Boletín ieee 24

número 24

octubre/diciembre 2021



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, 2021

NIPO 083-16-324-X (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: abril de 2022
Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

NIPO 083-16-325-5 (edición en línea)
ISSN 2530-125X (edición en línea)

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

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

índice



bie3

octubre/diciembre

2021

Documentos informativos

7 *El tratado New START: Contener al elefante negro (II)*

Análisis

19 *Dinero digital*

41 *Las maras centroamericanas, un problema de casi tres décadas (reedición)*

56 *¡Flujo de recursos a escala global!... ¿y si hay un bloqueo?*

78 *¿Hay que oponerse a la desoccidentalización del mundo?*

91 *Del poder blando al poder sutil: El caso de Catar*

108 *Reflexiones sobre gestión de crisis (reedición)*

134 *Multipolaridad e inestabilidad en Oriente Medio*

152 *La guerra política de la República Popular China: efectos en la seguridad marítima en Iberoamérica*

168 *Comprender la guerra híbrida... ¿el retorno a los clásicos? (reedición)*

182 *La rivalidad naval en el Indo-Pacífico*

199 *La revolución de Heráclito, todo fluye y nada permanece en el orden global multipolar (reedición)*

212 *La brújula estratégica de la Unión Europea*

225 *La industria turca de defensa. Activo estratégico de primer orden (reedición)*

249 *Haití, el país que a nadie le importa*

276 *El golfo Pérsico: una guerra fría en aguas recalentadas (reedición)*

303 Cambio climático y seguridad: riesgos físicos y geopolíticos
319 Europa en el final de la era Merkel (reedición)
359 Milímetros cuadrados de soberanía
375 Europa, Mediterráneo y energía: ¿una nueva alternativa del diablo? (reedición)
394 Plan África: balance de quince años de compromiso español
421 Del poder blando al poder sutil: El caso de Catar
458 Pero... ¿todavía hay guerras?

Opinión

471 La mediación como herramienta de resolución pacífica de conflictos internacionales
483 Las relaciones entre la Unión Europea y Noruega: ¿un modelo para otros Estados?
498 In memoriam María Luisa Pastor Gómez
506 El mar de la China Meridional. La disputa por el Indo-Pacífico
522 El impacto geopolítico de China en el Mediterráneo y Oriente Medio
538 2020-2022, de actores egoístas hobbesianos a agentes prudentes rousseaunianos: cuando la solidaridad recíproca se convierte en clave para las relaciones internacionales
551 El Asia marítima y el equilibrio de poder en flujo
570 Repercusiones de la actual situación de Afganistán para Al Qaeda
584 Instrumentos de la Unión Europea para la externalización de la gestión de la migración irregular desde 2016
595 El Servicio Europeo de Acción Exterior visto desde el espacio: geointeligencia y el Centro de Satélites de la Unión Europea
610 Difícil primus entre estos pares: la política exterior de Arabia Saudí hacia Catar
624 La «victoria» afgana de Pakistán
637 Liderazgo climático, justicia climática y seguridad: una trinidad imposible para la UE
652 La caída de Kabul (II), ¿dónde están los señores de la guerra?
666 El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila
681 El acercamiento entre Rusia y Japón, un nuevo factor a considerar en Asia
694 El riesgo nuclear global en la actualidad: una perspectiva española
710 Perspectivas acerca de la gran estrategia y los Estudios Estratégicos
724 Apuntes geopolíticos de un mundo convulsionado
738 Elecciones en Japón: arranca la era Kishida
756 25 años del TPCEN. ¿Un posible puente entre las potencias nucleares?
772 Connivencia ruso-china en el Ártico: explicación de la Ruta de la Seda Polar
795 ¿Una gran ilusión? La Unión Europea y la geopolítica
805 Las inundaciones en España y en Europa: un problema que sube de nivel. Segunda parte

832 *Del Plan Director de Cultura de Defensa 2002 al Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional 2021, dos décadas transcurridas.*

844 *Investigación forense nuclear como herramienta fundamental en la lucha contra el terrorismo nuclear*

858 *Los talibán. Una comparación entre el primer y el segundo Emirato Islámico de Afganistán*

875 *El multilateralismo después de Afganistán*

890 *El Nord Stream 2, la política energética rusa frente a Europa y las alternativas para la UE*

904 *La integración diferenciada: una oportunidad para impulsar la política de defensa europea tras el brexit*

919 *Consecuencias para Europa de la geopolítica de las migraciones en Libia*

938 *Reflexiones sobre la reforma del orden mundial: la construcción de un relato a partir del consenso*

953 *Cumbres tengas... y las ganes*

963 *Los datos impactan en la geopolítica. La regulación marca el paso de los titanes tecnológicos chinos*

978 *Las tierras raras y la lucha por la hegemonía mundial*

Documento marco

998 *Desinformación y subversión (2.0): las técnicas de la Guerra Fría reaparecen en el dominio informativo del siglo XXI*

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

INFORMATIVOS

índice



Documentos
INFORMATIVOS

7 *El tratado New START: Contener al elefante negro (II)*

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 — 2020

Documento
Informativo

01/2021 10 de febrero de 2021

José Ignacio Castro Torres

El Tratado New START: Contener al elefante negro (II)

El Tratado New START: Contener al elefante negro (II)

Resumen:

Recientemente EE. UU. y Rusia han acordado una prórroga durante cinco años del Tratado New START, sobre armas nucleares estratégicas. La llegada a la Casa Blanca del presidente Biden ha permitido que la nueva Administración estadounidense desbloquease las negociaciones que durante el mandato del presidente Trump habían quedado congeladas. Sin embargo, quedan todavía importantes retos por resolver que, durante el próximo lustro, indicarán si el continente europeo es un lugar más seguro. La vuelta a los tratados INF y Cielos Abiertos, así como una nueva negociación con Irán, serán aspectos claves para la seguridad europea durante el mandato de Joe Biden.

Palabras clave:

New START, INF, Cielos Abiertos, PAIC, Biden.

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

The New Start Treaty: Containing the black elephant (II)

Abstract:

US and Russia recently agreed to a five-year extension of the New START Treaty on strategic nuclear weapons. President Biden's arrival in the White House has allowed the new US administration to unblock negotiations that had been frozen during President Trump's mandate. However, there are still important challenges to be solved, which will indicate whether the European continent will be a safer place over the next five years. Returning to the INF and Open Skies Treaties, as well as a new negotiation with Iran, will be key issues for European security during Joe Biden's term in office.

Keywords:

New START, INF, Open Skies, JCPOA, Biden.

Introducción

En el anterior documento que llevaba por título *Tratado New START: Contener al elefante negro*, se hacía referencia a que una de las primeras acciones que debería acometer la nueva Administración norteamericana sería tomar una decisión sobre el tratado de reducción de armas nucleares estratégicas denominado New START[1].

Este tratado limita las armas nucleares rusas y estadounidenses a 1.550 ojivas desplegadas para cada uno y el número de vectores de lanzamiento a 800. Además, incluye una serie de medidas de control. Aunque la fecha límite para su expiración era el 5 de febrero de 2021 se ha prorrogado por un plazo máximo de cinco años[2].

Las negociaciones sobre el tratado durante la Administración Trump se habían llevado a cabo en un clima de falta de entendimiento entre estadounidenses y rusos. Para Trump, era necesaria la incorporación de China a las conversaciones, mientras que Putin ofrecía una extensión de un año del tratado, pero sin condiciones previas.

Cuando Biden se hizo cargo de la presidencia estadounidense este tema no le era precisamente novedoso, ya que había vivido en persona la firma del tratado en 2010, cuando era vicepresidente durante la Administración Obama. El nuevo presidente era partidario de la extensión del tratado durante el plazo máximo de cinco años, pero tenía que sopesar sus opciones, ya que en su equipo no existía un consenso pleno sobre esta cuestión.

Posteriormente, tanto rusos como estadounidenses dieron su visto bueno a la extensión del tratado durante cinco años. Aunque la noticia debe acogerse con satisfacción, a este primer paso deberían seguirle otros muchos que reduzcan la tensión entre ambos actores, especialmente significativa sobre el continente europeo.

[1] Castro Torres, J. I. *El tratado New START: Contener al elefante negro*. Documento de Análisis IEEE n.º 02/2021. [Consultado 5/1/2021].
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA02_2021_CASTRO_NewStart.pdf
[2] Ibíd.



Figura 1. El vicepresidente Biden y el primer ministro Putin estrechan sus manos en 2011. Fuente: Zemlianichenko, A. Foto AP. First Biden-Putin call shows both cautious on big concerns. CP24. [Consultado 7/12/2020]. Disponible en: https://www.cp24.com/world/first-biden-putin-call-shows-both-cautious-on-big-concerns-1.5282423?cache=yesclipId104062%3FclipId%3D89531%2F5-things-to-know-for-thursday-september-5-2019-1.4578831

Desarrollo de los últimos acontecimientos

Simultáneamente a la investidura del presidente Biden, tanto estadounidenses como rusos se mostraron dispuestos a la prórroga del Tratado New START. Con una celeridad inusitada el embajador estadounidense en Moscú, John Sullivan y el viceministro de exteriores ruso, Serguéi Riabkov, realizaron el intercambio de notas diplomáticas previas al acuerdo[3].

Finalmente, se concertó extender el tratado durante cinco años sin precondiciones ni adiciones, tal y como pretendían los rusos, lo que parece que les favorece. La coincidencia del acuerdo con la opción del presidente Biden hace que los estadounidenses se sientan igualmente beneficiados, aunque no hayan alcanzado nuevas ventajas significativas.

Este beneficio mutuo parece desprenderse de las declaraciones de las autoridades de ambos Estados, ya que el portavoz de la Casa Blanca, Jen Paski, afirmó: «La extensión del Nuevo Tratado START hace que Estados Unidos, sus aliados, socios y el mundo estén más seguros. Una competencia nuclear sin restricciones nos pondría en peligro a

[3] Russia, US agree to extend New START on Moscow's conditions-senior diplomat. *TASS*. 27 de enero. [Consultado 5/1/2021]. Disponible en: https://tass.com/politics/1249313

todos»[4]. Estas declaraciones serían reforzadas por el portavoz del Pentágono, John Kirby, quien reconoció que «la extensión del Tratado New START garantiza que tengamos límites verificables sobre misiles balísticos intercontinentales, misiles lanzados desde submarinos y bombarderos pesados rusos hasta el 5 de febrero de 2026»[5].

Del lado ruso, el propio Putin afirmó con mayor cautela que la extensión era «un paso en la dirección correcta», aunque dejaba entrever que la carrera armamentística seguía en marcha desde que los norteamericanos abandonasen el tratado antimisiles en 2002 y posteriormente otros convenios[6].

Por su parte, los europeos recibieron con satisfacción el acuerdo, declarando el ministro alemán de Exteriores, Heiko Maas, que esta extensión es una noticia significativa con la que el nuevo Gobierno de Estados Unidos envía un primer gesto importante. Sin embargo, deberían revertirse con carácter de urgencia los reveses sufridos en los últimos años, entre los que se incluye el Tratado INF para fuerzas nucleares de alcance intermedio y el Tratado Cielos Abiertos[7].

Conclusiones

Está claro que la prórroga de este tratado constituye un suspiro de alivio en una situación de gran tensión que, en la región europea, es especialmente preocupante si se considera el trasfondo de las armas nucleares. Teniendo en cuenta que la mayoría de las armas nucleares están en manos de estadounidenses y rusos, la distensión y la existencia de mecanismos de control y verificación alejan el espectro de un conflicto nuclear.

Este primer paso debería ser el impulso para abrir de nuevo las negociaciones sobre otros aspectos relacionados con la seguridad, que afectan especialmente a Europa y que

[4] Hansler, J. y Gaouette, N. (3 de febrero de 2021). US extends nuclear arms treaty with Russia. *CNN*. [Consultado 5/1/2021]. Disponible en: https://edition.cnn.com/2021/02/03/politics/blinken-new-start-extension/index.html
[5] Garamone, J. (4 de febrero de 2021). U. S., Russia Extend Arms Reduction Treaty. *DOD News*. [Consultado 5/1/2021]. Disponible en: https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2493593/us-russia-extend-arms-reduction-treaty/
[6] VV. AA. (27 de enero de 2021). Davos highlights: Putin warns of 'all against all' fight if global development is neglected. *Financial Times*. [Consultado 4/1/2021]. Disponible en: https://www.ft.com/content/3c352034-fa6e-4b41-b10b-cfb5666d6a75
[7] Auswärtiges Amt. (27/1/2021). *Außenminister Maas anlässlich der Verlängerung des New START-Vertrags zwischen den USA und Russland*. [Consultado 6/1/2021]. Disponible en: https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-new-start/2437802

pasan por la recuperación de los acuerdos que han sido abandonados durante la época de la presidencia de Trump.

El primero y más preocupante de ellos lo constituye el Tratado INF. Este tratado entre estadounidenses y rusos eliminaba todos los misiles terrestres, incluidos los nucleares, con alcances comprendidos entre los 500 y 5.000 km. Su abandono, en 2019, por ambos Estados, elevó la preocupación en la vieja Europa, donde aún se recuerda que su territorio fue uno de los principales tableros del juego nuclear durante la Guerra Fría.

La vuelta a la posibilidad de que se desplieguen armas de alcance intermedio sobre el terreno abrió nuevas opciones de respuesta. Si además se tiene en cuenta que tanto rusos como norteamericanos contemplan la posibilidad de emplear armas nucleares de diferentes potencias, sería posible su empleo proporcionado ante lo que pudiesen considerar una agresión. Esta posibilidad de escalada nuclear y respuesta flexible fue especialmente significativa en Europa durante los momentos de mayor tensión entre soviéticos y norteamericanos.

Sin embargo, al otro lado del mundo, China se encuentra desarrollando con profusión todo tipo de armamentos entre los que se encuentran los misiles que se pueden enmarcar dentro del Tratado INF. La tensión entre chinos y estadounidenses afecta de esta manera al teatro euroatlántico que debería desvincularse del asiático-pacífico para volver a los cauces que llevasen a apaciguar las turbulentas aguas europeas.

Junto a los tratados de carácter nuclear han existido otros sobre fuerzas convencionales y que deberían recuperarse para fomentar las medidas de confianza en Europa. Uno de los más significativos fue el Tratado de Cielos Abiertos que permitía a aeronaves desarmadas realizar vuelos de reconocimiento sobre los territorios de otros países, para verificar el emplazamiento y movimiento de sus fuerzas armadas. EE. UU. lo abandonó, en 2020, por considerar que los rusos les impidieron sobrevolar Kaliningrado y la frontera con Georgia, mientras que se aprovechaban para obtener información de las infraestructuras estadounidenses[8].

