen a las universidades dentro del Plan Educativo. Por su parte, en Francia la educación superior se incluye en dos protocolos firmados entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Defensa en 2007 y 2016 (a los que se sumó el Ministerio de Agricultura, Agroalimentación y Silvicultura). También en Francia, en 2012 se firmó un protocolo de acuerdo entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Enseñanza Superior e Investigación.

Así pues, en ambos países se firman convenios entre el Ministerio de Defensa y las universidades (y también con academias militares, centros de formación y unidades de investigación) que promueven la investigación y la organización de seminarios o conferencias. No obstante, pese a la existencia de similitudes en el proceso, también hay diferencias.

Palabras clave:

España, Francia, cultura de seguridad y defensa, universidad, convenio.

*NOTA: Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión*** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The security and defense culture in the university environment in Spain and France

Abstract:

Like schools and institutes, universities are part of the educational establishments in charge of promoting security and defense culture. In Spain, the Integral Defense Culture Plan of 2002 and 2003, which implements the National Defense Directives of 1996 and 2000, includes universities in the «Educational Plan». For its part, France, in the protocol signed between the Ministry of Education and the Ministry of Defense in 2007 and 2016 (to which the Ministry of Agriculture, Agri-Food and Forestry is added) includes higher education, signing in 2012 a protocol of agreement between the Ministry of Defense and the Ministry of Higher Education and Research. Both countries will sign agreements between universities and the Ministry of Defense (also with military academies, training centers, research units), promoting research, the organization of seminars or conferences. However, although there would be similarities in their process, there would also be differences.

Keywords:

Spain, France, security and defense culture, University, agreement.

Introducción

Las universidades y el ámbito de la defensa han sido desde siempre[1] y en casi todo el mundo dos campos que no han pertenecido al mismo universo[2], tal y como apuntan el general de división Maurice de Langlois y la delegada general de la AA-IHEDN Nathalie de Kaniv.

España no escaparía a esta realidad: ambas instituciones han estado alejadas durante muchos años[3], lo que permitiría afirmar que el desarrollo «de una verdadera cultura de la defensa fue durante mucho tiempo inédito en nuestro contexto universitario, dados los frenos existentes a nivel histórico»[4].

Sin embargo, posteriormente la necesidad de que dicha cultura llegara a la población civil para que tomara conciencia de los nuevos/tradicionales riesgos y amenazas habría incluido no solo a la educación obligatoria sino también universitaria. Así, la aprobación de directivas, leyes y planes habría creado un marco de actuación donde destacan las Directivas de Defensa Nacional de 1996, 2000 y 2020, la Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional, el Plan Director de Cultura de Defensa 2002-2003 y el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional de 2020.

Se inició de esta manera un acercamiento[5] a través de la firma de acuerdos y convenios entre las universidades y el Ministerio de Defensa —también «con academias militares,

[1] «El mundo universitario y la comunidad militar han tenido desde siglos pasados una relación extraordinariamente fluida […]. Como en el resto de los países europeos, estos cauces de retroalimentación se fueron cortando a lo largo del siglo XIX como consecuencia de la profesionalización de la investigación universitaria, el desarrollo del modelo de ejércitos de constricción y, en nuestro país, por la acumulación de conflictos internos» (SEPÚLVEDA, Isidro. «Universidad y defensa: la experiencia del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado», *Arbor,* n.º 184 (Anejo 2). 2008, p. 101).
[2] LANGLOIS, Maurice de y KANIV, Nathalie de. «L'enseignement de défense : nouvelles proximités universités et académiques militaires», *Revue Défense Nationale*, n.º 849. 2022, p.76.
[3] SEIJAS CANDELAS, Leopoldo. «Estudios sobre la defensa nacional en las universidades públicas y privadas: la perspectiva de la Universidad CEU – San Pablo», *Arbor,* n.º 181 (Anejo 2). 2008, p.98. Disponible en: https://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/347/348 [consulta: 9/1/2023].
[4] LÓPEZ MORA, Fernando. «La cultura de la seguridad y defensa en el ámbito universitario», *Cuadernos de Estrategia,* n.º 155. 2011, p.85.
[5] Además, mediante el Real Decreto 1643/1997 se creó el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, cuyo fin sería la investigación sobre paz, seguridad y defensa (SEPÚLVEDA, Isidro. *Op. cit*.).

centros de formación o unidades de investigación»—[6] entre los años ochenta[7] y noventa, cuando además se implantaron algunas cátedras sobre seguridad y defensa. Algunos ejemplos serían el acuerdo firmado entre la Universidad de Salamanca y el Ministerio de Defensa, a través del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, el 26 de octubre de 1985 y la creación de la Cátedra Almirante Martín Granizo el 25 de abril de 1994[8]; el convenio de colaboración entre el Ministerio de Defensa y la Universidad de Granada[9] del 19 de julio de 1994 o el de la Universidad Complutense de Madrid y el Ministerio de Defensa, firmado en 1998 a través del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional y que dio lugar al nacimiento de la Cátedra Almirante Juan de Borbón[10].

Empero, no todos los países estarían siguiendo el mismo ritmo o implementando las mismas herramientas. De Francia se podría afirmar que se encuentra inmersa en una dinámica similar a la española en cuanto al acercamiento universidad-defensa, aunque contaría con ciertas particularidades.

Si bien, al igual que en España, se firman acuerdos y convenios[11] entre ambas instituciones y se crean cátedras, en Francia existe una serie de protocolos de acuerdo entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación. En un protocolo firmado en 2007 se amplían los compromisos de la educación superior y, entre otros ejemplos, se crea la figura del *réferent défense,* persona que informa a los alumnos sobre diversos aspectos de la defensa en la universidad. Además, en 2012 se firmó un protocolo de

---

[6] BUENO, Alberto. «La promoción de la cultura de defensa en las universidades españolas: evaluación de diseño del Programa de Colaboración del Ministerio de Defensa», *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública,* vol. 5, n.º 1, 2018, p. 33. Disponible en: https://doi.org/10.5209/CGAP.60609 [consulta: 9/1/2023].

[7] Las directivas de Defensa Nacional de los años ochenta siguen siendo reservadas. Sin embargo, cabe pensar que su contenido podría hacer referencia a las universidades.

[8] MINISTERIO DE DEFENSA. «El CESEDEN y la Universidad de Salamanca crean la Cátedra Almirante Martín Granizo», *Boletín Informativo para Personal,* n.º 67. Septiembre de 1994, p.18. Disponible en: https://armada.defensa.gob.es/archivo/mardigitalrevistas/bip/1994/199402.pdf [consulta: 9/1/2023].

[9] UNIVERSIDAD DE GRANADA. «La UGR y el MADOC». Disponible en: https://cemixugrmadoc.ugr.es/pages/1-la-ugr-y-el-madoc-directorio/la-ugr-y-el-madoc [consulta: 9/1/2023].

[10] UNIVERSIDAD COMPLUTENSE. «Cátedra Almirante Juan de Borbón». Disponible en: https://psicologia.ucm.es/catedra_ajb [consulta: 9/1/2023].

[11] DOÑATE SANZ, María Pilar. «Aplicación de los acuerdos entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación en Francia y España en Troisième y Tercero de la ESO en el curso 2016-2017», en PANERA MARTÍNEZ, Pedro (coord.), *Reflexiones sobre las estrategias de seguridad de la UE y otros estudios en el ámbito de la seguridad internacional.* UNED, 2022, pp. 197-218.

acuerdo específico con la educación superior y la investigación con el propósito de fraguar un marco común a todas las universidades.

Este artículo plantea la hipótesis de que, aunque en ambos casos existe una colaboración entre las universidades y el Ministerio de Defensa que habría permitido la inclusión de la cultura de seguridad y defensa en el ámbito educativo, existirían similitudes y diferencias en la materialización de la misma en España y en Francia. Para validarla, se analizan en primer lugar los textos jurídico-políticos españoles que hacen referencia a la inclusión de la cultura de seguridad y defensa en el ámbito universitario y algunos de los convenios firmados y en segundo lugar se desarrolla el mismo esquema para el caso francés.

La cultura de seguridad y defensa en la universidad en España

La necesidad de una cultura de la seguridad y defensa en general y en la universidad en particular quedaría enmarcada en directivas, planes y leyes que permiten cimentar convenios entre esta última y el Ministerio de Defensa. No obstante, a diferencia de lo que sucede con la educación obligatoria, que cuenta con un acuerdo marco interadministrativo firmado en 2015[12] entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Defensa, no existe un acuerdo similar para el nivel superior.

Textos jurídico-políticos para el desarrollo de la cultura de seguridad y defensa en la universidad

En los últimos años varios autores han escrito artículos sobre la cultura de la seguridad y defensa en el ámbito universitario —por ejemplo, Fernando López Mora (2011), Francisco Javier Casas (2015) o Alberto Bueno (2018)—, donde, entre otros temas, se tratan los textos jurídico-políticos. En este epígrafe se realizará una breve mención a ellos, dado que se han firmado nuevos documentos que hacen referencia a la temática y que aparecerían citados en los convenios recientes.

[12] *Idem.*

Así, en primer lugar, cabría resaltar el Plan Directivo de Defensa Nacional de 2002-2003, el cual habría enmarcado los convenios con las universidades hasta 2020-2021, ya que dedica un apartado a la colaboración con ellas. Según Alberto Bueno, este plan se elaboró atendiendo a una doble motivación: «Por un lado, por ser actores clave para difundir el conocimiento y la concienciación sobre la importancia de tales políticas; por otro, para nutrir un músculo científico que, en aquel momento, se entendía débil»[13]. Las acciones propuestas en el mismo serían siete: jornadas y seminarios, asignaturas, cursos de doctorado, títulos propios, cursos de verano, cátedras y difusión de los Premios de Defensa.

A partir de 2020 los convenios hacen referencia a dos nuevos documentos: en primer lugar, a la Directiva de Defensa Nacional de 2020[14], la cual incluye como líneas generales y objetivos de la política de defensa el fomento de la conciencia y cultura de defensa, y, en segundo lugar, al Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional de 2021[15], en donde de manera explícita se cita la educación superior universitaria como institución para la «adquisición de un conocimiento amplio sobre la seguridad humana y sobre las diferentes herramientas de las que dispone el Estado para preservar los derechos, las libertades y el bienestar de la ciudadanía».

Entre los instrumentos propuestos por el nuevo plan para fomentar la cultura de seguridad nacional aparecen: planes curriculares de la comunidad educativa; actividades de formación de toda la comunidad educativa; actividades de formación de profesionales de todos los ámbitos; cursos, conferencias, seminarios y foros de debate; actividades de investigación e innovación; cátedras universitarias y convenios con universidades y academias militares; publicaciones y subvenciones para estudios, seminarios y actividades relacionados con la seguridad nacional.

---

[13] *Op. cit.,* 2018.
[14] PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. Directiva de Defensa Nacional 2020. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2020.pdf [consulta: 12/1/2023].
[15] GOBIERNO DE ESPAÑA. Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional 2021. Boletín Oficial del Estado, 10 de junio de 2021. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/20210610%20BOE%20PICSN.pdf([consulta: 12/1/2023].

Finalmente, en los convenios firmados se hace referencia al artículo 31 de la Ley Orgánica 5/2005, del 17 de noviembre de 2005, de la Defensa Nacional[16], titulado «Cultura de defensa».

Por lo tanto, se podría afirmar que existe un marco revisado y actualizado para la inclusión de la cultura de la seguridad y defensa en el ámbito educativo.

Convenios firmados entre las universidades y Defensa

Los convenios para la difusión de la cultura de seguridad y defensa firmados por las universidades —tanto públicas (Politécnica de Madrid, Pablo de Olavide, Sevilla o Zaragoza) como privadas (San Pablo CEU, Cardenal Herrera, Deusto o Francisco Victoria)— y el Ministerio de Defensa son numerosos. Para la elaboración de este artículo se han revisado más de ochenta, la mayoría firmados entre el 2014 y el 2021. Sin embargo, el acceso a la totalidad de ellos resulta complejo, especialmente a aquellos firmados entre los años ochenta y noventa.

Principalmente se han identificado cuatro categorías de convenios, de las cuales a continuación se citan algunos ejemplos:

a) Para la realización de prácticas[17].

- Universidad de Sevilla (28 de noviembre de 2016): Realización de prácticas académicas tuteladas en unidades, centros y organismos de la Armada por parte de alumnos pertenecientes a facultades y escuelas de esta universidad.
- Universitat de València (6 de junio de 2017): Prácticas para estudiantes del Módulo de Enfermería, Extrahospitalaria y Catástrofes de la Facultad d'Infermeria i Podologia.

[16] JEFATURA DEL ESTADO. Ley 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Boletín Oficial del Estado, 18 de noviembre de 2005. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-18933#top [consulta: 12/1/2023].

[17] En base a la disposición del Real Decreto 1497/1981, de 19 de junio, sobre Programas de Cooperación Educativa (Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-16532 [consulta: 12/1/2023]).

- Universidad Pablo de Olavide (16 de febrero de 2018) y Universidad de Salamanca (22 de marzo de 2019): Prácticas académicas externas para estudiantes en el Instituto de Historia y Cultura Militar del Ejército de Tierra.
- Universidad de Vigo e Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terrada (17 de septiembre de 2019).

b) Investigación y cooperación: «Convenio para la realización de actividades docentes de investigación, de cooperación al desarrollo y de cualquier otro ámbito de interés mutuo».

- Universidad de Oviedo (27 de noviembre de 2017), Universidad de Córdoba (13 de noviembre de 2018), Universidad Europea Miguel de Cervantes (23 de febrero de 2021), Universidad de Valencia (26 de enero de 2021).

c) Investigación, difusión y debate: «Convenio para la realización de actividades docentes de investigación, difusión y debate y de cualquier otro ámbito de interés mutuo».

- Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (24 de octubre de 2019), Universidad Internacional de La Rioja (27 de noviembre de 2019), Universidad Internacional de Valencia (10 de marzo de 2021), Universidad Europea de Valencia (10 de mayo de 2021), Universidad Católica de Valencia (5 de abril de 2021).

d) Objetivos diversos.

- Para la investigación de los protocolos de seguridad marítima (Universidad de Cantabria, 1 de agosto de 2019); para el desarrollo cultural, científico y tecnológico en el ámbito de la logística y el transporte (Universidade da Coruña, 3 de noviembre de 2020).

Aunque no aparecen todos los convenios, esta muestra permite afirmar que los planes directores y las directivas de Defensa Nacional estarían aplicándose y que en la actualidad se siguen firmando acuerdos.

La creación de cátedras

Los planes de 2002-2003 (Cultura de Defensa) y el de 2021 (Cultura de Seguridad Nacional) proponen como vías para la implementación de la cultura de seguridad y defensa en la universidad la creación de cátedras. Estas permitirían además la colaboración docente e investigadora.

Así, tal y como menciona Fernando López Mora[18], se han creado cátedras como la Almirante Juan de Borbón (Complutense de Madrid), Ingeniero General D. Antonio Ramón y Zarco del Valle (Politécnica de Madrid), Francisco Villamartín (Rey Juan Carlos), Almirante Bonifaz (Castilla y León), Subteniente Julián Vallespín (Santa Teresa de Jesús de Ávila).

Además, cabría destacar la Cátedra Jean Monnet EUDEFENCE[19], sobre seguridad y defensa europeas, asignada a finales de 2022 a la Universidad de Nebrija[20] y dirigida por Juan Cayón Peña. Este hecho pone de relieve el compromiso a nivel europeo sobre la importancia de las universidades para la toma de conciencia, adquisición de conocimientos e investigación en seguridad y defensa, entre otros asuntos.

La cultura de seguridad y defensa en la universidad en Francia

En Francia, la cultura de seguridad y defensa se habría introducido de manera más tardía en la educación superior que en la enseñanza obligatoria. Su desarrollo, según la página web del Ministerio de Educación Superior e Investigación, se desplegaría a partir de siete ejes: el Institut des Hautes Études de Défense Nationale (en adelante IHEDN), las unidades de enseñanza libre y de referencia nacional, la formación de los futuros docentes, el acceso a recursos documentales, el Pacto de Enseñanza Superior, la

---

[18] LÓPEZ MORA, Fernando. *Op. cit.,* p. 96.

[19] Las acciones Jean Monnet en educación superior comprenden módulos, cátedras y centros de excelencia. «Las cátedras son puestos docentes especializados en estudios sobre la Unión Europea para profesores universitarios de tres años de duración» (EUROPEAN COMMISSION. «Acciones Jean Monnet en el ámbito de la educación superior». Disponible en: https://erasmus-plus.ec.europa.eu/es/programme-guide/part-b/jean-monnet-actions/higher-education [consulta: 12/1/2023]).

[20] UNIVERSIDAD NEBRIJA. «La UE adjudica a la Universidad Nebrija la Cátedra Jean Monnet EUDEFENCE sobre Seguridad y Defensa europeas». 3 de noviembre de 2022. Disponible en: https://www.nebrija.com/medios/actualidadnebrija/2022/11/03/la-ue-adjudica-a-la-universidad-nebrija-la-catedra-jean-monnet-eudefence-sobre-seguridad-y-defensa-europeas/ [consulta: 14/1/2023].

reserva militar y la Guardia Nacional y el delegado nacional para la educación sobre defensa[21]. A continuación se tratan brevemente algunos de estos ejes.

Textos jurídico-políticos para el desarrollo de la cultura de seguridad y defensa en la universidad

Aunque el Ministerio de Educación y el Ministerio de Defensa han firmado varios protocolos de acuerdo (1982, 1989, 1995, 2007 y 2016)[22], solo los dos últimos incluyen aspectos sobre la educación superior.

El protocolo de 2007 expone de manera expresa: «Por el presente protocolo la cooperación de los dos ministerios se amplía a la enseñanza superior y se dotan de un marco oficial los numerosos y antiguos ejemplos de cooperación que existen entre el mundo universitario y las escuelas de defensa»[23]. Asimismo, el protocolo incluye algunas directrices de actuación, como la creación del *référent défense,* persona que serviría de vínculo entre el Ministerio de Defensa y la Seguridad Nacional y la enseñanza superior[24].

El «Protocole interministériel développant les liens entre la jeunesse, la défense et la sécurité nationale» de 2016 incluiría entre sus cinco ejes de actuación «desarrollar las relaciones entre la Defensa y la enseñanza superior[25]» en aspectos como la facilitación de la investigación estratégica, el fortalecimiento de los lazos con la universidad o el aumento de la difusión del pensamiento estratégico académico.

---

[21] MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE. «Les partenariats Enseignement Supérieur-Défense». Disponible en: https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/les-partenariats-enseignement-superieur-defense-46548 [consulta: 12/1/2023].

[22] *Op. cit.* (2022)

[23] MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE. «Protocole d'accord entre le Ministère de la défense et le Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche», *Bulletin Officiel,* n.º 7. 15 de febrero de 2007. Disponible en: https://www.education.gouv.fr/bo/2007/7/MENE0700289X.htm [consulta: 12/1/2023].

[24] Los *relais/référents défense,* presentes en cada universidad o colegio mayor y designados por su presidente o director, desempeñan la misión principal de difundir la cultura de defensa y seguridad. Así sucede, por ejemplo, en la Universidad de Lyon («les référents défense et sécurité nationale de l'enseignement supérieur». Disponible en: https://referents-defense.universite-lyon.fr/resdef/site-francais/navigation/les-rds-de-l-enseignement-superieur/ [consulta: 14/1/2023]).
Cfr. LA LOBERTI, Catherine de y JEANDEL, Pierre. «Le référent défense, acteur clef du lien Défense/Sécurité nationale et Enseignement supérieur», *Cahiers de la Sécurité,* n.º14, pp.138-146.

[25] RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. «Protocole interministériel développant les liens entre la jeunesse, la défense et la sécurité nationale». Disponible en: https://www.cheminsdememoire.gouv.fr/sites/default/files/editeur/Protocole%202016.pdf [consulta: 12/1/2023].

En 2012 se firmó un protocolo específico para la educación superior, el «Protocolo firmado el 20 de abril de 2012 por Gérard Longuet, ministro de Defensa y Antiguos Combatientes, y Laurent Wauquiez, ministro de Educación Superior e Investigación, para el desarrollo y la promoción del *esprit de défense*», cuyo objetivo es el trabajo conjunto de ambas instituciones para la promoción de la cultura de defensa.

Por lo tanto, aunque existe un marco de actuación, se podría afirmar que han pasado muchos años desde su aprobación si se tienen en cuenta los cambios acaecidos en los últimos tiempos en seguridad y defensa.

Convenios firmados entre las universidades y Defensa

Al igual que en España, en Francia existen convenios entre las universidades y Defensa (escuelas, institutos, etcétera). Una breve aproximación a algunos de ellos demuestra, por un lado, que en la actualidad se siguen firmando estos acuerdos y, por otro, que su naturaleza es diversa. A continuación se presentan tres tipos de convenio:

a) Prácticas: Se dirigen a estudiantes universitarios —también a estudiantes de colegio e instituto— y cuentan con un portal informativo[26].

b) Cursos de inmersión en el Ejército: La Universidad Aix-Marsella firmó el 23 de septiembre de 2020 la renovación de su convenio con el 10.º Centro Médico del Ejército, a través del cual los estudiantes de tercer año de Medicina pueden realizar, durante unas horas del curso, una inmersión en las Fuerzas Armadas. El primer convenio se firmó en 2015.

c) Contratación, formación e investigación/innovación:

- La Universidad de Burdeos firmó un convenio con la Zona de Defensa Sudoeste[27] el 31 de enero de 2019, entre cuyos objetivos figuraba facilitar el acceso de los estudiantes a prácticas o la colaboración entre los investigadores y la nueva Agencia de Innovación de Defensa.

[26] MINISTÈRE DES ARMÉES. «Stages conventionnées». Disponible en: https://www.defense.gouv.fr/sga/au-service-nation-du-public/jeunesse/etudier-se-former/stages-conventionnes [consulta: 12/1/2023].

[27] Las zonas de defensa fueron creadas en 1950 y forman parte de la organización territorial conjunta del Ejército.

- La Universidad de Rennes firmó un convenio el 28 de enero de 2020 con la Zona de Seguridad y Defensa Oeste, con el que se crearía el módulo de «Iniciación al *esprit de défense*».

La creación de cátedras

Las cátedras específicas de seguridad y defensa permiten que, como aparece en los protocolos de 2007, 2012 y 2016, la universidad tome parte en la difusión de su cultura a través de la investigación sobre temas específicos, las colaboraciones entre investigadores y universidades a nivel nacional e internacional o la organización de seminarios y coloquios, entre otras actividades.

Algunos ejemplos de cátedras serían las creadas por el Institut des Hautes Études de la Défense Nationale[28]: la Cátedra en Economía de Defensa[29] (2014) o la Cátedra sobre Cibernética y Soberanía Numérica, en las cuales trabajan investigadores y profesores de universidad y cuyo consejo científico está integrado por especialistas reconocidos en cada materia. Otro ejemplo es la Cátedra en Defensa y Aeroespacial, que surge tras la asociación en 2014 de varias empresas, la Fundación Burdeos Universidad, Ciencias Po y la Universidad de Burdeos.

Además, en 2017 el profesor François Pernot, de la Universidad de Cergy-Pontoise, obtendría la Cátedra Jean Monnet sobre Guerra y Europa: Defensa, Seguridad, Patrimonio, Memoria y Cultura.

Conclusiones

Aunque no todos los jóvenes cursan estudios superiores, la universidad se perfila como otra vía para la difusión de la cultura de seguridad y defensa, pues, además de la formación que imparte, se realizan investigaciones, se crean seminarios, se celebran

[28] IHEDN. «Chaire économie de défense». Disponible en: https://ecodef-ihedn.fr/wp-content/uploads/2021/12/20211209_ECODEF_Plaquette-de-presentation.pdf [consulta: 12/1/2023]. IHEDN. «Chaire et cyber souveraineté numérique». Disponible en : https://cyber-ihedn.fr/wp-content/uploads/2021/11/2021124_CYBER_plaquette-de-presentation.pdf [consulta: 12/1/2023].
[29] BOISSEIEU, Christian de y MARTIN, Olivier. «Pourquoi une chaire Économique de Défense ?», *Revue Défense Nationale,* n.º 780. 2015, pp. 25-27.

conferencias o se llevan a cabo intercambios a nivel nacional e internacional que permiten avanzar en la materia, entre otros ejemplos.

Actualmente se constata una colaboración consolidada entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Defensa en España y en Francia, como demuestran los numerosos convenios firmados en ambos países. Sin embargo, en España no existe un acuerdo interministerial o protocolo para la implementación de proyectos en el conjunto de las universidades. Por su parte, el país galo cuenta con el documento firmado en 2012, pese a lo cual, habiendo transcurrido once años desde entonces, podría decirse que este ha quedado anticuado. No obstante, el protocolo de 2016, además de referirse a la educación obligatoria, incluye contenidos y vías de actuación relativos a la enseñanza superior.

Asimismo, el establecimiento de vínculos entre educación y defensa ya no se plantea únicamente a nivel nacional. La actuación de la Unión Europea concerniente a la creación de cátedras dedicadas a estos temas refleja la necesidad de avanzar para dar respuesta a los nuevos/tradicionales riesgos y amenazas y, en general, a un futuro lleno de incertidumbres.

Una vez constatadas ciertas similitudes y diferencias entre los dos países vecinos respecto a la manera de introducir la cultura de seguridad y defensa en la universidad, cabría abrir algunas líneas de investigación sobre esta temática. Por ejemplo, un seguimiento a nivel nacional de la puesta en marcha de los protocolos permitiría ver los aspectos que necesitan mejorar y realizar nuevas propuestas. A nivel europeo, para conocer las prácticas llevadas a cabo por el resto de los países, cabría investigar las temáticas de las cátedras y de los trabajos realizados. Estas serían solo algunas de las líneas de investigación.

En resumen, se podría afirmar que, aunque se han realizado grandes avances en las últimas décadas en cuanto a la inclusión de la cultura de seguridad y defensa en la universidad, todavía queda mucho por hacer.

*María Pilar Doñate Sanz**
Doctoranda en Seguridad Internacional, IUGM-UNED y
Universidad de Angers (Francia) (Laboratoire 3L.AM)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

34/2023 30 de marzo de 2023

Luis V. Pérez Gil *

La suspensión de la participación de Rusia en el tratado Nuevo START

La suspensión de la participación de Rusia en el tratado Nuevo START

Resumen:

En el presente ensayo examinamos la génesis, entrada en vigor y desenvolvimiento del Tratado de Limitación de Armas Estratégicas conocido como Nuevo START, así como también su permanencia como instrumento fundamental para el mantenimiento del régimen de estabilidad estratégica entre las dos mayores potencias nucleares, los Estados Unidos y Rusia, desde el final de la Guerra Fría. También analizamos las exigencias introducidas por la Administración Trump durante las negociaciones para su renovación y la prórroga exprés puesta en marcha por la nueva Administración Biden nada más llegar al poder. Finalmente, estudiaremos cómo la implicación de Occidente en la guerra en Ucrania ha afectado a las relaciones estratégicas entre Rusia y Estados Unidos —poniendo en peligro la existencia del mencionado régimen de seguridad estratégica— y el impacto que puede tener la desaparición del Nuevo START en el sistema de seguridad global a corto y medio plazo.

Palabras clave:

Nuevo START, sistema de seguridad global, régimen de estabilidad estratégica, armas nucleares, guerra en Ucrania.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Introducción

El 21 de febrero de 2023 el presidente ruso, Vladímir Putin, anunció por sorpresa durante su discurso anual a la Asamblea Federal la decisión de suspender la participación rusa en el Tratado de Limitación de Armas Estratégicas (Nuevo START), debido a circunstancias sobrevenidas relacionadas con el desarrollo de la guerra en Ucrania[1]. El Nuevo START es el último de los tratados que formaron parte de los acuerdos que pusieron fin a la Guerra Fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética (una guerra no declarada, pero extremadamente violenta en el número de conflictos indirectos y bajas que provocó durante cuarenta años) y abrieron una nueva etapa en las relaciones internacionales —caracterizada por el final del enfrentamiento bipolar, la hegemonía imperfecta y la expansión sin límites de las tecnologías asociadas a la sociedad de la información— y una nueva y esplendorosa etapa de globalización, todo ello bajo la égida de los Estados Unidos, que, desgraciadamente, parece que está llegando a su fin.

Aquellos tratados consolidaron el régimen de estabilidad estratégica en el período de la posguerra fría y, junto con el funcionamiento del directorio mundial, han garantizado la paz y la seguridad internacionales al evitar las guerras entre grandes potencias. En este período se mantuvo el régimen de no proliferación y de desarme nuclear del final de la Guerra Fría y nadie lo puso en duda, sencillamente porque no había oponentes[2]. Sin embargo, este régimen también está a punto de colapsar, y las consecuencias serán muchísimo más adversas para la estabilidad mundial que la pérdida de los procesos socioeconómicos asociados a la globalización.

Por tanto, nos proponemos examinar la relevancia del Nuevo START como principal acuerdo de control de las armas nucleares, su importancia como núcleo del régimen explícito de estabilidad estratégica entre los dos mayores y más importantes tenedores de armas nucleares mundiales —los Estados Unidos y Rusia— y las consecuencias de su ruptura o extinción definitiva.

[1] Discurso disponible en español en: https://www.youtube.com/watch?v=838HG7ijveU (NEGOCIOS TV. «"Rusia es invencible". Putin le echa el órdago a Occidente en su discurso en el Parlamento ruso». Febrero de 2023).
[2] Como expusimos hace más de una década en PÉREZ GIL, L. «Grandes potencias, estabilidad estratégica y poder nuclear en el nuevo orden globalizado», *Boletín de Información del CESEDEN,* n.º 321. 2011, pp. 147-180.