El daño para Europa fue destacable, por lo que significaba el aumento de los recelos con los rusos en los territorios fronterizos. Por ello, diez Estados europeos, entre los que se

[8] ¿Qué es el Tratado de Cielos Abiertos que Estados Unidos abandona? *La Razón.* 22/11/2020. [Consultado 6/1/2021]. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/20201122/q36r73si4ze43atkmpyzo3epa4.html

encontraba España, lamentaron la decisión estadounidense al tiempo que se comprometían a seguir cumpliendo el tratado[9].

Cabe tener en cuenta que estos recelos tienen raíces más profundas. En el año 2007, Rusia se retiró del Tratado FACE sobre fuerzas convencionales en Europa, por el que se limitaba el armamento de esta categoría y se destruían sus excedentes. En 2011, hicieron lo propio, en cuanto a determinados aspectos operativos, los Estados firmantes de la OTAN junto con Georgia y Moldavia. Es muy posible que la gota que colmó el vaso de los temores rusos fuese la intención estadounidense de instalar un escudo antimisiles en Europa Oriental, cuyo paso previo había sido la retirada unilateral de EE. UU. en el año 2002 del Tratado ABM sobre Misiles Antibalísticos[10].

Por otra parte, los europeos se sintieron especialmente afectados por la retirada estadounidense del acuerdo nuclear con Irán en materia nuclear y conocido como Plan de Acción Integral Conjunto (JPCOA, por sus siglas en inglés). El acuerdo alcanzado por el Grupo P5+1[11] consistía básicamente en limitar temporalmente la capacidad iraní de producción y almacenamiento de uranio y la modificación de sus instalaciones nucleares para que no pudiese producir plutonio[12].

Trump siempre había criticado este acuerdo y, en 2018, anunció su retirada. Los europeos, por su parte, siempre han intentado que el acuerdo se mantenga, no solo por la oportunidad de negocio del mercado iraní, sino por la disminución del riesgo nuclear para Europa proveniente de la región del Gran Oriente Medio. Con más frustraciones que éxitos, Francia, Alemania y el Reino Unido establecieron un sistema de trueque con Irán denominado INSTEX que, aunque se encuentre fuera del sistema bancario de

[9] Momtaz, R. (May 22, 2020). Europeans 'regret' US plan to withdraw from Open Skies Treaty. *Politico*. [Consultado 7/1/2021]. Disponible en: https://www.politico.eu/article/europeans-regret-us-plan-to-withdraw-from-open-skies-treaty/

[10] Aguado Valladares, C. *La lenta agonía del Tratado FACE*. Documento de Opinión IEEE 23/2012. [Consultado 8/1/2021]. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO23-2012_LentaAgoniaTratadoFACE_AguadoValladares.pdf p. 10.

[11] El Grupo P5+1, también conocido como EU 3+3 integraba a China, EE. UU., Rusia, Alemania, Francia y el Reino Unido.

[12] Para un estudio del tema en mayor detalle se sugiere la lectura de Castro Torres, J. I. *Las negociaciones con Irán después del 4 de noviembre: Nuevas cartas para una vieja partida*. Documento de Análisis IEEE 36/2018. [Consultado 7/1/2021]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA36-2018_Negociar_con_Iran_despues_del_04NOV_JICT.pdf

EE. UU., solo se limita a alimentación y medicamentos. Ello se debe a que estos productos están exentos del régimen de sanciones de los norteamericanos[13].

Entretanto el futuro de este acuerdo es incierto, ya que Biden ha declarado que EE. UU. regresaría al acuerdo si Irán vuelve a cumplirlo. No obstante, deberían negociarse otros aspectos, entre los que podría incluirse el programa de misiles de Irán. Sin embargo, los iraníes no parecen dispuestos a una ampliación de lo acordado[14].

Como recapitulación final, se podría concluir que Biden ha comenzado su mandato con un paso esperanzador, constituido por la prórroga del Tratado New START. Es previsible que en los años que quedan por delante hasta la extinción del tratado, la actividad diplomática internacional pueda reconducir la cuestión nuclear a cotas de mayor seguridad.

Se abren por delante una serie de retos trascendentales para la seguridad de los europeos en el próximo lustro, como puede ser la negociación de un nuevo Tratado INF, la vuelta al Tratado de Cielos Abiertos y un nuevo acuerdo nuclear con los iraníes. Las consecuencias de la evolución de los acontecimientos conducirán a una Europa más o menos segura.

*José Ignacio Castro Torres**
Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional
Especialista NBQ. Analista del IEEE

[13] Robinson, K. (4 de enero de 2021). What Is the Iran Nuclear Deal? *Council on Foreign Relations*. [Consultado 7/1/2021]. Disponible en: https://www.cfr.org/backgrounder/what-iran-nuclear-deal
[14] Brennan, D. (2/5/21). Joe Biden Must Rejoin Iran Nuclear Deal To Avoid 'Unacceptable' War, Former Officials Say. *Newsweek*. [Consultado 7/1/2020]. Disponible en: https://www.newsweek.com/joe-biden-must-rejoin-iran-nuclear-deal-avoid-unacceptable-war-former-officials-say-1567097

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

2013

Documentos

ANÁLISIS

índice



Documentos

ANÁLISIS

19 *Dinero digital*

41 *Las maras centroamericanas, un problema de casi tres décadas (reedición)*

56 *¡Flujo de recursos a escala global!... ¿y si hay un bloqueo?*

78 *¿Hay que oponerse a la desoccidentalización del mundo?*

91 *Del poder blando al poder sutil: El caso de Catar*

108 *Reflexiones sobre gestión de crisis (reedición)*

134 *Multipolaridad e inestabilidad en Oriente Medio*

152 *La guerra política de la República Popular China: efectos en la seguridad marítima en Iberoamérica*

168 *Comprender la guerra híbrida... ¿el retorno a los clásicos? (reedición)*

182 *La rivalidad naval en el Indo-Pacífico*

199 *La revolución de Heráclito, todo fluye y nada permanece en el orden global multipolar (reedición)*

212 *La brújula estratégica de la Unión Europea*

225 *La industria turca de defensa. Activo estratégico de primer orden (reedición)*

249 *Haití, el país que a nadie le importa*

276 *El golfo Pérsico: una guerra fría en aguas recalentadas (reedición)*

303 *Cambio climático y seguridad: riesgos físicos y geopolíticos*

319 *Europa en el final de la era Merkel (reedición)*

359 *Milímetros cuadrados de soberanía*

375 *Europa, Mediterráneo y energía: ¿una nueva alternativa del diablo? (reedición)*

394 *Plan África: balance de quince años de compromiso español*

421 *Del poder blando al poder sutil: El caso de Catar*

458 *Pero... ¿todavía hay guerras?*

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

34/2021 septiembre de 2021

David Ramírez Morán

Dinero digital



Dinero digital

Resumen:

El dinero digital es una herramienta imprescindible para el mundo actual en el que la mayor parte de las transacciones se llevan a cabo mediante vínculos de confianza entre las partes involucradas y/o un posible tercero que dé fiabilidad a la transacción. Son varios los modelos que han ido surgiendo bajo esta aproximación y en las criptomonedas basadas en tecnologías de confianza distribuida existe preocupación por los usos ilícitos que se pueden hacer gracias a las características de anonimato que pueden tener las transacciones. Este anonimato podría fomentar la utilización de estos medios para financiar y respaldar actividades criminales, aunque, de acuerdo con varios estudios, mientras la delincuencia sí está haciendo uso de estas herramientas, no ocurre lo mismo en los grupos terroristas.

Palabras clave:

Divisa digital, criptodivisa, terrorismo, delincuencia, moneda digital.

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.

Digital money

Abstract:

Digital money is a requirement for the world in which we live currently, where most transactions are carried out by trust links between stakeholder and/or a maybe third actor that provides trustfulness to the transaction. Several models have appeared under this approach, and it is in cryptocurrencies based on ledger technologies where alerts have emerged given the illicit uses available thanks to the anonymity the transactions may have. Anonymity might foster the use of these tools to fundraise and support criminal activities although, according to different studies, while crime is making use of these tools, this is not the case for terrorist groups.

Keywords:

Digital currency, cryptocurrency, terrorism, criminality, digital coin.

Introducción

El dinero digital lleva bastantes años recibiendo una creciente atención tanto por los sectores especializados como, cada vez más, por el público general. Son varios los modelos que han dado lugar a esta evolución y este es el motivo por el que se ha utilizado el término de dinero digital en este documento.

Dentro de la denominación de dinero digital, y entendiendo este como la posibilidad de hacer operaciones monetarias sin utilizar una moneda tangible, es necesario incluir una tecnología que inicialmente no tenía que ver con el mundo digital, pero en la actualidad depende casi en su totalidad de él. Se trata de las tarjetas de crédito y débito que, en la actualidad, implementan a todos los efectos una digitalización de la moneda tangible, porque los pagos realizados con ellas se basan en una relación de confianza entre las tres partes involucradas, comprador, vendedor y banco emisor. Las transacciones realizadas con estos medios quedan registradas en los sistemas de procesado de las transacciones posibilitando el análisis forense y la identificación de las operaciones y los individuos involucrados.

Antes de la llegada de la primera criptomoneda disponible públicamente, bitcóin, se había detectado el uso alternativo de las monedas o créditos virtuales implementadas en los videojuegos *online* multijugador para la adquisición de los bienes y servicios del juego que permitían una más rápida evolución o poder alcanzar algunos objetivos. Ciertos usuarios se dedicaban a atesorar estas monedas, o créditos, y negociaban a través de las herramientas de comunicación de los propios juegos o a través de plataformas externas la venta de paquetes de estos créditos o de objetos adquiridos con ellos. Las monedas virtuales del entorno de juego se convertían así en activos digitales con una cotización en moneda tangible.

La llegada de bitcóin[1] en 2009 abrió el camino de las criptomonedas y despertó el interés por cuestiones que hoy en día siguen siendo de plena actualidad como la anonimidad de las transacciones, la falta de respaldo de la moneda… Durante los años siguientes fueron surgiendo nuevas monedas basadas en la tecnología de cadenas de bloques para recoger las transacciones. Las nuevas opciones proporcionaban características como mayores medidas de anonimización de las transacciones, otros algoritmos para evitar la

[1] Nakamoto, S. Bitcóin: un sistema de dinero en efectivo electrónico *peer-to-peer*. *Bitcoin.org*. Disponible en: https://bitcoin.org/files/bitcoin-paper/bitcoin_es.pdf

concentración de la capacidad de inclusión de bloques en la cadena o democratizar el minado. Surgieron también nuevos modelos de uso de las cadenas de bloques con plataformas y monedas como ethereum y ether que permiten establecer contratos inteligentes, que son aplicaciones que se cargan en la propia cadena de bloques y se ejecutan de forma totalmente automatizada.

En 2017, se produjo el lanzamiento simultáneo de multitud de ICO. Una Initial Coin Offer (ICO) es el equivalente de la salida al mercado de una empresa donde las acciones se materializan en forma de criptomoneda o *token*, cuyo valor se regirá por la ley de la oferta y la demanda entre los que quieren deshacerse de los *tókenes* y los que los quieren adquirir para formar parte de los inversores de la compañía. En los mercados regulados, ante una oferta pública de venta, lo que tradicionalmente se conoce como salida al mercado, la empresa tiene que cumplir una serie de requisitos que aseguren la transparencia y protección del inversor que vienen impuestos por unos organismos y autoridades que someten la operación a la legalidad vigente. En una ICO toda la responsabilidad se deposita en el emisor de la criptomoneda. No existe ninguna autoridad que analice la operación y su sometimiento a la legalidad vigente. De hecho, no queda clara la legislación que resulta de aplicación. En la práctica, se han dado casos en los que un individuo ha lanzado una ICO que posteriormente ha resultado ser un fraude y se le ha aplicado la legislación nacional para someterle a la acción de la justicia.

Al principio resultaba relativamente sencillo acceder al mundo de las criptomonedas mediante la instalación en el ordenador privado de los programas que incorporan bloques a la cadena de bloques a cambio de una recompensa en forma de cierta cantidad de la propia criptomoneda. Esta operación se denomina «minado» por la similitud con el trabajo de extracción de materias primas. El creciente interés por conseguir criptomonedas con el minado fue expulsando a estos usuarios, pues su capacidad de cálculo quedaba muy por detrás de la de los nuevos actores, que utilizaban *hardware* más específico como tarjetas gráficas o circuitos integrados diseñados específicamente para el minado. Proporcionan un mayor retorno porque realizan las operaciones más rápido, encontrando los resultados correctos con mayor probabilidad, y lo hacen de manera más eficiente en términos energéticos. Con los rápidos aumentos de cotización de algunas criptomonedas debido a los nuevos mineros, la opción del minado estaba totalmente fuera del alcance del usuario normal.

Surgieron las casas de intercambio que permitían adquirir o vender criptomonedas como activos negociables, desligando al cliente de las tecnologías que les dan soporte. Las casas de intercambio constituyen el punto de encuentro entre el mundo financiero tangible y el mundo financiero virtual, pues permiten adquirir activos digitales a cambio de dinero tangible y vender activos digitales a cambio de su contravalor en dinero tangible. Sin embargo, la relación del poseedor de criptomonedas con la infraestructura descentralizada y distribuida requería de nuevo depositar la confianza, especialmente en lo que respecta a la anonimidad, en la plataforma de la casa de intercambio. En la actualidad existen incluso cajeros automáticos en los que es posible adquirir criptomonedas pagando con tarjeta bancaria, aunque, al menos en el caso de España, no son anónimos y requieren proporcionar datos de identificación.

Nuevamente, en un mundo abierto donde se valora la anonimidad de las criptomonedas y las ventajas que proporcionan, se están desarrollando varias alternativas de lo que se denomina DeFi (*decentralized finance*)[2], con las que se persigue devolver al usuario normal de criptomonedas la posibilidad de poder operar sin tener que depositar la confianza en un tercero. Se trata de aplicaciones basadas en el uso de contratos inteligentes que se ejecutan automáticamente por la infraestructura de las monedas digitales, la red distribuida de nodos que gestiona las transacciones. Así se han creado herramientas para la gestión automatizada de préstamos, casas de intercambio descentralizadas, herramientas derivadas que permiten especular con los cambios de cotización de las monedas o bienes en forma de tókenes digitales, NFT, que permiten la venta de activos digitales como arte u otros intangibles.

Los Estados no son ajenos a la evolución de las monedas digitales y están identificando las ventajas que proporcionan con respecto a las monedas tradicionales. Están evaluando la creación de monedas digitales respaldadas por su propia divisa o con recursos propios, con las que establecer un entorno fiable y regulado para que los ciudadanos puedan operar con ellas con total seguridad. Las CBDC (Central Bank Digital Currency) se encuentran en las agendas de numerosos bancos centrales incluyendo el Banco Central Europeo[3], el PBoC (People's Bank of China). También están recurriendo

[2] The Complete Beginner's Guide to Decentralized Finance (DeFi). Disponible en: https://academy.binance.com/en/articles/the-complete-beginners-guide-to-decentralized-finance-defi
[3] A digital euro. *ECB*. Disponible en: https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/html/index.en.html

a ellas con otros fines como aprovechar la naturaleza descentralizada para establecer vías de negociación que eviten las sanciones impuestas internacionalmente.