Génesis del nuevo START

El 8 de abril de 2010 el presidente americano, Barack Obama, y su homólogo ruso, Dmitri Medvédev, firmaron en Praga el tratado Nuevo START con el objetivo de continuar reduciendo el número de armas nucleares existentes en sus arsenales. El nuevo tratado se había estado negociando desde 1997 y sustituía a los dos acuerdos anteriores de 1991 (START I) y 2002 (Tratado de Reducción de Armas Ofensivas Estratégicas o Tratado de Moscú), basados en los principios de bilateralidad y paridad. En el acuerdo se establecieron límites máximos idénticos tanto para el número de municiones como para los vectores de la triada nuclear de las dos grandes potencias. Los límites eran bastante sencillos a efectos de su contabilización, vigilancia y control: 1550 ojivas nucleares estratégicas en servicio y 800 vectores de lanzamiento, tanto misiles balísticos intercontinentales con base en tierra (ICBM) como navales (SLBM) y bombarderos estratégicos, con un máximo de 700 desplegados al mismo tiempo para cada una de las partes. A la par, se acordaron medidas de vigilancia, verificación y control destinadas a dar credibilidad y cumplimiento íntegro a las cláusulas del tratado[3].

Es preciso aclarar, con carácter previo, que las ojivas nucleares tácticas quedaron excluidas de esta regulación[4], mientras que los misiles de alcance intermedio continuaban estando prohibidos por el Tratado para la Eliminación de los Misiles de Alcance Intermedio y de Corto Alcance (Tratado INF), firmado por el presidente americano Ronald Reagan y el líder soviético Mijaíl Gorbachov en Washington el 8 de diciembre de 1987.

El Nuevo START se pactó por un plazo de diez años, con posibilidad de prórroga por un período máximo de cinco años que se formalizaría mediante canje de notas entre los representantes de ambas potencias. Asimismo, se estableció un período de siete años desde la entrada en vigor del tratado para alcanzar los límites cuantitativos acordados. También se acordó la creación de una Comisión Consultiva Bilateral que se ocuparía de

[3] Sobre esta cuestión crucial, véase KRISTENSEN, H. «New START data exchange: Will it increase or decrease international nuclear transparency? », *Federation of Atomic Scientists Strategic Security Blog*. 22 de marzo de 2011. Disponible en: http://www.fas.org/blog/ssp/2011/03/startexchange.php

[4] Sobre la problemática diferenciada de este tipo de municiones, véase FRIEDMAN, G. «Armas nucleares tácticas», *Geopolitical Futures*. Septiembre de 2022. Disponible en: https://workupload.com/file/8hPEdxxJZRQ

resolver discrepancias, interpretaciones y cualesquiera otras cuestiones que surgieran durante la vida del tratado.

El clima de confianza alcanzado desde el final de la Guerra Fría hacía presagiar que el tratado iba a ser respetado y cumplido de buena fe por ambas partes, lo que además es una norma fundamental del Derecho de los Tratados. Tanto es así que los procedimientos de ratificación internos se llevaron a cabo de forma rápida y las reservas introducidas por los parlamentos de ambos países fueron aceptadas sin mayores inconvenientes por la otra parte. Por tanto, el tratado quedó expedito para entrar en vigor y comenzar a surtir efectos, lo que sucedió el 5 de febrero de 2011, menos de diez meses después de su firma en Praga.

De este modo, el Nuevo START entró a formar parte de un conjunto de tratados internacionales, conocidos como acuerdos de desarme, que conforman el régimen de estabilidad estratégica. Estos acuerdos forman parte del núcleo del régimen de seguridad mundial que, junto con el monopolio del uso de la fuerza en manos del Consejo de Seguridad de la ONU, el gran directorio mundial formado por las grandes potencias investidas con derecho de veto, garantiza la paz y la seguridad internacionales.

Para los Estados Unidos estos acuerdos fueron la máxima representación de su poder global durante la etapa de la hegemonía imperfecta (1992-2001), porque sirvieron para contener cualquier peligro o amenaza de conflicto a gran escala entre grandes potencias sin necesidad de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, incluso en sus formas más veladas de coacción. En esta etapa también pareció posible que las grandes potencias pudieran alcanzar un nuevo acuerdo de Yalta, destinado a crear un nuevo sistema de seguridad en Europa a largo plazo[5].

Entrada en vigor de los límites cuantitativos

Durante siete años, los Estados Unidos y Rusia realizaron inspecciones presenciales regulares, intercambiaron un gran volumen de información y actualizaron las bases de datos con la información disponible para controlar el cumplimiento del tratado con la vista

[5] Así lo planteamos en PÉREZ GIL, L. «Nuevo orden globalizado», *Derecho y Política Internacional*. Julio de 2010. Disponible en: https://ullderechointernacional.blogspot.com/2010/07/nueva-reorganizacion-del-poder-en.html

puesta en la entrada en vigor de los límites cuantitativos. Es preciso tener en cuenta que, a pesar de la creciente tensión e incertidumbre en las relacionales internacionales durante los últimos siete años (incluida la anexión de Crimea por parte de Rusia y su implicación en la guerra civil en el Donbás), ambas potencias habían realizado una reducción sostenida de sus respectivos arsenales nucleares para cumplir las estipulaciones del Nuevo START.

De este modo, en agosto de 2017 el Departamento de Estado americano informó que los Estados Unidos estaban por debajo de los límites acordados. Poco después se publicó oficialmente que, a 1 de septiembre de 2017, los Estados Unidos tenían en servicio 1393 ojivas nucleares estratégicas, 800 vectores de lanzamiento y 660 lanzadores desplegados, mientras que Rusia tenía 1561, 790 y 501 respectivamente. En octubre, Rusia sumaba escasamente seis ojivas estratégicas más de lo permitido.

El 3 de febrero de 2018, el embajador ruso en los Estados Unidos, Anatoli Antonov, declaró que Rusia actuaba con responsabilidad en lo que se refería al cumplimiento de sus compromisos en el marco de todos los acuerdos internacionales, y que lo hacía de forma estricta. Poco después, el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso publicó que, a 5 de febrero de 2018, las Fuerzas Armadas rusas contaban con 1444 ojivas nucleares en servicio y 779 sistemas de lanzamiento, de los cuales 527 estaban desplegados.

El 5 de febrero de 2018, la entonces portavoz del Departamento de Estado americano, Heather Nauert, declaró la posición oficial del Gobierno americano:

> «El cumplimiento del START incrementa la seguridad de los Estados Unidos y de nuestros aliados y torna las relaciones estratégicas entre los Estados Unidos y Rusia más estables, transparentes y previsibles. [...] Esto es de especial importancia en estos tiempos en los que la confianza ha decaído y la amenaza de un error o una interpretación incorrecta ha crecido. [...] Los Estados Unidos mantienen su apego a los esfuerzos de control de armas que garantizan la seguridad de los Estados Unidos, sus aliados y socios. Los Estados Unidos continuarán cumpliendo el nuevo Tratado START y mantienen su curso de trabajo con otros Estados, incluida Rusia, para crear las condiciones que permitan apoyar el objetivo final de erradicar las armas nucleares en todo el mundo».

Por ello, manifestó que «los Estados Unidos esperan que las partes sigan cumpliendo el Tratado START. Los Estados Unidos y Rusia intercambiarán datos sobre sus respectivos arsenales estratégicos durante el mes que viene, como lo hemos hecho dos veces al año durante los últimos siete años»[6]. Por su parte, el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, se congratuló de que las dos grandes potencias cumplieran escrupulosamente las especificaciones previstas en el tratado[7].

Por tanto, a pesar de determinadas declaraciones públicas más o menos exageradas —como las denuncias del presidente Putin sobre posibles subterfugios en el cumplimiento de los límites cuantitativos por la parte americana[8] o del presidente americano, Donald Trump, calificándolo de «mal acuerdo» para los Estados Unidos[9]—, ambas potencias consideraban que el Nuevo START servía a sus intereses nacionales. En primer lugar, porque mantenía (y continúa siendo así) un extraordinario nivel de disuasión frente a cualquier otra potencia militar convencional; segundo, en conexión con el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) del 12 de junio de 1968, el Nuevo START les permitía continuar ejerciendo un cuasimonopolio nuclear, ya que entre ambos países acumulaban más del 92 por ciento de las armas nucleares existentes (actualmente continúan acumulando el 90 por ciento)[10], y, tercero, les servía para mantener el régimen de estabilidad estratégica.

Precisamente, la *Nuclear Posture Review* firmada por el presidente Trump el 3 de febrero de 2018 declaraba que el control de armas podía propiciar la seguridad de los Estados Unidos, ayudando a controlar la competencia estratégica entre los Estados. Pero potencias como la China comunista o India, que habían escalado a los primeros puestos

[6] SPUTNIK. «Embajador ruso: Rusia y EE. UU. necesitan contactos en el ámbito de armas nucleares». 3 de febrero de 2018. Disponible en: https://mundo.sputniknews.com/politica/201802031075978351-antonov-washington-rusia-relaciones/

[7] NILSEN, Thomas. «Stoltenberg: New START Treaty is fulfilled», *The Independent Barents Observer*. 5 de febrero de 2018. Disponible en: https://thebarentsobserver.com/en/security/2018/02/stoltenberg-new-start-treaty-fulfilled

[8] Declaraciones recogidas en «Putin confía en que el diálogo con EE. UU. sobre el Tratado START sea "positivo"» (SPUTNIK. 11 de enero de 2018. Disponible en: https://mundo.sputniknews.com/rusia/201801111075358695-moscu-washington-tratado-armas/) y comentadas por Pavel PODVIG en «New START data exchange shows the United States and Russia are on track to meet the limits» (*Russian strategic nuclear forces*. 2 de octubre de 2017. Disponible en: https://russianforces.org/blog/2017/10/new_start_data_exchange_shows.shtml).

[9] REUTERS. «Highlights of Reuters interview with Trump». 23 de febrero de 2017. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-interview-highlights/highlights-of-reuters-interview-with-trump-idUSKBN1622RG

[10] Datos en el «Nuclear Notebook» del *Bulletin of the Atomics Scientists* (https://thebulletin.org/nuclear-notebook/).

de la economía mundial, estaban (y continúan estando a día de hoy) muy por detrás en capacidad nuclear, en el volumen de sus fuerzas y en la capacidad de combate de sus vectores de lanzamiento: 410 y 160 cargas nucleares respectivamente según las estimaciones más recientes[11], y esta situación se mantendrá estable durante mucho tiempo.

Crisis de las relaciones estratégicas entre los Estados Unidos y Rusia

Desde finales de 2018, las autoridades rusas constataron que la Administración Trump no tenía ningún interés en negociar la extensión del Nuevo START y, para colmo, el 2 de febrero de 2019 recibieron la notificación de la denuncia del Tratado INF por parte de los Estados Unidos, que se hizo efectiva seis meses después. En este período, los responsables de la política exterior rusa comenzaron a ser conscientes de que estaba en juego la existencia del régimen de estabilidad estratégica y de que su extinción abría varios escenarios adversos: desde un régimen implícito incierto a una carrera de armamentos, y, en caso extremo, un enfrentamiento bélico de proporciones desconocidas[12].

Con esta perspectiva, a finales de 2019 las autoridades rusas comunicaron que estaban preparadas para acordar una prórroga del tratado sin establecer condiciones previas. Sin embargo, esta declaración cayó en saco roto, la Administración Trump no se dio por enterada hasta marzo de 2020 y no se iniciaron contactos serios hasta el mes de mayo siguiente, pero, una vez más, sin que se produjeran avances.

Para Rusia, el mantenimiento del Nuevo START significaba su reconocimiento como gran potencia nuclear, puesto que el régimen de estabilidad estratégica es un régimen bilateral, y, junto con su condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, le garantizaba la capacidad para seguir influyendo en la estructura internacional mediante su participación en la creación de normas, reglas y procedimientos de adopción de decisiones que se imponen a los demás países,

[11] *Idem.*
[12] KOFMAN, M. y FINK, A. «Escalation Management and Nuclear Employment in Russian Military Strategy». CNAS, 19 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.cnas.org/publications/commentary/escalation-management-and-nuclear-employment-in-russian-military-strategy

simplemente por el hecho de formar parte de la sociedad internacional. Por tanto, negociaba duramente para mantener ese estatuto.

Sin embargo, en este período los responsables de la política exterior americana comenzaron a asumir que este régimen de seguridad global ya no era válido, porque no incluía a su principal adversario a largo plazo: China, que estaba escalando al segundo puesto de la economía mundial (o el primero, si se mide en PIB por PPA), estaba dedicando gigantescos recursos a defensa y estaba sumando decenas de buques y submarinos, centenares de aviones avanzados y miles de misiles balísticos y de crucero año tras año. Asimismo, es preciso recordar que China no está sujeta a ningún tratado internacional de control de armas y que no acepta las reglas del sistema liberal occidental[13].

Por eso, la Administración Trump puso sobre la mesa por primera vez la exigencia de negociar un nuevo tratado de armas nucleares que incluyera a China, idea que esta misma rechaza de plano. Con ello, las autoridades americanas pretendían establecer controles y limitaciones a la capacidad militar china, vigilar su crecimiento como gran potencia y, en última instancia, tomar las decisiones necesarias para mantener la supremacía militar que habían estado disfrutando durante dos décadas. Que esto sea bueno o malo es indiferente, responde a la lógica estratégica de una potencia hegemónica, y los responsables de la política exterior americana estaban dispuestos a adoptar las decisiones necesarias para bloquear las aspiraciones chinas de influencia mundial por todos los medios a su alcance, lo que incluye en última instancia el uso de la fuerza, si se estima necesario.

Para sorpresa rusa, cuando el presidente Putin reiteró el ofrecimiento de prorrogar el Nuevo START por un año y, en ese tiempo, negociar un nuevo acuerdo de armas nucleares que satisficiera las demandas de ambas partes, la propuesta fue rechazada tajantemente por el asesor de Seguridad Nacional Michael O'Brien, bajo el argumento de que la expresión «sin condiciones» implicaba que la parte rusa dispondría de plena libertad para continuar instalando ojivas nucleares en nuevos vectores de lanzamiento,

[13] Nuestras consideraciones al respecto en PÉREZ GIL, L. «La capacidad nuclear militar de China desde la perspectiva de la lucha por el poder y la paz» (Documento de Opinión, n.º 93). IEEE, 2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO93_2020LUIPER_nuclearChina.pdf

y exigió acordar la congelación del número de ojivas nucleares. Entiéndase que esta medida era coherente con el espíritu y la letra del Nuevo START.

Pero, de nuevo, esa exigencia fue aceptada por las autoridades rusas el 20 de octubre de 2019, lo que abría la puerta a la prórroga del tratado, que solo requería un mero intercambio de notas entre ambos gobiernos. Sin embargo, el 28 de octubre, la parte americana planteó una nueva exigencia: negociar los mecanismos de verificación. *A priori,* no debía de ser un obstáculo, porque los mecanismos ya existían, llevaban aplicándose con éxito ocho años y habían asegurado el cumplimiento del tratado de forma casi perfecta. Además, dos días después, el Mando de Ataque Global de la Fuerza Aérea americana efectuó el lanzamiento de un ICBM Minuteman III con capacidad nuclear, como parte de un ejercicio de verificación de capacidades de las Fuerzas de Disuasión Nuclear, que voló más de 6700 kilómetros desde territorio continental americano hasta el océano Pacífico Central. En el aire quedó la sensación de que, indudablemente, la prórroga del Nuevo START estaba condicionada por las elecciones presidenciales americanas, que tendrían lugar en noviembre de 2020.

El 8 de abril de 2020 se cumplieron diez años de la firma del tratado, pero los intereses de seguridad tanto de los Estados Unidos como de Rusia habían evolucionado de forma significativa y crecientemente divergente en los últimos diez años. En primer lugar, como dijo el vicesecretario del Consejo de Seguridad ruso (expresidente y ex primer ministro del país), Dmitri Medvédev: «El mundo está al borde de una grave crisis mundial a la luz de la pandemia de coronavirus»[14], lo que significaba que la crisis no era la pandemia en sí misma, sino lo que vendría después[15].

En esta entrevista, Medvédev recordó que, «hace diez años, los Estados Unidos y Rusia demostraron que son capaces de superar los desacuerdos y llegar a un acuerdo, no solo por el bien de sus pueblos, sino por el bien de toda la humanidad». Estas declaraciones ponían de manifiesto que entendía el significado de la condición de gran potencia y sus responsabilidades como garantes de la paz mundial. Además, Medvédev afirmó que

[14] TASS. «New START extension may give time to create similar multilateral system, Medvedev says». 8 de abril de 2020. Disponible en: https://tass.com/politics/1141629

[15] Véanse nuestras reflexiones en PÉREZ GIL, L. «Unión Europea, grandes potencias y regímenes de seguridad en un escenario post-covid», en P. PANERA MARTÍNEZ (coord.), *Reflexiones sobre las estrategias de seguridad de la UE y otros estudios en el ámbito de la seguridad internacional.* Instituto Universitario Gutiérrez Mellado/UNED. Madrid, 2022, pp. 121-138.

durante este período «el restablecimiento de nuestras relaciones, en el que se depositaron tantas esperanzas, se transformó en una sobrecarga absoluta». Para explicarlo gráficamente, citó una anécdota que ocurrió en marzo de 2009, cuando la secretaria de Estado americana, Hillary Clinton, entregó al ministro de Asuntos Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, un obsequio simbólico: se trataba de un botón que daría la señal de un reinicio, el comienzo de una nueva etapa en las relaciones ruso-americanas. Sin embargo, la inscripción que incorporaba dicho aparato contenía un error: no indicaba «reiniciar», sino «sobrecargar». Esto le sirvió para afirmar que durante diez años los Estados Unidos «pasaron de la cooperación a la presión política y desataron una guerra sin precedentes de sanciones contra nosotros, tratando de expulsar a Rusia de la agenda global».

Es evidente que Medvédev estaba pasando por alto la anexión de Crimea en marzo de 2014 o la intervención rusa en la guerra civil en el Donbás, motivos por los que tanto los Estados Unidos como la Unión Europea y otros países occidentales aprobaron sanciones económicas, comerciales y financieras contra Rusia[16]. En la entrevista citada Medvédev se detenía en analizar la relevancia del Nuevo START:

> «No es exagerado decir que el documento firmado en ese momento fue un verdadero logro en las relaciones ruso-americanas y, en muchos aspectos, alivió la situación general en el mundo. De hecho, llevamos nuestros arsenales nucleares a donde habían estado a principios de la década de 1960, en un estado que había existido incluso antes del comienzo de la carrera armamentista a gran escala entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Teníamos suficiente buena voluntad, respeto mutuo y sincero por las posiciones de cada uno para hacer esto. Y, lo más importante, compartimos el entendimiento de que sin el acuerdo Nuevo START no hubiéramos podido allanar el camino normal hacia el siglo XXI».

Medvédev, que había sido considerado en Occidente la cara más amable del régimen político putiniano, en su nuevo puesto expresó que, «hoy, esta capacidad de escucharse mutuamente es especialmente relevante. […] Cuando las relaciones entre nuestros países están pasando por tiempos difíciles, vale la pena mirar hacia atrás en ese evento

[16] NÚÑEZ CIFUENTES, A. «Mecanismos de sanción internacional a través del sistema financiero: un arma económica contra Putin» (Documento Marco, n.º 2). IEEE, 2023.Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2023/DIEEEM02_2023_ANANUN_Mecanismos.pdf

de hace una década». Pero, como él mismo enfatizó: «Desafortunadamente, los eventos posteriores que se desarrollaron propiciaron un escenario completamente diferente». Se trataba de la típica retórica rusa: mantener siempre un enfoque positivo, incluso benevolente, y decir que están preparados para escuchar y cooperar, pero imponer siempre que puedan sus intereses nacionales.

Medvédev afirmó que «la abolición iniciada por los Estados Unidos del Tratado para la Eliminación de los Misiles de Alcance Intermedio y de Corto Alcance (Tratado INF) provocó una señal muy alarmante», porque de repente el Nuevo START quedó como el único acuerdo internacional de limitación de armas nucleares entre las grandes potencias, con el riesgo que eso conlleva para la seguridad y la estabilidad internacional[17].

Además, las autoridades rusas habían estado denunciando incumplimientos por parte de los Estados Unidos de disposiciones del Nuevo START en relación con el número de sistemas desplegados y operativos y los denominados silos de entrenamiento, no previstos expresamente en el propio tratado. En consecuencia, Medvédev anotó que «parece que Washington está tratando de participar en un diálogo interminable y torpedear la prolongación de este documento, que es extremadamente importante para mantener la estabilidad estratégica en el mundo». Como hemos dicho, la finalidad de la posición americana era dilatoria, estaba condicionada por la situación política interna, pero la parte rusa comenzó a asumir que los Estados Unidos no querían tener las manos atadas por ningún tratado internacional que les impidiera desarrollar nuevos armamentos, lo que era coherente con la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada por el presidente Trump el 18 de diciembre de 2017.

Fin de los tratados ABM, INF y de Cielos Abiertos

El inicio de la guerra global contra el terrorismo trajo consigo un acontecimiento significativo: el 13 de diciembre de 2001 el presidente americano, George Bush hijo, anunció la retirada del Tratado de Misiles Antibalísticos (Tratado ABM), firmado por el presidente americano Richard Nixon y el líder soviético Leonid Brézhnev en Moscú el 26

[17] Cuestión que desarrollamos en PÉREZ GIL, L. «La ruptura del régimen de estabilidad estratégica y los posibles escenarios para el futuro», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos,* n.º 14. 2019, pp. 187-202. Disponible en: http://revista.ieee.es/issue/view/177/139

de mayo de 1972. La retirada se hizo efectiva seis meses después[18]. En aquel momento no había razones de seguridad realmente de peso para que los Estados Unidos adoptaran esa medida, sino que estaba relacionada con no tener ataduras legales para desarrollar nuevos sistemas antimisiles, tanto embarcados como con base en tierra, que después comenzaron a desplegarse cerca de las fronteras rusas (el THAAD en Corea del Sur y los sistemas antimisiles Aegis Ashore, fijos en Rumanía y Polonia y embarcados en Rota).

Las autoridades rusas consideraron que el desarrollo de estos sistemas antimisiles representaba una amenaza directa a su seguridad, porque menoscababa la capacidad disuasiva de sus fuerzas nucleares estratégicas y ponía sobre la mesa la opción de un ataque nuclear preventivo o de anticipación. Por tanto, la respuesta de Rusia era esperable: comenzó a desarrollar de nuevo misiles de crucero con capacidad dual (convencional y nuclear), capaces de atacar y destruir en un primer ataque estas instalaciones antimisiles consideradas ofensivas.

De este modo, el 1 de marzo de 2018, en su discurso anual ante la Asamblea Federal, el presidente Putin hizo una exposición exhaustiva y muy mediática sobre los nuevos sistemas de armas estratégicas que Rusia había estado desarrollando durante la última década, y que eran una respuesta a los sistemas antimisiles que los Estados Unidos estaban desplegando en los flancos occidental, sur y oriental de las fronteras rusas. En preciso destacar que Putin declaró que estos programas militares eran una respuesta a la desafección americana hacia el sistema de estabilidad estratégica. La respuesta rusa tenía que ver con el sentimiento de inseguridad arraigado profundamente en las élites dirigentes rusas. Desde esta concepción, consideran que en cualquier iniciativa estratégica americana que no haya sido acordada con Rusia subyace la intención de socavar la base de su poder e influencia en el exterior. Con la perspectiva actual parece que no se equivocaban.

Precisamente, este fue el argumento que utilizó la Administración Trump para justificar el abandono del Tratado INF: tener las manos libres para desarrollar nuevos sistemas de misiles en los rangos no permitidos hasta entonces, de 500 a 5500 kilómetros de

[18] MÜLLERSON, R. «The ABM Treaty: Changed circumstances, extraordinary events, supreme interests and International Law», *International and Comparative Law Quaterly*, n.º 3. 2001, pp. 509-539.

alcance[19]. De este modo, el 2 de febrero de 2019 el Departamento de Estado notificó a la parte rusa su decisión de abandonar el tratado, declarando que la medida era una respuesta a los desarrollos que en este campo estaban haciendo otras potencias, es decir, se empleó el mismo argumento esgrimido cuando se abandonó el Tratado ABM. Asimismo, se argumentó que el país tenía que prepararse para responder al agresivo programa de desarrollo de misiles balísticos de corto y medio alcance que China tiene en marcha para negar el acceso al estrecho de Formosa[20]. De aquí surgió la exigencia esgrimida posteriormente de incluir a China en la negociación del tratado Nuevo START.

Sin embargo, este planteamiento fue rechazado categóricamente por el régimen chino, que no quiere oír hablar de ningún tratado internacional que limite las capacidades de sus Fuerzas Armadas en una etapa en la que busca alcanzar la capacidad «para combatir y ganar guerras», como dice su Libro Blanco de la Defensa, publicado el 24 de julio de 2019[21].

De este modo, el 2 de agosto de 2019 terminó la vigencia del Tratado INF, el primero que permitió eliminar una categoría completa de armamento nuclear e inició una etapa de distensión y confianza mutua entre las dos superpotencias nucleares. A pesar de ello y con el objetivo de mantener el *statu quo,* en septiembre el presidente Putin propuso una moratoria en el despliegue de misiles de crucero en Europa, propuesta que no fue aceptada ni por los Estados Unidos ni por la OTAN, a pesar de las declaraciones de preocupación de los aliados europeos sobre el creciente deterioro del régimen de seguridad continental.

Poco más de un año después, el 21 de mayo de 2020 el Gobierno americano anunció la retirada del Tratado de Cielos Abiertos *(Open Skies),* un acuerdo multilateral, firmado en Helsinki el 24 de marzo de 1992, que permitía a los treinta y cuatro países que formaban parte de él realizar vuelos de inspección sobre el territorio de cualquiera de sus miembros

[19] CASTRO TORRES, J. I. «Del Tratado INF al START ¿El final de los acuerdos de no-proliferación nuclear?» (Documento de Opinión, n.º 2). IEEE, 2019. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA02_2019CASTRO-nuclear.pdf

[20] AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. «Geopolítica naval de la rivalidad chino-norteamericana (reedición)» (Documento de Análisis, n.º 52). IEEE, 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA52_2022_FEDAZN_Geopolitica.pdf

[21] MINISTRY OF NATIONAL DEFENSE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *China's National Defense in the New Era.* Disponible en: http://eng.mod.gov.cn/news/2019-07/24/content_4846443.htm

de acuerdo con unas determinadas condiciones formales[22]. Los responsables de la política exterior americana argumentaron que la medida enraizaba en el reiterado incumplimiento por la parte rusa de cláusulas fundamentales del tratado, aunque las alegaciones parecían bastante burdas y formaban parte de la estrategia dirigida a tratar de forzar una renegociación integral del Nuevo START. La retirada se formalizó seis meses después de la notificación, el 22 de noviembre de 2020.

A pesar de su intención oficial, Rusia no obtuvo garantías por parte de los países europeos de que, en caso de continuar en el tratado, estos no pasarían la información obtenida a los Estados Unidos, por lo que tomó la misma decisión, algo que pareció a todas luces inevitable desde el principio. En consecuencia, el 18 de diciembre de 2021, el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso anunció la retirada definitiva del tratado como respuesta a la política de los Estados Unidos de destruir los acuerdos alcanzados anteriormente en el campo del control de armas[23]. Estas acciones coincidieron con la creciente amenaza de invasión de Ucrania, si Occidente no se allanaba a negociar un acuerdo de esferas de influencia que reconociera el estatuto de gran potencia de Rusia en el sistema europeo de seguridad[24].

Y mientras americanos y rusos desmontaban el régimen de control de armas y no proliferación nuclear, los dirigentes europeos actuaban como meros testigos silenciosos de decisiones que estaban erosionando el régimen de estabilidad estratégica y, por tanto, poniendo en peligro la paz y la seguridad internacionales[25]. Si las decisiones de los

[22] Cuestión que tratamos extensamente en PÉREZ GIL, L. «La retirada de los Estados Unidos del Tratado de Cielos Abiertos, un paso más en la ruptura del régimen de estabilidad estratégica. ANEPE, 17 de junio de 2020. Disponible en: https://www.anepe.cl/la-retirada-de-los-estados-unidos-del-tratado-de-cielos-abiertos-un-paso-mas-en-la-ruptura-del-regimen-de-estabilidad-estrategica/

[23] «Declaración del Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia en relación con la retirada de la Federación de Rusia del Tratado de Cielos Abiertos». Disponible en: https://mid.ru/es/foreign_policy/news/1790948/

[24] Las propuestas rusas están disponibles en el sitio web del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso («Press release on Russian draft documents on legal security guarantees from the United States and NATO». 18 de diciembre de 2021. Disponible en: https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1790809/).

[25] El 22 de mayo de 2020 doce países de la OTAN, entre ellos Francia y Alemania, firmaron una declaración conjunta en la que simplemente lamentaron la decisión de retirada anunciada por el Gobierno americano (FRANCE DIPLOMACY. «Statement of the Foreign Ministries of France, Belgium, Czech Republic, Finland, Germany, Greece, Italy, Luxemburg, Netherlands, Portugal, Spain and Sweden on the announcement by the US to withdraw from the Open Skies Treaty». 22 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/news/2020/article/statement-of-the-foreign-ministries-of-france-belgium-czech-republic-finland).

primeros sirven a sus propios intereses de seguridad, la cuestión es a quién sirven las de los europeos[26].

Después de que en 2002 se extinguiera el Tratado ABM, en 2019 el Tratado INF y de que en 2020 el Tratado de Cielos Abiertos fuera camino de ello, el Nuevo START quedó como el único acuerdo explícito del régimen de estabilidad estratégica. Y su pérdida significaba una catástrofe en términos estratégicos, porque su mantenimiento sirve tanto al interés global como a los intereses nacionales de Estados Unidos y Rusia.

Prórroga del Nuevo START

El 13 de enero de 2021 el embajador Antonov declaró que el Gobierno ruso estaba preparado para iniciar negociaciones con la nueva Administración americana en cuanto esta tomara posesión el 20 de enero siguiente. Es preciso recordar en este punto que el vencimiento del tratado era inminente (el 5 de febrero de 2021) si no se tomaban decisiones inmediatas.

La llegada del presidente Biden a la Casa Blanca no alteró las decisiones más importantes adoptadas por la Administración anterior. Incluso se puede considerar de forma retrospectiva que algunas de ellas salieron adelante de manera mucho más tranquila política y, sobre todo, mediáticamente que si el presidente Trump hubiera seguido en el cargo: desde la renovación del Nuevo START a la retirada de Afganistán dejando el país en manos de los talibanes, pasando por el pragmatismo con el que se hizo saber al Gobierno ucraniano que estaba solo ante el peligro ruso.