En 2019, se anunciaba la intención de Facebook, como principal promotor, y en asociación con otras grandes empresas del sector financiero, de crear una nueva criptomoneda, libra[4], dirigida a facilitar las transacciones financieras de los usuarios de su aplicación. Tal y como está diseñada, plantea un sistema económico paralelo al tradicional para el que todavía no se ha creado la legislación de aplicación ni los mecanismos de encaje en el sistema económico actual.

No hay que olvidar, por último, plataformas como Apple pay o Paypal donde estas plataformas ejercen una labor de intermediario entre el usuario y el banco del que es cliente a través de la tarjeta de pago o la cuenta corriente del usuario. El uso de estas herramientas persigue proteger la información del usuario proporcionando un mecanismo que permite que la información específica de la cuenta o tarjeta con la que se hace una transacción no sea conocida por la parte contraria. Reduce así riesgos tradicionales como el robo del número o el clonado de la tarjeta y protege la privacidad del pagador al ocultar la empresa que gestiona sus finanzas.

Características de las criptomonedas

Las criptomonedas presentan varias características que las diferencian de las monedas tangibles tradicionales y que constituyen ventajas con respecto a estas últimas en función de los casos de uso o aplicaciones para las que se desean usar.

Anonimidad

La anonimidad que presentan las criptomonedas se fundamenta en la dificultad de identificación del propietario de una cibermoneda, o un saldo de ellas, únicamente a través de un número o secuencia de valores que identifica al usuario individual. La anonimidad de las transacciones en criptomonedas solo es tal mientras no sea posible establecer un vínculo entre el identificador del monedero del usuario y la identidad real del usuario.

[4] Ricou, E. Libra (LIBRA) Coin: Facebook's Cryptocurrency. *Stormgain*. Disponible en: https://stormgain.com/blog/libra-coin-facebooks-cryptocurrency

Criptomonedas como monero aportan un grado adicional de anonimidad porque, a diferencia de otras como bitcóin, se generan nuevos identificadores desechables para el destinatario de cada transacción y solo este puede determinar el origen. Para ofuscar el origen de la transacción incluye el mecanismo denominado de anillo que dificulta identificar el verdadero ordenante de una transacción al hacer que la firma la realice un individuo de entre varios con el mismo balance. También el importe queda oculto mediante el uso de Ring Confidential Transaction de forma que solo los extremos de la transacción conocerán el importe, aunque la transacción aparezca en la cadena.

Minado

El minado es la denominación que se aplica a las operaciones informáticas que se utilizan en varias criptomonedas para la incorporación de las transacciones a la cadena de bloques. La seguridad de la cadena de bloques se deposita en la existencia de una prueba que valide la información que intenta incorporar un actor a la cadena de bloques.

La prueba de trabajo es el mecanismo utilizado en las criptomonedas para asegurar la fiabilidad de las transacciones y eliminar la posibilidad de que bloques anteriores de la cadena sean modificados posteriormente.

Uno de los principales factores que afectan a la rentabilidad del minado es el precio de la energía. Ejecutar los algoritmos que permiten encontrar el número que da lugar a un bloque validado requiere de energía eléctrica en cantidades cada vez crecientes. Este es el motivo por el que, en 2019, se estimó que un 65 % de la capacidad de minado de criptomonedas se encontraba en China[5]. Esta concentración de la capacidad de minado supone también un problema para la fiabilidad de las monedas pues el mecanismo de confianza requiere que ninguna de las partes involucradas en el minado disponga de más del 51 % de la capacidad[6] porque, de lo contrario, podría bloquear la red monopolizando el minado.

[5] Huang, R. The 'Chinese Mining Centralization' Of Bitcoin And Ethereum. *Forbes*. Disponible en: https://www.forbes.com/sites/rogerhuang/2021/12/29/the-chinese-mining-centralization-of-bitcoin-and-ethereum/

[6] Disponible en: https://academy.binance.com/en/articles/what-is-a-51-percent-attack

Recientemente aparecía un artículo en un diario generalista sobre la instalación de dispositivos de minado en granjas turcas[7] como herramienta de lucha contra la inflación.

El algoritmo que rige el minado de bitcóin ha dado lugar a lo que se explicaba previamente de expulsión de facto de los pequeños mineros. La capacidad de minado medida en *hash* por segundo alcanza en la actualidad los *exahash* (10 elevado a 15) por segundo para mantener el ritmo de incorporación de bloques de bitcóin de 10 minutos por bloque. Solo utilizando dispositivos específicos de minado es posible conseguir rentabilidad con el minado para cubrir los costes del dispositivo y, especialmente, de la energía necesaria. Ante este escenario, otras monedas han recurrido a algoritmos diferentes que no permiten alcanzar tanta eficiencia mediante el uso de dispositivos dedicados. De esta forma se fomenta que pequeños mineros puedan optar a conseguir las recompensas asociadas a introducir un bloque y se vuelve a hacer viable utilizar un ordenador normal para hacer el minado. Monero es nuevamente un ejemplo de criptomoneda cuyo algoritmo se adapta a estas características.

Sin embargo, esta virtud también se transforma en riesgo porque el ordenador de cualquier usuario de internet o cualquier servidor puede llevarlo a cabo. Esto ha sido explotado tanto por actores lícitos como por delincuentes para utilizar los ordenadores de usuarios y empresas para minar. De forma lícita informando al usuario de que, por ejemplo, mientras esté navegando en una web su ordenador estará minando criptomoneda en beneficio de su propietario, y de forma ilícita mediante la introducción de algoritmos criptomineros de forma fraudulenta en las páginas web de terceros aprovechando alguna vulnerabilidad o consiguiendo acceso a la capacidad de proceso de un servidor de internet vulnerable y utilizando su potencia de cálculo para el minado. En el caso de España, el *Informe de ciberamenazas y tendencias 13/20* del Centro Criptológico Nacional identificaba también esta amenaza[8].

Volatilidad de las monedas digitales y criptomoneda estable

La volatilidad de las monedas digitales es uno de los principales problemas por los que se cuestiona su utilización cotidiana más allá de las operaciones especulativas. Se han

[7] Los turcos apuestan por las criptomonedas como valor refugio ante la inflación. *Expansión*. Disponible en: https://www.expansion.com/mercados/2021/06/19/60cdd409e5fdea226d8b4599.html
[8] Disponible en: https://www.ccn-cert.cni.es/informes/informes-ccn-cert-publicos/5377-ccn-cert-ia-13-20-ciberamenazas-y-tendencias-edicion-2020/file.html

dado episodios de gran volatilidad en las criptomonedas motivados por hechos poco relevantes como puede ser la publicación de un Twitter de Elon Musk o la publicación incorrecta de una página web en la que parecía que una gran empresa iba a empezar a admitir como medio de pago una moneda digital. Con gran volatilidad se refiere a variaciones de precio en plazos inferiores a una semana de más del 20 %. 2019 fue un ejemplo de esta volatilidad al empezar bitcóin el año con una cotización alrededor de 1.000 dólares y terminarlo en torno a los 20.000.

Las monedas estables por el contrario son monedas digitales cuya cotización está respaldada por un activo o conjunto de activos físicos como puede ser una divisa, una bolsa de divisas o unas materias primas. Surgen ante el problema que supone la volatilidad de otras monedas cuyo valor fluctúa únicamente en función de la oferta y la demanda. Esta estabilidad de la cotización permite un uso más seguro en términos financieros y evita comportamientos como el *hodling*[9], término utilizado para describir, en el contexto de las criptomonedas, la actitud de un poseedor de ellas que, ante el rápido incremento de su precio, decide conservarlas para beneficiarse de su revalorización en lugar de gastarlas para adquirir activos.

En el caso de las ICO, el respaldo de la criptomoneda es el propio valor real de la compañía. Su cotización responde por tanto a factores habituales en el mundo de las finanzas de las empresas cotizadas. Entran en juego por tanto variables como las expectativas, la evolución de la compañía y todos aquellos factores externos a la compañía que pueden afectar a su modelo de negocio.

Fungibilidad

La fungibilidad es una propiedad que diferencia las monedas entre las que las unidades que forman parte de la divisa pueden ser identificadas de forma individual de aquellas en las que todas las unidades son indiscernibles unas de otras. Las monedas de naturaleza no fungible permiten identificar individualmente una moneda específica y podrían declararse inválidas ciertas monedas, permitir identificar monedas que han sido utilizadas en ciertas operaciones y, por tanto, identificar autores que pueden haber estado involucrados o guardar relación con delincuentes en función de los fondos que

[9] Esta denominación proviene de la errata de un forero que escribió *hodl* en lugar de *hold* cuando exponía que no se desharía de sus criptodivisas para aprovechar el crecimiento de su cotización.

han recibido y a quién se los han enviado. Esta es una característica que diferencia, por ejemplo, las monedas bitcóin, no fungible, y monero. De hecho, la página web de monero destaca esta característica a la hora de demostrar la mayor privacidad y seguridad que presenta esta moneda frente a bitcóin.

Análisis forense

La cadena de bloques asociada a una criptomoneda contiene todas las transacciones realizadas hasta la fecha con la criptomoneda. La identidad de los usuarios se encuentra protegida por los identificadores numéricos de su monedero, pero, si es posible establecer la relación entre un monedero y una persona, se podrían identificar las transacciones realizadas por esta persona. A partir de estas transacciones se podrían seguir adelante o atrás las transacciones realizadas con el fin de identificar quién hizo llegar fondos a esta persona o a quién ha enviado fondos.

Para dificultar esta operación de análisis, se llevan a cabo operaciones denominadas *mezclados*, de *mix* en inglés, por el que el importe de una transacción se somete a un elevado número de transacciones intermedias adicionales con el fin de dificultar la labor de identificación del originario y el destinatario de una transacción. En la actualidad, con la potencia de cálculo y almacenamiento disponible y con la aplicación de inteligencia artificial es posible investigar estas operaciones de mezcla y extraer información del origen y el destino.

Pero, para que las investigaciones forenses permitan llevar a cabo acciones resulta imprescindible que exista o se encuentre el vínculo entre una identidad física y el código o identificador del monedero bajo el que esa persona opera con criptomonedas.

Los Estados y el dinero digital

¿Moneda o activo?

A los efectos de los Estados esta diferenciación resulta importante por cuanto difiere la legislación de aplicación para los usuarios de las criptomonedas.

En el caso de ser considerado como un activo, los usuarios operarían con ellos adquiriéndolos o vendiéndolos, pagando los impuestos correspondientes al beneficio obtenido.

En la Unión Europea se está trabajando en la regulación de las casas de intercambio para permitir la fiscalización de las operaciones con criptomonedas. Por tratarse de un activo cuya cotización varía con el tiempo, el usuario de la criptomoneda tendrá una ganancia o pérdida patrimonial debida a la diferencia de cotización desde el momento de adquisición hasta el momento de disposición de la criptomoneda.

Fuera de esta capacidad de fiscalización quedarían por lo tanto todos aquellos actores que no recurran a establecimientos de intercambio para la adquisición o disposición de las criptomonedas.

Venezuela

En 2018, anunció el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, la creación del petro[10], una criptomoneda que permitiría al país seguir importando y exportando bienes evitando las sanciones impuestas por las que se bloquearon numerosas cuentas en el extranjero dificultando la exportación de sus principales fuentes de ingresos, el petróleo y el gas. El presidente comunicó que cada elemento de la moneda estaría respaldado por un barril de petróleo.

Poco después, el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, emitió una orden ejecutiva por la que se prohibían «todas las transacciones relacionadas con, provisión o financiación u otros en […] cualquier divisa digital, moneda digital u objeto digital que fuera emitido por o en beneficio del Gobierno de Venezuela»[11].

Esta criptomoneda ha sido criticada por su escaso impacto en el mundo de las criptomonedas al no estar disponible en casas de intercambio y tener un modelo de uso prácticamente unidireccional en el que solo ciudadanos extranjeros pueden adquirirla para gastarla en bienes y servicios proporcionados en el país.

El Salvador

El 6 de septiembre de 2021, bitcóin pasó a ser moneda de curso legal en El Salvador en una medida muy controvertida que ha despertado un importante rechazo social. Con esta

[10] Disponible en: https://petro.gob.ve/es/
[11] Disponible en: https://www.cnbc.com/2018/03/19/trump-issues-action-blocking-us-citizens-from-trading-or-financing-venezuela-cryptocurrency.html

medida tanto los ciudadanos como las empresas tienen obligación de aceptar pagos y cobros con esta moneda.

El rechazo ha venido motivado principalmente por la concepción existente de que las criptomonedas, por sus características de anonimidad, propician los delitos y la corrupción.

Esta medida requiere de la población la incorporación de tecnologías digitales en su día a día, porque solo aquellos que cuenten con la aplicación instalada en su móvil podrán acceder sin comisiones a la criptodivisa.

Se trata de una medida muy controvertida porque deposita el futuro económico de un país en la evolución de una moneda fiduciaria sin ningún tipo de respaldo más allá de la confianza de sus usuarios.

Es interesante evaluar los efectos que tiene introducir el bitcóin en una economía dolarizada como la de El Salvador. Se trata de una economía dolarizada y que, por tanto, ostenta muy poca capacidad para controlar la economía nacional con medidas como el control del cambio de su propia moneda. Solo puede llevar a cabo acciones macroeconómicas por la vía del control de los tipos de interés. La introducción del bitcóin tampoco cambia esta situación pues la cotización de la moneda digital está denominada también en dólares y viene fijada por factores externos. Por lo tanto, el interés de introducir el bitcóin en el país responde a las otras ventajas que reporta como son la reducción de las comisiones por las transferencias de remesas con respecto a los sistemas financieros tradicionales y la reducción de los plazos para completar estas operaciones, aspectos ambos muy relevantes si se tiene en cuenta que «las remesas representan más de 24 % del Producto Interno Bruto»[12] de acuerdo con datos del Banco Mundial.

El uso del bitcóin en el día a día a través del monedero electrónico no supondría ningún problema en el caso de que el país fuera autosuficiente porque, independientemente de su valor fuera de las fronteras, las transacciones puertas adentro no se verían afectadas por tipos de cambio. De esta forma se reducirían las necesidades de divisas, en concreto de dólares que actualmente son necesarios para el funcionamiento de la economía del país. Sin embargo, la realidad no es esta y el país debe realizar tanto importaciones

[12] Disponible en: https://www.criptonoticias.com/comunidad/adopcion/dice-gente-asi-estan-cajeros-bitcoin-chivo-salvador/

como exportaciones que, por lo general, se pagan en dólares. Por lo tanto, los precios de los productos importados sí afectarán al poder de compra de un ciudadano que utilice la criptomoneda para la compra de un producto cuyo precio se haya ajustado a los costes en dólares de sus materias primas.

Mediante la aplicación desarrollada para gestionar el monedero virtual de los usuarios, denominada Chivo, es posible realizar operaciones de compraventa e intercambio de moneda entre la criptomoneda y el dólar sin comisiones. Esta operación está únicamente sujeta a las fluctuaciones de cotización entre ambas divisas por lo que el riesgo de cambio se deposita en todos los ciudadanos.

Para fomentar la introducción de la moneda digital, el Gobierno proporcionará a cada ciudadano que instale el monedero electrónico Chivo un importe de 30 dólares en bitcóin. Se trata de monederos asociados a personas físicas, lo que permitiría un rápido análisis de las transacciones realizadas entre los ciudadanos del país. Este análisis podría facilitar la identificación del fraude fiscal en aquellas operaciones realizadas en criptodivisas. Por lo tanto, de generalizarse el uso de la moneda electrónica frente a la divisa americana en forma de efectivo, podría dar lugar a la reducción de los delitos económicos, la evasión fiscal y la corrupción. El análisis forense de la cadena de bloques permitiría identificar los ingresos y gastos de cada ciudadano e identificar fraudes.

Nayib Bukele, el presidente del país, también adelantó los planes de dedicar energía geotérmica al minado de criptomonedas. De esta forma se persigue intentar localizar en territorio salvadoreño la capacidad de minado que ha salido de China tras la prohibición de minado en ese territorio y proporciona una réplica a las afirmaciones sobre la enorme cantidad de energía que requiere el minado.

China

Uno de los países en los que más se han tratado las cuestiones relativas a las criptomonedas es China. Son varios los factores que lo han motivado empezando por la posibilidad de disponer de dinero no controlado por las autoridades.

En 2017, ante los evidentes riesgos que suponían las ICO, las declaraba fuentes de financiación ilícitas y prohibía la negociación con ICO en su territorio[13]. Esta decisión tuvo su rápida respuesta con una caída importante de las cotizaciones de las principales criptomonedas.

El precio de las energías en ciertas áreas del territorio chino dio lugar a una explosión en la implantación de capacidad de minado de criptomonedas, especialmente bitcóin. El minado reporta directamente criptomonedas al propietario del equipo que consigue encontrar la solución algorítmica para incluir un nuevo bloque en la cadena.

La penúltima medida tomada por el país es la prohibición del minado de criptomonedas en su territorio. La huella energética del minado es importante y eran muchas las infraestructuras de minado que se habían localizado en el país para aprovechar los bajos costes de la energía, principalmente hidroeléctrica, en algunas regiones del país.

El 24 de septiembre de 2021, el PBoC ha declarado ilegal toda actividad relacionada con las monedas virtuales «no respaldadas por autoridades monetarias, que utilicen la criptografía, con cuentas distribuidas o tecnologías similares y que existen de forma digital», tanto en su territorio, como llevada a cabo fuera de sus fronteras para prestar servicios a residentes en China[14].

Yuan digital

Desde 2014, China ha estado trabajando en la creación del yuan digital, una moneda digital cuya cotización se corresponde directamente con el yuan tradicional. Por cada yuan digital distribuido por los bancos, estos deberán depositar la misma cantidad a modo de reserva en el PBOC[15]. De esta forma, no existe volatilidad en la cotización de la moneda digital. Sin embargo, la dualidad de monedas permite prácticas económicas como intervenciones de política monetaria sobre determinadas regiones, clases u otros grupos, e incluso podría imponer tasas de interés negativas para el efectivo electrónico con objeto de incentivar el consumo.

[13] China bans initial coin offerings calling them 'illegal fundraising'. *BBC*. Disponible en: https://www.bbc.com/news/business-41157249
[14] Notice on further prevention and disposal of the risk of speculation in virtual currency trading. Disponible en: http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4348521/index.html (en chino).
[15] John, A. Explainer: How does China's digital yuan work? *Reuters*. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-china-currency-digital-explainer-idUSKBN27411T

Los ciudadanos utilizan códigos QR que genera el monedero digital para llevar a cabo los pagos y estas transacciones son validadas directamente por el banco, dado que la moneda digital no se basa en una tecnología de confianza distribuida como las cadenas de bloques. Esto permite agilizar las transacciones dado que puede reducirse drásticamente el tiempo necesario para validar la operación.

Financiación de actividades ilegales

Las criptomonedas se asocian con frecuencia a las actividades ilegales porque proporcionan un anonimato en las transacciones electrónicas que no es posible conseguir con los sistemas bancarios tradicionales. Es posible intercambiar criptomoneda entre dos individuos no identificados sin necesidad de confiar en terceras partes. Sin embargo, este anonimato desaparece cuando hay que convertir la moneda virtual en moneda tangible o bienes. Entonces es cuando el tenedor de una criptomoneda debe relacionar el identificador anónimo con una identificación del mundo real.

En la reunión del G20 celebrada en Argentina en 2018, se informaba a «[f]inance ministers and central bankers from the world's 20 largest economies meeting in Buenos Aires will be told on Tuesday that such 'crypto assets' do not threaten financial stability but can serve to launder money or finance terrorism and hurt consumers who buy them»[16], donde quedaba reflejado que la capitalización del mercado de divisas digitales no suponía un riesgo para la estabilidad financiera mundial y, por tanto, para su seguridad, aunque sí existían escenarios donde estas herramientas podían contribuir a fomentar la inseguridad facilitando el lavado de dinero, la financiación del terrorismo y dañar económicamente a aquellos consumidores que las adquirieran.

Recientemente, un antiguo empleado de la CIA ya retirado, relacionado con una empresa dedicada a la inteligencia de criptomonedas, publicaba un documento en el que también llegaba a la conclusión de que en la actualidad las criptomonedas no proporcionan la anonimidad que se requiere para las actividades delictivas y que ya existen mecanismos para poder aplicar inteligencia a las cadenas de bloques e identificar comportamientos sospechosos. Se dispone de capacidad para poder analizar las operaciones más

[16] Canepa, F. G20 leaders to hold fire on cryptocurrencies amid discord: sources. *Reuters*. Disponible en: https://uk.reuters.com/article/us-g20-argentina-bitcoin/g20-leaders-to-hold-fire-on-cryptocurrencies-amid-discord-sources-idUKKBN1GV2QR

complejas de mezcla aplicando técnicas de inteligencia artificial[17]. La gráfica de la figura 1 muestra cómo el porcentaje de actividad ilegal cayó abruptamente con el cierre de la tienda de productos ilegales como drogas y armas, Silk Road; y cómo, desde entonces, de acuerdo a los criterios de la compañía que elabora el estudio, se sitúa por debajo del 1 % de la actividad registrada en las criptomonedas.

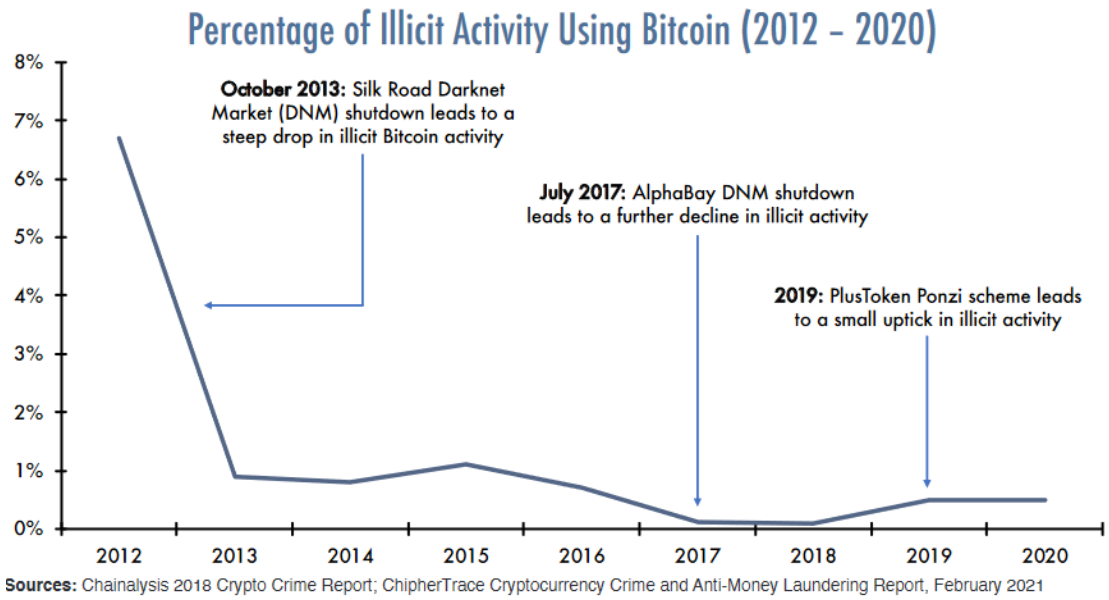
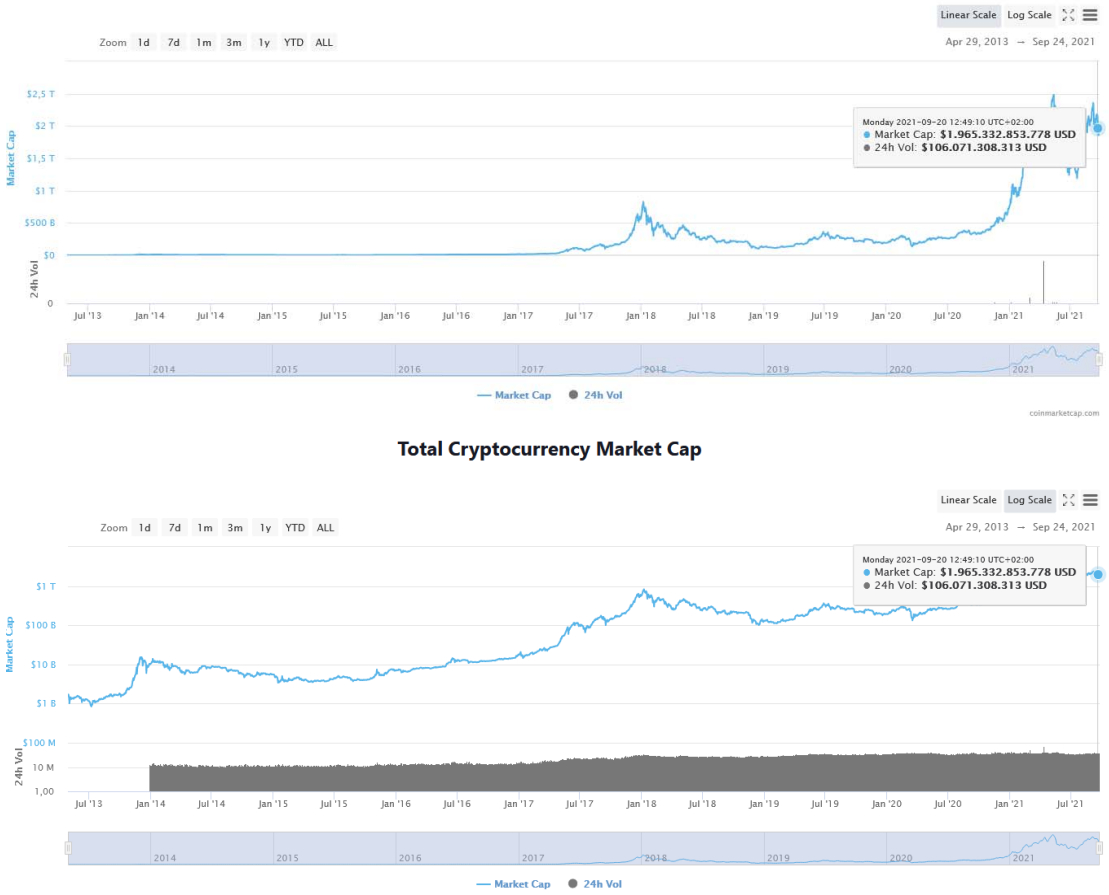


Figura 1. Evolución de la actividad ilícita usando bitcóin. Fuente: Morell

A su vez, en la figura 2 se puede observar que la capitalización total de todas las criptodivisas no llega a los dos billones de dólares que, pese a suponer un importe mayor al PIB de España, a efectos globales no constituye un importe suficiente como para afectar a la estabilidad financiera global.

[17] Morell, M. *et al.* An Analysis of Bitcoin's Use in Illicit Finance. *Crypto for Innovation*. Disponible en: https://cryptoforinnovation.org/resources/Analysis_of_Bitcoin_in_Illicit_Finance.pdf



Total Cryptocurrency Market Cap

Figura 2. Evolución de la capitalización de las criptomonedas. Disponible en: https://coinmarketcap.com/charts/

Sanciones

Las monedas distribuidas suponen para los Estados una alternativa a los sistemas financieros internacionales. Aquellos Estados objeto de sanciones pueden ver sus cuentas en el extranjero bloqueadas de forma que no pueden realizar operaciones como la importación o la exportación de productos ni acceder a los fondos depositados en esas cuentas. En las monedas distribuidas no existe ninguna autoridad que pueda llevar a cabo este bloqueo por lo que los Estados sancionados podrían seguir llevando a cabo operaciones con aquellos actores que estén dispuestos a utilizar ese modo de pago.

Terrorismo

Como se indicaba anteriormente, existe preocupación internacional por los usos que los terroristas pueden hacer de las criptomonedas.

La Unión Europea trató este tema en un estudio realizado en mayo de 2018[18]. Se concluía también que el uso por parte de grupos terroristas de criptomonedas para llevar a cabo sus actividades era testimonial y que hoy en día no constituía un riesgo importante.

Rand Corporation publicó un extenso estudio[19] en esta línea que trataba este problema con un análisis para varios grupos terroristas con objeto de poder exponer las diferentes situaciones en las que podían hacer uso de las criptomonedas según su estructura y funcionamiento particular.

En el documento se analizan las cinco actividades identificadas como de mayor interés para las organizaciones terroristas: financiación, tráfico ilegal de armas y drogas, envío y recepción de fondos, financiación de los ataques y financiación operacional.

Para poder llevarlas a cabo identificaban las características necesarias para que las cripotomonedas fuesen de utilidad para los grupos terroristas: anonimidad, usabilidad, seguridad, aceptación, fiabilidad y volumen; y concluían que en la actualidad ninguna de las principales criptomonedas existentes satisface todos estos criterios simultáneamente. Sin embargo, alertaban de que el continuo avance en la tecnología de las criptomonedas requiere seguir haciendo el seguimiento del mercado para identificar cuándo pudieran darse estas características simultáneamente.

Concluían, en línea con los resultados obtenidos, que la alarma existente en esta línea no constituye en la actualidad un riesgo importante.