Por tanto, una de las primeras iniciativas en política exterior de la Administración Biden en cuanto tomó posesión el 20 de enero fue retomar las negociaciones para la prórroga del Nuevo START. El 21 de enero, los Estados Unidos comunicaron en una declaración oficial que estaban preparados para acordar una prórroga por un período de cinco años, justificando la propuesta en los intereses de seguridad nacional en un escenario de relación crecientemente competitiva con Rusia. El 25 de enero el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso confirmó que se habían iniciado contactos entre las delegaciones

[26] Nuestras reflexiones en PÉREZ GIL, L. «Los miedos de Europa ante la guerra en Ucrania», *Panorama de Seguridad & Defensa.* ANEPE, 5 de diciembre de 2022. Disponible en: https://anepe.cl/wp-content/uploads/2022/12/Panorama-SD-Los-miedos-de-europa-Comentario-academico-LPG.pdf

negociadoras de ambos países. Al día siguiente, el 26 de enero, durante su primera conversación telefónica, los presidentes Biden y Putin acordaron la prórroga del tratado hasta el 5 de febrero de 2026. De forma inmediata, la decisión se formalizó en un cambio de notas diplomáticas, como establecía el propio tratado.

Resulta llamativo que las autoridades rusas obtuvieran una prórroga de cinco años, cuando el 16 de octubre 2020 el presidente Putin había propuesto un año, no se hacía ninguna mención a China y tampoco se tocaba la situación de las armas nucleares tácticas. En este punto, pareció que el Kremlin había sabido mantener la paciencia estratégica, controlar la ansiedad durante el proceso negociador y mejorar su posición teniendo en cuenta cuál era su máximo interés: prorrogar el tratado. Esto es así porque el mantenimiento del régimen de estabilidad estratégica permitía a Rusia continuar con los programas de modernización de su triada nuclear dentro de los límites cuantitativos y presupuestarios definidos en su Programa Estatal de Armamentos 2018-2027, con una dotación de 340.000 millones de dólares. Así pues, no se vería obligada a dedicar más recursos al sector defensa, que necesitaba imperiosamente para su desarrollo económico, y consecuentemente evitaba una costosa carrera de armamentos que podría agotar las capacidades económicas y financieras del país. Por su parte, los Estados Unidos podían concentrarse en su política de contención en Asia-Pacífico, con la retaguardia (la zona euroatlántica) supuestamente pacificada. Parecía un ejemplo de libro sobre el funcionamiento del equilibrio de poder para los que siguen los postulados teóricos kissingerianos[27] o un ejemplo extraordinario de funcionamiento del régimen para los seguidores de las teorías del régimen[28].

Sin embargo, la realidad ha arrasado con estas previsiones. El Kremlin tomó decisiones destinadas a someter a Ucrania, bloquear la expansión de la OTAN hasta sus propias fronteras y crear un área de influencia sobre la mayor parte del escenario postsoviético. Mientras tanto, los responsables de la política exterior americana decidieron que había llegado el momento de aplicar un plan estratégico de grandes proporciones para mantener la hegemonía americana a largo plazo con varios hitos sucesivos: desgastar a

[27] KISSINGER, H. *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia.* Penguin Random House, Barcelona, 2016 [*World Order. Reflections on the Character of Nations and Course of History*. Penguin Press, Nueva York, 2014].
[28] BUZAN, B. «From international system to international society: Structural Realism and Regime Theory meet the English Schooll», *International Organization,* n.º 47. 1993, pp. 327-352.

aquella Rusia que había sido definida como potencia competidora; romper sus lazos económicos y comerciales con los países europeos que le permitían mantener dicho estatuto; someter a la Unión Europea a la condición de mero protectorado sin capacidad de decisión propia en asuntos de seguridad y defensa y preparar de forma favorable el escenario de enfrentamiento en el Indopacífico para dominar a China[29].

El 24 de febrero de 2022 la invasión rusa de Ucrania cambió el escenario estratégico global al iniciar con la amenaza del presidente Putin de causar daños catastróficos a quienes interfirieran en su operación militar[30], lo que demuestra que la eliminación de los tratados de desarme no solo implica dejar de cumplir sus cláusulas y tener las manos libres para tomar las decisiones que se estimen convenientes, sino que, sobre todo, rompe los mecanismos de confianza mutua, transparencia e intercambio de información entre las grandes potencias, que son mucho más difíciles de crear y mantener.

El anuncio de suspensión

El 21 de febrero de 2023, el presidente Putin realizó un anuncio inesperado en la parte final de su discurso anual ante la Asamblea Federal: la suspensión de la participación de Rusia en el tratado Nuevo START, basada en circunstancias sobrevenidas en el contexto de la guerra en Ucrania. Putin mencionó expresamente los ataques ucranianos a bases de la Aviación Estratégica con apoyo técnico y de inteligencia de los Estados Unidos que ponen en peligro el funcionamiento de los mecanismos de la disuasión, que son la garantía última de la seguridad de Rusia.

Inmediatamente, el mismo día el presidente ruso envió a su Parlamento el proyecto de ley de suspensión de la participación en el tratado, que fue aprobado al día siguiente. El 28 de febrero Putin firmó la ley que autoriza la suspensión de la participación en el Nuevo

[29] Escenario de conflicto modelizado en CANCIAN, M. F., CANCIAN, M. y HEGINBOTHAM, E. *The First Battle of the Next War: Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan.* CSIS, Rhode Island, Washington D. C., 23 de enero de 2023. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/first-battle-next-war-wargaming-chinese-invasion-taiwan

[30] Véanse, entre otros:

CALVO ALBERO, J. L. «La estrategia rusa en Ucrania: cómo resistir al borde del abismo», *Global Strategy*. 23 de enero de 2023. Disponible en: https://global-strategy.org/la-estrategia-rusa-en-ucrania-como-resistir-al-borde-del-abismo/

DACOBA CERVIÑO, F. J. «Ucrania, nueve años en guerra... por ahora» (Documento de Análisis, n.º 15). IEEE, 2023. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA15_2023_FRADAC_Ucrania.pdf

START y, asimismo, habilita al presidente ruso para que pueda reanudar dicha participación en función de los intereses de seguridad del país. El mismo día se entregó una nota verbal a las autoridades americanas comunicando dicha suspensión.

La medida supone la ruptura de la política rusa de mantenimiento a toda costa del régimen de estabilidad estratégica y afecta a su estatuto de potencia mundial. Se pueden hacer todas las objeciones que se quiera a esta situación, pero es indubitado que los Estados Unidos y la Rusia poseen el 90 por ciento de las armas nucleares existentes en el mundo (5.244 y 6.257 respectivamente)[31] y que solo entre ellas funciona la estrategia de la disuasión por destrucción mutua asegurada. También explica por qué el tratado Nuevo START ha sido respetado estrictamente por ambas partes desde su entrada en vigor, no solo en sus límites cuantitativos, sino también en lo relativo a los mecanismos de intercambio de datos, transparencia de las informaciones y visitas presenciales[32].

Es cierto que el tratado no contiene una cláusula específica de suspensión de los efectos del mismo, la medida anunciada por Putin y comunicada a la contraparte americana. Pero una aplicación analógica del artículo 62 de la Convención de Viena del Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969 permite reconducir la medida al artículo XIV, apartado 3 del Nuevo START, que establece:

> «Cada Parte, en el ejercicio de su soberanía nacional, tendrá derecho a retirarse de este Tratado si decide que eventos extraordinarios relacionados con el objeto de este Tratado han puesto en peligro sus intereses supremos. Dará notificación de su decisión a la otra Parte. Tal notificación deberá contener una relación de los hechos extraordinarios que la parte que notifica considera haber puesto en peligro sus intereses supremos. Este Tratado terminará tres meses después de la fecha de recepción por la otra Parte de la notificación antes mencionada, a menos que el aviso especifique una fecha posterior».

[31] Los datos más recientes en KRISTENSEN, H. Y KORDA, M. «Russian nuclear weapons», *Bulletin of the Atomic Scientists,* n.º 2, 2022. pp. 98-121. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00963402.2022.2038907 y «United States nuclear weapons, 2023», *Bulletin of the Atomic Scientists,* n.º 1. 2023, pp. 28-52. Disponible en: https://thebulletin.org/premium/2023-01/nuclear-notebook-united-states-nuclear-weapons-2023/#post-heading

[32] A 1 de febrero de 2023 ascendían a 25.311 notificaciones intercambiadas, 328 inspecciones, 42 intercambios semestrales de datos sobre el estado de los arsenales nucleares y 19 reuniones de la Comisión Consultiva Bilateral.

Los requisitos formales son la recepción de la notificación debidamente justificada comunicando la retirada y el transcurso del plazo de tres meses para que se haga efectiva. Por tanto, dependerá de la Administración Biden permitir la fórmula de la suspensión[33], de forma que ambas potencias continúen cumpliendo los límites cuantitativos impuestos por el propio tratado conforme al artículo 72 de la Convención del Derecho de los Tratados, pero sin realizar las inspecciones *in situ,* intercambiar notificaciones o mantener reuniones consultivas. De todos modos, es preciso recordar que en marzo de 2020 ambos gobiernos acordaron suspender las inspecciones debido a la pandemia. Al mismo tiempo, la parte rusa informó que tales medidas no afectan a los compromisos derivados del Acuerdo de Notificación de Lanzamiento de Misiles Balísticos de 1988.

La reacción tanto de los Estados Unidos como de la OTAN fue inmediata, indicaron que se trataba de otro paso negativo de Rusia que ponía en peligro la paz y la seguridad mundial. Pero es lo que tiene tratar de desmontar el régimen de seguridad heredado de la Guerra Fría teniendo enfrente a dos potencias competidoras (emergentes o revisionistas, según la terminología morgenthauniana)[34] como son Rusia y China: un juego peligroso que puede que no salga bien[35], donde, en lugar de más poder, puede que se logre un sistema internacional mucho más inestable e inseguro y que la moderación del conflicto descanse en un régimen implícito, sin normas claras, en medio de un conflicto convencional a gran escala en Europa, en el que intervienen al menos dos de las potencias mencionadas. Es decir, se trata de un escenario mucho más peligroso que el de la Guerra Fría, donde tres grandes potencias que poseen armas nucleares aspiran a tener sus propias esferas de influencia y una de ellas quiere imponer su hegemonía abarcando todas las áreas y espacios.

En este peligrosísimo escenario es probable que las armas nucleares no puedan cumplir su función, evitar el conflicto entre grandes potencias, y dejen de ser los moderadores

[33] Así se desprende del artículo de GOTTEMOELLER, R. Y BROWN, M. Jr. «Legal aspects of Russia's New START suspension provide opportunities for US policy makers», *Bulletin of the Atomic Scientists*. Marzo de 2023. Disponible en: https://thebulletin.org/2023/03/legal-aspects-of-russias-new-start-suspension-provide-opportunities-for-us-policy-makers/#post-heading

[34] MORGENTHAU, H. *La lucha por el poder y por la paz.* Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 1963 [*Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. A. Knopf. Nueva York, 1960; 1ª ed., 1948].

[35] En este sentido, PARDO DE SANTAYANA, J. «La asociación estratégica chino-rusa sigue gozando de buena salud» (Documento de Análisis). IEEE, 2023. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA03_2023_JOSPAR_Asociacion.pdf

del conflicto entre poderosos para convertirse en un arma más que puede ser empleada para ganar un conflicto[36]. En ocasiones anteriores hemos dicho que la extinción del tratado Nuevo START supone la ruptura del régimen de estabilidad estratégica, y estamos muy próximos a que esto ocurra. Por tanto, vamos camino del abismo, mientras los dirigentes europeos parecen actuar en favor de intereses ajenos desconociendo completamente que lo que está en juego es la paz y la seguridad de sus propios Estados y la vida y el bienestar de sus ciudadanos.

Conclusiones

Las doctrinas nucleares de los Estados Unidos y Rusia sostienen que las armas nucleares podrían ser usadas en un conflicto convencional contra su territorio nacional o contra sus aliados o cuando se halle en peligro la existencia misma del Estado. Para que puedan seguir manteniendo sus respectivas posiciones de poder, desarrollan gigantescos y costosísimos programas de modernización de la tríada nuclear: nuevos ICBM fijos y móviles, nuevos submarinos nucleares estratégicos (SSBN) y sus SLBM y nuevos bombarderos estratégicos.

El tratado Nuevo START es un acuerdo que está en el núcleo del régimen de estabilidad estratégica, cuyo cumplimiento asegura la permanencia del mismo y, por tanto, la paz y la seguridad mundiales.

El desarrollo de la guerra en Ucrania y las continuas apelaciones a un eventual empleo de armas nucleares para resolver definitivamente el conflicto ponen de manifiesto el peligro de una guerra nuclear entre grandes potencias y, precisamente por ello, refuerzan la necesidad de mantener a toda costa el Nuevo START.

Si pierde su vigencia, se iniciará un período de ausencia de régimen de control de armas, sin reglas que moderen el conflicto. El deterioro del sistema de seguridad global será rápido y la amenaza de la guerra se hará cada vez más patente, porque todo quedará fiado a la buena voluntad de las partes, que viendo como está el escenario mundial es bastante baja, aunque se mantenga la regla que dice que los líderes de potencias

[36] Véase el estudio de ZAMARRIPA MARTÍNEZ, E. «El factor nuclear en las relaciones internacionales: dimensiones bélicas y pacíficas», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos,* n.º 20. 2023, pp. 213-242. Disponible en: https://revista.ieee.es/article/view/4631/5994

nucleares tienen siempre un comportamiento racional cuando se trata de decidir sobre las opciones de una guerra.

El Consejo de Seguridad de la ONU quedará entonces como el único dique de contención a la alternativa de un mundo sin normas, donde las grandes potencias se conciertan en los principales asuntos de seguridad global y crean las normas internacionales que se aplican al resto. El derecho de veto es el reconocimiento mutuo de su estatuto privilegiado.

*Luis V. Pérez Gil**
Doctor en Derecho
Universidad de La Laguna

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boie3

Documentos

MARCO

índice

Documentos

MARCO

1154 Inversiones y empresas españolas en América Latina. Nueva política económica internacional de España hacia América Latina para el siglo XXI. Ramón Casilda Béjar

1201 Mecanismos de sanción internacional a través del sistema financiero: un arma económica contra Putin. Ana Núñez Cifuentes

Documento
Marco

19 de enero de 2023
01/2023

Ramón Casilda Béjar

Inversiones y empresas españolas en América Latina. Nueva política económica internacional de España hacia América Latina para el siglo XXI

Inversiones y empresas españolas en América Latina. Nueva política económica internacional de España hacia América Latina para el siglo XXI

Resumen:

La notable presencia inversora de las empresas españolas en América Latina es uno de los principales rasgos y resultados del exitoso proceso de internacionalización de la economía española. Actualmente, dada la cambiante economía latinoamericana y española, junto con el nuevo orden económico empresarial y competitivo internacional, y muy especialmente tras la invasión de Rusia a Ucrania y la guerra provocada con todas las consecuencias para la economía mundial, bien puede ser el momento para reformular la relaciones económicas y comerciales por medio de la nueva política económica internacional de España hacia América Latina para el siglo XXI.

Palabras clave:

Economía mundial, economía latinoamericana, internacionalización, empresas españolas, inversión extranjera directa, multinacionales.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos Marco son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

PARTE PRIMERA

LA ECONOMÍA MUNDIAL Y LATINOAMERICANA

La economía mundial

La economía mundial con la llegada del COVID-19 en diciembre de 2019, se enfrentaba al mayor desafío desde la Segunda Guerra Mundial. La pandemia ha sido una crisis sin precedentes, imponiendo un enorme costo sanitario y socioeconómico que afecta de lleno a la vida de las personas.

Estábamos en el inicio de la recuperación, cuando el mundo sintió súbitamente cómo era golpeado por un *shock* desconocido: «la invasión de Rusia a Ucrania y la guerra provocada».

Las consecuencias económicas están siendo muy graves y han provocado en la economía mundial, por un lado, el fuerte aumento de los precios de los alimentos, de la energía y una inflación generalizada que golpean duramente a los sectores más vulnerables de las empresas y de las familias, precisamente cuando el alto endeudamiento[1] y el endurecimiento de las condiciones financieras dificultan el apoyo de los gobiernos a esos grupos; y por otro, el riesgo de fragmentación del mundo en bloques económicos que supone echar por tierra los avances logrados durante decenios en el nivel de vida de la población. Y mientras tanto, la crisis climática no se detiene.

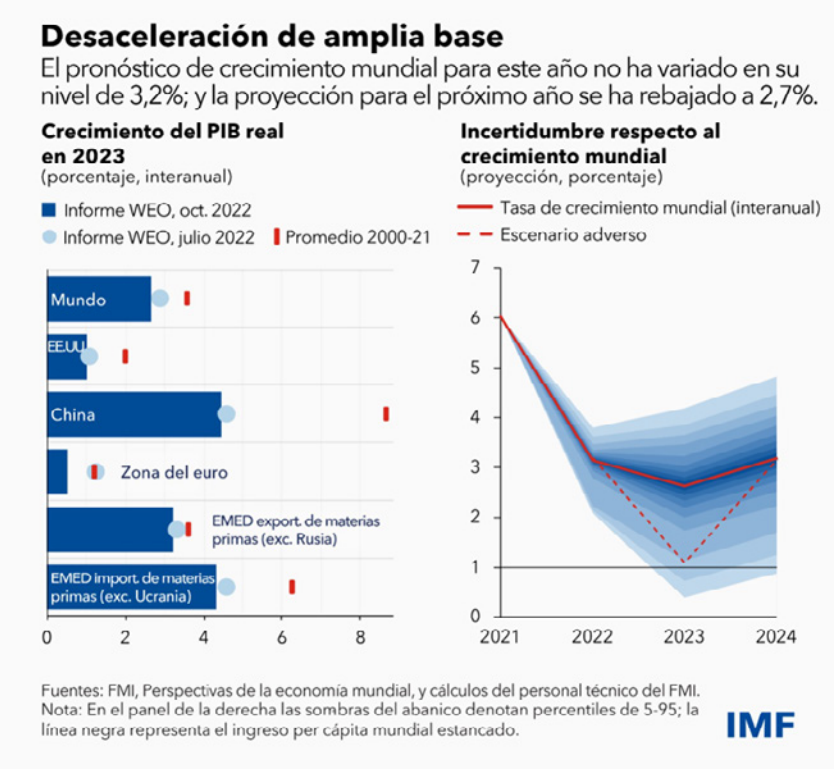
El informe del FMI *Perspectivas de la economía mundial* (WEO, octubre de 2022), confirma que la actividad económica mundial está experimentando una desaceleración generalizada y más acentuada de lo previsto. Con la inflación más alta registrada en varios decenios, el fuerte aumento del costo de la vida, el endurecimiento de las condiciones financieras en la mayoría de las regiones, la persistencia de la pandemia de

[1] Las depreciaciones monetarias han empeorado la situación de muchos países latinoamericanos con deudas denominadas en dólares. Como consecuencia, es probable que la mejora de la relación entre deuda-PIB registrada en 2021 sea temporal. En el informe del Banco Mundial: *Deuda Internacional 2022,* se pone de relieve el aumento de los riesgos relacionados con la deuda en todas las economías en desarrollo, tanto de ingreso bajo como mediano. A fines de 2021, la deuda externa de estas economías ascendía a 9 billones de dólares, más del doble que hace una década.

COVID-19, a lo que se une la desaceleración de China por la política emprendida de COVID cero[2], que incide en las perspectivas de la economía mundial.

WEO para 2022 mantiene un crecimiento de 3,2 %, para rebajarlo en 2023 al 2,7 % (0,2 puntos porcentuales inferior al pronóstico de julio 2022). La desaceleración económica en 2023 se generalizará en varios países, que representan aproximadamente una tercera parte de la economía mundial. Las tres principales economías —Estados Unidos, China y la zona del euro— continuarán estancadas. La situación indica, que los sucesivos *shocks* han abierto heridas económicas que no se curarán de inmediato. Exceptuando la Gran Recesión y la fase aguda de la pandemia de COVID-19, este es el crecimiento más bajo desde 2001 (gráfico 1).

Gráfico 1



[2] Política que podría desacelerar aún más la economía con efectos sobre los precios de las materias primas y el petróleo, lo que llevaría a un descenso generalizado de la inflación mundial, que quitaría presión a los bancos centrales.

El informe aconseja mantener el curso de la política monetaria para restaurar la estabilidad de los precios, y la política fiscal debe procurar aliviar las presiones sobre el costo de la vida, manteniendo una orientación lo suficientemente restrictiva para que esté alineada con la política monetaria. A su vez, recomienda contribuir más a la lucha con la inflación recurriendo a reformas estructurales que mejoren la productividad y alivien las restricciones sobre la oferta, en tanto que la cooperación multilateral es necesaria para acelerar la transición a la energía verde y evitar la fragmentación.

Por su parte el Banco Mundial en su informe *Perspectivas Económicas Mundiales* (junio, 2022), destaca que la invasión de Rusia a Ucrania y sus efectos en los mercados de productos básicos, las cadenas de suministro, la inflación y las condiciones financieras han intensificado la desaceleración del crecimiento mundial. Un riesgo clave para las perspectivas es la posibilidad de una elevada inflación global acompañada de un crecimiento débil, que recuerda la estanflación de los años setenta.

Con el tiempo, esto podría dar lugar a una aplicación de una política monetaria restrictiva en las economías avanzadas, lo que a su vez podría provocar tensión financiera en algunos mercados emergentes y economías en desarrollo (MEED). Se necesita una respuesta normativa contundente y amplia para impulsar el crecimiento, reforzar los marcos macroeconómicos, reducir las vulnerabilidades financieras y apoyar a los grupos vulnerables.

Los efectos secundarios de la guerra están aumentando el ritmo de la desaceleración del crecimiento económico mundial, calculando que se reduzca al 2,9 % en 2022. La guerra está provocando una subida de los precios de los productos básicos, lo que se suma a las perturbaciones en los suministros; incrementando la inseguridad alimentaria y la pobreza; exacerbando la inflación; contribuyendo a condiciones financieras más restrictivas; aumentando la vulnerabilidad financiera, e intensificando la incertidumbre en materia de políticas.

Las perspectivas de la economía mundial están sujetas a diversos riesgos de deterioro de la situación, entre ellos la intensificación de las tensiones geopolíticas, el aumento de los factores adversos que impulsan la estanflación, la creciente inestabilidad financiera, las continuas presiones sobre los suministros y el empeoramiento de la inseguridad

alimentaria. Estos riesgos subrayan la importancia de implementar una respuesta de políticas macroeconómicas y estructurales contundente a nivel mundial y nacional.

Se prevé que la inflación mundial será moderada en 2023, pero probablemente seguirá estando por encima de las metas de inflación en muchas economías. Aunque, si la inflación continúa siendo elevada, una repetición de la resolución del episodio de estanflación de los años 70 podría traducirse en una marcada desaceleración mundial, acompañada de crisis financieras en algunos mercados emergentes y economías en desarrollo.

El informe también ofrece nuevas perspectivas, acerca de cómo los efectos de la guerra sobre los mercados de la energía empañan el panorama del crecimiento mundial. Los precios más altos de la energía reducirán los ingresos reales, aumentarán los costos de producción, restringirán la situación financiera y limitarán la política macroeconómica, especialmente en los países importadores de energía.

En consecuencia, los encargados de formular las políticas deberán abstenerse de implementar políticas distorsionadoras, como controles de precios, subvenciones y prohibiciones de exportación, que podrían acrecentar el reciente aumento en los precios de los productos básicos. En el contexto complejo de una mayor inflación, un menor crecimiento, una situación financiera más restrictiva y un limitado espacio para la política fiscal, los Gobiernos deberán redefinir la prioridad de los gastos para orientarlos a brindar apoyo específico a las poblaciones vulnerables.

La guerra, los confinamientos en China —levantado en parte—[3], los trastornos de la cadena de suministro y el riesgo de estanflación afectan el crecimiento. Para muchos países, será difícil evitar la recesión. Los mercados están expectantes, por lo que es urgente fomentar la producción y evitar las restricciones comerciales. Se requieren cambios en las políticas fiscales, monetarias, climáticas y de endeudamiento para contrarrestar la asignación inadecuada de capital y la desigualdad.

[3] En un brusco cambio de rumbo y tras dos semanas de protestas por todo el país a raíz del incendio en el que murieron 10 personas en la ciudad de Ürumqui, el Gobierno puso fin a la política de COVID cero. El 7 de diciembre de 2022, la Comisión Nacional de Salud estableció una serie de medidas que anulan algunas de sus restricciones más draconianas contra el virus. Los mercados lo celebraron con importantes subidas, especialmente los sectores más castigados durante el último año como el tecnológico y el inmobiliario. También se apreciaban las principales monedas asiáticas y el yuan alcanzaba su máximo frente al dólar desde el 15 de septiembre de 2022.

Aunque también es probable que según sea el desenlace de la guerra, las previsiones, los mercados financieros y las variables económicas se vean rápidamente alterados, positiva o negativamente.

La economía Latinoamericana

América Latina (AL) se encuentra bajo los efectos del *shock* de la pandemia y la invasión de Rusia a Ucrania. Si bien el empleo retornó a los niveles previos a la pandemia, y las condiciones externas favorables fueron positivas: precios altos de las materias primas, aumento de la demanda externa, un repunte del turismo y nivel de remesas crecientes[4] (WEO, octubre de 2022).

La proyección de crecimiento de 3 % (WEO, julio de 2022) se ha incrementado hasta el 3,5 % (WEO, octubre de 2022). No obstante, para 2023, los precios de las materias primas afectarán al crecimiento y este se desacelerará con mayor rapidez de lo proyectado, situándose en el 1,7 % (cuadro 1).

[4] Se estima que las remesas a América Latina han aumentado un 9,3 % en 2022, hasta alcanzar los 142.000 millones de dólares. Como porcentaje del PIB, superaron el 20 % en El Salvador, Honduras, Jamaica y Haití. En 2023, es probable que tengan un crecimiento más moderado (4,7 %), debido a las perspectivas económicas menos favorables en Estados Unidos, Italia y España.

Cuadro 1

Las Américas: Crecimiento del PIB real
(Variación porcentual interanual)

			PROYECCIONES	
	2020	2021	2022	2023
Estados Unidos	-3,4	5,7	1,6	1,0
Canadá	-5,2	4,5	3,3	1,5
América Latina y el Caribe	**-7,0**	**6,9**	**3,5**	**1,7**
ALC excluida Venezuela	-6,6	7,0	3,4	1,7
América del Sur	-6,6	7,3	3,6	1,6
CAPRD	-7,1	11,0	4,7	3,6
El Caribe				
Economías dependientes del turismo	-14,7	7,8	5,2	3,6
Otros países	1,3	3,4	16,7	9,3
De los cuales: Exportadores de materias primas	4,0	6,1	24,6	12,8
AL-5	-6,2	6,3	3,0	1,2
Brasil	-3,9	4,6	2,8	1,0
Chile	-6,1	11,7	2,0	-1,0
Colombia	-7,0	10,7	7,6	2,2
México	-8,1	4,8	2,1	1,2
Perú	-11,0	13,6	2,7	2,6

Fuente: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial* (informe WEO); y cálculos del personal técnico del FMI.
Nota: Los agregados regionales son promedios ponderados por el PIB en función de la paridad del poder adquisitivo. CAPRD incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana. El Caribe: Exportadores de materias primas incluye Guyana, Suriname y Trinidad y Tobago. El Caribe: Economías dependientes del turismo comprende el resto de los países del Caribe no incluidos en el grupo Exportadores de materias primas, excepto Haití, que se incluye en el grupo Otros países del Caribe. AL-5 = Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

IMF

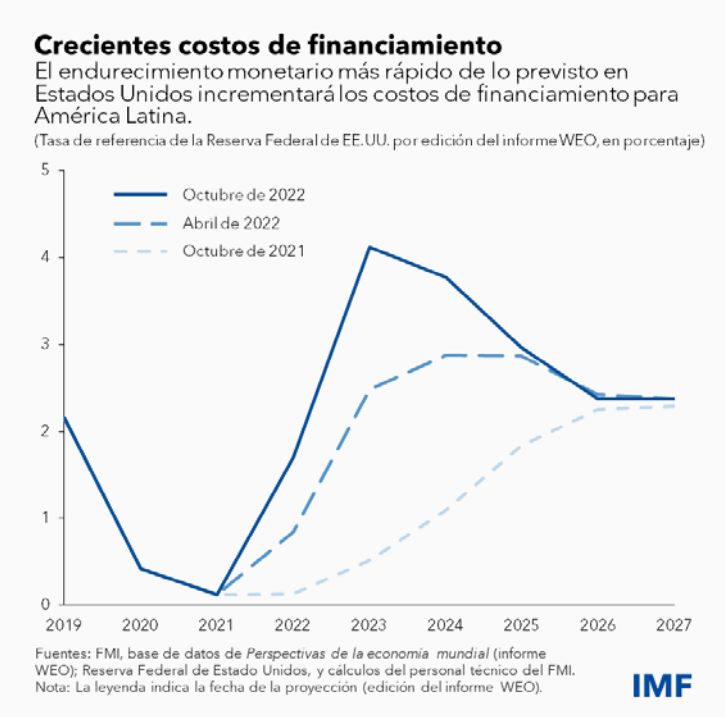
Por su parte la financiación[5], resulta cada vez más escasa y cara, debido al aumento de las tasas de interés por parte de los bancos centrales para controlar la inflación. Y esto hace que los flujos de capitales disminuyan las preferencias de los inversionistas por activos de mayor riesgo, haciendo que se contraigan los flujos financieros y su futuro inmediato sea inestable.

[5] FMI BLOG. Santiago Acosta-Ormaechea, Gustavo Adler, Ilan Goldfajn, Anna Ivanova (13/10/2022). *América Latina enfrenta un tercer shock debido al endurecimiento de las condiciones financieras mundiales.* Washington.

Una contracción de los flujos de financiamiento presentes en la balanza de pagos podría provocar una parada súbita. Esto ocurre cuando el financiamiento externo disponible para los países prestatarios se agota repentinamente, provocando una reversión brusca de la cuenta financiera. Las paradas súbitas son especialmente costosas porque la corrección macroeconómica está impulsada por una fuerte contracción de las importaciones, que solo es posible mediante una fuerte reducción del consumo y una recesión. La región ahora debe hacer frente a esta mayor vulnerabilidad de sus cuentas externas, y eso podría empeorar aún más ante los desafíos del panorama económico[6].