[18] Keatinge, T., Carlisle, D., Keen, F. Virtual currencies and terrorist financing: assessing the risks and evaluating responses. *Europarl*. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604970/IPOL_STU(2018)604970_EN.pdf

[19] Dion-Schwarz, C., Manheim, D., Johnston, P. B. Terrorist Use of Cryptocurrencies Technical and Organizational Barriers and Future Threats. *RAND*. Disponible en: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR3000/RR3026/RAND_RR3026.pdf

Delincuencia

La delincuencia es el ámbito que actualmente más uso está haciendo de las criptomonedas para beneficiarse del anonimato que proporcionan. El escenario en el que desarrollan sus actividades es muy diferente al del terrorismo y, por tanto, no requieren las mismas características que los grupos terroristas. Las soluciones existentes en la actualidad ya resultan suficientes para cumplir las necesidades de sus operaciones y, de hecho, se están produciendo continuamente.

Las estafas *online* como el timo del CEO, por el que el delincuente se hace pasar por el gerifalte de la organización y encarga a los órganos financieros que realicen transferencias urgentes, el acceso a las cuentas corrientes de los usuarios de bancos o el robo de credenciales están a la orden del día. El fenómeno del *ransomware* por el que el atacante aprovecha una vulnerabilidad de los sistemas, cifra la información y luego solicita un rescate para proporcionar la clave de descifrado también se produce con mucha frecuencia. Todos estos ataques conllevan la necesidad de conseguir que el dinero estafado llegue a las arcas del delincuente y es ahí donde las criptomonedas están siendo utilizadas.

A efectos ilustrativos, se recogen a continuación dos casos significativos en esta línea como es el ya famoso caso de Colonial y cómo se están empezando a tomar medidas para reducir la impunidad con la que es posible utilizar las criptomonedas para el crimen.

Ataque a Colonial

El ataque de la infraestructura informática de la empresa americana de distribución de combustible Colonial tuvo unos efectos colaterales que llegaron a afectar incluso a la cotización del petróleo. De hecho, el incidente se consideró una emergencia nacional porque el ataque produjo problemas de suministro de hidrocarburos en gran parte de la costa este de Estados Unidos.

Se trató de un ataque de secuestro de los sistemas, un *ransomware*, por el que se solicitaba una recompensa para recuperar la información y el control de los activos informáticos de la empresa. Este fue el efecto más visible del ataque, aunque no se puede descartar que, además del secuestro, previamente los criminales obtuvieran información confidencial o alterasen el funcionamiento de los sistemas de la empresa.

El pago de esta recompensa se realizó mediante bitcóin a la dirección indicada por los secuestradores. A los pocos días, se recuperó una parte importante de la recompensa porque la clave secreta que protege el monedero electrónico del grupo que había lanzado el ataque se encontraba a disposición de las autoridades estadounidenses y pudieron recuperar parte de los fondos del rescate[20]. El resto de los fondos no se pudo recuperar porque habían sido remitidos a otra de las partes implicadas en la operación, una organización que presta servicios, cede su infraestructura, para llevar a cabo operaciones como la ocurrida.

Sanciones a casas de intercambio

Recientemente, se ha producido un hecho relevante cuando desde Estados Unidos se ha sancionado a una casa de intercambio rusa por su contribución al lavado de criptomonedas «por dar soporte material a la amenaza que suponen los autores criminales de *ransomware*». Según la investigación realizada, una parte importante del volumen de criptomonedas que llegaban a la empresa provenían de actividades ilegales como ataques de *ransomware*, estafas, mercados ilegales, etc.[21].

[20] Ducklin, P. How could the FBI recover BTC from Colonial's ransomware payment? *Naked Security*. Disponible en: https://nakedsecurity.sophos.com/2021/06/09/how-could-the-fbi-recover-btc-from-colonials-ransomware-payment/
[21] Lakshmanan, R. US Sanctions Cryptocurrency Exchange SUEX for Aiding Ransomware Gangs. *The Hacker News*. Disponible en: https://thehackernews.com/2021/09/us-sanctions-cryptocurrency-exchange.html

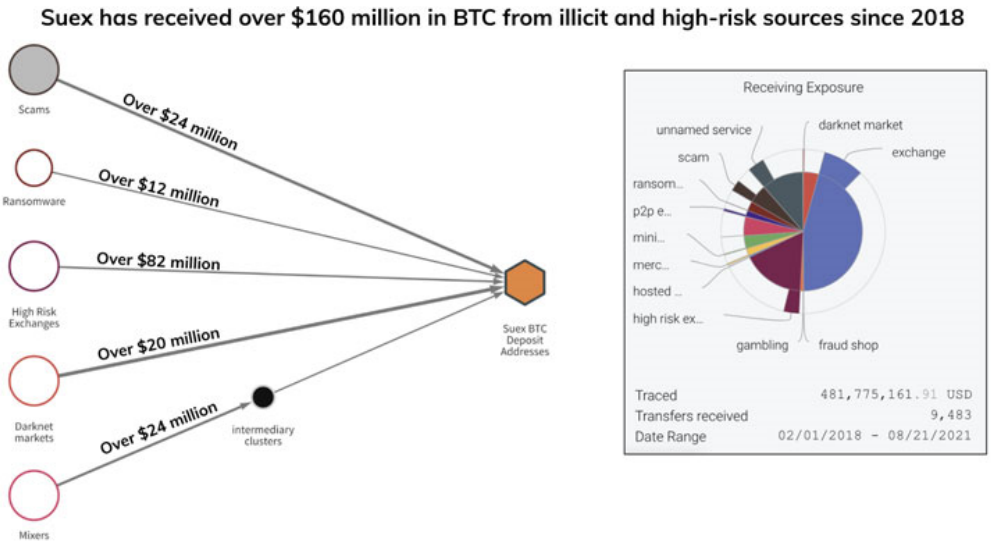


Figura **3**. Desglose de ingresos en SUEX. Disponible en: www.thehackernews.com

Conclusiones

El dinero digital es una realidad hoy en día y es previsible que, dada la creciente digitalización de las sociedades a nivel global, no haga más que crecer. Los bancos centrales están trabajando para que los ciudadanos puedan aprovechar las ventajas que estas tecnologías aportan en un entorno seguro y confiable.

Pese a la percepción general de que las criptomonedas se utilizan para fines ilícitos, que se ve alimentada por la continua aparición de casos en los que han aparecido como herramientas necesarias para el delito, existe también un creciente interés por parte del sector privado en estas nuevas herramientas financieras.

La principal fuente de riesgos para la seguridad que supone hoy en día las criptomonedas tiene naturaleza eminentemente económica y proviene principalmente de la falta de regulación. Esta regulación, o bien no está completa o bien no resulta de fácil aplicación ante tecnologías distribuidas que carecen de nacionalidad y responsables.

En el caso de los países más desarrollados, donde el uso de medios de pago electrónicos está más generalizado, la implantación de una moneda digital frente a la alternativa tangible apenas supone una diferencia para la gran mayoría de usuarios. En el caso de eliminar la moneda tangible, el impacto sobre la actividad sería poco perceptible, aunque

las actividades ilícitas que hacían uso de pagos mediante efectivo se verán abocadas a modificar sus prácticas.

En sociedades menos desarrolladas, la implantación de monedas digitales supone un doble reto ante la necesidad de generar la confianza necesaria entre la población y conseguir proporcionar los medios tecnológicos, infraestructuras y dispositivos, así como la formación necesaria, para que ningún segmento de la población quede excluido de la revolución digital de los pagos.

La digitalización de los pagos es una herramienta que puede contribuir a la reducción de la corrupción y el fraude por cuanto toda transacción deja un rastro. Sin embargo, esta ventaja a los efectos de la lucha contra el delito se consigue a expensas de la pérdida del anonimato que se consigue con el uso de efectivo y, a más, puede suponer una violación de la intimidad de los ciudadanos. En ámbitos represivos puede constituir una importante herramienta de control de la población y proporcionar a los gobernantes o a las empresas información.

Mientras que en el área de la delincuencia sí están identificadas numerosas actividades que se benefician de las características de las monedas digitales, también es cierto que las capacidades que los Estados están desarrollando para analizar la información está decantando el enfrentamiento hacia el lado de las fuerzas del orden.

Por el contrario, dos son los informes que concluyen que el uso de las criptomonedas para la financiación del terrorismo hoy en día es testimonial porque no proporcionan las características necesarias para que estos grupos las puedan utilizar de forma segura para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, la alarma generada alrededor de las criptomonedas a este respecto se puede considerar injustificada en tanto en cuanto la tecnología de las criptomonedas no desarrolle las funcionalidades de las que actualmente carece.

*David Ramírez Morán**
Analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

35/2021 octubre de 2021

María Luisa Pastor Gómez

Las maras centroamericanas, un problema de casi tres décadas (reedición)

Las maras centroamericanas, un problema de casi tres décadas (reedición)

Resumen:

El fenómeno de las maras, que nació en California en los años 80 y se exportó a Centroamérica tras las deportaciones de EE UU. de los años 90, sigue vigente, particularmente en El Salvador, Honduras y Guatemala, sin que ninguno de los planes puestos en marcha para su erradicación haya dado resultado. El alto grado de violencia y las elevadas tasas de homicidios son los causantes de muchos de los desplazamientos forzados que los ciudadanos tienen que realizar huyendo de las maras, por lo que urge que los Estados incrementen la seguridad y desarrollen planes de reinserción para los pandilleros que deciden abandonar la vida delictiva.

Palabras clave:

Maras, Triángulo Norte, EE. UU., El Salvador, violencia, homicidios.

*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 Central American gangs, a problem of almost three decades

Abstract:

The gangs that born in California (USA) in the 80s and grew up in Central America after the US deportations of the 90s are still in force, particularly in El Salvador, Honduras and Guatemala, in spite of the official plans implemented for its eradication. The high degree of violence and homicide rates are at the back of many of the forced displacements that citizens must make running away from the gangs. Therefore, it is urgent that the states increase security and develop reintegration plans for gang members that wish to give up the criminal life.

Keywords:

Gangs, North Triangle, USA, El Salvador, violence, homicides.

«Uno de niño hace cosas que no tiene que hacer,
pero cuando se hace adulto y tiene hijos,
la mente madura y eso que hiciste ya no querés hacerlo.
Todo ser humano tiene derecho a cambiar,
no toda la vida va a andar haciendo cosas ilícitas»[1].

Introducción

En las últimas décadas, la historia de Centroamérica ha estado marcada por la violencia, llegando a alcanzar una de las tasas de homicidio y criminalidad más altas del mundo. Según el último informe sobre homicidios publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)[2], en América, con solo el 13 % de la población mundial, se registró el 42 % de todas las víctimas del mundo.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que cuando en un país la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes es mayor de 10 personas se vive una verdadera epidemia de homicidios. A excepción de Costa Rica y Nicaragua, el resto de las naciones centroamericanas vive tal epidemia debido a que sobrepasan con creces ese rango, particularmente las tres del denominado Triángulo Norte —El Salvador, Honduras y Guatemala—, siendo especialmente altas las tasas de El Salvador, de 62,1 por cada 100.000 en 2017, aunque en los últimos meses ha descendido a 30, seguido de Honduras, de 41,7[3].

Estos países han pasado de la violencia política de la época de las guerras civiles en los años 80, a la violencia de la posguerra, ahora de carácter social, marcada por el surgimiento de nuevos y peligrosos actores, como son las pandillas o maras[4] y el crimen organizado. Se trata de delincuentes y criminales cuyos fines no son ideológicos y/o políticos, sino particulares o grupales, sobre todo económicos, en el caso del crimen organizado, e identitarios y sociales en el caso de las pandillas o maras. Esta nueva delincuencia se ha ido extendiendo como un cáncer por toda esta área hasta convertirla en una de las zonas más inseguras del mundo y constituye la raíz de los múltiples

[1] Palabras del portavoz de una mara durante una entrevista al periódico digital *El Faro*.

[2] UNODC *Global Study on Homicide 2019*. Disponible en: https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html

[3] Ibídem.

[4] El nombre de *mara* procede de *marabunta*, término que a raíz de la película *Cuando ruge la marabunta* pasó a formar parte del argot juvenil de los salvadoreños en California, por lo que se volvió un símbolo importante de identidad.

desplazamientos tanto internos —71.500 en El Salvador entre 2006 y 2016, y 174.000 en Honduras entre 2004 y 2014— como externos que se han producido en la última década, por parte de una población cuya única salida en muchos casos es la huida.

La violencia afecta indiscutiblemente a los tres países del Triángulo Norte, aunque no todos sufren los mismos problemas por igual, sino que existen matices. Guatemala tiene «una economía creciente y el país se encuentra menos afectado por el fenómeno de las maras, aunque tiene más crimen organizado, su Estado es más débil, existe más corrupción entre la clase política y los militares y policías están más penetrados por el crimen. Honduras se encuentra severamente afectada tanto por las maras como por el crimen organizado y tiene penetración criminal en policías y militares. El Salvador tiene menos problema político y hay poca penetración criminal en las instituciones de seguridad, pero a cambio, es el país donde se encuentra el problema más grave de maras y el que tiene más difícil el desarrollo de su economía»[5].

En ese sentido, el contenido de este artículo estará más centrado en la problemática que afecta a El Salvador, aunque prácticamente todo lo que se expone sobre las pandillas de este país es aplicable a Honduras y Guatemala, tanto en su origen como en su posterior evolución. Pero veamos cómo surgió y se propagó este fenómeno.

Conociendo a las maras

El origen

En Centroamérica existían pandillas callejeras antes de las guerras civiles, pero el fenómeno de las maras tal y como se entiende en nuestros días nació en los años 80 en Los Ángeles (EE. UU.), ciudad por entonces conocida como la meca de las pandillas que se convirtió en el destino preferido de muchas familias del Triángulo Norte que huían de la guerra y de las amenazas de grupos paramilitares. Aunque los conflictos civiles de Centroamérica cesaron de manera formal tras la firma de los acuerdos de paz de los años 90, la incertidumbre política y económica continuó azotando la región, al igual que la migración hacia el norte, a donde muchos individuos siguieron llegando de forma ilegal.

[5] Villalobos, J. (1 agosto 2019). Los muros del Triángulo Norte. *Revista NEXOS*. Disponible en: https://www.nexos.com.mx/?p=43589

Entre 1980 y 1990, la población inmigrante centroamericana en los Estados Unidos se triplicó y, en ese contexto migratorio, sus hijos sufrieron exclusión social e incluso violencia étnica. Para defenderse, esa diáspora se unió primero a las pandillas chicanas, de las que extrajeron muchos conocimientos; y posteriormente formó sus propias agrupaciones en Los Ángeles, siendo las más relevantes la Mara Salvatrucha (MS13) y la pandilla Barrio-18 (la 18th Street Gang), en referencia a la calle donde nació.

En los años 90 del siglo pasado, EE. UU. comenzó a percibir a los inmigrantes como potenciales amenazas para la seguridad nacional y puso en marcha una política de deportaciones masivas. En 1996, se promulgó la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad de los Inmigrantes de 1996 (IIRIRA, por sus siglas en inglés), que contribuyó de modo notable a la criminalización de los inmigrantes y a incrementar el número de expulsiones con la introducción de diversos mecanismos legales. Como resultado, se calcula que EE. UU. deportó entre 1998 y 2005 a los países del Triángulo Norte alrededor de 46.000 pandilleros, a los cuales se les sumaron unos 200.000 deportados comunes[6].

Los retornados reprodujeron en El Salvador, Guatemala y Honduras el modo de actuación que habían aprendido en las peligrosas calles y en los centros de reclusión de Los Ángeles. Rápidamente se les sumaron otros jóvenes en los países receptores, que ya estaban asociados a pandillas callejeras, y se produjo una hibridación de las pandillas ya existentes como la mara Mao Mao, Chancleta, Gallo o Morazán, en el caso concreto de El Salvador, con los rasgos que aportaron las maras de corte californiano, todo ello posibilitado por el legado de violencia que habían dejado las guerras.

Las deportaciones tuvieron lugar en un momento de especial debilidad de los pequeños Estados del istmo centroamericano, por entonces se encontraban en proceso de transformación para adaptarse a la nueva realidad de la posguerra y cumplir con los acuerdos de paz. Estos últimos exigían, entre otras medidas, la democratización de las instituciones y la creación de una nueva policía civil que se estaba gestando y que todavía no había tenido tiempo de entrar en efectividad. Esta situación creó un vacío de autoridad que fue hábilmente utilizado por los pandilleros retornados, quienes se

[6] Izcara Palacios, S. P. y Andrade Rubio, K. L. (Mexicali ene./jun. 2015). Causas e impactos de la deportación de migrantes centroamericanos de Estados Unidos a México. *Estudios fronterizos*. Vol. 16, n.º 31. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612015000100010

transformaron en un fenómeno tribal masivo de carácter antropológico que poco a poco se fue extendiendo por todo el Triángulo Norte y que, desde entonces, mantiene subyugada y atemorizada a una gran parte de la población. Como señala Óscar Martínez sobre la MS13 en el prólogo del libro del antropólogo Martínez D'aubuisson[7], «la Mara Salvatrucha es la historia del fracaso de unos países que no supieron qué hacer con unos muchachos que no sabían qué hacer con sus vidas».

El ingreso en las pandillas

El fenómeno de las maras es esencialmente urbano y prolifera sobre todo en barrios pobres y marginales, donde hay poca vigilancia y control del Estado. Las maras se nutren de jóvenes, en su mayoría varones, que proceden de familias desestructuradas o desarticuladas por la guerra, que abandonaron sus estudios antes de cumplir los 16 años y que huyen de su casa, sin ni siquiera completar el segundo ciclo en el sistema escolar. Siete de cada diez proceden de hogares con ingresos mensuales inferiores a los 250 dólares. Para estos chicos, sobre todo para los más jóvenes, las pandillas se convierten en un espacio alternativo de socialización y solidaridad en medio de un entorno adverso y hostil que con el tiempo se ha ido haciendo más violento, hasta alcanzar un perfil criminal.

Los jóvenes aspirantes acceden a la pandilla después de tener que soportar algunas pruebas duras como fuertes agresiones a modo de ritual de ingreso. Una vez dentro, los nuevos miembros aceptan toda una serie de rígidas normas y valores, y se ven obligados a desarrollar fuertes lazos de pertenencia, unión, lealtad y solidaridad con la nueva «familia», los cuales debilitan el vínculo con la propia familia y con la sociedad. El ingreso a la pandilla es en principio un proceso irreversible, porque los cabecillas no permiten el abandono, a menos que se haga a través de la inserción en alguna iglesia evangélica, como se verá más adelante.

Existen múltiples razones para solicitar el ingreso en una mara. Muchas giran en torno a la excitación, sobre todo de los más jóvenes, de pertenecer a una pandilla, por el entusiasmo de «vacilar» con sus compañeros y, sobre todo, desarrollar la autoestima y adquirir reconocimiento en la comunidad. También los hay que ingresan para protegerse

[7] Martínez D'aubuisson, J. J. (2017). *Ver, oír y callar. Un año con la mara Salvatrucha 13*. España, Ed. Pepitas de calabaza.

de enemigos, para vengar la muerte de un amigo cercano o como una forma de obtener recursos económicos, drogas o mujeres. Algunos, los menos, afirman haberse integrado en la organización porque fueron forzados a hacerlo. Por lo que respecta a las mujeres, estas se suelen unir un poco más tarde, a los 18 años, muchas veces por huir de problemas familiares y en un 12,3 % de los casos porque les obligaron a entrar en a la pandilla[8].

Una de las cargas más comunes de los jóvenes es la paternidad temprana. El 40 % se convierten en padres antes de terminar la escuela o antes de los 18 años, lo que a su vez reduce las posibilidades de encontrar un empleo estable. La necesidad de recursos para mantener a la familia se convierte en un problema urgente, lo que unido a la falta de oportunidades profesionales puede empujarlos a unirse a la pandilla para sacar adelante a sus familias.

Dentro de la pandilla, los miembros van ascendiendo por una escala organizacional a medida que van cometiendo homicidios y ganándose el respeto en la banda. Cuando los miembros son menores de edad son muy activos, pero ya entre los 26 y los 35 años, los mareros tienden a ver menos beneficios en la pertenencia a una mara. Por el contrario, los porcentajes de encuestados que quieren abandonar esa vida —lo que se denomina estar en proceso de *calmarse*—aumentan significativamente a medida que la persona crece, forma una familia propia y se enfrenta a las dificultades causadas por la violencia entre pandillas, la persecución de las fuerzas policiales y los años de cárcel.

La lógica de las maras y la importancia del «otro»

En la etapa de Los Ángeles, los miembros de la Mara Salvatrucha estuvieron unidos con los de Barrio-18, una antigua pandilla que los apadrinó y durante un tiempo funcionaron como estructuras hermanas, lo que permitió a las clicas[9] de la MS13 «crecer y

[8] Cruz, J. M. *et al*. (2017).La nueva cara de las pandillas callejeras: El fenómeno de las pandillas en El Salvador. EE. UU., Universidad Internacional de la Florida.

[9] La célula más básica de una mara es la *clica* en el caso de la MS13 o tribu para Barrio 18. Las clicas son semiautónomas y no están necesariamente atadas a una estructura formal, lo que les otorga cierto nivel de independencia en sus actuaciones. Varias clicas pueden constituir lo que la MS13 llama un *programa* y Barrio 18 denomina *cancha*. Los programas responden a un consejo directivo denominado *ranfla* o *mesa*. Estos consejos están conformados por los miembros más experimentados y respetados de las pandillas, y la mayoría se encuentran encarcelados. En la parte superior de la jerarquía se encuentran los *palabreros*, líderes de programas o de la ranfla nacional, que trabajan desde las prisiones o fuera de ellas y son

apoderarse de territorios importantes bajo la sombra de sus mentores. Así surgieron, entre otras, las clicas Normandie Locos Salvatrucha y la Hollywood Locos Salvatrucha, las cuales pusieron sus símbolos en las paredes de los barrios y, a fuerza de machete, balas y barbarie volvieron su nombre temido y respetado»[10].

Pero la alianza de la MS13 con Barrio-18 se rompió en 1988, a raíz de una pelea en una noche de fiesta pandillera en King Boulevard y desde ese día la guerra —*la causa* en el argot pandillero— entre «los chicos de las letras» y «los chicos de los números» se volvió incontenible, hasta llegar a un odio exacerbado que ha traspasado las fronteras de Mesoamérica y se ha convertido en alimento principal y razón de ser y actuar de estos grupos. «Para estos jóvenes el honor está en la barbarie, la valentía en el sacrificio y solo "la causa" hace que la vida merezca la pena»[11].

Los pandilleros se sumergen en una guerra feroz entre bandas rivales, en una interminable espiral de venganza y ajustes de cuentas, o en blanco de una fuerte represión por parte de la policía —la tercera pata de esta ecuación—, de la propia pandilla, o incluso de nuevas facciones, como ha ocurrido por ejemplo en Barrio-18, que desde hace ya un tiempo se encuentra dividida en dos agrupaciones rivales: Barrio-18 Revolucionarios y Barrio-18 Sureños.



Figura 1. Ver, oír y callar. Fuente: Comisión Española Ayuda al Refugiado (CEAR), https://www.maraslaserie.com/

responsables de coordinar todas las actividades delictivas, de las cuales la extorsión es una de las más importantes.

[10] Martínez D`Aubuisson, *op. cit*, p. 19.

[11] Ibídem, pp. 63-64.

Dentro de esta lógica de guerra, cada acción de la MS13 provoca una reacción en Barrio-18 y viceversa. Se trata de una especie de juego en el que se ponen en marcha acciones o retos de bravura que consisten en golpear al contrario y esperar la respuesta. Cada golpe trae consigo su revés, cada vez más fuerte. La guerra de pandillas es una lucha a muerte, un juego macabro, pero un juego, que consiste en matarse mutuamente —una vez tú, una vez yo— y del que depende el estatus y la vida del pandillero. Como en el ajedrez, cada pieza movida implica una jugada en respuesta, si no todo pierde sentido[12]. Dependiendo del número de homicidios que cometa un pandillero y de la barbarie que se aplique, así como de la importancia que hubiera tenido el contrario en el otro grupo, así será el grado de respeto que obtenga el pandillero dentro de su propia mara[13].

El modus vivendi *de los pandilleros*

Las pandillas son grupos que elaboran sus propias normas y criterios de membresía y tienen una lógica territorial obsesiva. El marco territorial —normalmente un barrio marginal o una colina— es el lugar donde desarrollan sus actividades y creen que es de su propiedad. Los mareros luchan por mantener el control de su espacio físico y lo defienden a ultranza; incluso imponen restricciones de tránsito a sus habitantes, a menudo en función de la limitación territorial que tengan establecida con la pandilla contraria. Las maras se hacen con el apoyo local de miembros de las familias de pandilleros y de *halcones*, una especie de espías que son sus ojos y sus oídos en los barrios y les proporcionan toda la información.

Las maras se han establecido en el territorio como un poder alternativo al Estado que exige *tributación*. Desde allí, llevan a cabo el tráfico de drogas o narcomenudeo y la extorsión a pequeños negocios y a residentes de las zonas en las que tienen influencia. A estos les cobran la *renta* o *piso*. La extorsión también se aplica a los transportistas, a los vendedores ambulantes, a quienes reciben remesas de familiares en el exterior o ingresos por un trabajo o cuando la mara percibe deslealtad en una persona. Las pandillas imponen a la población códigos tácitos de conducta y, si los habitantes del barrio no los cumplen, sufren violencia. Si la víctima no accede a la extorsión o se retrasa en el pago, entonces viene el secuestro de algún miembro de la familia como mecanismo

[12] Ibídem, p. 109.

[13] Ibídem.

de presión, o la muerte. Negarse a colaborar también es muerte, así como cruzar accidentalmente el territorio de una pandilla[14].

Los mareros imponen las reglas en las colonias. Las personas pueden ver y escuchar, pero jamás hablar o denunciar lo que pasa bajo el peligro de ser torturados o, en el peor de los casos, asesinados. De noche, para entrar a los barrios, los vehículos deben apagar las luces y, si no lo hacen, les pueden disparar. Si alguna persona quiere movilizarse entre comunidades, debe solicitar un permiso y pagar 5 dólares por ello. A todo el mundo se les pide el documento de identidad e incluso se les imponen normas en la vestimenta. Llevar por ejemplo en un barrio dominado por MS13 una camiseta con el número 18 o al contrario, puede ser causa de muerte.

Con el transcurso de los años, las maras han entrado en el negocio del tráfico y venta de drogas, actuando muchas veces como un aparato de seguridad local para los pequeños cárteles de la droga, y han adquirido patrones de comportamiento más violentos. De ese modo, al dinero obtenido de las extorsiones, con tarifas que van desde los 100 hasta los 5.000 dólares mensuales, se suman las ganancias de la venta de estupefacientes al por menor o el narcomenudeo, así como las derivadas de encargos de sicariato o del cobro a las prostitutas.

Con el tiempo, los cabecillas de las pandillas han hecho un capital. Así quedó evidenciado en la Operación Jaque, en junio de 2016, cuando fueron capturados 77 pandilleros de la MS13, incautados 25 autobuses, 54 vehículos y confiscadas más de 20 propiedades en manos de testaferros. También los pandilleros poseen negocios legales que han logrado construir para lavar el dinero de procedencia ilícita, réditos con los que han ido comprando moteles, bares, restaurantes y talleres, como señaló el que fuera hasta hace pocos meses director de la Policía Nacional Civil (PNC) salvadoreña, Howard Cotto.

Abandonar la pandilla

Como ya se ha expresado anteriormente, salirse de una pandilla es un proceso difícil. Sin permiso es muerte segura y conseguir la anuencia de los líderes conlleva una dura y larga negociación. Cuando un miembro está en proceso de *calmarse*, deja de participar

[14] Villalobos, art. cit.

en la vida de la pandilla y en las actividades de la organización de una manera progresiva, pero siguen siendo considerados miembros. Esta es la manera aceptada de abandonar, pero la progresión hacia el desistimiento del grupo tiene que ser constantemente negociada con el poder de la pandilla[15].

Muchos casos de abandono se producen bajo el camino de la conversión religiosa y de la integración a una iglesia Evangélica, experiencia que proporciona un espacio de protección que permite a los aspirantes desertores restablecer vínculos con la comunidad, construir sus familias y buscar oportunidades educativas y laborales sin el acoso de la pandilla. Sin embargo, este camino tampoco es sencillo, ya que los pandilleros dispuestos a dejar la pandilla son vigilados muy de cerca por la mara, que ejerce un control incesante para comprobar que el compromiso del expandillero con la fe religiosa que abraza y con los valores asociados a una vida piadosa son absolutos[16].

Otros desafíos a la hora de abandonar una mara incluyen la carencia total de habilidades para trabajar en un puesto estable, la falta de oportunidades para la formación, la amenaza constante de antiguos rivales de pandillas, el hostigamiento de la policía y de las fuerzas de seguridad, y la discriminación social por sus actos pasados y su apariencia[17], ya que uno de los rasgos más visibles de los mareros hasta ahora eran los tatuajes, casi imposibles de borrar, si bien esa tendencia ha cambiado y, en la actualidad, prefieren no llevarlos con el fin de pasar más desapercibidos.