Una situación que exige sólidos fundamentos económicos a los gobiernos y un papel más importante de los bancos multilaterales a la hora de permitir el financiamiento externo y prevenir las turbulencias económicas que eleven los costos de financiación (gráfico 2).

Gráfico 2



[6] Para más detalle, véase DELGADO ROJAS, Martha Elena. *La caída de la inversión extranjera suscita preocupaciones en América Latina y el Caribe*. BID. IDEAS, Washington, 4/11/2022.

Ni que decir que los costos de financiamiento más elevados serán un lastre para el crédito interno, el consumo privado y la inversión. Si bien a comienzos de año, el aumento de los precios de las materias primas y el crecimiento positivo contribuyeron a compensar los efectos de las condiciones globales de financiamiento más restrictivas, ya que los inversionistas se vieron atraídos por una región que cuenta con grandes exportadores de materias primas, en un contexto de necesidades de alimentos y energía a escala mundial.

Pero las tasas de interés más elevadas están presionando a la baja los precios conforme la economía mundial se desacelera, reduciendo así su efecto amortiguador. La desaceleración económica también podría reducir las exportaciones, las remesas y el turismo en la región.

La incertidumbre en torno a las tasas de interés globales y a la cuestión de si puede controlarse la inflación de manera ordenada —el denominado «aterrizaje suave»— significa que también podría haber picos de volatilidad y aversión al riesgo de los inversionistas. En otras palabras, la transición a tasas de interés globales más elevadas podría venir con turbulencias que desequilibren las economías.

Este es el caso de los países exportadores de materias primas —América del Sur, México y algunas economías del Caribe— que verían reducidas considerablemente sus tasas de crecimiento, ya que la disminución de los precios amplificaría el impacto de las mayores tasas de interés.

Las economías de América Central, Panamá y la República Dominicana, también se verán afectadas debido a la moderación del comercio con Estados Unidos y de las remesas entrantes, aunque se beneficiarán de los precios más bajos de las materias primas. Las economías caribeñas que dependen del turismo continuarán recuperándose, aunque a un ritmo menor del previsto por unas previsiones turísticas más débiles.

Las previsiones de WEO (octubre de 2022), indican que, pese a la ralentización del crecimiento, la inflación seguirá siendo elevada. Aunque la rápida respuesta de los principales bancos centrales, que aumentaron las tasas de interés antes que otras economías avanzadas y de mercados emergentes, contribuirá a reducir la inflación, pero

llevará tiempo, ya que la política monetaria tiene que moderar la demanda interna para ejercer presión a la baja sobre los precios.

Además, las presiones sobre los precios se han ampliado, afectando a los artículos de las cestas de consumo que van más allá de los alimentos y la energía. Este ha sido el caso en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, donde la inflación alcanzó el 10 % —máximo en dos décadas—, y está poniendo a prueba la credibilidad de las metas de inflación, ganadas con mucho esfuerzo (cuadro 2).

Cuadro 2

Las Américas: Inflación al fin del período
(Variación porcentual interanual)

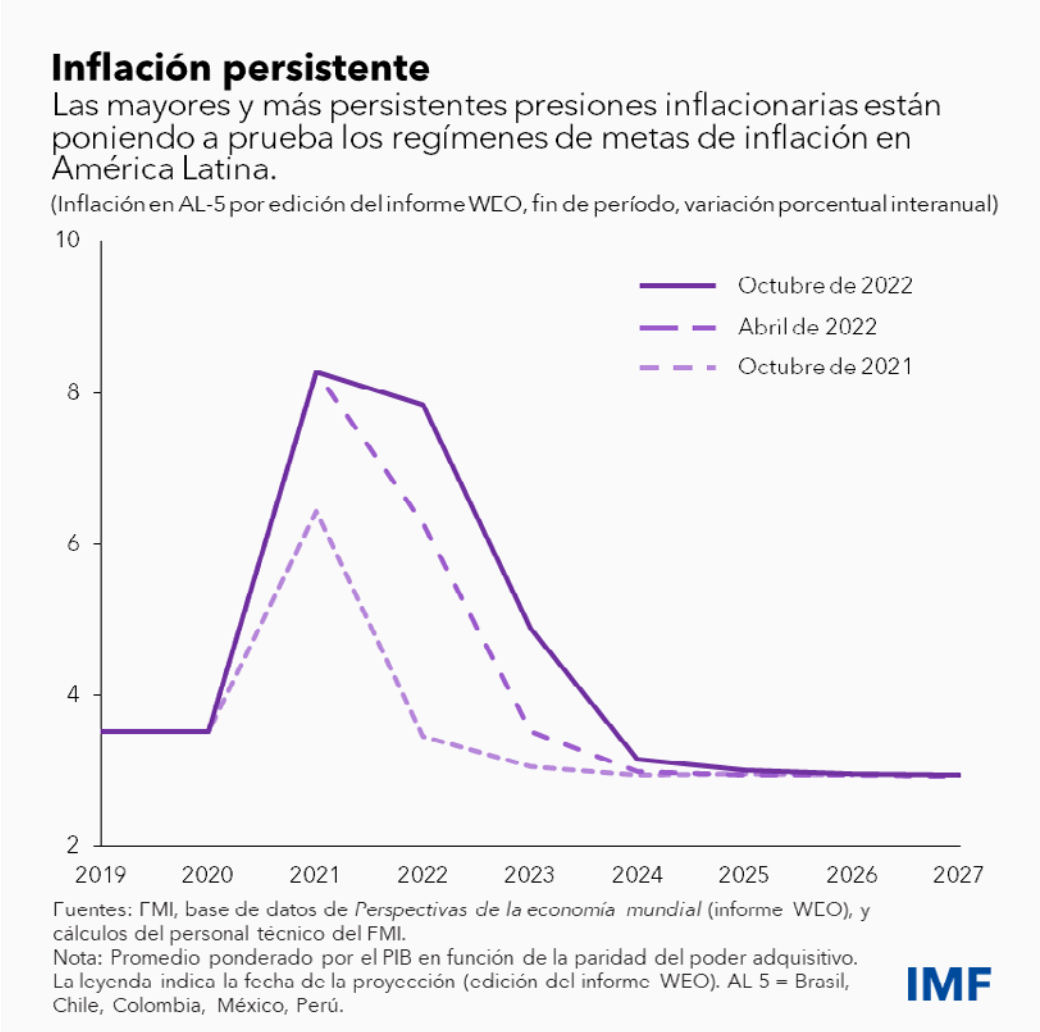
			PROYECCIONES	
	2020	2021	2022	2023
Estados Unidos	1,5	7,4	6,4	2,3
Canadá	0,7	4,7	6,9	3,2
América Latina y el Caribe	**6,3**	**11,6**	**14,6**	**9,5**
América del Sur	8,0	14,1	18,0	12,1
CAPRD	2,8	5,1	7,8	4,4
El Caribe				
Economías dependientes del turismo	2,5	5,4	8,3	4,3
Otros países	14,4	11,7	16,8	9,0
De los cuales: Exportadores de materias primas	8,6	11,0	10,8	6,8
AL-5	3,5	8,3	7,8	4,9
Brasil	4,5	10,1	6,0	4,7
Chile	2,9	7,1	12,2	6,2
Colombia	1,6	5,6	11,0	6,0
México	3,2	7,4	8,5	4,8
Perú	2,0	6,4	6,8	3,0

Fuente: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial* (informe WEO), y cálculos del personal técnico del FMI.
Nota: Los agregados regionales son promedios geométricos. Se excluye a Venezuela de todos los agregados de inflación. CAPRD incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana. El Caribe: Exportadores de materias primas incluye Guyana, Suriname y Trinidad y Tobago. El Caribe: Economías dependientes del turismo comprende el resto de los países del Caribe no incluidos en Exportadores de materias primas, excepto Haití (parte de Otros países del Caribe) AL-5 = Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

IMF

El informe (WEO, octubre de 2022), teniendo en cuenta estos indicadores, ha elevado los pronósticos de inflación. Las subidas de precios en esos cinco países serán aproximadamente de 7,8 % para finales de año, y para finales de 2023 seguirán estando en un nivel de 4,9 %, todavía por encima de las bandas de tolerancia de los bancos centrales en la mayoría de los casos (gráfico 3).

Gráfico 3

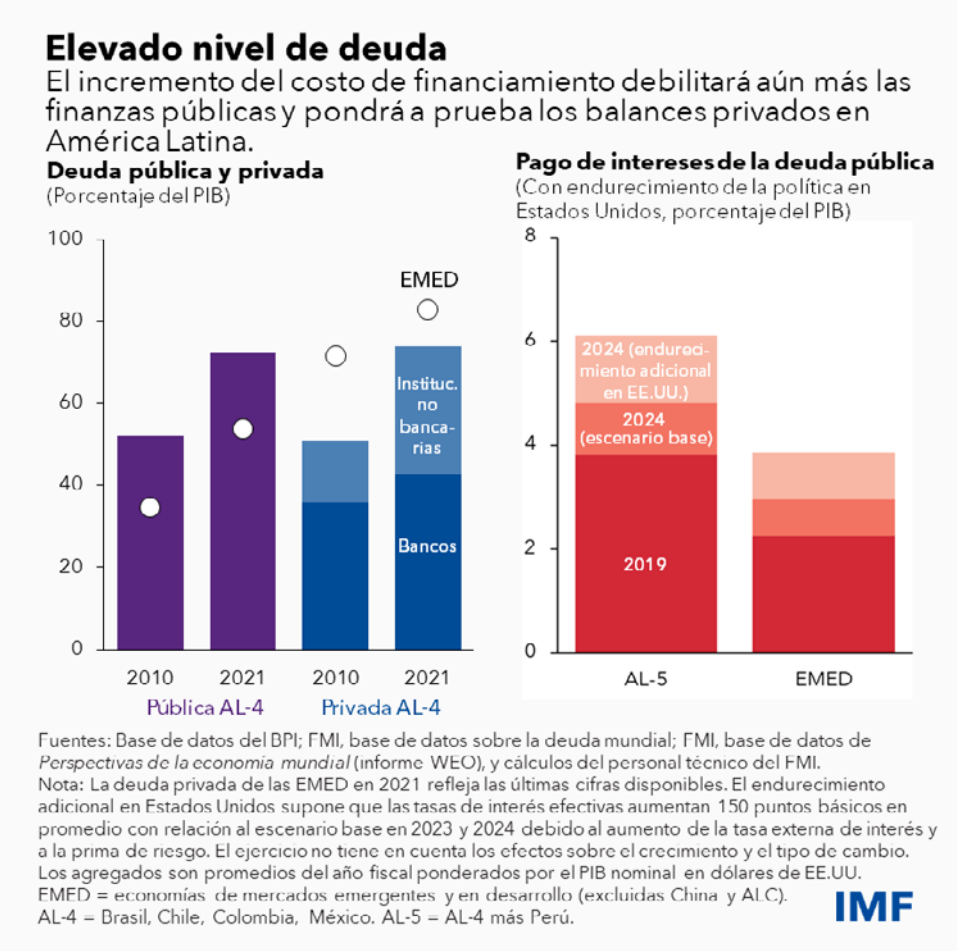


Por otra parte, el aumento de las tasas de interés globales también pondrá a prueba la resiliencia de los balances públicos y privados. Los sistemas bancarios de la región, que en general son saludables —donde los bancos españoles son fundamentales—, mitigan

el riesgo de dificultades financieras, con una regulación y supervisión que han mejorado en muchos países.

Pero siguen existiendo focos de vulnerabilidades. Por ejemplo, la deuda de las empresas ha crecido considerablemente durante la última década, en especial fuera del sistema bancario. Será fundamental vigilar estas vulnerabilidades para detectar posibles fuentes de tensión y adoptar medidas tempranas. Mientras los altos niveles de reservas internacionales y la fuerte credibilidad de los bancos centrales de la región contribuirán a mitigar el impacto de las condiciones financieras más restrictivas, los mayores costos de endeudamiento pondrán a prueba las finanzas públicas debido al aumento de los pagos de intereses, al tiempo que la deuda pública y las necesidades de financiamiento siguen siendo elevadas (gráfico 4).

Gráfico 4



Por su parte, la política monetaria debe mantener su curso y no relajarse prematuramente. Fijarla en un contexto de alta incertidumbre es difícil, pero tener que restaurar la estabilidad de precios más adelante si la inflación persiste sería muy costoso. En tanto la política fiscal debe centrarse en recomponer el margen de maniobra disponible para la aplicación de políticas económicas, donde sea necesario.

Sin embargo, dadas las urgentes necesidades sociales de la región, las políticas para reducir la deuda y los déficits solo pueden ser eficaces y duraderas si son inclusivas, es decir, si protegen a los más vulnerables. Aun cuando exista margen de maniobra fiscal, la política fiscal también debe ir de la mano de la política monetaria y centrarse en apoyar a estos grupos, en especial mientras persista la inflación elevada y el crecimiento se debilite, pero sin estimular la demanda interna. Esto requerirá una calibración cuidadosa para compensar las medidas de gasto de protección a los más vulnerables. Encontrar este punto de equilibrio resulta fundamental para lograr un crecimiento sostenible e inclusivo, y es la mejor manera de desarrollar resiliencia frente a futuros *shocks*.

Es preciso recuperar los flujos de IED ya que no alcanzan los niveles existentes previos a la pandemia del COVID-19. En 2021 de forma similar a lo que sucedió en el resto del mundo, las entradas de IED en América Latina se recuperaron después de la fuerte caída registrada el año anterior. La región recibió 142.794 millones de dólares, lo que supone un 40,7 % más que en 2020. No obstante, estos niveles se encuentran en un 9,55 % por debajo de 2019, cuando se totalizaron 157.689 millones de dólares. América Latina representó solamente el 9 % de la IED mundial, uno de los porcentajes más bajos de los últimos 10 años y lejano del 14 % que registró durante el período 2013-2014 (Informe *La inversión extranjera en América Latina y El Caribe 2022*. CEPAL, noviembre, 2022).

De acuerdo con el informe, la reactivación de las inversiones en 2021 se produjo en todas las subregiones. Los países que recibieron mayor cantidad fueron Brasil (33 % del total), México (23 %), Chile (11 %), Colombia (7 %), Perú (5 %) y Argentina (5 %). En Centroamérica, Costa Rica se posicionó como el principal receptor por segundo año consecutivo. Los sectores con mayor dinamismo han sido servicios y recursos naturales, que aumentaron el 39 % y 62 % respectivamente y fueron los más dinámicos. En cambio,

las manufacturas perdieron un 14 %, que se explica por la disminución de inversiones en Brasil. Cabe destacar, que la Unión Europea (UE) y Estados Unidos (EE. UU.) fueron los principales inversionistas en 2021, representando cada uno el 36 % y el 34 %.

Sobre el número de fusiones y adquisiciones, aumentaron un 33 %, aunque se encuentran en uno de los niveles más bajos de la última década. En un contexto mundial en que las fusiones y adquisiciones crecieron de forma muy relevante, en la región solo se recuperaron de la caída que se produjo en 2020. El interés por adquirir activos se ha concentrado en los sectores de electricidad gas y agua, telecomunicaciones y refinería de petróleo.

Al respecto, existen dos fenómenos que deben ser «abordados» a través de políticas focalizadas y enmarcadas en una estrategia de desarrollo inclusivo y sostenible, si los países quieren utilizar la IED para apoyar procesos de cambio estructural y construcción de capacidades, así como para fortalecer el nivel tecnológico de su matriz productiva. El primero de ellos, se concentra en la caída continua de la participación de la manufactura en las entradas de IED, que pasó del 40 % en el período 2010-2020 al 23 % en 2021. El segundo fenómeno es la caída del valor de los nuevos proyectos de inversión (*greenfield investment)*[7]*.*

Esta dinámica resalta el importante papel de las políticas, no tanto (o no solo) de las que están orientadas específicamente a la atracción de IED, sino también de las que pretenden configurar un nuevo «modelo económico»[8].

La IED puede apoyar la realización de las inversiones necesarias para que los países avancen hacia un desarrollo más inclusivo y sostenible, pero, como ha planteado la CEPAL en las sucesivas ediciones de este mismo informe, esto no sucede de forma automática. Por el contrario, se requieren políticas que provean el marco necesario para

[7] Greenfield investment**,** nueva inversión por la que una empresa inicia sus operaciones y presencia en el país desde cero, lo cual supone nuevas instalaciones y nuevo empleo, produciéndose una ampliación de la capacidad productiva del país. Esta modalidad inversora, permite aprovechar en mayor grado las oportunidades y al mismo tiempo, beneficiarse de las ventajas de localización, siendo por lo general un mercado que está desabastecido, donde le resulta ventajoso establecerse y hacer valer su ventaja competitiva.

[8] Para más detalle sobre el nuevo «modelo económico» de América Latina, véase (DT 29/2020): *El Consenso Latinoamericano 2020: Una nueva visión para la era post COVID 19.* Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.
Complementariamente una propuesta para dotar a la región de la visión necesaria para acometer la transformación hacia un porvenir de progreso, véase CASILDA BÉJAR, Ramón. Propuesta para un crecimiento latinoamericano post COVID-19*, Pensamiento Iberoamericano. Revista de la Secretaría General Iberoamericana, 3.ª Época/01/2020.*

que la IED que llega a la región se dirija a actividades que apoyen procesos virtuosos de desarrollo, en términos de inclusividad, calidad del empleo, sostenibilidad ambiental, innovación y tecnología.

Ante la creciente complejidad del panorama internacional, se hace cada vez más necesario definir estrategias en la región, nacionales y multilaterales, y coordinar los esfuerzos públicos y privados para que América Latina logre un posicionamiento en el panorama económico mundial, que la ayude en su avance hacia un desarrollo inclusivo y sostenible, sino desea verse relegada a un rol marginal definido por estrategias exógenas *(La inversión extranjera directa en América Latina y El Caribe* 2022).

El Banco de España en su *Informe de Economía Latinoamericana* (primer semestre de 2022)[9], analiza los principales desarrollos que han tenido lugar recientemente en la región en el ámbito de la actividad, los precios, las condiciones financieras, los sistemas bancarios y las políticas económicas, así como los factores más destacados que podrían condicionar su evolución futura.

Aunque publicado con anterioridad, se encuentra en línea con los respectivos informes del FMI y BM, asumiendo que la recuperación económica de América Latina continúa avanzando tras la superación de la fase más aguda de la pandemia, aunque en un entorno muy incierto. Las principales incertidumbres se refieren a la evolución de la guerra en Ucrania, a la desaceleración de la economía china y a la intensificación de las presiones inflacionistas en el corto plazo, que afectan a la conducción de las políticas monetarias a escala global.

Confirma que, ante esta coyuntura, las perspectivas de crecimiento de la región se han revisado a la baja, aunque solo ligeramente y en menor medida que las de otras áreas económicas. Esto se debe, en parte, a que el aumento de los precios de algunas materias primas que se ha venido produciendo en los últimos trimestres, y que se intensificó al comienzo de la guerra en Ucrania, supone una perturbación positiva en los términos de intercambio para algunos países de América Latina.

[9] Incluye varios ejercicios analíticos donde examina la sensibilidad de las economías latinoamericanas ante diversas perturbaciones —por ejemplo, en cuanto a la evolución de la política monetaria estadounidense o de las tensiones sociales internas—, y se identifican las principales vulnerabilidades externas y fiscales de la región, así como las relativas a su sector bancario. Banco de España. Departamento de Economía Internacional y Área del Euro.

Los mensajes principales que destaca el informe son:

— Los principales condicionantes de la evolución económica son el desarrollo de la guerra en Ucrania, la desaceleración de China y la intensificación de las presiones inflacionistas en el corto plazo, que afectan a la conducción de las políticas monetarias a escala global.

— La región tiene una exposición directa muy reducida a Rusia y a Ucrania, pero, aun así, las dinámicas de su actividad económica pueden verse afectadas, de manera indirecta, a través de diversos canales.

— En el corto plazo, el impacto de algunos de estos canales sobre Latinoamérica podría ser incluso positivo: por ejemplo, si el aumento de los precios de las materias primas afecta favorablemente a sus términos de intercambio.

— No obstante, los desarrollos recientes están contribuyendo a reforzar la escalada inflacionista, que ya venía siendo más intensa en la región que a nivel global.

— Aunque las previsiones de los analistas continúan apuntando a una reducción gradual de las elevadas tasas de inflación actuales, la persistencia de este episodio inflacionista —mayor de lo esperado— puede acabar generando efectos indirectos y de segunda ronda, especialmente en algunas economías que presentan elevados grados de indexación.

— La política monetaria de los principales bancos centrales latinoamericanos ha respondido al repunte de la inflación de forma más rápida e intensa que en otras regiones emergentes y que en otros ciclos de normalización previos, lo que habría contribuido a mantener ancladas las expectativas de inflación a largo plazo.

— En cualquier caso, la intensificación del proceso de normalización de la política monetaria en las economías avanzadas —especialmente, en Estados Unidos— podría condicionar sensiblemente las perspectivas macrofinancieras de la región.

— Particularmente, un aumento no anticipado de los tipos de interés oficiales en Estados Unidos tendría efectos adversos significativos sobre las condiciones macrofinancieras de los países de América Latina.

— A pesar de esta coyuntura tan incierta, los mercados financieros de la región han mantenido una dinámica relativamente positiva en los últimos meses, al tiempo que el crédito bancario se ha recuperado.

— Por su parte, los principales indicadores disponibles muestran que la situación del sector bancario se mantiene sólida.

— Las vulnerabilidades externas de las economías latinoamericanas se encuentran, en general, contenidas.

— En cambio, se produce un deterioro de los indicadores de vulnerabilidad relativos a las cuentas públicas, una situación que podría prolongarse ante la ausencia de planes de consolidación fiscal de medio plazo en una gran mayoría de países.

Asimismo —según el informe—, persiste el riesgo de un aumento de la inestabilidad social e institucional —por ejemplo, como consecuencia de la pérdida de poder adquisitivo que han venido sufriendo los hogares más vulnerables en los últimos trimestres debido al repunte de la inflación—, lo que podría lastrar las perspectivas de crecimiento de la región y dificultar la puesta en marcha de reformas económicas de calado.

En todo caso, se mantienen algunos colchones de seguridad importantes, a nivel tanto interno como externo. En el ámbito nacional, el nivel de ahorro del sector privado y las reservas internacionales de los bancos centrales se encuentran, en términos generales, próximos a su media histórica. En el ámbito internacional, el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones multilaterales o regionales mantienen varios instrumentos que están disponibles para dar apoyo financiero a los países de la región en caso de necesidad.

PARTE SEGUNDA

LAS INVERSIONES Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA ESPAÑOLA EN AMÉRICA LATINA

La importancia de la inversión extranjera directa

Como es aceptado, la inversión extranjera directa (IED) para los países, adquiere una creciente «importancia», tanto para las economías emergentes, en desarrollo y avanzadas, ya que permite canalizar los elementos claves para mejorar el sistema productivo con la incorporación de nuevas tecnologías, procesos y gestión.

Desde la perspectiva macroeconómica o de balanza de pagos, los flujos de IED pueden permitir un déficit en la cuenta corriente o incluso para atender el servicio de la deuda externa. Entonces, la IED adquiere importancia, pues opera como fuente de financiación para las economías de los respectivos países.

Uno de los principales problemas identificados en la evaluación de la IED es la dificultad que conllevan los datos proporcionados por los diferentes países, en la medida que no todos incorporan los mismos criterios para cuantificarla. Esto se solventó con las directrices y prácticas recomendadas por el nuevo *Manual de balanza de pagos y posición internacional del FMI (2009),* y la nueva *Definición marco de inversión extranjera directa de la OCDE (2008).* Ambos organismos FMI y OCDE, la definen de la siguiente manera:

Fondo Monetario Internacional (FMI, 2009)[10]

El FMI, considera la inversión extranjera directa como una inversión en actividades empresariales en un país extranjero, con el ánimo de obtener un control efectivo sobre la misma. Esta categoría de inversión internacional refleja el objetivo de un residente en un país (inversor directo), para obtener un interés duradero en una empresa residente en otro país, siempre con una participación en el capital social igual o superior al 10 %, con el fin de establecer o mantener vínculos económicos duraderos, lo cual debe implicar

[10] FMI. *Manual de balanza de pagos y posición internacional*, sexta Edición. Washington, 2009.

la existencia de una relación a largo plazo entre el inversor directo y la empresa en que se ha realizado la inversión, con el objeto de obtener una influencia significativa en esta última, pudiendo alcanzar con el tiempo el 100 % de la misma.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2008)[11]

Para la OCDE, la inversión extranjera directa, refleja el interés a largo plazo de una empresa residente en una economía (inversor) en otra empresa residente de otra economía (receptor). La participación duradera implica la existencia de una relación a largo plazo entre el inversor directo y la empresa receptora, y un grado significativo de influencia por parte del inversor en la gerencia de la empresa receptora. La posesión de al menos el 10 % del derecho de votación, representa la influencia del inversor. La inversión directa comprende tanto la operación inicial entre las dos empresas y todas las posteriores operaciones de capital entre ambas y entre sus filiales o sucursales, estén o no incorporadas.

En España los datos de la IED, que se recogen en el Registro de Inversiones Exteriores (RIE)[12], son los declarados por los inversores de acuerdo con lo establecido en la legislación sobre inversiones exteriores: RD 664/1999, OM de 28 de mayo de 2001 y Resolución Ministerial de 27 de julio de 2016. Por lo tanto, se registran todas las formas de participación en el capital de las empresas exteriores (acciones y otras formas de participación), pero no se incluye: la financiación entre empresas, los beneficios reinvertidos (excepto cuando se capitalizan los préstamos y/o los beneficios) y la inversión en inmuebles. Es preciso hacer notar que se están midiendo flujos de inversión que representan las aportaciones al capital social de las empresas y que proporcionan la historia de la inversión a lo largo de un período de tiempo.

La IED en sus diferentes modalidades depende esencialmente de aspectos históricos y atemporales. Así, su funcionalidad puede variar ampliamente según las características específicas, tanto de las empresas emisoras como de las receptoras, incluyendo

[11] OCDE. *Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*. *Definición Marco de Inversión Extranjera Directa*, cuarta edición. París, 2008.
[12] Para más detalle, véase *Boletín Económico ICE. El sector Exterior en 2016. Nota metodológica.* Secretaría de Estado de Comercio, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Gobierno de España, 2017.

aspectos macroeconómicos, institucionales, industriales, medioambientales, jurídicos y sociales entre otros.

Pero el rasgo que distingue a la inversión extranjera directa es que permite crear vínculos directos, estables y de larga duración entre los países. La IED se fortalecerá en la medida que se constituya en un importante instrumento, tanto para la emisión como la captación. El aumento tan significativo que ha tenido en décadas recientes, así como su expansión internacional, donde han adquirido un creciente protagonismo las economías emergentes, refleja un mayor número de operaciones internacionales, así como el claro interés que muestran los países por hacerse con estas operaciones que llevan a cabo fundamentalmente las (grandes) empresas multinacionales en todos los sectores.

La importancia de la construcción de una red colaborativa pública-privada

Podemos decir sin ambages, que ante el mundo que viene en América Latina, resulta vital la construcción de una red colaborativa «pública-privada» entendida esta como:

> «La construcción de una efectiva red colaborativa público-privada que proporciona información inteligente, a los efectos de poder establecer sinergias en un contexto de agitación, inestabilidad y complejidad en los mercados internacionales donde operan las empresas españolas con especial referencia a los latinoamericanos».

En consecuencia, es necesario que las empresas mantengan y perfeccionen los altos niveles de confianza, sobre todo, en aquellos relacionados con el capital, el talento, la innovación, la reputación y la gobernanza. Esto hará posible mantener el *stock* de inversión y aumentar los flujos de IED. Siendo España un país desarrollado y como tal cumple con el axioma de que el saldo neto de los flujos de la inversión extranjera directa de un país se encuentra relacionado con su nivel de desarrollo económico[13].

España que hasta la década de los noventa del siglo XX era tradicionalmente un país receptor neto de IED, registró un importante cambio durante las últimas tres décadas y especialmente durante la última del pasado siglo XX, llevando a cabo la mayor

[13] Los países de bajo nivel de desarrollo suelen ser receptores netos de IED y conforme avanzan en su desarrollo, pasan de ser receptores netos de IED a ser emisores netos. Para el caso de algunos países desarrollados, se observa que, en las fases más favorables, en ocasiones tiene lugar un regreso a la posición de receptor neto.

transformación económica de los últimos tiempos; siendo una de las consecuencias más exitosas su apertura al exterior y la internacionalización, convirtiéndose en un emisor neto, dirigiendo sus inversiones mayoritariamente hacia América Latina.

La internacionalización de la empresa española hacia AL tomó forma a partir de la entrada de España en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986, que arrancó con notable intensidad, y se aceleró con las masivas inversiones en la región, siendo uno de los principales rasgos y resultados del exitoso proceso de internacionalización de nuestra economía. Un proceso que históricamente puede decirse que inicialmente tuvo su origen —aunque no su ejecución— en el proceso de apertura que en un principio proporciono el Plan de Estabilización de 1959.

Abro nota. Desde mediados de los años cincuenta parecía evidente para todos que el modelo autárquico de desarrollo de la economía española estaba agotado. El crecimiento económico no podía hacerse sin contar con el exterior. España necesitaba importar productos energéticos y bienes de equipo. Así, la reanudación de la industrialización, que, empezó a partir de 1950, implicó la creciente importación de estos productos, por lo que la balanza comercial tuvo un saldo cada vez más negativo, al tiempo que la inflación se situaba en niveles muy elevados y los recursos financieros eran cada vez más escasos. Ante este hecho, las autoridades, que contaron con la ayuda técnica y económica de Estados Unidos y de los organismos internacionales competentes, diseñaron un proyecto que tenía como objetivo acabar con la autarquía, liberalizar la economía española (es decir, reducir la intervención del Estado) y permitir su crecimiento. Este proyecto cristalizó, tras las medidas tomadas desde 1957, en el llamado *Plan de Estabilización de 1959*. En síntesis, el plan preveía las siguientes actuaciones: a) fijación de un cambio estable de la peseta con las otras divisas (el cambio en relación con el dólar se fijó en 60 pesetas, lo que en la práctica significaba una devaluación de la peseta); b) reducción del gasto público y congelación del sueldo de los funcionarios; c) moderación salarial para luchar contra la inflación; d) reducción del intervencionismo del Estado en la economía; e) liberalización de las importaciones y fomento de las exportaciones; f) estimulación de las inversiones extranjeras, excepto en industrias de guerra, servicios públicos y actividades relacionadas con la información y la banca. Estas medidas se complementaron en 1960 con la aprobación de un arancel muy proteccionista. El Plan de Estabilización permitió, tras una breve recesión de dos

años, un fuerte crecimiento de la economía española. Entre 1960 y 1973, la economía española registró un nivel de crecimiento que solo fue superado por Japón. Cierro la nota.

Desde la incorporación a la CEE, el despliegue inversor de las empresas y bancos españoles ha seguido un patrón clásico de explotación de las «ventajas competitivas»[14] existentes, y un modo gradual de expansión, que se ha mejorado e incrementado tanto en AL como en el mundo.

Abro nota. Ventajas competitivas es el concepto acuñado y difundido con un éxito incuestionable por Michael M. Porter: «Una nación o región cuenta con ventajas competitivas en la medida que las empresas que operan en ella son capaces de competir de forma exitosa en la economía local y global a la vez que mantienen o incrementan los salarios y el estándar de vida de los ciudadanos, generando un espacio integrado y debidamente alineado con el entorno».

Porter realizó una amplia investigación sobre 10 países donde concluye que logran obtener una ventaja competitiva mediante la innovación. La capacidad de una nación para innovar es determinada por cuatro características básicas: 1) las condiciones de los factores de producción; 2) las condiciones de la demanda; 3) las condiciones de las industrias; y 4) las condiciones de la estrategia, estructura y organización de las empresas. Basándose en estas características, los gobiernos deberían actuar como catalizadores y estimuladores, pero no deberían involucrarse directamente en la competitividad de las empresas[15].

El estudio es muy contundente sobre las explicaciones tradicionales sobre la competitividad de una nación: no tiene que ver ni con el tipo de cambio; ni con el costo de la mano de obra; ni con los recursos naturales; ni con la balanza de pagos; ni con las tasas de interés; ni con el nivel de intervención del gobierno. La competitividad se trata

[14] Michael E. Porter denomina «ventaja competitiva» al valor que una empresa es capaz de crear para sus clientes, ofreciéndoles menores precios que los que ofrecen los competidores con beneficios y satisfacciones equivalentes.
[15] La clave se encuentra en la productividad. «La productividad no lo es todo, p*ero a la larga lo es casi todo»*. La frase es de Paul Krugman, premio Nobel de Economía (2008) al explicar la importancia de los factores internos sobre los externos en las organizaciones.

de otra cosa y para afrontarla correctamente es necesario un buen liderazgo, tanto en el ámbito privado como en el público. Cierro la nota.

Por su rapidez, volumen y posiciones alcanzadas, las inversiones españolas sorprendieron a la comunidad internacional y de manera singular a la comunidad latinoamericana. La llamada de atención de la presencia española, no solo se debe a la importancia cuantitativa, sino que lo es también desde un punto de vista cualitativo, ya que se situó en sectores estratégicos para el desarrollo y modernización de las respectivas economías y sectores de actividad, como el bancario, los seguros, la energía, las telecomunicaciones, la construcción y la gestión de infraestructuras y el turismo.

Inversiones que además de generar empleo y proveer de bienes para la competitividad de los demás sectores productivos, han contribuido de manera notable a extender la cobertura de servicios básicos a la mayoría de la población, ayudando así a mejorar la cohesión social.

Las empresas españolas al internacionalizarse en la región lograron el tamaño, las economías de escala y las fortalezas que, junto con las experiencias y las habilidades conseguidas en la gestión de IED, le permitieron emprender una nueva fase de expansión hacia otras regiones y países más desarrollados que las convirtieron en multinacionales globales.

España, cuenta con un núcleo de empresas multinacionales, que mantienen una posición relevante y estable en AL, que integran en sí mismas, un «potente grupo de interés». La mayor parte de ellas pertenecen a un macro sector donde se encuadran:

i) Los dos más importantes bancos y empresas de seguros.
ii) Una gran empresa de telecomunicaciones y otra relevante de sistemas y consultoría.
iii) La más importante empresa eléctrica y de energías renovables, otra de petróleo y gas.
iv) Relevantes constructoras e ingenierías en sus diferentes especialidades.
v) Otras de autopartes, montajes industriales, una cantidad importante de medianas empresas en sus diferentes sectores de actividad, más el líder mundial textil.

América Latina para las empresas españolas representa sin lugar a duda, el mercado «natural» más importante, lo que se traduce en «un vasto mercado interior», que constituye una prolongación del propio mercado nacional, lo que les permite una expansión de sus negocios a largo plazo. España asienta su liderazgo y sus filiales[16], destacan por tener posiciones de liderazgo en el sector de servicios. Esta es la diferencia con las firmas estadounidenses, dado que estas prefieren a la región como plataforma para la exportación o para industrias como las de automoción o electrónica.

Inversión española en América Latina

España es el mayor inversor europeo en América Latina y segundo mundial por detrás de EE. UU., aunque es preciso destacar que se encuentra retrocediendo. En 2020 (último dato disponible de la Secretaría de Estado de Comercio), el *stock* de inversión[17] española en el mundo, excluidas las operaciones de entidades de tenencia de valores extranjeros (ETVE)[18], se situó en 465.352 millones de euros (- 9,8 % que en 2019).

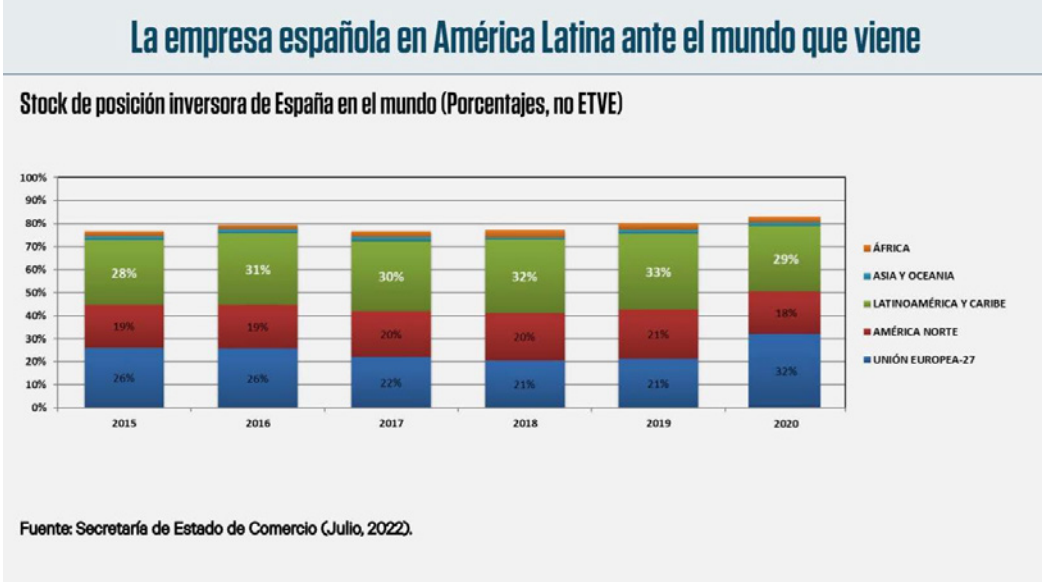
En 2020 un 29 % del *stock* (133.072 millones de euros) se dirigió a América Latina, cifra que representa un descenso de 15,9 %, frente a 2019 que registró 156.788 millones de euros (gráfico 5).

[16] El principal indicador de las filiales se relaciona con la mayor o menor aportación de beneficios, que permiten aumentar los beneficios o compensar las menores ganancias del mercado nacional. Por ello, son tan importantes en la cuenta de resultados, y no solo en la de los grandes grupos bancarios como Santander y BBVA, también sucede en las filiales de las empresas del Ibex 35, como Telefónica, Meliá, Naturgy, Mapfre, Repsol o Iberdrola. Para más detalle sobre los grupos bancarios, véase CASILDA BÉJAR, Ramón. Documento de Trabajo IELAT, n.º 135. *Análisis de la internacionalización de los bancos españoles con especial referencia a América Latina. Exposición, diversificación, rentabilidad, beneficios, modelos organizativos.* Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos – Universidad de Alcalá, Madrid, junio 2020.

[17] Es preciso indicar que el *stock* de inversión no incluye únicamente los flujos de inversión, sino también, el capital social y las reservas de las empresas. Por lo tanto, aunque los flujos de inversión que salen de España hacia AL sean relativamente modestos, los beneficios no distribuidos pueden hacer que el *stock* aumente en mayor medida. En otras palabras, el incremento de la inversión española en Latinoamérica por ejemplo en 2014 se debió tanto al aumento de los flujos como a la no repatriación de los dividendos, mientras que la reducción de años posteriores significaría, en cierta medida, que las empresas españolas han tenido ciertas dudas sobre la región a largo plazo.

[18] Las ETVE son sociedades instrumentales establecidas en España cuya creación busca especialmente estrategias de optimización fiscal. Sus inversiones carecen de efectos económicos directos y apenas generan empleo. Originalmente, una de sus mayores ventajas frente a las sociedades comunes era la posibilidad que tenían las ETVE de aprovechar una exención en el impuesto de sociedades español por los beneficios o dividendos percibidos desde el exterior, aunque estas condiciones se extendieron posteriormente a todas las sociedades españolas, en determinadas circunstancias.

Gráfico 5



Por países destaca México (42.132 millones de euros), seguido por Brasil (29.998 millones de euros, que hasta 2019 se disputaba el primer lugar con el país azteca) y Argentina (15.322 millones de euros). Estados Unidos fue el primer destino (17,3 %) y Reino Unido segundo (12,9 %).

También destaca el conjunto de los países de la Alianza del Pacífico (México, Chile, Colombia y Perú) con 66.458 millones de euros (13,9 % de la inversión a nivel mundial y 49,9 % de la inversión en AL). Chile con 14.843 millones de euros, ocupa el cuarto lugar en AL y el décimo a nivel mundial; Colombia con 5.216 millones de euros es el quinto y decimoséptimo respectivamente; y Perú se encuentra con 4.267 millones de euros en los puestos sexto y vigésimo, respectivamente.

Otros destinos en AL son, por orden de importancia, Islas Caimán (3.909 millones de euros, 0,8 %), Uruguay (3.734 millones de euros, 0,8 %), República Dominicana (3.262 millones de euros, 0,7 %), Ecuador (1.819 millones de euros, 0,4 %), Panamá (1.774 millones de euros, 0,4 %), Bolivia (1.610 millones de euros, 0,3 %) o Costa Rica (956 millones de euros, 0,2 %). Venezuela, por su parte, ha perdido atractivo (gráfico 6, 7).

Gráfico 6

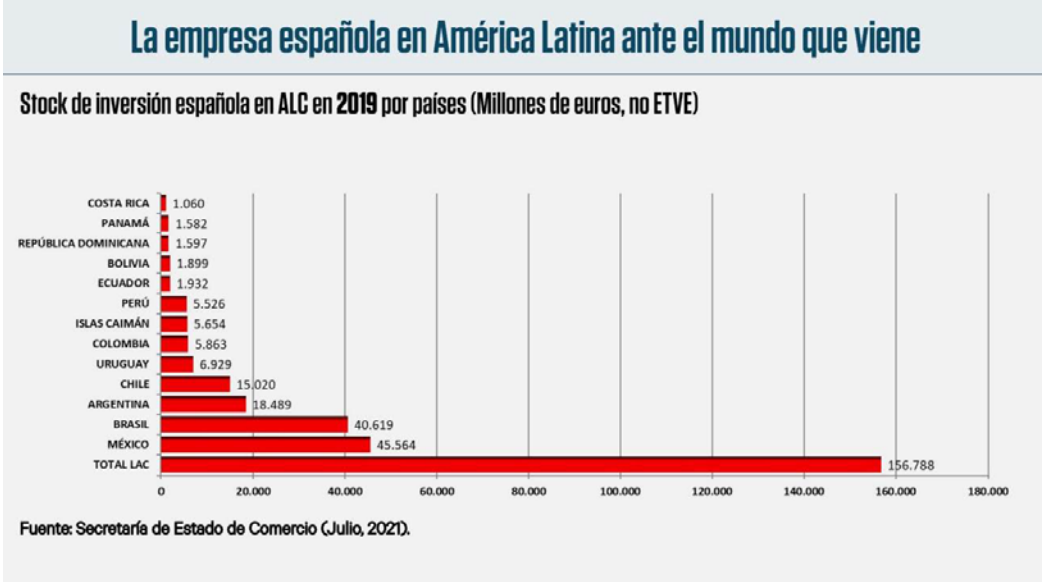
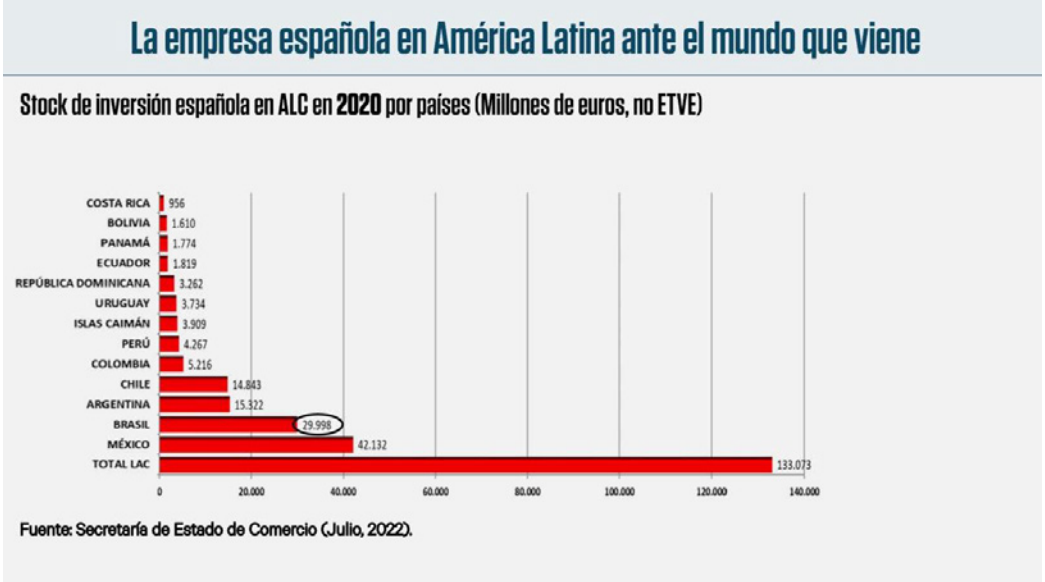


Gráfico 7



En cuanto a la distribución sectorial, la inversión española presenta un grado notable de diversificación. El *stock* de inversión se centra, principalmente, en el sector financiero (29,2 %), las telecomunicaciones (10,2 %), el suministro de energía (8,4 %) y la extracción de petróleo y gas natural (7,7 %). En todos estos sectores destacan las multinacionales españolas, cuyo interés en el mercado latinoamericano ha sido constante a lo largo de los años (cuadro 3).

Cuadro 3

La empresa española en América Latina ante el mundo que viene

Stock de inversión de España en LAC por sectores (Millones de euros y porcentaje, no ETVE)

SECTORES	2019	% s/TOTAL LAC
SERVICIOS FINANCIEROS,EXCEP.SEGUROS Y FONDOS PENSION	44.282	28,2%
TELECOMUNICACIONES	21.159	13,5%
EXTRACCIÓN DE CRUDO DE PETRÓLEO Y GAS NATURAL	13.740	8,8%
SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, GAS, VAPOR Y AIRE	11.808	7,5%
SEGUROS,REASEGURO.FONDOS PENSION, EXCEPTO S.SOCIAL	6.962	4,4%
COMER.MAYOR E INTERME.COMERCIO,EXCEP.VEHÍCULOS MOTOR	5.851	3,7%
METALURGIA; FABRICACION PRODUCTOS HIERRO, ACERO	5.153	3,3%
ALMACENAMIENTO Y ACTIVIDADES ANEXAS AL TRANSPORTE	4.957	3,2%
FABRICACIÓN DE OTROS PRODUCTOS MINERALES NO METÁLICO	4.955	3,2%
FABRICACIÓN DE VEHÍCULOS DE MOTOR, REMOLQUES	4.041	2,6%
SERVICIOS DE ALOJAMIENTO	3.728	2,4%
INDUSTRIA DE LA ALIMENTACIÓN	3.690	2,4%
INGENIERÍA CIVIL	3.107	2,0%
ACTIVIDADES AUXILIARES A LOS SERVICIOS FINANCIEROS	2.443	1,6%
CAPTACIÓN, DEPURACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE AGUA	1.532	1,0%
COMERCIO AL POR MENOR, EXCEPTO DE VEHÍCULOS DE MOTOR	1.427	0,9%
CONSTRUCCIÓN DE EDIFICIOS	1.202	0,8%
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS	1.202	0,8%
ACTIVIDADES DE APOYO A LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	1.125	0,7%
RESTO SECTORES	14.423	9,2%
TOTAL LAC	156.788	100%

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio (Julio, 2021).

SECTORES	2020	% s/TOTAL LAC
SERVICIOS FINANCIEROS,EXCEP.SEGUROS Y FONDOS PENSION	38.832	29,2%
TELECOMUNICACIONES	13.639	10,2%
SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, GAS, VAPOR Y AIRE	11.134	8,4%
EXTRACCIÓN DE CRUDO DE PETRÓLEO Y GAS NATURAL	10.289	7,7%
SEGUROS,REASEGURO.FONDOS PENSION, EXCEPTO S.SOCIAL	6.506	4,9%
METALURGIA; FABRICACION PRODUCTOS HIERRO, ACERO	5.739	4,3%
ALMACENAMIENTO Y ACTIVIDADES ANEXAS AL TRANSPORTE	5.278	4,0%
FABRICACIÓN DE OTROS PRODUCTOS MINERALES NO METÁLICO	4.503	3,4%
INGENIERÍA CIVIL	3.992	3,0%
FABRICACIÓN DE VEHÍCULOS DE MOTOR, REMOLQUES	3.483	2,6%
COMER.MAYOR E INTERME.COMERCIO,EXCEP.VEHÍCULOS MOTOR	3.280	2,5%
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS	3.127	2,3%
SERVICIOS DE ALOJAMIENTO	3.010	2,3%
ACTIVIDADES AUXILIARES A LOS SERVICIOS FINANCIEROS	1.945	1,5%
ACTIVIDADES DE CONSTRUCCIÓN ESPECIALIZADA	1.463	1,1%
INDUSTRIA DE LA ALIMENTACIÓN	1.440	1,1%
EXTRACCIÓN DE MINERALES METÁLICOS	1.184	0,9%
INDUSTRIA QUÍMICA	1.127	0,8%
COMERCIO AL POR MENOR, EXCEPTO DE VEHÍCULOS DE MOTOR	1.086	0,8%
RESTO LAC	975	0,7%
TOTAL LAC	133.073	100%

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio (Julio, 2022).

Inversión Latinoamericana en España

Durante los últimos años la inversión Latinoamericana en España tiene una importancia creciente.

En 2020, el total del *stock* proveniente de AL se redujo un 0,68 % respecto a 2019[19], situándose en los 48.631 millones de euros, que representaron un 9,6 % del total recibido.

[19] En 2019, el *stock* de inversión extranjera directa en España proveniente de AL aumentó un 7,8 % con respecto al año 2018, hasta los 48.296 millones de euros que representaron un 10 % del total recibido. Por países, México es el principal inversor con 27.786 millones de euros (57,53 %), seguido de Argentina con 7.296 millones de euros (15,1 %) y Venezuela con 3.785 millones de euros (7,84 %),

México es el principal inversor con un *stock* de 28.004 millones de euros (57,58 % del total). La principal característica es la concentración en el sector del cemento, que se encuentra incluido en el epígrafe «fabricación de otros productos minerales no metálicos» (40,9 %). Argentina le sigue con 8.076 millones de euros (16,61 %) y Venezuela cuenta con 5.040 millones de euros (10,36 %) (cuadros 4, 5, 6).

Cuadro 4

La empresa española en América Latina ante el mundo que viene

Stock de inversión de LAC en España 2011-2020 (Millones de euros y porcentaje, no ETVE)

	STOCK	% s/ Total Mundo
2011	25.956	8,1%
2012	24.774	7,7%
2013	30.254	10,0%
2014	36.228	10,5%
2015	44.207	12,5%
2016	46.714	11,9%
2017	45.766	11,1%
2018	44.809	9,5%
2019	51.300	10,6%
2020	48.631	9,6%

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio (Julio, 2022).

Cuadro 5

La empresa española en América Latina ante el mundo que viene

Stock de inversión de LAC en España, 2020
(Millones de euros y porcentaje, no ETVE)

PAÍS ORIGEN	STOCK	% S/ TOTAL LAC
MÉXICO	28.004	57,58%
ARGENTINA	8.076	16,61%
VENEZUELA	5.040	10,36%
BRASIL	3.055	6,28%
PERU	785	1,61%
PANAMA	682	1,40%
URUGUAY	535	1,10%
BERMUDAS	532	1,09%
CHILE	476	0,98%
ECUADOR	304	0,63%
ISLAS CAIMAN	200	0,41%
GUATEMALA	156	0,32%
CURAZAO	156	0,32%
ISLAS VIRGENES BRITANICAS	148	0,30%
COSTA RICA	110	0,23%
COLOMBIA	65	0,13%
BARBADOS	60	0,12%
CUBA	60	0,12%
BOLIVIA	56	0,11%
REPUBLICA DOMINICANA	45	0,09%
BAHAMAS	39	0,08%
HONDURAS	11	0,02%
DOMINICA	10	0,02%
JAMAICA	10	0,02%
NICARAGUA	6	0,01%
ISLAS VIRGENES DE LOS ESTADOS UNIDOS	5	0,01%
SAN CRISTOBAL Y NIEVES	4	0,01%
ISLAS MALVINAS (FALKLANDS)	2	0,00%
TOTAL LAC	48.631	100%

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio (Julio, 2022).

Cuadro 6

La empresa española en América Latina ante el mundo que viene

Stock de inversión de LAC en España por Sectores
(Millones de euros y porcentaje, no ETVE)

SECTORES	2020	% TOTAL
FABRICACIÓN DE OTROS PRODUCTOS MINERALES NO METÁLICO	19.913	40,9%
SERVICIOS FINANCIEROS,EXCEP.SEGUROS Y FONDOS PENSION	4.476	9,2%
METALURGIA; FABRICACION PRODUCTOS HIERRO, ACERO	3.542	7,3%
INDUSTRIA DE LA ALIMENTACIÓN	2.973	6,1%
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS	2.613	5,4%
FABRICACIÓN DE PRODUCTOS FARMACÉUTICOS	1.928	4,0%
ACTIVIDADES DE APOYO A LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	1.921	4,0%
CONSTRUCCIÓN DE EDIFICIOS	1.842	3,8%
RECOGIDA, TRATAMIENTO Y ELIMINACIÓN DE RESIDUOS	1.792	3,7%
COMER.MAYOR E INTERME.COMERCIO,EXCEP.VEHÍCULOS MOTOR	1.776	3,7%
ACTIVIDADES AUXILIARES A LOS SERVICIOS FINANCIEROS	1.375	2,8%
FABRICACIÓN DE MAQUINARIA Y EQUIPO N.C.O.P.	955	2,0%
TRANSPORTE TERRESTRE Y POR TUBERÍA	618	1,3%
INDUSTRIA QUÍMICA	596	1,2%
FABRICACIÓN DE BEBIDAS	284	0,6%
EXTRACCIÓN DE CRUDO DE PETRÓLEO Y GAS NATURAL	273	0,6%
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA Y SERV. RELACIONADOS	201	0,4%
SERVICIOS DE COMIDAS Y BEBIDAS	184	0,4%
INDUSTRIA MADERA Y CORCHO, EXCEPTO MUEBLES, CESTERÍA	179	0,4%
TOTAL LAC	48.631	100,0%

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio (Julio, 2022).

Los flujos latinoamericanos, de acuerdo con el Registro de Inversiones Exteriores, en 2020, excluidas las operaciones ETVE, crecieron un 17,7 % en términos brutos respecto al año 2020, lo que supone que se situaron por encima del nivel inversor de 2019, último año previo a la pandemia de COVID-19, aunque todavía por debajo de la media del quinquenio, que está condicionada por el año 2018[20]. En 2021 no tuvieron un peso relevante, estando dominados por Francia (25,9 %), Estados Unidos (14,5 %), Reino Unido (10,5 %) o Australia (8,6 %) (cuadro 7).

[20] En 2018, el *stock* se situó en 43.363 millones de euros, un 4,2 % respecto a 2017, representando un 9,3 % del total recibido. Por países, el principal inversor fue México con 26.528 millones de euros (61,2 % del total), seguido de Venezuela con 5.339 millones de euros (12,3 %), y Argentina 5.252 millones de euros (12,11 %).

Cuadro 7

La empresa española en América Latina ante el mundo que viene

Flujos de IDE en España por país de origen
(Millones de euros y porcentaje, no ETVE)

PAÍS	2021		2020			Media 2017-2021		
	Inv. Bruta	% total	Inv. Bruta	% total	% Variación 21/20	Inv. Bruta	% total	% Variación 21/Media
FRANCIA	7.465	25,9	2.580	10,6	189,4	3.823	11,8	95,3
ESTADOS UNIDOS	4.175	14,5	4.116	16,8	1,4	5.672	17,6	-26,4
REINO UNIDO	3.034	10,5	2.972	12,2	2,1	3.623	11,2	-16,2
AUSTRALIA	2.484	8,6	272	1,1	814,5	1.083	3,4	129,4
ALEMANIA	1.505	5,2	1.602	6,6	-6,1	1.939	6,0	-22,4
SUECIA	1.394	4,8	1.421	5,8	-1,9	656	2,0	112,6
JAPON	1.338	4,6	729	3,0	83,5	1.279	4,0	4,6
RUSIA	831	2,9	8	0,0	N.C.	250	0,8	232,7
ITALIA	794	2,8	367	1,5	116,4	972	3,0	-18,3
PAISES BAJOS	692	2,4	611	2,5	13,3	1.080	3,3	-35,9

Fuente: Registro de Inversiones Exteriores de la Dirección General de Comercio e Inversiones (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio)

España como puente o *hub* iberoamericano

Si estamos de acuerdo en que las empresas latinoamericanas deben ampliar sus perspectivas internacionales en un contexto global, entonces necesariamente deben aprovechar las ventajas que les ofrece España como «puente» o «hub iberoamericano». Para lo cual, cuentan, al igual que las empresas españolas en América Latina, con vínculos históricos-culturales, un idioma común y una red muy importante de relaciones económicas, comerciales y financieras, tejidas en gran parte, por las propias empresas españolas presentes en los mercados latinoamericanos.

Este camino de «ida y vuelta» —que desde siempre aliento— es decir, transitar en las dos direcciones, tiene mucho sentido. Es evidente que las empresas españolas ya lo han hecho y continúan haciéndolo. Ahora les corresponde a las empresas conocidas como multilatinas[21], que deben acometer una vigorosa expansión que ya comienza a

[21] Para más detalle, véase CASILDA BÉJAR, Ramón. Documento de Trabajo n.º, 64, julio de 2014, actualizado en febrero 2015: *América Latina. Las multilatinas*. Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá, Madrid.

percibirse. El camino hacia España lo protagonizan en primer lugar, las multilatinas mexicanas[22], seguidas de las brasileñas[23] y colombianas (recuadro 1).

Recuadro 1

Las empresas multilatinas

Las multilatinas originalmente fueron definidas por la revista *América Economía* en 1996. Su objetivo era describir las empresas locales que comenzaban a realizar negocios a lo largo y ancho de las Américas. En este sentido se puede decir, que los nombres colectivos, constituyen una abstracción útil cuando definen una idea o una cosa con cierto grado de precisión.

Su origen se produce durante la década de 1990, coincidió con un contexto de general bonanza económica en la región (aunque con altibajos), y la puesta en marcha del Consenso de Washington, cuyas políticas facilitaron los cambios experimentados en las últimas tres décadas en las economías latinoamericanas, permitiendo una mayor transformación y modernización productiva e inserción internacional mediante una mayor apertura y liberalización. Y todo esto, beneficiándose del buen momento económico, propiciado por los altos precios de las materias primas que se incrementaron notablemente debido a la intensa demanda China y un entorno internacional muy favorable.

Al igual que las multinacionales, que tuvieron sus origen en las empresas manufactureras industriales y extractivas (mineras), también las multilatinas comenzaron con las empresas extractivas (mineras) y continuaron con las manufacturas industriales, extendiéndose hacia otros campos tan diversos como la industria cementera, construcción e ingeniería, cosmética, agroindustria, biocombustibles, gastronomía, telecomunicaciones, siderurgia, petroquímica, audiovisual, distribución, grandes almacenes o aeronáutica.

[22] Para más detalle, véase CASILDA BÉJAR, Ramón. Número monográfico, 2014: *Las multilatinas. Una mención especial a las mexicanas. Boletín de Información Comercial Española*, n.º 3052. Madrid.
[23] Para más detalle, véase CASILDA BÉJAR, Ramón. Número monográfico, 2003: *Brasil*. *Revista Información Comercial Española*, n.º 810. Madrid. CASILDA BÉJAR, Ramón. España-Brasil: dos socios con intereses crecientes. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, n.º 3054. Madrid, 2014.

El ejemplo más próximo de las multilatinas, lo encontramos en las «grandes empresas españolas», que también aprovecharon el buen momento y contexto económico con la incorporación de España a la Unión Europea y al Mercado Único. Desde que la economía española cuenta con multinacionales líderes, su transformación fue intensa desde su dimensión, organización, modernización y proyección internacional, razón por la cual el peso de España se vio notablemente incrementado y adquirió relevancia en el contexto mundial.

Fuente: elaboración propia.