Consecuencias de la violencia

Más allá de la pérdida de vidas humanas, la actuación delictiva que afecta a la región tiene consecuencias devastadoras para la legitimidad de las instituciones, las economías nacionales y la cohesión social. La violencia frena el desarrollo de sus sociedades, en tanto que reduce la esperanza de vida, destruye su capital productivo y pone en riesgo la estabilidad macroeconómica. Los estudios sobre el impacto socioeconómico de la

[15] Cruz, art. cit.

[16] Ibídem.

[17] Ibídem.

violencia son divergentes, pero todos coinciden en que la carga es muy elevada[18] y detrae importantes recursos de los Estados, al tiempo que asfixia a los particulares.

En Honduras, por ejemplo, las pequeñas empresas generan entre el 60 % y el 70 % del empleo y se estima que pagan doscientos millones de dólares anuales en extorsiones. Solo en Tegucigalpa se cerraron, en los años 2016 y 2017, 1.500 pequeñas tiendas que representaban el 30 % de estos negocios en la capital hondureña. En El Salvador, el 72 % de las pequeñas empresas es víctima de extorsiones, lo que reporta pérdidas diarias de 20 millones de dólares y centenares de trabajadores del sector del transporte público, uno de los sectores que ha sufrido más extorsiones, han sido asesinados. En Guatemala, las extorsiones han aumentado en un 72 % en los últimos cuatro años y las pequeñas empresas representan el 85 % del empleo[19].



Figura 2. Número de solicitudes de asilo de los países del Triángulo del Norte de Centroamérica al resto del mundo. Fuente: ACNUR. Mapa del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras, El Salvador).

[18] Alvarado, N. *et al.* (Noviembre 2018). Crimen y violencia, un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Crimen-y-violencia-Un-obstaculo-para-el-desarrollo-de-las-ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf

[19] Villalobos, art. cit.

Las respuestas de los distintos Gobiernos

Entre 2003 y 2019, los Gobiernos centroamericanos han puesto en marcha diversas estrategias para luchar contra la actuación de las pandillas, desde el desarrollo de los planes de *mano dura* y encarcelamientos masivos —los planes *mano dura* y *mano superdura* de 2003-2004 en El Salvador, o el plan Escoba en Guatemala— que fueron calificadas de fracaso por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a la apertura en El Salvador de un diálogo del Gobierno con las maras, lo que se denominó *la tregua*, la cual estuvo vigente de 2012 a 2014.

Con el *manodurismo*, el número de encarcelamientos creció, pero los homicidios se incrementaron, pasando de 2.172 en 2003 a 3.825 en 2005, lo que indica que no se lograron los objetivos perseguidos. Por lo que se refiere al diálogo salvadoreño, la iniciativa fracasó por varios motivos. Los pandilleros no interpretaron la tregua como una estrategia sofisticada para reducir las muertes, sino como una debilidad del Estado; esto provocó, no solo que no se amedrentaran, sino que se crecieran al comprobar el poder que tenían e incrementaran su capacidad de intimidación a la hora de consolidar el control territorial[20]. Además, la tregua les proporcionó a las dos grandes maras un tiempo extra de paz que utilizaron para reorganizarse internamente.

Finalizada la tregua, los homicidios crecieron de forma desmesurada. El año 2015 cerró con 6.657 homicidios, lo que supone una tasa de 103 asesinatos por cada 100.000 habitantes, en parte como respuesta a la drástica persecución que el Gobierno del presidente Sánchez Cerén (2014-2019), exguerrillero del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), inició a su llegada al poder contra estos grupos. Un triste récord que convirtió a este país —sin guerra— en el más violento del mundo, según fuentes de UNODC.

Sánchez Cerén les declaró nuevamente la guerra a las pandillas; puso en marcha el Plan Salvador Seguro y una serie de «medidas extraordinarias» para perseguir a las pandillas y ordenó el retorno al penal de máxima seguridad de Zacatecoluca de los líderes pandilleros que habían sido trasladados a cárceles con menor nivel de seguridad durante

[20] Farah, D. (28 enero 2016). Pandillas de Centroamérica, más peligrosas que nunca. *Insight Crime*. Disponible en: http://es.insightcrime.org/analisis/pandillas-centroamerica-mas-peligrosas-nunca

la tregua[21]. El plan comprendía la creación de un batallón de élite antipandillas dentro de la policía; y tres batallones de reacción inmediata en el ejército de apoyo a la PNC.

Según cifras UNODC, en 2017, solo había cuatro países del mundo con tasas de homicidios superiores a 40 por cada 100.000 habitantes, todos en América: El Salvador (62,1), Venezuela (57), Jamaica (57) y Honduras (41,7). En 2019, sin embargo, la situación ha mejorado en El Salvador, reduciéndose esa tasa a 30 aproximadamente y, en cambio, ha sido México el que se ha colocado a la cabeza, tras el auge que ha experimentado en los últimos dos años llegando, según informaciones recientes, a una tasa de homicidios de 85,4 por cada 100.000 habitantes.

La nueva Administración salvadoreña de Nayib Bukele, que tomó posesión en junio de 2019, puso en marcha un nuevo plan —el Plan de Control Territorial— destinado a recuperar los territorios controlados por las pandillas y cortar sus fuentes de financiación. De momento, el nuevo plan se ha materializado en mayor presencia de las fuerzas de seguridad y militares, así como traslados de presos, con el fin de cortar las comunicaciones de los penales hacia el exterior e impedir que sigan liderando las actividades criminales desde las cárceles, así como desmantelar la organización que con el tiempo han ido tejiendo los pandilleros en el interior de las cárceles.

Consideraciones finales

Ante la situación que viven los países del Triángulo Norte, no es extraño que sus habitantes se vean en la necesidad de abandonarlos y buscar refugio en otros lugares. Según una encuesta de la Universidad Centroamericana de El Salvador, el 63,8 % de los salvadoreños desearía irse del país, y una encuesta de la Red Jesuita también de 2019 en Honduras dice lo mismo del 42 % de los hondureños[22].

[21] Aguilar, J. (Enero 2019). Las políticas de seguridad pública en El Salvador. 203-2018. El Salvador, Ed. BÖLL. P. 57. Disponible en: https://sv.boell.org/sites/default/files/las_politicas_de_seguridad_publica_en_el_salvador_2003-2018.pdf

[22] Aguilar, art. cit.

Aunque la mayor parte de los migrantes lo hace en primer lugar por motivos económicos y/o de falta de empleo, el crimen y la violencia se identifican como la segunda causa migratoria en el 41 % de los casos, particularmente en El Salvador (48 %) y Honduras (43 %) y menos en Guatemala, donde priman las razones económicas, por lo que los Gobiernos tendrán que adoptar medidas para proteger a la población.

El presidente Bukele, por ejemplo, ha solicitado en los últimos meses al Congreso 91 millones de dólares para proyectos sociales, que ejecutará la dirección de la Unidad de Reconstrucción de Tejido Social en comunidades con presencia de pandillas. Asimismo, en El Salvador se ha aprobado recientemente una ley de ayuda a las personas internamente desplazadas como consecuencia de la violencia, un texto que se ha redactado con el apoyo técnico de ACNUR y establece mecanismos para que los afectados reclamen propiedades que tuvieron que abandonar en su huida[23]. En Honduras, donde se estima que 247.000 personas han sido desplazadas por la violencia dentro de su propio país, el Legislativo está considerando la aprobación de una legislación similar[24].

Finalmente, y puesto que está visto que hay pandilleros que quisieran dejar las maras, pero no ven otro futuro posible, sería conveniente apoyar proyectos para la reinserción como el que ha llevado a cabo la empresa *League Collegiate*. Esta compañía no solo no discrimina a los empleados por sus tatuajes o su historial criminal y les proporciona empleo, sino que les ofrece oportunidades educativas y ayuda con los problemas que les pudieran surgir.

*María Luisa Pastor Gómez**
Analista del IEEE

[23] Díaz, D. Una nueva ley ayudará a los desplazados internos de El Salvador. *New UN*. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2020/01/1467771

[24] Ibídem.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

36/2021 octubre de 2021



Pedro Sánchez Herráez

¡Flujo de recursos a escala global!... ¿y si hay un bloqueo?

¡Flujo de recursos a escala global!... ¿y si hay un bloqueo?

Resumen:

Una de las consecuencias de la globalización es la creación de largas y complejas cadenas de valor, en las cuales, y atendiendo a un criterio estrictamente económico, se realizan las diferentes etapas del proceso productivo allí donde el coste es menor, al margen de la distancia existente entre dichos puntos y los consumidores finales. Y ello implica un ingente flujo mundial de recursos y mercancías, especialmente por vía marítima.

Dado que este hecho contribuye al incremento de la interdependencia global, es visto, desde determinadas ópticas, como un medio que contribuye a la seguridad mundial. Pero también incrementa la vulnerabilidad de las naciones, pues esos flujos de recursos atraviesan cuellos de botella que los hacen tremendamente vulnerables, y, caso de un bloqueo de estos, las consecuencias serían demoledoras para las naciones más dependientes de dichas cadenas.

Un somero análisis de los cuellos de botella físicos de las cadenas de suministro globales, unos ejemplos —del pasado y del presente— de lo que supone el bloqueo del flujo habitual de recursos y una reflexión final conforman el presente análisis.

Palabras clave:

Globalización, transporte marítimo, *choke points*, corredores terrestres, recursos, reservas, cadenas de suministro (valor) globales, seguridad.

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.

Flow of resources on a global scale!... what if there is a blockage?

Abstract:

One of the consequences of globalization is the creation of long and complex value chains, in which, and according to strictly economic criteria, the different stages of the production process are carried out where the cost is lower, regardless of the distance existing between these points and the final consumers. And this implies a huge global flow of resources and goods, especially by sea.

Given that this fact contributes to the increase in global interdependence, it is seen, from certain perspectives, as a means that contributes to world security. But it also increases the vulnerability of nations, since these resource flows go through bottlenecks that make them are tremendously vulnerable, and, if they are blocked, the consequences would be devastating for the nation's most dependent on these chains.

A brief analysis of the physical bottlenecks of global supply chains, some examples — past and present— of what the blocking of the usual flow of resources entails and, a final reflection make up this analysis.

Keywords:

Globalization, maritime transport, choke points, land corridors, resources, reserves, global supply (value) chains, safety & security.

¡Un mundo global e interconectado!

El crecimiento del fenómeno conocido como globalización, el aumento de los flujos de personas, bienes y recursos, ideas e información a velocidad creciente y a lo largo y ancho de todo el planeta constituye un hecho, una realidad tangible. Productos de todas partes del mundo se pueden encontrar en las estanterías de la mayor parte de los comercios, y los artículos manufacturados se elaboran, en muchos casos, con materias primas y materiales de múltiples procedencias.

Si bien estrictamente no constituye un fenómeno novedoso, pues los grandes imperios siempre han materializado y mantenido interconexiones a escala global, es en el siglo XX cuando a partir del desarrollo exponencial de las tecnologías de comunicación –-que abarata los costes de este servicio esencial para poder actuar a escala planetaria a unos mínimos asumibles casi por cualquier entidad— y del empleo del contenedor metálico —medio que permitió minorar en una gran proporción los costes de transporte, carga y descarga de bienes y materiales[1]— que la globalización adquiere la forma que conocemos hoy día, incrementándose, de esta manera, la intensidad y la velocidad de dichos flujos.

Estas nuevas capacidades indujeron la generación de una «nueva ola de globalización»[2] a finales de los años ochenta del siglo pasado; el abaratamiento de costes, especialmente del tráfico marítimo, así como la facilidad para el movimiento de capital e inversión exterior propició que muchas industrias se deslocalizaran, marcharan a lugares del planeta donde la mano de obra era mucho más barata, motivando que gran parte de ellas se instalaran en Asia-Pacífico, y convirtiéndose China, de esta manera, en la «fábrica del mundo».

Consecuentemente, no solo se produce una gran pérdida de tejido industrial en países que, hasta el momento, abanderaban la fabricación a escala planetaria, pasando de ser productores y exportadores a simples compradores, sino que también el flujo de materias primas (materiales y productos energéticos) hacia Asia y el retorno de productos

[1] Levinson, M. (2006). The box: How the shipping container made the world smaller and the economy bigger. *Princeton University Press*. Nueva Yersey. 2006 (existe una segunda edición con un nuevo capítulo publicada en 2016).

[2] Los diferentes analistas no siempre señalan exactamente hitos y momentos de esas diferentes «olas de globalización», en las que, compartiendo la creciente interconexión a escala global, se marcan diferencias entre, y como ejemplo, los bienes y servicios que lo hacen de manera prioritaria. En este sentido Levinson, Marc. (2020). Outside the box. How globalization changed from moving stuff to spreading ideas. *Princeton University Press*. Nueva Jersey.

elaborados desde ese continente tuvo como consecuencia la creación de unas largas y complejas cadenas de valor y a una escala global.

¡¿Largas cadenas globales de valor?!

Fruto de lo anteriormente expuesto, la fabricación de cualquier producto se divide en diferentes etapas independientes, que se ejecutan atendiendo exclusivamente a criterios económicos, etapas que se realizan allí donde el coste es menor, al margen de la distancia geográfica que medie entre los centros donde tengan lugar las mismas. Y pese a las circunstancias habidas —crisis económica del 2008, minoración de la brecha salarial entre Asia y Europa, etc.—, en la actualidad, el 50 % del comercio mundial tiene relación directa con las grandes cadenas de valor, así como resulta muy complejo encontrar productos industriales realizados en su totalidad en un mismo territorio[3].

Esta situación genera una poderosa dependencia, en un amplísimo abanico de productos, respecto de Asia-Pacífico y de la «fábrica del mundo», así como de la imprescindibilidad de que se mantengan abiertas las grandes vías de transporte del planeta, hechos que en ocasiones han llevado a la aparición de ciertas voces disonantes con esta situación y a la solicitud de un cierto replanteamiento de esas largas cadenas de valor, especialmente para bienes y recursos estratégicos —aquellos que por su necesidad imperiosa y alto valor o dificultad de sustitución resultan casi irreemplazables—, aunque ciertamente, el sistema funciona en condiciones de normalidad con eficiencia.

Pero han sido varios los momentos recientes en los que ese modelo se ha tensionado, dando, quizá, avisos a este respecto: desde el estallido de la guerra comercial entre Estados Unidos y China en 2018, que generó tensiones, alzas de precios y carestías puntuales de ciertos artículos a, y sobre todo, durante los primeros momentos de la pandemia de la COVID-19, donde se puso brutalmente de manifiesto la extrema dependencia de gran parte del planeta respecto de la producción en lugares remotos de artículos de primera necesidad, artículos, en algunos casos, de fabricación sencilla, pero cuya producción se había «externalizado» o «deslocalizado» atendiendo a un criterio

[3] Gandoy, R. (10 de julio de 2020). Cadenas globales de valor y COVID-19. *Asociación Libre de Economía*. Disponible en: https://alde.es/blog/cadenas-globales-de-valor-y-covid-19/ Nota: Todos los vínculos de internet del presente documento se encuentran activos a fecha de 22 de septiembre de 2021.

exclusivamente económico, dejando de estar disponibles los mismos en muchos países del planeta pese a su imperiosa necesidad.