Las multilatinas, se sienten muy cómodas en España, ya que nuestro país cuenta con la sede[24] de relevantes organismos iberoamericanos como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), el Mercado de Valores Latinoamericano en Euros (Latibex), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Asociación Universitaria *Iberoamericana* de Postgrado, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, la Secretaría Cumbres Unión Europea-América Latina-Caribe (UE-LAC), la Federación Iberoamericana de Fondos de Inversión (FIAFIN), la Federación Internacional de Administradores de Fondos de Pensiones (FIAP), la Federación Interamericana Empresas de Seguros (FIDES), la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO), el Comité Interamericano de IOSCO, y las oficinas de representación europea de los dos principales bancos multilaterales de desarrollo como son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) antiguamente Corporación Andina de Fomento.

España apuesta con decisión como centro de negocios e inversiones internacionales iberoamericanos, pues realmente cuenta con posiciones diferenciadoras positivas y competitivas, facilitando el acceso a los mercados de Unión Europea y norte de África. En este sentido es preciso resaltar la organización y puesta en marcha del *Plan de atracción de sedes e inversiones de empresas multilatinas en España*[25], cuyo objetivo

[24] Para más detalle, véase CASILDA BÉJAR, Ramón. La importancia del efecto sede en la globalización. *El País,* Madrid, 10/4/2011.

[25] En 2014, se puso en marcha *España plataforma para las inversiones y sedes de empresas multilatinas en Europa, África y Oriente Medio.* Esta plataforma se ha integrado en ICEX-INVESTIN SPAIN. http://www.investinspain.org/

no es otro que impulsar y reforzar como principal centro de negocios internacionales de estas empresas hacia Europa y norte de África.

Otra iniciativa impulsada por la Comunidad de Madrid[26], por medio de Invest in Madrid[27] agencia de atracción de inversiones de la Comunidad de Madrid, la región española que recibe más IED. En 2021 recibió el 73 % de los flujos y es el primer destino de la IED latinoamericana.

Un dato importante, lo representa los proyectos de nueva inversión latinoamericanos, que convierte a España en el primer destino europeo para estos proyectos. Además, como ya se ha indicado, las relaciones empresariales con América Latina se ven favorecidas por la extensa red, tanto de «Convenios de doble imposición» como «Acuerdos para la promoción y protección de inversiones», que han contribuido de forma especial a que muchas empresas latinoamericanas se hayan establecido ya en España. Por lo cual, España, puede y debe ser el destino natural de las inversiones de los grupos y empresas multilatinas, y también de aquellas que comiencen su expansión internacional en Europa, norte de África e incluso Oriente Medio y, por qué no, Asia, pensando en China cuyos lazos se ven reforzados mediante el establecimiento de operaciones triangulares.

Otro dato relevante para tener muy en cuenta es que las multilatinas, en muchos casos, cotizan en España a través del mercado de valores latinoamericano en euros (Latibex). Latibex es un mercado bursátil para radicado en Madrid, que opera desde diciembre de 1999. Está regulado por la Ley del Mercado de Valores española y forma parte del *holding* Bolsas y Mercados Españoles (BME). Utiliza la misma plataforma de negociación de valores que la bolsa española, y los valores que lo integran cotizan en euros. Fue creado para, por un lado, permitir a los inversores europeos comprar y vender valores iberoamericanos a través de un único mercado, con unos estándares de seguridad y transparencia homogéneos y en una sola divisa, el euro; y, por el otro, dar acceso a las principales empresas iberoamericanas al mercado europeo de capitales.

[26] Cuenta con 6,8 millones. de habitantes, la más alta densidad de población de las regiones españolas. Su PIB de 240.130 millones de euros (19,4 % de España), es la primera región de España y quinta de Europa.
[27] Agencia de Atracción de Inversiones de la Comunidad de Madrid. Investinmadrid.com

PARTE TERCERA

NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA INTERNACIONAL DE ESPAÑA HACIA AMÉRICA LATINA PARA EL SIGLO XXI

Ideas para una nueva política económica internacional de España hacia América Latina para el siglo XXI

La crisis de la pandemia y la actual situación económica y geopolítica desencadenada por la invasión rusa a Ucrania representan, enfocado desde un «pensamiento estratégico», una ventana de oportunidad para potenciar el vínculo de España con América Latina y a la vez con la Unión Europea.

El objetivo es que España se posicione como el «eje articulador» entre la UE y AL y se reafirme como el puente más efectivo, para acercar a ambas regiones, desarrollar redes comerciales que incrementen las exportaciones, promover inversiones y sentar las bases de una asociación donde ambas partes ganen[28].

España debe abrirse paso en el nuevo ciclo latinoamericano que busca un nuevo «modelo económico» —como se exponía en el punto 2. La economía latinoamericana—, una vez que se encuentra en pleno reacomodo por quedar al descubierto sus debilidades y carencias pasado el *boom* de las materias primas, que muy probablemente no volverá, al menos con la intensidad que se dio en el período de fuerte crecimiento durante los años 2004-2011.

De manera que, en América Latina se cierran unos espacios y se abren otros, que ponen a prueba el liderazgo de España como primer inversor europeo y segundo mundial. En este sentido, el presidente del Gobierno de España, Pedro Sánchez, ha manifestado que España va a ser la gran impulsora de los intereses latinoamericanos en la UE. El objetivo,

[28] América Latina, por su parte, viene protagonizando distintas iniciativas y propuestas de integración desde la creación de la Organización de Estados Americanos (1948). Desde entonces algunas continúan vigentes y otros han desaparecido por distintas razones. Se pueden registrar en la historia de la integración de latinoamericana 28 organismos o proyectos de este tipo, sin contar tratados o acuerdos bilaterales. América Latina tiene la oportunidad, como la tuvo a inicios de los 2000 con un mapa de similares características, para lograr el sueño de la integración, aunque como una constante histórica las tensiones internas la frenan. Actualmente según los datos del sistema interamericano de bloques de integración regional-subregional de CEPAL, existen 17 organizaciones. Ante la actual situación geopolítica, la región depende de sí misma para conseguir una efectiva integración que le posibilite posicionarse como un actor relevante en el escenario internacional.

ha remarcado, es «reforzar los lazos que nos unen con América Latina y el Caribe, mediante unas relaciones basadas en la dignidad y el respeto».

A los efectos, el presidente anunció que se celebrará una cumbre entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), cuando España ocupe la presidencia del Consejo de la Unión Europea, que será en el segundo semestre de 2023; concretamente, entre julio y diciembre[29].

Sería deseable, aprovechar este impulso de la presidencia española a los efectos de «presentar» la *Nueva Política Económica Internacional de España hacia América Latina para el siglo XXI*, entendida como:

> «El conjunto de medidas que emplean o asumen los Estados con el propósito de incidir en el entorno, para favorecer el flujo de bienes, servicios, inversiones y capitales financieros en el exterior de acuerdo con sus intereses comerciales y económicos».

Por consiguiente, la Nueva Política Económica Internacional de España hacia América Latina para el siglo XXI —según expondré—, hace posible mantener el *stock*, aumentar los flujos de inversión y potenciar la presencia, la percepción y la influencia de España y por extensión de las empresas españolas en la región, añadiendo la «marca país»[30], como factor de credibilidad y fertilización cruzada.

Esta Nueva Política Económica Internacional, debe permitir a España, como primer país inversor europeo y segundo mundial en América Latina, «alinear» su peso económico con su influencia, que actualmente no se corresponde con la importancia de sus inversiones.

La Nueva Política Económica Internacional, cuya estrategia de conjunto debe ser tan ambiciosa como audaz, pero al mismo tiempo, precisa y ajustada, según las

[29] El anuncio lo hizo durante el Encuentro Empresarial entre España y Colombia que tuvo lugar en Bogotá (24 de agosto de 2022), donde el presidente se trasladó con motivo de la gira que emprendió por América Latina, que además comprendió Ecuador y a Honduras.

[30] Para más detalle, véase CASILDA BÉJAR, Ramón. «España y la marca país como ventaja competitiva». En: *La década dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina.* Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá, Madrid, 2002.

necesidades, peculiaridades e intereses con cada país e incluso para cada bloque comercial regional[31].

La Nueva Política Económica Internacional, debe potenciar el protagonismo de España en las relaciones de la Unión Europea y América Latina. Las dos regiones son portadoras de históricos vínculos económicos, siendo la UE su segundo inversor y tercer socio comercial. Además, hay que tener en cuenta, que las instituciones europeas impulsaron activamente el desarrollo de los países latinoamericanos y han acompañado varios procesos de paz y de mediación en el continente, donde España es un claro ejemplo por sus actuaciones y compromiso como lo demostró en Centroamérica.

La Nueva Política Económica Internacional debe tener muy en cuenta la irrupción de China, que ha hecho que las relaciones entre la Unión Europea y América Latina hayan decaído y se encuentren en estos momentos, por así decirlo al ralentí. China con su reconocido «pragmatismo», ha empleado tres palancas bien visibles en la región: «comercio, inversión y cooperación financiera»[32].

La Nueva Política Económica Internacional, además de continuar robusteciendo la política impulsada por España desde su ingreso en la Comunidad Europea, que promovió sistemáticamente las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, lo que se materializó en el desarrollo a partir de 1999, de un esquema de Cumbres Iberoamericanas que reúnen a los jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones y que han servido para dar un impulso político a los temas de interés común. Estas cumbres han contribuido, entre otras cuestiones, a la negociación de acuerdos de asociación entre la Unión Europea y los países de América Latina (recuadro 2).

Recuadro 2

Acuerdos de asociación de la Unión Europea-América Latina

Los acuerdos de asociación en clave euro-latinoamericana se diferencian de los acuerdos de libre comercio promovidos por otros actores externos en América Latina.

[31] En un mundo globalizado, los bloques comerciales han sido y son una estrategia utilizada por las distintas regiones para moderar los efectos de la extrema movilidad de los capitales. A la vez, estos bloques se han convertido en instrumentos de cooperación y defensa, adoptados por diferentes grupos de países.

[32] Con la llegada de China, los países latinoamericanos encontraron una oportunidad para contrarrestar y superar comercialmente la hegemonía estadounidense.

Tal y como se articularon desde la Cumbre de Brasilia de 1999 y la denominada «asociación estratégica birregional», incluyen además de su pilar de comercio e inversiones, un pilar de diálogo político y otro de cooperación para el desarrollo.

Más de veinte años después, esa red está cercana a completarse e incluye 31 de los 33 países que integran la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Hay acuerdos —por fecha de firma— con México (2000), Chile (2002), Perú (2012), Colombia (2012), Ecuador (2017) —estos tres últimos en el marco de un acuerdo «multipartes» con los países andinos—, Centroamérica (2012), y el Mercosur (2019). A ellos se les suma un acuerdo de diálogo político y cooperación que responde a las especiales circunstancias de la relación con Cuba (2016).

De modo que, únicamente Venezuela —suspendida de Mercosur— y Bolivia —en proceso de ingreso a ese grupo— carecen de acuerdos con la UE. Transcurridas más de dos décadas de asociación estratégica birregional y mientras el grueso de esta red termina de articularse, se han negociado ya la modernización de alguno de ellos. Uno es el acuerdo UE-Chile (ya negociado), el otro es el acuerdo vigente UE-México, con la negociación culminada para su modernización y el mencionado UE Mercosur, pendiente de la ratificación de los parlamentos nacionales.

Todo sin perder de vista que en el marco de las relaciones de la UE con los países del grupo África, Caribe, Pacífico (ACP), existe también un acuerdo de partenariado económico (EPA, por sus siglas en inglés). Fruto de toda esta trayectoria de cooperación en el marco de la asociación estratégica birregional, América Latina es, de lejos, la región que ha desarrollado los vínculos institucionalizados más amplios con la Unión Europea.

Fuente: Andrés Bonilla y José Antonio Sanahuja (eds. 2022). *Unión Europea, América Latina y el Caribe: Cartografía de los acuerdos de asociación*. Hamburgo y Madrid: Fundación EU-LAC y Fundación Carolina.

Como resultado de este proceso, la UE mantiene actualmente acuerdos de asociación con México (recuadro, 3), Chile (recuadro, 4) y Centroamérica, más un Acuerdo de Asociación Económica con el Foro del Caribe[33] (CARIFORUM, por sus siglas en inglés),

y un Acuerdo Comercial con Colombia, Perú y Ecuador. Estando pendiente de aprobación por los parlamentos nacionales el Acuerdo de Asociación Comercial con Mercosur[34], que es el de más envergadura (recuadro, 5), quedando así la práctica totalidad de la región cubierta por acuerdos preferenciales con la UE.

Recuadro 3

Modernización del Acuerdo de Asociación Unión Europea-México

La modernización del Acuerdo de Asociación Unión Europea-México se establece en el marco de la consolidación de una autonomía estratégica abierta que le permita enfrentar los desafíos actuales, la Unión Europea ha emprendido el reto de reforzar la cooperación global a través de su amplia red de acuerdos de asociación. México ha sostenido una relación estrecha con la UE a partir del Acuerdo Global, en vigencia desde el año 2000; en 2016 se anunció su modernización con el fin de impulsar un acuerdo de última generación que responda a los cambios internacionales e incorpore elementos cruciales para el desarrollo sostenible, como cláusulas sociales y medioambientales. En este contexto, el objetivo principal es identificar y analizar en qué medida la modernización y ratificación del Acuerdo Global México-Unión Europea —y su pleno aprovechamiento— pueden contribuir a una mejor inserción internacional en materia económica de cada parte, a su papel en las relaciones internacionales, y a las transiciones que deben emprender en aspectos como el desarrollo sostenible, la digitalización y la cohesión social. A través de los pilares del Acuerdo Global, en términos de diálogo político, comercio y cooperación, se trata, en concreto, de evidenciar el potencial del acuerdo para reafirmar su autonomía estratégica y coadyuvar al fortalecimiento del multilateralismo.

Fuente: elaboración propia.

[33] El Foro del Caribe es un subgrupo de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico y sirve como base para el diálogo económico con la Unión Europea. Se estableció en 1992. Los miembros son los 15 países de la Comunidad del Caribe, junto con la República Dominicana.

[34] El Mercosur nació en un momento en que el modelo económico tradicional de sustitución de importaciones había entrado en crisis. La década de los ochenta del siglo pasado fue el momento de la crisis de la deuda externa (década pérdida), de la vuelta de los regímenes democráticos en la región y de la última ola de globalización del siglo XX. Mercosur como bloque regional comercial nació como un trampolín en un largo proceso de integración regional es, en cierto modo, heredero de todas las iniciativas anteriores, con conexiones entre la geopolítica de la integración latinoamericana y los proyectos geopolíticos sudamericanos.

Recuadro 4

Modernización del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Chile

Veinte años después de la firma de su primer «Acuerdo de Asociación», la Unión Europea y Chile han concluido las negociaciones de un nuevo acuerdo marco. La base de la relación con la Unión Europea ha sido el acuerdo de asociación firmado en 2002 y que entró en vigor en 2003. La modernización de este acuerdo permitirá contar con un marco institucional actualizado, que haga frente a los nuevos desafíos que han surgido en el comercio exterior en las últimas décadas, otorgará un mejor acceso al mercado europeo y ofrecerá un mecanismo permanente de solución de controversias entre inversionistas y estados eficaces, imparciales y previsibles.

Respecto de su contenido, este acuerdo será el más verde que Chile haya firmado, estableciendo altos niveles de desarrollo sostenible, fomentando la protección ambiental y laboral. Además, será la primera vez que la Unión Europea firme un capítulo de género y comercio en un acuerdo económico comercial, promoviendo la igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres. También esta modernización incluirá un nuevo capítulo sobre comercio digital que aborda los actuales desafíos del comercio exterior.

Otro aspecto destacado que incluye esta modernización es que se expandirá el porcentaje de productos cubiertos por alguna rebaja arancelaria por parte de la Unión Europea, desde un 94,7 % a un 99,6 % de las líneas arancelarias, que representan casi el total de las exportaciones chilenas a la Unión Europea. El acuerdo también ofrece mejoras en condiciones para pequeñas y medianas empresas en los mercados públicos europeos. También dará a la UE un mayor acceso a materias primas claves en la transición ecológica y digital (litio, cobre) de las que Chile es un gran productor, lo que le permitirá a la UE limitar la dependencia de países como China.

Más allá de los intercambios comerciales, el acuerdo facilita la participación de empresas europeas en los sectores de telecomunicaciones, transporte marítimo y servicios financieros de Chile, así como también dará acceso a las empresas de ambas partes a los procesos de contratación pública para la provisión de bienes y servicios. Asimismo, incluye compromisos en materia de derechos humanos, sostenibilidad e innovación.

Las negociaciones de este acuerdo tuvieron un cierre técnico en octubre de 2021, el cual tuvo una transición a un cierre político en diciembre de 2022, tiempo en el que ambas partes continúan revisando ciertos aspectos que aseguran la autonomía estratégica y regulatoria de las partes, asegurará consideraciones de género en los mecanismos de soluciones de controversias y generará mejores condiciones para el comercio y el desarrollo sostenible. Su ratificación se espera que sea en el otoño de 2023, ya que es necesaria la ratificación en todos los parlamentos nacionales.

Fuente: elaboración propia.

Recuadro 5

El acuerdo comercial Unión Europea-Mercosur

El acuerdo comercial entre la Unión Europea-Mercosur[35], es sin dudas el de mayor magnitud: la quinta economía mundial con un PIB de 2,2 billones de euros, mercados cerrados con elevadas barreras arancelarias y no arancelarias, 260 millones de consumidores, un destino para bienes de la UE por valor de 45.000 millones euros (2018) y servicios por valor de 23.000 millones de euros (2018), un mercado para 60.500 empresas, un destino de gran importancia para las inversiones con un volumen de 381.000 millones euros (2018) y unos intercambios comerciales que en términos de empleo alcanzan notables cifras: las exportaciones de la UE únicamente a Brasil suponen 855.000 puestos de trabajo y en Brasil 436.000. Más comercio supone más empleo, mayor crecimiento y más riqueza.

La contribución a la producción sostenible que ofrece el acuerdo se basa en la premisa de que los intercambios comerciales no deben ir en detrimento del medio ambiente o las condiciones laborales, sino promover el desarrollo sostenible. La UE y el Mercosur se comprometen a aplicar de manera efectiva el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, incluyendo entre otras cosas: un compromiso de Brasil de reducir a más tardar en 2025 sus emisiones netas de gases de efecto invernadero en un 37 % con respecto

[35] Para más detalle, véase CAETANO, Gerardo y HERNÁNDEZ NILSON, Diego (coordinadores). *30 años del Mercosur. Trayectorias, flexibilización e interregionalismo.* Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República de Uruguay, Montevideo, 2022.

a los niveles de 2005, el compromiso de detener la deforestación ilegal en la Amazonia brasileña y reforestar 12 millones de hectáreas de aquí a 2030 y un compromiso de la UE de reducir sus emisiones internas en al menos un 40 % de aquí a 2030.

También se otorgará a las organizaciones de la sociedad civil un papel explícito en la supervisión de la ejecución del acuerdo, podrán señalar cualquier preocupación medioambiental o laboral y convienen en cooperar en los aspectos climáticos del comercio entre ambas partes. Esto incluye la lucha contra la deforestación. La UE y el Mercosur convienen en no rebajar las normas laborales o medioambientales a fin de promover el comercio y atraer inversión. Por el contrario, el capítulo correspondiente incluye compromisos específicos relacionados con la protección del medio ambiente, los derechos de los trabajadores y la promoción de una conducta empresarial responsable. En el acuerdo se defiende el «principio de precaución», que garantiza que la UE y los países del Mercosur puedan seguir regulando, también en materia medioambiental o laboral, aunque ello afecte al comercio, incluso en situaciones en las que la información científica no sea concluyente. Se otorgará a las organizaciones de la sociedad civil un papel explícito en la supervisión de la ejecución del acuerdo y podrán señalar cualquier preocupación medioambiental o laboral.

Sin embargo, el acuerdo ha desatado debates apasionados en ambos lados del Atlántico, lo que, según la perspectiva desde la que se aborda, resultan diferentes respuestas. Desde una perspectiva geopolítica y geoeconómica predomina claramente el apoyo al acuerdo. Desde una perspectiva ecologista y de protección de la selva amazónica el rechazo es casi unánime. Desde una perspectiva comercial, las opiniones están más divididas entre los ganadores y los perdedores de dicho acuerdo comercial.

Sobre el acuerdo tuvo lugar en la Cámara de Diputados de Argentina (junio, 2022), una muy interesante reunión informativa con la Comisión de Mercosur, que recibió a las autoridades de la Unión Europea y del Mercosur. Su presidente el diputado Fernando Iglesias indicó que «este acuerdo es una oportunidad política y económica», al tiempo que resaltó «la importancia central que tiene este tema para Argentina, Latinoamérica y Europa».

Por su parte, el embajador de la Unión Europea en Argentina, Amador Sánchez Rico, manifestó que «la asociación de la Unión Europea-Mercosur es geoestratégica para las dos regiones» y la calificó como «necesaria frente a la situación geopolítica en la que nos encontramos».

También el director de gestión para las Américas en el Servicio Europeo de Acción Exterior consideró que «la Unión Europea no ha sabido valorar la importancia a nivel geopolítico y estratégico de América Latina y el Caribe». Ante los temas de agenda en común puntualizó: «La cuestión ambiental, la revolución digital y el tipo de sociedad basada en el respeto y democracia son los desafíos que tenemos por delante».

En cuanto a la directora de Política Energética para la Unión Europea, se refirió a la transición energética y expresó: «Tanto Argentina como los países del Mercosur y la Unión Europea están comprometidos con el proceso de descarbonización de sus economías. En la Unión Europea ya estamos obligados a sustituir el combustible fósil por renovables», aclaró. A modo informativo, se recordó que «este año hubo una decisión unánime del parlamento del Mercosur de acompañar e incentivar un apoyo directo al Acuerdo y esto es significativo».

Todo esto pasa por la definitiva «ratificación» del acuerdo entre Mercosur y la Unión Europea, que se encuentra bloqueado por Francia, que exige un compromiso de Brasil contra la deforestación de la Amazonia[36] y con el medio ambiente. El cambio político en Brasil[37], con la llegada a la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva, podría desatascarlo con nuevos avances sobre los compromisos ambientales claves para la Unión Europea, la deforestación y la emisión de carbono.

[36] La carrera contra reloj contra el medio ambiente se ha convertido también en una carrera para salvaguardar la Amazonia y los medios de vida de sus habitantes. Los esfuerzos internacionales y regionales deberán tener muy en cuenta a Brasil, la relación comercial con China y los pueblos originarios. Para más detalle, véase MANRIQUE, Luis Esteban G. Última oportunidad para la Amazonía*, Revista Política Exterior*. Madrid, 2/12/2022.

[37] La cumbre del clima de Naciones Unidas en Sharm el-Sheij (Egipto, COP-27), fue el mejor marco posible para el regreso de Brasil a la primera línea de la lucha contra el cambio climático según lo anuncio el presidente Lula da Silva. Por esos mismos días, en la cumbre del G-20 en Bali, Brasil firmó con Indonesia y República del Congo, que albergan juntos el 52 % de los bosques tropicales del planeta, una especie de la «OPEO de los árboles» para cooperar en su preservación. MANRIQUE, Luis Esteban G. Última oportunidad para la Amazonía*, Revista Política Exterior*. Madrid, 2/12/2022.

Al respecto también puede ayudar el acuerdo sobre el Reglamento de productos libres de deforestación del Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea (6/12/2022). El texto establece un sistema de diligencia debida que obligará a las empresas que venden o comercializan determinadas materias primas en el mercado de la UE rastreen su origen y demuestren que no están vinculadas a la destrucción, degradación de los bosques o violaciones de derechos humanos. Los sectores incluidos en el Reglamento son: aceite de palma, café, cacao, soja, madera, carne bovina y caucho y también los productos derivados, como cuero, chocolate, carbón vegetal o productos de papel impreso.

La versión definitiva incluye una definición más amplia de degradación forestal que incluye la conversión de bosques primarios y bosques de regeneración natural en plantaciones forestales o en otras tierras boscosas y la conversión de bosques primarios en bosques plantados. Se mantiene la fecha de aplicación retroactiva del Reglamento en el 31 de diciembre de 2020, el Parlamento Europeo quería adelantarlo a diciembre de 2019. Se espera que la entrada en vigor del acuerdo sea rápida, y una vez lo haga, los operadores tendrán 18 meses para adaptarse a las nuevas reglas[38].

Mientras tanto no se ratifica países como Uruguay, buscan nuevos acuerdos comerciales como es el ingreso al Acuerdo Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés)[39].

Fuente: elaboración propia.

En definitiva, los acuerdos tienen un claro objetivo geoestratégico por parte de la Unión Europea, que tanto está sufriendo la guerra de Ucrania. En este contexto, el acercamiento a Latinoamérica se ha convertido en una prioridad. Los acuerdos con Chile, México y Mercosur aseguran los principales objetivos trazados ya que mejoran las condiciones de acceso en bienes y servicios para sus exportaciones a la UE, a la vez que permite un tiempo de transición para la apertura comercial de los bienes y servicios

[38] Para más detalle, Law to fight global deforestation and forest degradation (europa.eu)

[39] El presidente de Uruguay, Luis Lacalle Pou, junto con el canciller Francisco Bustillo, presentó el 1 de diciembre de 2022, la solicitud de ingreso de Uruguay al Acuerdo Transpacífico (CPTPP). Esta acción se enmarca en la estrategia de inserción internacional trazada por la administración uruguaya. El Acuerdo de Asociación Transpacífico lo integran actualmente 11 naciones: Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Con ese propósito, el presidente Lacalle busca el apoyo político para dar un nuevo paso en el impulso de su agenda aperturista que también incluye negociaciones con China por un Tratado de Libre Comercio y con Turquía. Estas actuaciones fueron previas a que Uruguay celebrará la reunión del Mercosur en Montevideo el 5 y 6 de diciembre de 2022.

europeos y preserva herramientas de desarrollo industrial en campos como propiedad intelectual, compras públicas y defensa comercial.

Aunque paradójicamente, las relaciones económicas y comerciales de UE-AL sean densas, no obstante, quizás resultan algo dispersas debido a que les falta un objetivo claro y concreto. Tal situación, puede rápidamente superarse y dar un giro importante, tras la aprobación de los acuerdos marco avanzados de asociación que pueden significar el punto de inflexión que inexorablemente debe aprovechar la Nueva Política Económica Internacional de España hacia América Latina para el siglo XXI.

Nueva Política Económica Internacional de España hacia América Latina para el siglo XXI. Una perspectiva de futuro

La Nueva Política Económica Internacional de España hacia América Latina para el siglo XXI, debe contemplarse, desde una perspectiva de futuro, teniendo en cuenta que los gobiernos deberían actuar como catalizadores y estimuladores, pero no deberían involucrarse directamente en la competitividad de las empresas.

La Nueva Política Económica Internacional, incorpora una renovada dimensión latinoamericana y se distingue al menos por las siguientes características:

1. Posibilita la construcción de una red colaborativa pública-privada entendida como «la construcción de una efectiva red colaborativa que proporciona información inteligente, a los efectos de poder sumar sinergias en un entorno cambiante, inestable y complejo, imprimiendo una nueva dimensión, una mayor capacidad y dinamismo mediante un caudal de información».

2. Desarrolla una visión, alineada con los nuevos escenarios latinoamericanos, teniendo en cuenta cuestiones fundamentales de un mundo que registra escenarios contradictorios, que tensionan las relaciones comerciales entre la UE y EE. UU. El ejemplo es el establecimiento de ayudas públicas a la producción nacional por parte de EE. UU. que la UE rechaza por no procedentes.

Abro nota. Las tensiones —actuales— se deben a la Ley de Reducción de Inflación (IRA, por sus siglas en inglés), que planea ayudas con el argumento de la lucha contra el cambio climático. A los efectos el gobierno federal prepara una batería de «subvenciones» y ayudas públicas, destinadas a empresas con presencia en territorio estadounidense. Las ayudas por 369.000 millones de dólares (un tercio del PIB de España), tienen como objetivo no solo combatir el cambio climático, sino estimular la fabricación en EE. UU. Por ejemplo, se «subvencionará» con hasta 7.500 euros la compra de vehículos fabricados en el país. Esto quiere decir que las marcas extranjeras o las que no producen en EE. UU. se verán expulsadas del mercado al no poder ofrecer precios competitivos. La UE lo siente como un retroceso proteccionista y desleal de su principal aliado, que asestará un enorme golpe a la industria europea, especialmente a las compañías renovables y automovilísticas. Ambas partes, negocian evitar una guerra comercial en medio de la actual guerra en Ucrania. La Ley hace resonar con más fuerza las palabras que Angela Merkel pronunció hace unos años: «Los europeos debemos tomar el destino en nuestras propias manos». Cierro la nota.

1. Establece una estrecha relación entre los cambios políticos y la política económica, que impactan, condicionan y en consecuencia afectan o benefician las inversiones y la presencia de las empresas españolas, así como para las nuevas empresas que accedan a los mercados latinoamericanos.

2. Amplía la presencia española en las organizaciones internacionales e instituciones multilaterales, contando con una mayor influencia de cara al macro sector, formado por bancos, aseguradoras, eléctricas, energéticas, telecomunicaciones, sistemas, infraestructuras, turismo, componentes de automóviles y el líder mundial textil.

3. Incorpora la internacionalización de las empresas como una de las fuerzas más dinámicas de la economía española, debiendo producir un vuelco en cuanto a la forma y al fondo, para que no pierda ni erosione su protagonismo, donde no debemos, ni podemos olvidar, que el mayor volumen, riesgo y beneficios de las inversiones, se encuentran en esta región.

4. Fomenta la exportación de «normativas», teniendo en cuenta que la UE ya lo hace a través de una estrategia diferenciada respecto a China. La UE exporta su modelo de integración y de gobernabilidad a través del regionalismo y del interregionalismo.

5. Constituye un importante recurso «geoestratégico» ante la Unión Europea. Esto supone conducir con luces largas, y nuestro país, como sus empresas, debe emplearlas hoy más que nunca con imaginación y audacia, rigor y compromiso, para vigorizar la presencia de España en América Latina —y el mundo—.

6. Posicionando a España como centro principal para la entrada de las empresas y las inversiones latinoamericanas hacia Europa, y de Europa hacia América Latina.

Estas son al menos, las características esenciales que debe incorporar la Nueva Política Económica Internacional de España hacia América Latina para el siglo XXI, regida por los principios de coherencia y coordinación, para facilitar, fomentar y reforzar la presencia de las empresas, como factores de estabilidad, crecimiento y generación de empleo.

Conclusiones, ni definitivas, ni cerradas

Es preciso puntualizar, que tanto las inversiones como la internacionalización de las empresas españolas hacia América Latina, no deja de constituir un proceso dinámico, que por un lado conlleva múltiples oportunidades (favorece la internacionalización de la economía española y permite a las empresas el despliegue de activos y ventajas competitivas de una manera más efectiva y eficiente, consiguiendo economías de escala) y por otro muestra serios riesgos y desafíos (contextos económicos y escenarios inestables, riesgo de cambio, nuevas preferencias de los consumidores, normativas y regulaciones).

Y siempre resaltaré, que fueron los mercados latinoamericanos, quienes les enseñaron a las empresas españolas, las habilidades y experiencias para el manejo de inversiones extranjeras directas, que van bastante más allá de la mera adquisición de activos en un tercer país y además, les proporcionó el tamaño necesario y las capacidades básicas organizativas para enfrentarse con éxito al desafío de la economía global.

América Latina es un socio estratégico por los vínculos históricos, además de una identidad cultural y lingüística compartida, que durante los últimos años se han incrementado de manera muy significativa debido a los flujos migratorios hacia España, algo que también ha contribuido a entablar nuevos nexos económicos, culturales y sociales.

Más aún, España debe afianzarse en el tablero de ajedrez económico y competitivo latinoamericano, por lo cual, bien puede ser este el momento para reformular la relaciones económicas y comerciales por medio de la Nueva Política Económica Internacional de España hacia América Latina para el siglo XXI.

Hoy más que nunca, se hace evidente la necesidad de un pensamiento estratégico. Esto recuerda que Felipe II, hasta su muerte, ocurrida en 1598, gobernó el «primer» imperio mundial de la historia sobre el que nunca se ponía el sol. Sin embargo, nadie hasta hoy, ha estudiado con precisión como lo hizo: en que prioridades estratégicas se basaban sus medidas políticas, qué prácticas y qué prejuicios influían en su toma de decisiones y qué factores externos afectaron a la consecución de sus objetivos.

Algunos estudiosos han dicho lisa y llanamente que Felipe II tuvo una «gran estrategia». «Jamás esbozó un plan o programa para su reinado», escribía H. G. Koenigsberger en 1971 en su lúcido estudio, «y tampoco lo hizo ninguno de sus ministros…». Y para ese fallo solo puede haber una explicación razonable: carecían de ese plan o programa *(La gran estrategia de Felipe II).*

Vivimos momentos fundamentales para los intereses de nuestro país que, desde una perspectiva amplia, profunda e intensa, debe desarrollar una «gran estrategia» en torno a la Nueva Política Económica Internacional de España hacia América Latina para el siglo XXI.

Ramón Casilda Béjar
Analista y asesor de economía y negocios iberoamericanos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

02/2023 14 de febrero de 2023

Ana Núñez Cifuentes

Mecanismos de sanción internacional a través del sistema financiero: un arma económica contra Putin

Mecanismos de sanción internacional a través del sistema financiero: un arma económica contra Putin

Resumen:

Tras la agresión armada del 24 de febrero de 2022 hacia Ucrania, la comunidad internacional reactiva su política de sanciones internacionales contra Rusia con el propósito de debilitar la capacidad económica del país y limitar las posibilidades del Kremlin en su intención de invasión ucraniana. El sistema financiero y la codificación SWIFT se constituyen por tanto como las armas clave para el aislamiento global de su economía y por ende un freno a la financiación de la guerra. No obstante, aunque el objetivo persiga el cerco comercial de la Federación, las consecuencias de la guerra económica suponen también una amenaza para la estabilidad política y comercial en el conjunto de la Unión. ¿Podrá la Unión Europea ganar una guerra a golpe se sanción económica?

Palabras clave:

Sanciones internacionales, sistema financiero, SWIFT, Putin, Rusia, guerra económica.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos Marco son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

International sanction mechanisms through the financial system: an economic weapon against Putin

Abstract:

After the armed aggression against Ukraine on 24 February 2022, the international community reactivates its policy of international sanctions against Russia in order to weaken the country's economic capacity and limit the Kremlin's intentions to invade Ukraine. The financial system and the SWIFT system are the key weapons for the global isolation of its economy and thus a brake on the financing of the war. However, even if the objective is the commercial encirclement of the Federation, the consequences of the economic war are a threat to the political and commercial stability of the EU as a whole. Can the EU win a war with economic sanctions?

Keywords:

International sanctions, financial system, SWIFT, Putin, Russia, economic warfare.

Nada es nuevo bajo el sol

Los mecanismos de sanción internacional para resolver o modificar el desarrollo de los conflictos globales se han utilizado durante toda la historia. Inicialmente, se aplicaban de manera unilateral cuando un país percibía a un tercero como amenaza a sus intereses, sin embargo, con el paso de los siglos, su aplicación ha evolucionado hasta convertirse en un arma coercitiva para preservar el orden y la paz. Actualmente, aunque las sanciones internacionales también puedan aplicarse sobre personas físicas o sectores económicos concretos, el objetivo continúa siendo el mismo, deteriorar la subsistencia del oponente sin recurrir al uso de la fuerza armada: *nihil novum sub sole.*

Año 433 a. C., Pericles de Atenas emite el llamado *Decreto de Mégara*, un conjunto de sanciones económicas sobre la pequeña ciudad de Mégara por ocupar la tierra sagrada de la diosa Démeter para el cultivo. El decreto impedía el acceso al comercio y a los puertos atenienses de la Liga de Delos a todo producto de origen megarense[1]. Si bien los motivos religiosos sirvieron de excusa para tal embargo comercial, la verdadera razón fue que Atenas quería asfixiar la economía de Mégara como alidada de Corinto y Esparta hasta verla sucumbir hambrienta. El decreto puso fin a la Paz de los Treinta Años entre Atenas y Esparta y actualmente es considerado como un detonante más que dio inicio a la guerra del Peloponeso.

En 1806, tras la victoria británica en la batalla de Trafalgar contra la alianza franco-española, Napoleón puso en marcha un intento de bloqueo continental[2] como principal base de su política exterior. El objetivo fue el aislamiento económico y comercial de todo intercambio mercantil entre Europa y Gran Bretaña, esta última en plena floración industrial. Finalmente, el embargo comercial terminó por fracasar ya que las medidas resultaron perjudiciales para el resto de las naciones y el propio Imperio francés.

En la misma línea de conflicto entre británicos y franceses, Estados Unidos aprobó en 1807 la conocida Ley del Embargo (*Embargo Act*)[3]. Su presidente Thomas Jefferson

[1] «El Decreto de Mégara. Sanciones económicas en la antigua Grecia», *Prodavinci*. 12/12/2020. Disponible en: https://prodavinci.com/el-decreto-de-megara-sanciones-economicas-en-la-antigua-grecia/
NOTA: todos los vínculos de internet del presente documento se encuentran activos a fecha de cierre de este, 16 de enero de 2023.
[2] «Documents upon the Continental System», *The Napoleon Series*. https://www.napoleon-series.org/research/government/diplomatic/c_continental.html
[3] «Embargo Act (United State 1807)». *Britannica*. Available at: https://www.britannica.com/topic/Embargo-Act

imponía el veto de los puertos estadounidenses a las exportaciones e importaciones procedentes de Gran Bretaña. Los resultados tampoco fueron los que Jefferson esperaba y las restricciones comenzaron a suponer serias dificultades para los agricultores del algodón y los intereses marítimos con Nueva York. El embargo se eliminó en 1809.

No será hasta inicios del siglo XX, tras el final de la Primera Guerra Mundial y la creación de la Sociedad de Naciones (SDN), cuando comenzaría el desarrollo de las sanciones internacionales como arma económica coercitiva, y no unilateral, para la resolución de los conflictos armados. El Tratado de Versalles asentó las bases del sistema sancionador para países infractores creando la Comisión de Reparaciones de Guerra que obligaba a Alemania a asumir las fuertes indemnizaciones económicas por la guerra[4].

La SDN también impuso sanciones contra Italia en 1935 por la invasión abisinia[5]. Se trataba de limitaciones al petróleo y el veto al canal de Suez para boicotear las exportaciones italianas. La situación obligaría a Mussolini a la autarquía económica y el desarrollo agrícola e industrial a escala nacional. Sin embargo, las restricciones no solo no llegaron a tener efecto eliminándose en 1936 sino que provocaron el abandono de Italia de la organización y su acercamiento con la Alemania nazi tras la firma del Pacto de Acero en 1939[6].

Tras la Segunda Guerra Mundial y la disolución de la SDN, los países continuaban buscando nuevas fórmulas para preservar el orden y garantizar la paz internacional. La Organización de Naciones Unidas (ONU) consolidará por fin las sanciones internacionales como mecanismos alternativos al uso de la fuerza armada. Será Sudáfrica uno de los países que sufrirán las primeras restricciones por su sistema de leyes *apartheid*[7] de 1948.

[4] «Tratado de Versalles (1919)», *Enciclopedia de Historia. Disponible en:* https://enciclopediadehistoria.com/tratado-de-versalles-1919/

[5] «La conquista de Abisinia. Consideraciones sobre la crisis económico-social en la Italia de los años 30». Fundación Dialnet, Universidad de la Rioja. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es

[6] «Pacto de Acero», *Canal Eurasia 1945.* Disponible en: https://www.eurasia1945.com/acontecimientos/causas-1918-1939/pacto-de-acero/

[7] Apartheid: conjunto de leyes impulsadas por los descendientes de colonos europeos (afrikáneres) en Sudáfrica que establecía un sistema discriminatorio sobre la población negra. El régimen estuvo vigente desde 1948 hasta los años 90. La población de color debía vivir en zonas separadas de los blancos, sin derecho a la educación o al voto, con salarios inferiores y restricciones como utilizar el mismo transporte, acudir a lugares públicos o matrimonios mixtos entre otras. Un total de 317 leyes aprobadas por el Partido Nacional para legalizar el racismo.

No obstante, el gran precursor de las sanciones desde finales del siglo XX es Estados Unidos. Tras la Guerra Fría, tan solo entre 1990 y 1996 Washington impuso más de 60 regímenes a 35 países, cerca del 40 % mundial estaba sujeto a restricción estadounidense[8]. Destacan las sanciones contra la economía iraquí por la invasión de Sadam Huseín a Kuwait en 1990[9], el endurecimiento del embargo sobre Cuba con la aplicación de la Ley para la Democracia Cubana en 1992 *(Cuban Democracy Act)*[10] y la Ley Helms-Burton de 1996 (*Cuban Liberty and Democracy Solidarity Act*)[11] bajo el gobierno de Bill Clinton[12], el embargo militar, aéreo y económico sobre Libia, las prohibiciones comerciales a Sudán o las sanciones establecidas a organizaciones terroristas como el ISIS o Al Qaeda[13].

Desde los comicios del siglo XIX, los países cuyos regímenes han sufrido mayor número de sanciones y se encuentran en continua actualización tanto por la ONU como por la Unión Europea (UE) han sido tres: Irán[14] desde 2006 por su negativa a suspender su programa de enriquecimiento de uranio. Corea del Norte[15] por su ambicioso programa nuclear y Siria[16] desde 2011 como respuesta a la violenta represión ejercida sobre la población civil del régimen de Bashar al-Assad. Sin embargo, desde 2014 tras la invasión de la península de Crimea y con la invasión ucraniana de 2022, Rusia se posiciona en la actualidad como el país con mayor número de sanciones adoptadas a nivel global.

---

[8] «Historia de las sanciones económicas: un arma de guerra y paz», *El Economista*. 21/2/2022. Disponible en: https://www.eleconomista.es/podcasts/noticias/11625576/02/22/Historia-de-las-sanciones-economicas-un-arma-de-guerra-y-de-paz.html

[9] La ONU impuso una sanción de 52.400 millones de dólares a Iraq como reparación por la invasión de Kuwait en 1990. Bagdad da por completada la deuda con 44 millones en 2021.

[10] *Cuban Democracy Act.* U.S. Department of the Treasury. Available at: https://home.treasury.gov/system/files/126/cda.pdf

[11] *Ley Helms Burton*. Disponible en: https://instituciones.sld.cu/facultadfinlayalbarran/files/2019/06/Ley-Helms-Burton.pdf

[12] «En qué consiste el embargo de EE. UU. a Cuba y cómo ha afectado la economía de la isla», *CNN*. 9/11/2021. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2021/11/09/embargo-eeuu-cuba-afectado-economia-isla-orix/

[13] *Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) 1989 (2011) and 2253 (2015) concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals, groups, undertakings and entities.* United Nations Security Council. *Available at:* https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267

[14] *Irán: medidas restrictivas de la UE.* Consejo de la Unión Europea. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/iran/

[15] *Medidas restrictivas de la UE contra Corea del Norte.* Consejo de la Unión Europea. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/history-north-korea/

[16] *Siria: el Consejo prorroga un año más las sanciones contra el régimen.* Consejo de la Unión Europea. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/05/31/syria-council-extends-sanctions-against-the-regime-for-another-year/

Figura 1. Los países más sancionados del mundo. Elaboración propia. Fuente: Statista[17]

Guerra económica contra Putin

El 6 de marzo de 2014, los jefes de Gobierno de la Unión Europea condenaron firmemente la violación de la soberanía y la integridad territorial ucranianas por parte de la Federación de Rusia tras la invasión de la península de Crimea[18]. El Consejo (*Decisión 2014/512/PESC del Consejo*)[19] activaba, en julio y septiembre del mismo año, una serie de sanciones y restricciones contra Rusia abarcando una amplia gama de sectores económicos como el energético o el armamentístico (*EU Embargoes On Arms and Related Material*)[20], restricciones al sistema financiero y prohibiciones de inversión sobre Crimea y Sebastopol.

Pero la UE no fue el único actor internacional que implantó sus medidas sancionatorias contra Rusia. También Canadá (*DFATD - Canadian Sanctions Related to Russia)*[21] y

[17] «Rusia es actualmente el país más sancionado del mundo», *Statista*. 20/10/2022. Incluye sanciones a personas o entidades, excluye sanciones sectoriales. Disponible: https://es.statista.com/grafico/27016/paises-que-acumulan-el-mayor-numero-de-sanciones-activas/

[18] «Crimea, una península por la que se enfrentan imperios», *El Orden Mundial*. 7/11/2019. Disponible en: https://elordenmundial.com/crimea-una-peninsula-por-la-que-se-enfrentaron-imperios/

[19] «Decisión 2014/512/PESC Del Consejo de 31 de julio de 2014», *Diario Oficial de la Unión Europea*. Disponible en: https://www.boe.es/doue/2014/229/L00013-00017.pdf

[20] «EU embargo on Russia», *SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute.* Available at: https://www.sipri.org/databases/embargoes/eu_arms_embargoes/Russia/EU-embargo-on-Russia

[21] «Canadian Sanctions Related to Russia», *Foreign Affairs, Trade and Development Canada - Government of Canada.* Available at: https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/russia-russie.aspx?lang=eng

Australia *(DFAT - Russia sanctions regime)*[22] aplicaron sus respectivos paquetes de restricciones desde marzo de 2014 como respuesta a la gravedad de la amenaza rusa.

Actualmente y como respuesta a la invasión armada del 24 de febrero de 2022 contra Ucrania, la comunidad internacional reactiva su política sancionatoria contra el Kremlin con el propósito de debilitar su capacidad económica y por ende la financiación de la guerra. Sin embargo, aunque el objetivo sea el aislamiento de la economía rusa del comercio y los mercados financieros, las consecuencias de la guerra económica suponen una amenaza para la estabilidad política y comercial en el conjunto de la Unión.

Para la aplicación de las sanciones el Consejo de la Unión Europea ha adoptado nuevos paquetes de medidas coercitivas y restrictivas —las cuales se suman a las ya vigentes desde el 2014— ampliando el alcance e intensidad de estas sobre todos los sectores económicos del país. Una batería de más de 12.000 restricciones entre entidades, personas físicas, sectores económicos, buques y aeronaves que convierten al país en el más sancionado del mundo incluso por delante de Irán, Corea del Norte o Siria.

La adopción de dichas medidas ha tenido lugar con la aprobación de nueve paquetes sancionatorios celebrados a través de nueve rondas internacionales paralelamente a la escalada del conflicto.

RONDA 1 – 23.02.2022	**RONDA 4 – 15.03.2022**	**RONDA 7 – 21.07.2022**
RONDA 2 – 25.02.2022	**RONDA 5 – 08.04.2022**	**RONDA 8 – 05.10.2022**
RONDA 3 – 28.02.2022	**RONDA 6 – 03.06.2022**	**RONDA 9 – 15.12.2022**

Figura 2. Cronología de las rondas de sanción[23]. Elaboración propia

A continuación, se simplifican el conjunto de restricciones adoptadas por la comunidad internacional sobre los principales sectores estratégicos de la economía rusa[24].

[22] *Russia sanctions regime*. Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade. Available at: https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/sanctions-snapshot-russia-ukraine-regime.pdf

[23] *Cronología - Medidas restrictivas de la UE contra Rusia por sus actos en Ucrania.* Consejo de la Unión Europea. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/

[24] *Medidas restrictivas de la UE contra Rusia por sus actos en Ucrania (desde 2014).* Consejo de la Unión Europea. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/

SECTOR ENERGÉTICO

Los combustibles fósiles son uno de los objetivos estratégicos de las sanciones. Inicialmente se limitaban las exportaciones a la industria energética y se prohibía la venta a Rusia de bienes y tecnologías relacionadas con el refinado del petróleo. Actualmente abarcan la prohibición sobre las importaciones al carbón y la importación de petróleo ruso (con excepciones concretas), así como la limitación de precios para el transporte marítimo a terceros países (60 dólares por barril) y el veto a la inversión en el sector minero y de la energía.

SECTOR FINANCIERO

Sobre el sector financiero recae el peso de las sanciones. Se restringe el acceso al sistema de mensajería SWIFT para determinados bancos rusos y bielorrusos y se restringe el acceso a los mercados de capitales. Se suspende la inversión en entidades rusas y la inversión en proyectos del Fondo Ruso de Inversión Directa y se prohíbe la financiación o inversión pública en Rusia. Se restringe la prestación de servicios de calificación y se prohíbe el acceso al mercado bancario europeo, la apertura de depósitos superiores a 100.000 euros de ciudadanos rusos y el envío de euros a Rusia. También se prohíbe la prestación de servicios de cartera, cuenta o asistencia financiera. Por último, se prohíbe la custodia de criptoactivos y el asesoramiento sobre fideicomisos.

SECTOR DEFENSA

Se mantiene el embargo armamentístico desde 2014 sobre el comercio de armas y la restricción de exportación de materiales de doble uso y bienes tecnológicos que contribuyan a las capacidades de defensa y seguridad de Rusia (objetos de geolocalización y radares). Se prohíbe el comercio de armas de fuego de uso civil, el comercio de municiones, vehículos militares y equipación paramilitar[25]. Con la última ronda se establece la prohibición de exportación a Rusia e Irán de motores de drones.

MATERIAS PRIMAS Y COMERCIO INTERNACIONAL DE BIENES

En el sector primario y secundario se prohíben las importaciones rusas de cemento, hierro y acero, plásticos, fertilizantes, caucho y madera. Se amplían las sanciones sobre

[25] Sirva de ejemplo la filial Rosoboronexport productora de armas como el fusil Kaláshnikov, la cual vendió armas a nivel global por valor de 163.673 millones de euros entre 2000 y 2020.

el sector siderúrgico y la importación de productos derivados como tuberías, alambres o chapas[26]. En el ámbito comercial se mantienen las restricciones de Donetsk y Lugansk y la prohibición sobre el comercio de bienes y tecnologías de transporte, telecomunicaciones, petróleo, gas y recursos minerales. Actualmente se prohíbe la importación de oro y las exportaciones de artículos de lujo y joyería, bebidas alcohólicas y cigarrillos, pescado y marisco, piedras preciosas o cosméticos de más de 300 euros, dispositivos superiores a 1.000 euros y vehículos por valor de más de 50.000 euros.

SECTOR TRANSPORTE

Se penaliza al sector del transporte por tierra, mar y aire. Los *veintisiete* impiden sobrevolar el espacio aéreo europeo tanto por aviones privados como comerciales[27]. Se decreta el cierre de los puertos de la UE para buques rusos y se prohíbe la entrada a la Unión de transportistas rusos y bielorrusos por carretera. Por último, se prohíbe la exportación de bienes y tecnología para las industrias de la aviación, marítima y espacial.

MEDIDAS DIPLOMÁTICAS Y DE COMUNICACIÓN

Desde 2014, se cancela la celebración de cumbres bilaterales con Rusia y se suspende la negociación sobre la adhesión de Rusia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Agencia Internacional de la Energía (AIE). El Consejo suspende desde septiembre de 2022 el Acuerdo de facilitación de visados entre Rusia y la UE. Finalmente se suspenden las actividades de radiodifusión de diversas emisoras rusas para impedir que el Gobierno ruso utilice los medios de comunicación como instrumentos de manipulación o desinformación sobre la guerra[28].

PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS

Las medidas sancionatorias también afectan a personas físicas y jurídicas. Más de 1386 individuos y 171 entidades con restricciones sobre la movilización de sus bienes o activos, prohibiciones de viajar o sobre la emisión de visados y pasaportes. Las

[26] Sirva de ejemplo la entidad metalúrgica Severstal con ventas anuales de tres millones de toneladas de acero a la Unión Europea.

[27] La compañía Aeroflot es una de las principales afectadas al verse cancelados todos sus vuelos con Europa y conexiones con América Latina. Cabe destacar que tres cuartas partes de la flota comercial rusa se construyó en Estados Unidos, Canadá y la UE.

[28] Sputnik, Russia Today, Rossiya RTR/RTR Planeta, Rossiya 24/Russia 24, TV Centre International. NTV/NTV Mir, REN TV y Pervyi Kanal.

sanciones recaban sobre políticos, diplomáticos, funcionarios y empresarios, el presidente Putin y sus ministros, propagandistas, oligarcas rusos y cargos militares que atentan contra la soberanía e integridad de Ucrania. Una lista en continua actualización por el Consejo[29].

RESERVAS DE ORO

Se procede al bloqueo de las reservas internacionales del Banco Central de Rusia, 582.000 millones de euros (640.000 dólares) de las cuales cerca de un 50 % se encuentran en cuentas de Occidente. Se trata de una de las restricciones más severas ya que impide el acceso por parte de Rusia a sus reservas mundiales impidiendo la venta de euros, dólares y otras monedas extranjeras como medida estabilizadora del rublo[30].

Impacto de las sanciones: de drástica crisis a moderada recesión

El primer impacto de los bloqueos económicos recae sobre el mercado de capitales. De facto, el índice MOEX sufrió su primer desplome tras el inicio de la invasión con una caída del 39 %[31] provocada por la avalancha de venta de capitales que llevó al cierre de su actividad. Casi un año después, la aplicación de las sanciones ha provocado la salida urgente de inversores en el país a consecuencia de la congelación de fondos y la prohibición de compraventa de acciones.

Tampoco la volatilidad del precio del Brent ha ayudado a contener la caída en bolsa de las principales entidades como Sberbank of Russia o VTB Bank, la siderúrgica Severstal, la aerolínea Aeroflot o las petroleras Rosneft, Lukoil, Novatek y Gazprom. En definitiva,

[29] «Lista de personas y entidades sujetas a medidas restrictivas de la UE en relación con la integridad territorial de Ucrania», *Diario Oficial de la Unión Europea*. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0269-20220721 Destacan: Vladímir Putin, Serguéi Lavrov, Viktor y Oleksandr Yanukovych, miembros de la Duma Estatal rusa, miembros del Consejo Nacional de Seguridad, militares y altos funcionarios, empresarios y oligarcas, responsables de las atrocidades cometidas en Bucha y Mariúpol, políticos locales, propagandistas pro-Kremlin y antiucranianos y personas implicadas en el reclutamiento de mercenarios sirios para luchar en Ucrania.

[30] El cerco económico empuja a Rusia al borde del abismo financiero: «Estamos ya en una antesala del corralito», *RTVE - Radio Televisión Española.* 4/3/2022. Disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20220304/rusia-guerra-corralito/2301602.shtml

[31] «Crash histórico (-39 %) en la Bolsa de Moscú tras el ataque de Rusia a Ucrania», *La información*. 24/2/2022. Disponible en: https://www.lainformacion.com/mercados-y-bolsas/crash-historico-35-en-la-bolsa-de-moscu-tras-el-ataque-de-rusia-a-ucrania/2860672/

Rusia cerraba 2022 con una caída del 44 %, el *crash* más importante para la bolsa de Moscú desde el año 2008.

Según el Consejo Europeo[32], los indicadores macroeconómicos reflejan que las medidas coercitivas están siendo efectivas sobre la economía rusa. El Banco Mundial realiza una previsión recesionista del 3,6 % para el PIB de Rusia en el 2023[33] consecuencia del descenso de relaciones comerciales con el país. La estimación a corto plazo pasa por una considerable caída de las exportaciones y un aumento de las importaciones de bienes y servicios.

No obstante, aunque con el desplome inicial del rublo se pronosticó un apocalipsis comercial para Rusia con una recesión de más del 9 % para su economía, la realidad es que su PIB se contrae a un ritmo más lento de lo esperado[34]. Rusia tampoco ha sufrido escasez en bienes de primera necesidad y a pesar del cierre de innumerables empresas occidentales, el paro[35] se ha reducido del 4,4 % al 3,8 % respecto a enero del 2022 consecuencia del aumento de las exportaciones.

Todo esto significa que el Kremlin resiste a las sanciones mejor de lo esperado. De facto, la subida generalizada en los precios de las materias primas ha provocado que sus ingresos por exportaciones hayan aumentado[36] generando un superávit por cuenta corriente que ha beneficiado a la estabilización del rublo y, aunque siendo elevada, la moderación de la inflación. De facto, el Fondo Monetario Internacional se ha visto obligado a revisar las previsiones de crecimiento para la Federación.

---

[32] *Infografía - Repercusiones de las sanciones para la economía rusa*. Consejo Europeo. 19/12/2022. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/impact-sanctions-russian-economy/

[33] «Economía Rusa: ¿Cómo se encuentra actualmente el gigante mundial?», *Economía3.* 11/1/2023. Disponible en: https://economia3.com/economia-rusa/

[34] «De la peor crisis del siglo a una tibia recesión: Rusia resiste y destroza todas las previsiones sobre su economía», *El Economista*. 22/12/2022. Disponible en: https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11986076/10/22/Rusia-resiste-mucho-mejor-de-lo-esperado-y-fuerza-al-FMI-a-revisar-al-alza-su-crecimiento-en-mas-de-5-puntos-desde-abril.html

[35] «El nivel de desempleo en Rusia se reduce hasta un mínimo histórico del 3,7 %», *Sputnik Mundo*. 28/12/2022. Disponible en https://sputniknews.lat/20221228/el-nivel-de-desempleo-en-rusia-se-reduce-hasta-un-minimo-historico-del-37-1134062749.html

[36] «Rusia triplica su superávit comercial hasta los 167.000 millones en plena invasión de Ucrania», *El Economista.* 9/8/2022. Disponible en: https://www.eleconomista.es/energia/noticias/11901735/08/22/Rusia-triplica-su-superavit-comercial-hasta-los-167000-millones-en-plena-invasion-de-Ucrania.html

Por otro lado, una reducción en la oferta de hidrocarburos y materias primas ha obligado a la UE a la búsqueda urgente de nuevos proveedores ocasionando una escalada de precios que se traslada a lo largo de toda la cadena logística. Esta situación convierte a las sanciones económicas en un arma de doble filo para el conjunto de la comunidad internacional ya que una contracción en determinados sectores económicos provocaría un retroceso lastrando las perspectivas de crecimiento para la Unión.

El propio Banco Mundial ha comenzado 2023 anunciando una nueva recesión global consecuencia de la frágil situación económica dada la crisis energética, las subidas de los tipos de interés, la presión inflacionista y la desaceleración de las economías tanto avanzadas como emergentes[37]. Se trataría de la segunda recesión económica mundial en menos de dos décadas y un importante freno a la economía occidental.

En el caso de España[38], esta presenta una baja exposición tanto comercial como financiera con Rusia. Desde el año 2014 tras la anexión ilegal de la península de Crimea las relaciones comerciales bilaterales con el país euroasiático se reducen a pasos agigantados. Además, nuestra estratégica posición geográfica y nuestra infraestructura de regasificación de gas natural licuado permiten una diversificación de proveedores y el acceso de combustible a través del mar.

Sin embargo, aunque las medidas impacten de manera limitada en nuestra economía, esconden un efecto búmeran sobre el sector agroalimentario y el energético, ya que una balanza comercial deficitaria con Rusia implica que el mayor peso de las restricciones recaiga sobre las importaciones de combustibles fósiles y materias primas. Todo ello sumado a la subida de los tipos de interés nos reporta un descenso en la capacidad adquisitiva de los hogares y una caída paralela del ahorro y de la inversión.

[37] «El Banco Mundial advierte de la probabilidad de una recesión mundial en 2023», *Investing*. 11/1/2023. Disponible en: https://es.investing.com/news/economy/el-banco-mundial-advierte-de-la-probabilidad-de-una-recesion-mundial-en-2023-2343039

[38] *España. Exposición de la economía española a los efectos de la invasión rusa de Ucrania*, BBVA. 27/4/2022. Disponible en: https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/espana-exposicion-de-la-economia-espanola-a-los-efectos-de-la-invasion-rusa-de-ucrania

Mecanismos de sanción internacional para el mantenimiento de la paz y la seguridad común

¿Qué entendemos por sanción internacional?[39]

Actualmente, dado el entorno de globalización económica y financiera en el que nos encontramos, las sanciones internacionales se constituyen como el «arma» fundamental de las relaciones entre países para gestionar los conflictos internacionales que ponen en riesgo la paz, la seguridad y la estabilidad del orden global (*signaling*).

Consiste en la aplicación de medidas coercitivas (*coercing*), es decir acordadas conjuntamente, cuyo objetivo es la disuasión de la actuación de un Estado, individuo o Entidad que atenta contra la estabilidad internacional hasta conseguir debilitar su posición (*constraining*)[40].

Figura 3. Proceso coercitivo de las sanciones. Elaboración propia

¿Cómo se adoptan las sanciones internacionales?

Procederemos a exponer la base teórica por la que las sanciones han de ser adoptadas por el conjunto de la comunidad internacional. En primer lugar, para la imposición de

[39] Sanción Internacional. Real Academia Española. Medidas de reacción económica o comercial adoptadas por una organización internacional competente en el ámbito de la paz y la seguridad internacional, como respuesta al acto ilícito de un Estado con consecuencias para toda la comunidad global y con el fin de que el autor lleve a cabo el cese y reparación del daño.
Disponible en: https://dpej.rae.es/lema/sanción-internacional

[40] *Sanciones Internacionales*. Ministerio de Asuntos Exteriores.
http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/GlobalizacionOportunidadesRiesgos/Paginas/SancionesInternacionales.aspx

estas medidas, existen tres organizaciones a escala internacional y de alcance regional responsables de su elaboración y aplicación: Naciones Unidas, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea.

NACIONES UNIDAS	Consejo de Seguridad de la ONU	Carta de las Naciones Unidas. Capítulo VII. Artículo 41.
UNIÓN EUROPEA	Política Exterior y de Seguridad Común	Tratado de la Unión Europea Título V. Artículo 21

Figura 4. Principales organizaciones sancionatorias. Elaboración propia

En conformidad con el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad de la ONU establece una serie de medidas para contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad (Carta Naciones Unidas, capítulo VII)[41] mediante la aplicación de medidas restrictivas y acciones preventivas que no conllevan el uso de la fuerza armada (art. 41.), sino que abarcan medias sancionatorias en el aspecto comercial, económico y financiero.

Carta de las Naciones Unidas. Capítulo VII. Artículo 41.
Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión.

«El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas».

Figura 5. Carta de las Naciones Unidas. Capítulo VII. Artículo 41. Elaboración propia

Actualmente, el Consejo de Seguridad de la ONU mantiene 14 paquetes de regímenes sancionatorios activos para el mantenimiento de la paz y la seguridad común, la gestión política de conflictos, la lucha contra el terrorismo y la no proliferación de armas nucleares.

[41] *Sanciones*. Consejo de Seguridad de la ONU. Disponible en: https://www.un.org/securitycouncil/es/sanctions/information

En el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE, esta también establece sus propias restricciones en cumplimiento con el artículo veintiuno del Tratado de la Unión Europea[42] para la defensa de sus intereses estratégicos y la seguridad internacional.

La aplicación de los mecanismos sancionatorios puede realizarse mediante tres procedimientos[43]: en primer lugar, adoptando las «medidas de transposición», es decir, la aplicación directa de las sanciones impuestas por la ONU incorporándolas a la propia legislación. En segundo lugar, mediante la activación de nuevas «medidas adicionales» con la intención de reforzar las anteriores y por último con la implementación de «medidas autónomas» a iniciativa del Estado en cuestión.

Figura 5. Aplicación de las sanciones ONU en la UE. Elaboración propia

Para la activación de las medidas sancionatorias, la UE requiere de la aprobación por unanimidad de una Decisión del Consejo en el ámbito PESC y la obligatoriedad de aplicación para todos los Estados miembros. Además, cuando dicha Decisión PESC conlleve una fractura en las relaciones financieras y económicas con terceros países, el Consejo debe adoptar por mayoría cualificada un Reglamento UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de obligada aplicación para todos sus destinatarios.

Actualmente, la UE establece más de 30 regímenes de sanciones entre paquetes autónomos y transpuestos de Naciones Unidas entre los que se encuentran Siria, Irán, Venezuela, Corea del Norte, República Democrática del Congo, Ucrania y Rusia[44]. La Unión, también ha creado regímenes específicos sobre terrorismo, armas químicas o ciberataques.

[42] *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Título V. Artículo 21.* https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf

[43] *European Union sanctions*. European External Action Service (EEAS). 17/3/2021. Available at: https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/423/sanctions-policy_en

[44] *EU Sanctions Map*. Available at: https://www.sanctionsmap.eu/#/main

Las medidas adoptadas han de dirigirse sobre los responsables de la actuación indeseada: un tercer país en su conjunto, entidades estatales y organizaciones no estatales, gobiernos, personas físicas o jurídicas o sobre sectores estratégicos que ocasionen un mayor impacto en su capacidad de movimiento. Estas podrán abarcar amplia variedad de restricciones comerciales y financieras siendo las más habituales el embargo de armas, restricciones sobre el sector energético, el sector defensa o el transporte, sobre productos financieros o sobre personas físicas mediante la congelación de sus fondos o la prohibición de viajar.

En todo momento, las sanciones adoptadas tanto por la UE como por la ONU deberán de ser proporcionales al objetivo perseguido y con carácter preventivo. También han de contemplar un periodo de revisión y actualización ya que estas no se imponen *sine die,* sino que deberán finalizar cuando las hostilidades hayan revertido. Por último, las sanciones deberán ajustarse plenamente a las normas del derecho internacional y su aplicación siempre garantizará el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Aplicación de las sanciones internacionales en el sistema financiero: las listas de sanción y la estrategia SWIFT

La aplicación de las sanciones internacionales adoptadas por parte de la comunidad internacional se realizará a través de la inclusión en lo que se conoce como *Lista de Sanción Internacional*. Las tres listas principales son: la Lista Consolidada de Naciones Unidas[45], la Lista OFAC[46] (incluye la *Specially Designated Narcotics Traffickers* [SDNT]) y la Lista de la Unión Europea[47].

Las tres son listados elaborados donde los organismos intergubernamentales competentes incluyen las prohibiciones o restricciones acordadas contra un Estado, personas física o entidad.

[45] *Lista consolidada del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas*. Consejo de Seguridad de la ONU. Disponible en: https://www.un.org/securitycouncil/es/content/un-sc-consolidated-list

[46] *Sanctions List Search*. Lista OFAC - Office of Foreign Assets Control. Available at: https://sanctionssearch.ofac.treas.gov

[47] *Lista consolidada de la Unión Europea*. Gobierno de España. Tesoro Público. Disponible en: https://www.tesoro.es/prevencion-del-blanqueo-y-movimiento-de-efectivo/sanciones-financieras/Lista-consolidada-de-la-Union-Europea

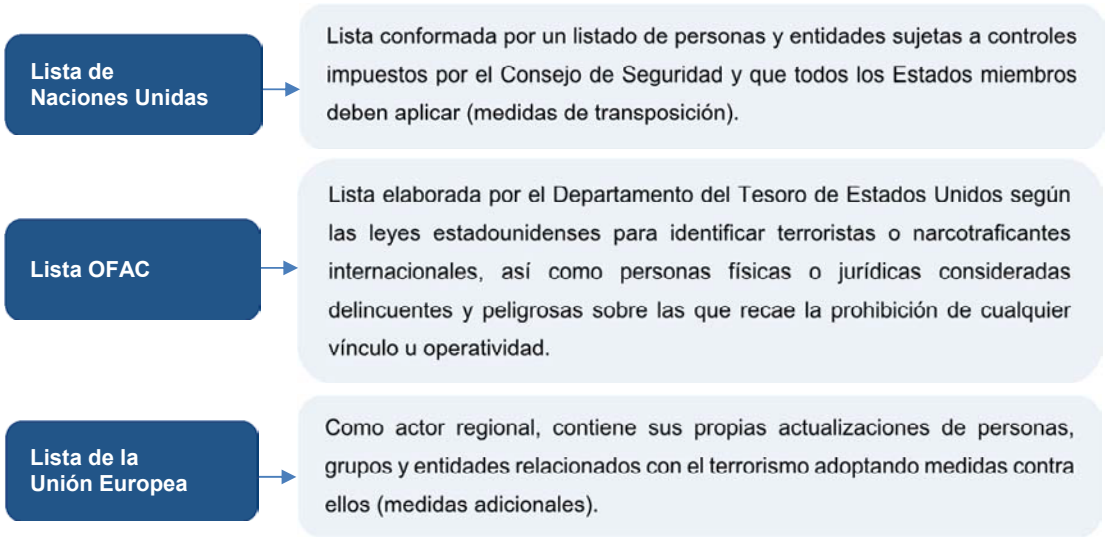


Figura 6. Principales listas de sanción. Elaboración propia

¿Cómo materializan los países una inclusión en lista?

A través del sistema financiero. A continuación, para una mejor comprensión de cómo una entidad bancaria identifica una sanción adoptada contra Rusia debemos explicar la conexión existente entre las Listas de Sanción y la Mensajería SWIFT.

El sistema SWIFT[48] por sus siglas en inglés (*Society for World Interbank Financial Telecommunication*) es una plataforma informática a nivel internacional para la realización de pagos entre entidades bancarias de una manera más rápida, segura y eficaz. Sin embargo, no se trata de un sistema de envío o recepción de dinero sino de un servicio de mensajería que permite la estandarización de las transacciones entre países y sus entidades financieras facilitando la identificación de ordenantes y beneficiarios de cada operación.

¿Cómo funciona SWIFT? [49]

[48] SWIFT - Sociedad para las Comunicaciones Interbancarias y Financieras Mundiales creada en 1973 por 293 bancos y 15 países. Actualmente la plataforma cuenta con más de 11.000 entidades bancarias en más de 200 países. Con sede en Bruselas se encuentra bajo la supervisión de los G-10 (Alemania, Bélgica, Francia, Suiza, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Japón, Canadá y Estados Unidos) más el Banco Central Europeo.

[49] «Código IBAN y código BIC o SWIFT: qué son y para qué sirven», *BBVA*. Disponible en: https://www.bbva.com/es/salud-financiera/swift-e-iban/

Cada entidad bancaria tiene su propio código SWIFT (o código BIC, *Bank Identifier Code*) que le permite identificarse a nivel global. Dicho código se compone de 11 caracteres divididos en cuatro grupos: las cuatro primeras letras corresponden con el código identificativo del banco, las dos siguientes con el código país, a continuación, la localidad de la entidad y los tres últimos dígitos especifican la sucursal de destino. Veamos los siguientes ejemplos: SWIFT BBVAESMM y VTBRRUM2.

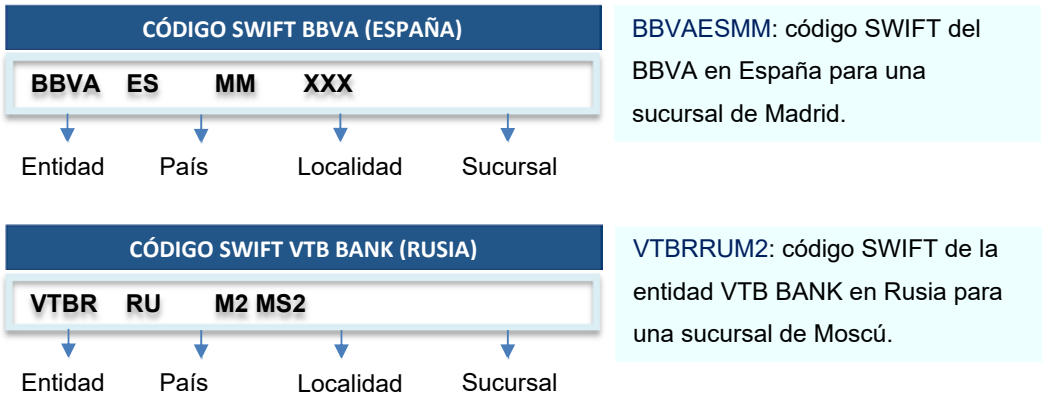


Figura 7. Ejemplos de códigos SWIFT. Elaboración propia

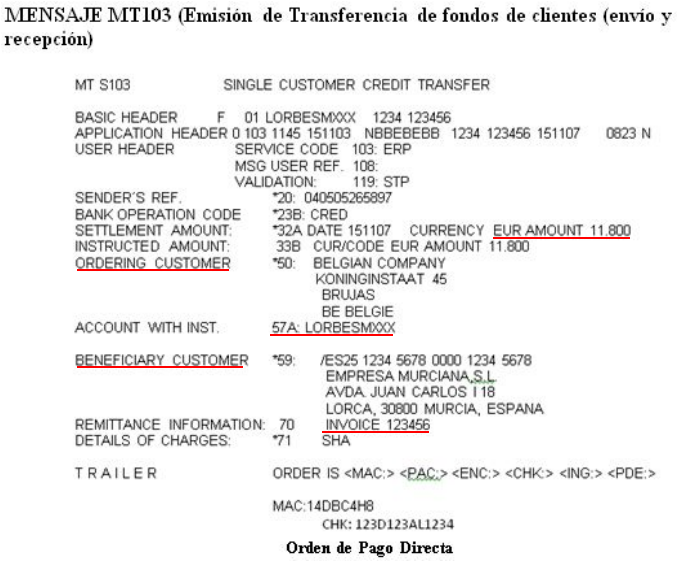
Gracias a la codificación de SWIFT se facilita el cumplimiento y aplicación de las sanciones en materia de prevención de blanqueo de capitales y financiación terrorista (PBC/FT) por parte de las entidades bancarias a la hora de realizar transacciones en el sistema financiero[50]. Cada vez que una entidad efectúe una operación internacional o nacional, se generará de manera informática un mensaje SWIFT que nos permitirá conocer los datos de la operación: los sujetos intervinientes, el país de origen y de destino, la entidad ordenante y beneficiaria, la naturaleza de la transacción y su fecha de emisión entre otros campos.

La codificación SWIFT también nos permite detectar la existencia de un banco corresponsal en la transacción. Entendemos por servicio de corresponsalía o banco corresponsal[51] el banco que figura como intermediario en una transferencia internacional.

[50] La plataforma SWIFT no tiene autoridad para imponer dichas restricciones o prohibiciones ni tomará decisiones unilaterales sobre la desconexión de sus clientes de la red.

[51] NÚÑEZ CIFUENTES, Ana. *Sahel y financiación terrorista: diversidad y oportunidades del sistema financiero. ¿Qué patrones son habituales para blanquear a nivel internacional?* IEEE - Instituto Español de Estudios Estratégicos. P. 24.
Disponible en:
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO77_2020ANANUN_Sahel.pdf

Supongamos que un comerciante ruso (cliente ordenante) llevara a cabo una operación de importación por la compra de piezas automovilísticas a una empresa estadounidense (cliente beneficiario).



MENSAJE MT103 (Emisión de Transferencia de fondos de clientes (envío y recepción)

MT S103 SINGLE CUSTOMER CREDIT TRANSFER

BASIC HEADER F 01 LORBESMXXX 1234 123456
APPLICATION HEADER 0 103 1145 151103 NBBEBEBB 1234 123456 151107 0823 N
USER HEADER SERVICE CODE 103: ERP
MSG USER REF. 108:
VALIDATION: 119: STP
SENDER'S REF. *20: 040505265897
BANK OPERATION CODE *23B: CRED
SETTLEMENT AMOUNT: *32A DATE 151107 CURRENCY EUR AMOUNT 11.800
INSTRUCTED AMOUNT: 33B CUR/CODE EUR AMOUNT 11.800
ORDERING CUSTOMER *50: BELGIAN COMPANY
KONINGINSTAAT 45
BRUJAS
BE BELGIE
ACCOUNT WITH INST. 57A: LORBESMXXX

BENEFICIARY CUSTOMER *59: /ES25 1234 5678 0000 1234 5678
EMPRESA MURCIANA,S.L
AVDA. JUAN CARLOS I 18
LORCA, 30800 MURCIA, ESPANA
REMITTANCE INFORMATION: 70 INVOICE 123456
DETAILS OF CHARGES: *71 SHA

TRAILER ORDER IS <MAC:> <PAC:> <ENC:> <CHK:> <ING:> <PDE:>

MAC:14DBC4H8
CHK: 123D123AL1234

Orden de Pago Directa

Imagen 1. Ejemplo de mensaje SWIFT[52]

La entidad ordenante SBERBANK, por ejemplo, remitiría instrucciones al banco beneficiario para el abono de la venta. Sin embargo, las empresas estadounidenses no suelen tener cuenta en SBERBANK por lo que ambas entidades deberán tener en cuenta el banco corresponsal para hacer efectivo el pago en dólares.

Actualmente se encuentran excluidos del sistema SWIFT[53] diversas entidades rusas como VTB Bank, Bank Otkritie, Novikombank, Vnesheconombank (VEB), Promsvyazbank, Bank Rossiya, Sovcombank, el Banco de Crédito de Moscú, el Banco Agrícola Ruso, Gazprombank e incluso SBERBANK[54] principal entidad de la Federación. Ello conlleva el veto a los mercados financieros, por lo que, tanto empresas como particulares de dichas entidades tendrán serias dificultades para cumplir con sus obligaciones de pago, así como hacer efectivos sus abonos, realizar inversión extranjera, recurrir a solicitudes de préstamo o recibir los cobros por exportaciones.

[52] «Mensaje SWIFT y sus tipos», *Medios de pagos internacionales*.
Disponible en: https://www.mediosdepagointernacional.es/mensaje-swift

[53] «Códigos SWIFT para los bancos de Rusia», *Bank Codes*. Disponible en: https://bank-codes.es/swift-code/russia/

[54] *Agresión de Rusia contra Ucrania: la UE adopta un sexto paquete de sanciones.* Consejo de la Unión Europea. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/06/03/russia-s-aggression-against-ukraine-eu-adopts-sixth-package-of-sanctions/

¿Cómo detectan las entidades bancarias las inclusiones en lista?

Como ya hemos mencionado, la emisión de una transferencia genera un mensaje codificado. Cuando en dicho mensaje SWIFT se produjera una coincidencia con inclusión en Lista de Sanción (bien por el nombre de los intervinientes, el país o alguna de las entidades intervinientes), la aplicación generaría una alerta que sería objeto de análisis por el departamento correspondiente. Para realizar dicho cruce, las entidades bancarias cuentan con su propia aplicación informática de verificación de alertas que les permite realizar un efectivo control sobre las transacciones recibidas y emitidas.

Una vez que una entidad detecta un posible *positivo* con alguna de las listas, se procede al correspondiente análisis de primer nivel. Para un correcto tratamiento de dicha alerta entran en juego tres conceptos fundamentales de obligado cumplimiento y desarrollados por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)[55]: los sujetos obligados, la diligencia debida y el riesgo país.

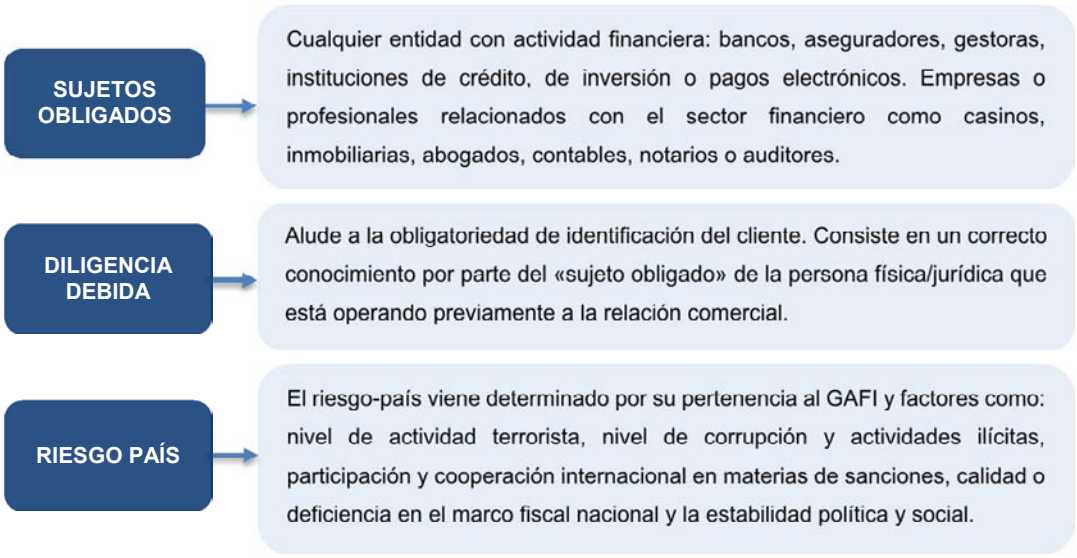


Figura 8. Recomendaciones GAFI[56]. Elaboración propia

[55] GAFI - Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF - *Financial Action Task Force*). Organismo intergubernamental cuya misión es la creación, promulgación e implementación de las normas y medidas preventivas contra el blanqueo de capitales y financiación terrorista.
Disponible en: https://www.fatf-gafi.org.

[56] Las 40 recomendaciones GAFI: paquete de medidas para aplicar a nivel internacional teniendo en cuenta el marco legal y administrativo de cada país. Dichos estándares deberán ser adoptados por los «sujetos obligados» en materia de PBC/FT a la hora de tramitar cualquier operación financiera o identificar a sus clientes. Disponible en:
https://www.sepblac.es/es/publicaciones/otros-organismos/grupo-de-accion-financiera-internacional/

Supongamos que una entidad financiera española recibe una transferencia con código SWIFT de banco ruso siendo el nombre del ordenante Vladimir Vladimirovich Putin actualmente incluido en Lista OFAC. De manera automática, en el sistema informático adoptado por el banco (sujeto obligado), se generaría una alerta por coincidencia total o parcial con Lista de Sanción.

La transferencia sería calificada de alto riesgo por el país de origen (riesgo-país) y coincidencia con persona física incluida en Lista. A continuación, la transferencia quedaría pendiente de abono y en espera de investigación por parte de los analistas en materia de PBC/FT del departamento correspondiente para una correcta verificación del cliente (diligencia debida).

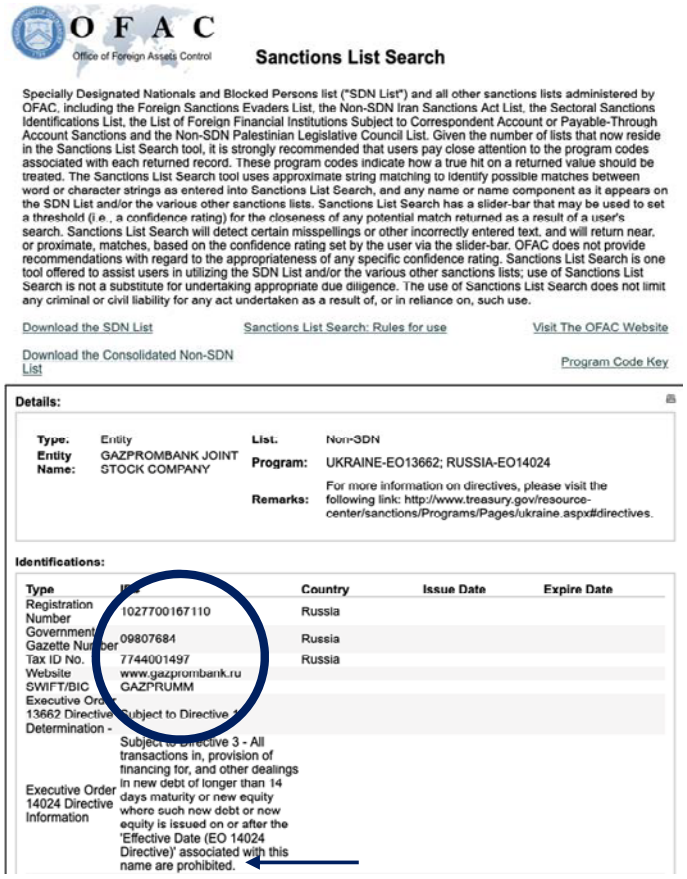
Imagen 2. OFAC – Sanctions List Search. *Vladimir Putin*[57]

Una empresa alemana del sector armamentístico (cliente beneficiario) recibe una transferencia procedente de una empresa rusa (cliente ordenante) por un cobro de exportación de tecnología de doble uso a través de la entidad GAZPROMBANK (entidad

[57] OFAC – Sanctions List Search. Vladimir Putin. Available at: https://sanctionssearch.ofac.treas.gov

ordenante). Tenemos automáticamente tres restricciones que aplicar. En primer lugar, Rusia como país incluido en Lista de la Unión Europea[58].

A continuación, la naturaleza de la operación nos indica que hay relación con sanción por embargo de armas y prohibición de exportación o importación de materiales de doble uso. Por último, el código SWIFT generado —GAZPRUMM— nos indica la prohibición automática de transaccionar con la entidad GAZPROMBANK incluida en Lista OFAC[59]. Nuevamente el sistema informático del banco permitiría el bloqueo de la transferencia en cumplimiento con los mecanismos de sanción internacional.



OFAC
Office of Foreign Assets Control

Sanctions List Search

Specially Designated Nationals and Blocked Persons list ("SDN List") and all other sanctions lists administered by OFAC, including the Foreign Sanctions Evaders List, the Non-SDN Iran Sanctions Act List, the Sectoral Sanctions Identifications List, the List of Foreign Financial Institutions Subject to Correspondent Account or Payable-Through Account Sanctions and the Non-SDN Palestinian Legislative Council List. Given the number of lists that now reside in the Sanctions List Search tool, it is strongly recommended that users pay close attention to the program codes associated with each returned record. These program codes indicate how a true hit on a returned value should be treated. The Sanctions List Search tool uses approximate string matching to identify possible matches between word or character strings as entered into Sanctions List Search, and any name or name component as it appears on the SDN List and/or the various other sanctions lists. Sanctions List Search has a slider-bar that may be used to set a threshold (i.e., a confidence rating) for the closeness of any potential match returned as a result of a user's search. Sanctions List Search will detect certain misspellings or other incorrectly entered text, and will return near, or proximate, matches, based on the confidence rating set by the user via the slider-bar. OFAC does not provide recommendations with regard to the appropriateness of any specific confidence rating. Sanctions List Search is one tool offered to assist users in utilizing the SDN List and/or the various other sanctions lists; use of Sanctions List Search is not a substitute for undertaking appropriate due diligence. The use of Sanctions List Search does not limit any criminal or civil liability for any act undertaken as a result of, or in reliance on, such use.

Download the SDN List | Sanctions List Search: Rules for use | Visit The OFAC Website

Download the Consolidated Non-SDN List | Program Code Key

Details:

Type:	Entity	**List:**	Non-SDN
Entity Name:	GAZPROMBANK JOINT STOCK COMPANY	**Program:**	UKRAINE-EO13662; RUSSIA-EO14024
		Remarks:	For more information on directives, please visit the following link: http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/ukraine.aspx#directives.

Identifications:

Type	ID	Country	Issue Date	Expire Date
Registration Number	1027700167110	Russia		
Government Gazette Number	09807684	Russia		
Tax ID No.	7744001497	Russia		
Website	www.gazprombank.ru			
SWIFT/BIC	GAZPRUMM			
Executive Order 13662 Directive Determination -	Subject to Directive 3			
Executive Order 14024 Directive Information	Subject to Directive 3 - All transactions in, provision of financing for, and other dealings in new debt of longer than 14 days maturity or new equity where such new debt or new equity is issued on or after the 'Effective Date (EO 14024 Directive)' associated with this name are prohibited.			

Imagen 3. OFAC – Sanctions List Search, GAZPROMBANK[60]

[58] EU Sanctions Map. Russia. Available at: https://www.sanctionsmap.eu/#/main/details/26/?search=%7B%22value%22:%22russia%22,%22searchType%22:%7B%22id%22:1,%22title%22:%22regimes,%20persons,%20entities%22%7D%7D

[59] OFAC – Sanctions List Search. GAZPROMBANK. Available at: https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/Details.aspx?id=17016

[60] OFAC – Sanctions List Search. GAZPROMBANK. Available at: https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/Details.aspx?id=17016

Conclusión

La aplicación de las sanciones internacionales como medida coercitiva tiene como objetivo la disuasión del comportamiento de un Estado, entidad o persona física que atenta contra la integridad internacional. Su aplicación se facilita principalmente a través del sistema financiero y el sistema de mensajería SWIFT.

En el caso de Rusia, las sanciones se dirigen específicamente contra las élites política, económica y militar responsables de la agresión, y algunos sectores estratégicos para el país como la industria de hidrocarburos a través de la extracción de gas, petróleo, carbón y otros minerales. El objetivo es debilitar la capacidad de financiación de la guerra por parte del Kremlin. En ningún momento las restricciones se aplican al conjunto de la sociedad rusa, por lo que algunos sectores como el sanitario, los productos farmacéuticos o la alimentación quedan excluidos de las medidas de sanción.

El mayor impacto lo encontramos en la desconexión de los bancos rusos del sistema SWIFT. La exclusión de determinadas entidades del sistema financiero ha ocasionado un serio problema de liquidez tanto para personas físicas como jurídicas al quedar fuera de la operatividad. Los clientes tendrán dificultades para efectuar sus cobros e incluso atender sus obligaciones de pago. Estos tampoco podrán operar con fondos propios, recurrir a asesoramiento u obtener financiación. Se trata de una medida que repercute sobre bancos europeos con negocios en Rusia, dificultando los intercambios comerciales y de capitales. Una problemática extensible también a empresarios y residentes rusos fuera del país.

Hasta la fecha, las restricciones aprobadas por la ONU y la UE han provocado la retirada de numerosas empresas extranjeras del mercado ruso y un goteo constante de fuga de cerebros para el país. También el acceso a las tecnologías avanzadas de la UE se ha vuelto inaccesible para la Federación. No obstante, aunque inicialmente todo apuntaba a que Rusia entraría en la peor crisis desde la década de 1990, hasta la fecha, y a pesar del debilitamiento de los principales motores económicos, el Kremlin resiste con entereza y su demanda interna aparenta adaptarse a la nueva normalidad de las sanciones. Mientras tanto, la economía ucraniana se encuentra devastada y la Unión Europa se enfrenta a una presión inflacionista provocada por el aumento de los precios de determinadas materias primas y los hidrocarburos.

La adopción de mecanismos de sanción sobre determinados sectores estratégicos no parece que pueda terminar con la guerra a corto plazo, ya que Putin, puede terminar encontrando nuevos socios comerciales hacia los que redirigir sus exportaciones. Nos encontramos en un escenario de incertidumbre en el cual deberemos esperar a medio y largo plazo para una evaluación real del efecto de los bloqueos económicos. ¿Podrá la Unión Europea ganar una guerra a golpe se sanción económica?

*Ana Núñez Cifuentes**
Analista en Prevención de Blanqueo de Capitales y Financiación Terrorista
Máster en Asuntos Internacionales, Universidad Pontificia de Comillas

PUBLICACIONES
Pd
DE DEFENSA

GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DEFENSA

SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL

29023
9 772530 125003