De esta manera, ante una crisis real, frente a una situación en la que se requerían determinados bienes, como es el caso de esta pandemia, se puso de manifiesto la escasez de ciertos abastecimientos, la falta de reservas de materiales esenciales, la ausencia de capacidad de producción de recursos cuasi críticos… Así, artículos como el paracetamol y las mascarillas, fabricados fundamentalmente en Asia, se convirtieron en objetos de deseo y, en muchos casos, en motivo de un grado de disputa tal que se llegó a acuñar el término «diplomacia de las mascarillas»[4]; y solo algunas naciones, como Finlandia, que poseía reservas acumuladas desde tiempos de la Guerra Fría[5], no tuvo problemas con ciertos artículos en esos momentos iniciales.

Ante estos hechos, se plantea la necesidad de atender en mayor grado a la seguridad y no solo al ahorro de costes, a la necesidad de contar con mayores inventarios (reservas)[6] de recursos y materiales que tienen importancia capital… e incluso se comienza a citar la necesidad de pasar de una *globalización* a una cierta *regionalización* que, entre otros aspectos, permitiera que las cadenas de valor fueran más cortas, y, por tanto, la producción estuviera «más cerca de casa». Y mientras que en determinados ámbitos se empieza a señalar que China emplea como arma las cadenas de valor[7], paulatinamente va creciendo la idea relativa a la necesidad de minoración de la dependencia en tan alto

[4] China lanza la «diplomacia de las mascarillas» para mejorar su imagen. *ABC*. 1 de abril de 2020. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-china-lanza-diplomacia-mascarillas-para-mejorar-imagen-202003290353_noticia.html

[5] Coronavirus: los almacenes secretos de la Guerra Fría por los que Finlandia no tiene escasez de mascarillas. *BBC.com*. 16 de abril de 2020. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52283271

[6] Tras las negativas experiencias sufridas por los Estados Unidos al respecto de la carencia de determinados materiales, ya en el año 1939 Washington emitió el Acta de Materiales Estratégicos. Disponible en: http://everything.explained.today/Strategic_and_Critical_Materials_Stock_Piling_Act_of_1939/ para crear reservas de estos; y estableció la Reserva Estratégica de Petróleo en 1975, con capacidad de almacenaje del consumo de un año del país. Y China lleva tiempo incrementando sus reservas de determinados recursos y materiales. A modo de simple ejemplo, se pueden consultar las siguientes informaciones: https://economictimes.indiatimes.com/strategic-commodity-reserves/articleshow/4311964.cms?from=mdr y https://finance.yahoo.com/news/china-stockpiles-chips-chip-making-210000407.html

[7] O'DEA, Christopher R. «How China weaponized the global supply chain», *The National Review*, 20 de junio de 2019. Disponible en: https://www.nationalreview.com/magazine/2019/07/08/how-china-weaponized-the-global-supply-chain/

grado de dichas largas cadenas, lo cual permitiría, además, contribuir, en el caso de la Unión Europea, a la ansiada «autonomía estratégica»[8].

En cualquier caso, los flujos globales continúan, y el espacio por el cual se transporta la mayor parte de los recursos y bienes, todos esos elementos que posibilitan la existencia de esas largas cadenas, es —habida cuenta, entre otros aspectos, de su mayor eficiencia económica— el mar.

La autopista del mundo… ¡llena de cuellos de botella!

El mar, el océano, las aguas que cubren la mayor parte del planeta, se configuran como un espacio capaz de unir entre sí a los puntos (costeros) de todo el mundo. Por el mar discurre cerca del 80 % del comercio global, por lo que, sin comercio marítimo, la economía sufriría un hundimiento a escala planetaria[9].

Pero, y pese a su inmensidad, a la sensación de aguas infinitas, el océano posee unos puntos de paso obligado, unos cuellos de botella denominados comúnmente por su acepción en inglés *choke points*, que constituyen unos espacios de gran vulnerabilidad y servidumbre para el tráfico marítimo; y por ende, para el comercio y la seguridad mundial. Si bien existen diferentes listados y clasificaciones, normalmente incluyen el canal de Panamá y el de Suez, los estrechos de Malaca, Ormuz, estrecho de Bab el-Mandeb y Gibraltar, los estrechos turcos y el cabo de Buena Esperanza, entre otros. Como simple ejemplo, el océano Pacífico, que ocupa la tercera parte de la superficie del planeta, solo se comunica con el océano Atlántico por tres puntos: por la ruta del norte (considerando que el Ártico está —o estaba— helado la mayor parte del año), por el canal de Suez (obra artificial y propiedad de un país) y por el extremo sur del continente americano, por el pasaje de Magallanes o el de Drake, donde la climatología, por otra parte, suele ser adversa.

[8] Por qué es importante la autonomía estratégica europea. *External Action Service*. European Union, 3 de diciembre de 2020. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_es/90260/
[9] Braw, E. (31 de marzo de 2021). Without shipping, the global economy sinks. *Foreign Policy*. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/03/31/suez-canal-ever-given-shipping-global-economy-sinks/

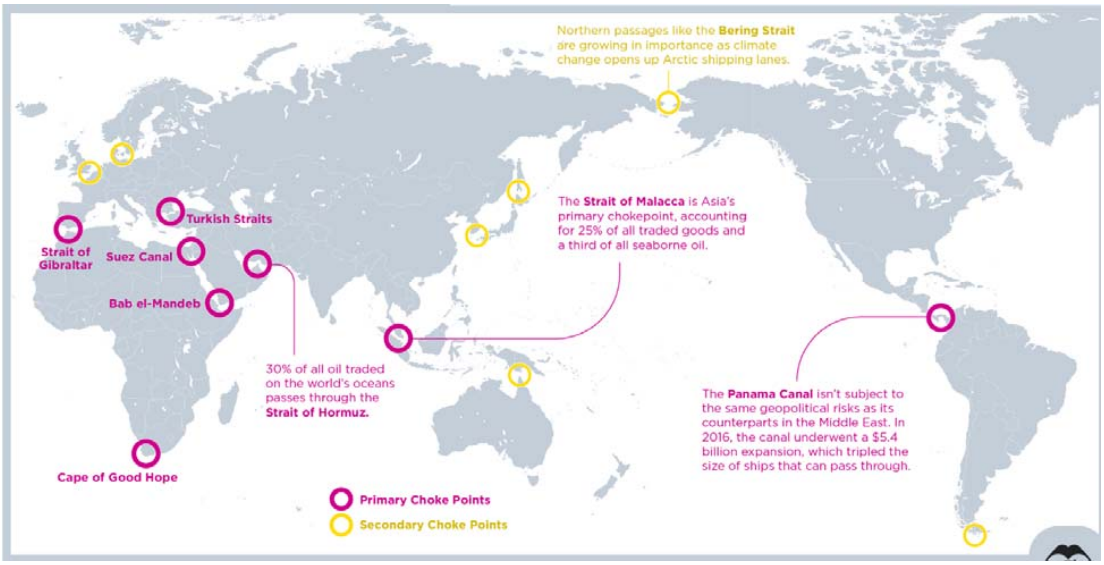


Figura 1. *Choke points* marítimos. Fuente: GIS. Disponible en: https://thegeopolity.com/wp-content/uploads/2021/03/maritime-choke-points.png

Como se puede apreciar en la imagen, esos cuellos de botella constituyen una poderosa servidumbre que se puede convertir en una seria amenaza, dado que son espacios muy aptos para bloquear físicamente, o incluso eliminar —por el incremento de costes que puede suponer emplear otras rutas alternativas que exijan singladuras mayores— la viabilidad de esas largas cadenas de valor.

Y ese riesgo elevado se produce por una multiplicidad de circunstancias; pese a los avances de la navegación, la climatología sigue siendo un factor a tener en cuenta, especialmente en los puntos más australes u, obviamente, en la ruta del Ártico, la Ruta del Norte. Pero, además de estas circunstancias intrínsecas, la existencia de puntos de paso obligado, muy estrechos en muchas ocasiones, no solo exponencializa la posibilidad de accidentes, sino que desde el punto de vista de la seguridad constituyen auténticos *agujeros negros* por la relativa facilidad de forzar su cierre. Y, dado que no hay alternativas sencillas ni baratas, estos *choke points* se conforman como centros neurálgicos del planeta. Y que una traducción aproximada de *choke point* sea «punto de estrangulamiento» visibiliza perfectamente esa realidad.

Por ello, y a lo largo de la historia, ha existido el afán por la construcción de canales que permitieran acortar sensiblemente las rutas marítimas y así acortar plazos y costes de navegación, además de crear alternativas a los *choke points* existentes.

Así, la idea de unir por medio de una vía acuática artificial el Atlántico y Pacífico a través de Centroamérica ya estaba presente en el antiguo Imperio español, hace siglos; tras varios proyectos, finalmente se acaba la construcción del canal de Panamá en el año 1914. Y en relación al impacto global de esta obra, además del hecho de que cerca del 6 % del tráfico marítimo mundial discurra por sus aguas, el que haya un tipo de buques específicamente diseñados para ser capaces de aprovechar al máximo el espacio de las cámaras de sus esclusas (serie denominada panamax), así como que la ampliación de la capacidad del canal —finalizada en 2016— haya inducido el diseño y construcción de una nueva serie de buques denominados neopanamax o postpanamax[10] —para aprovechar al máximo el tamaño de las nuevas esclusas, mayores que las anteriores— habla y muy a las claras de esa importancia global.

En otra parte del planeta, el canal de Suez permite, a través de Egipto, pasar del Mediterráneo al mar Rojo y de ahí al océano Índico, evitando bordear toda África. Desde su apertura en el año 1869, se ha constituido como objeto de deseo de diferentes imperios y potencias[11]; baste recordar el papel central que tuvo durante toda la Guerra Fría en el flanco sur de Europa[12], como el eje a través del cual llegaba la mayor parte de los hidrocarburos al continente europeo, o considerar que, en la actualidad, por sus vías y esclusas circulan, en ambas direcciones, más de 8.000 millones de euros diarios en mercancías[13].

Pero no solo los canales son puntos clave para el comercio y las cadenas de valor globales —por eso, precisamente, se construyeron—, sino que el resto de *choke points*, en mayor o menor medida, también lo son; sin ánimo de ser exhaustivos y de realizar un repaso de todos ellos, simplemente señalar que, en un mundo en el que el centro de gravedad del planeta se desplaza hacia Asia-Pacífico, el estrecho de Malaca[14], sito entre

[10] Como referencia, los buques de la serie panamax podían transportar un máximo de 4.400 contenedores, mientras la nueva serie postpanamax llega hasta los 12.000. Jassal, R. What is panamax vessels? *My Sea Time*. Disponible en: https://www.myseatime.com/discussion/what-is-panamax-vessel
[11] Un repaso de eventos relativos al canal puede consultarse en 9 fascinating facts about the Suez Canal. *History*.15 de abril de 2019. Disponible en: https://www.history.com/news/9-fascinating-facts-about-the-suez-canal
[12] Sánchez Herráez, P. *¡Rusia en el Mediterráneo!: ¿Guerra Fría 2.0?*. Documento de Análisis 31/2019. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 20 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA31_2019PEDSAN_Rusia.pdf
[13] Suez Blockage is holding up $9.6 bn of goods a day. *BBC News*. 28 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.bbc.com/news/business-56533250
[14] Datos y curiosidades sobre este estrecho como referencia inicial pueden consultarse en Estrecho de Malaca y su importancia estratégica. *Asiadonde.* 12 de agosto de 2020. Disponible en: https://asiadonde.com/estrecho-de-malaca/

Indonesia y Malasia y punto de paso del Pacífico al Índico, se configura como uno de los puntos de mayor sensibilidad mundial. Por sus aguas, que en algunos puntos no superan los 2,8 km de anchura y los 25 m de profundidad, navegan cerca de 90.000 buques al año, tanto petroleros que abastecen las necesidades crecientes energéticas de China y de Asia como buques que portan el resto de materias primas para que la «fábrica del mundo» siga en producción; y, en sentido contrario, como un torrente igualmente inacabable, fluyen manufacturas para el resto del planeta.

A modo de recordatorio de cómo las dinámicas del planeta tienen impacto en las actividades humanas, el cambio climático está propiciando el deshielo del Ártico; y además de toda una serie efectos asociados —graves en la mayor parte de los casos— uno de ellos es la creciente posibilidad de navegar por el mismo, sin recurrir en exceso a rompehielos ni a otras medidas que hacían prohibitivo el empleo comercial de la Ruta del Norte.

El deshielo del Ártico y el incremento asociado de la navegabilidad de sus aguas abre una nueva potencia vía de transporte marítimo, lo cual explica en gran medida —junto con las riquezas minerales, de hidrocarburos y pesqueras de la zona— la creciente disputa en torno a dicho mar. Y, con el deshielo del Ártico, Rusia —que posee la flota de rompehielos más grande del mundo— espera que dicha ruta se trasforme en un «mini canal de Suez», lo cual le otorgaría un poderoso grado de control sobre el comercio mundial, pues, pese a las disputas y reclamaciones existentes, de momento las rutas discurren esencialmente por sus aguas, y las infraestructuras y medios de apoyo precisos se encuentran en su suelo.

El primer buque de contenedores sin apoyos especiales que navegó a través de la ruta del Ártico lo hizo en agosto del año 2018[15] —si bien otros tipos de buques ya habían navegado por la misma con anterioridad, incluyendo buques de la empresa china COSCO[16]—. Por esta ruta, el tiempo de navegación entre China y Europa se reduce en un tercio, lo cual, si las condiciones de navegabilidad son adecuadas, supone un

[15] Maersk send first container ship through Arctic route. *Business Insurance*. 24 de agosto de 2018. Disponible en: https://www.businessinsurance.com/article/20180824/NEWS06/912323560/Maersk-sends-first-container-ship-through-Arctic-route

[16] No es casualidad que China, pese a que ninguna zona de su territorio se encuentra en la zona, se declarara como potencia ártica, o que haya emitido un documento de máximo nivel sobre su política hacia el Ártico. The State Council. The People´s Republic of China. «China's Artic Policy», 26 de enero de 2018. Disponible en: http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm

importante ahorro de costes y evita el paso por el estrecho de Malaca y por el canal de Suez.

El mar, por tanto, es la vía de alta capacidad de transporte del planeta, pese a las dificultades y los cuellos de botella existentes; pero, y dado que no todo el planeta es agua… ¿existen otras posibilidades para el transporte de mercancías?

Los senderos de la tierra… ¿y alguna alternativa?

Los corredores terrestres, los caminos de arena del mundo son los que son, pues, aunque en este tercer milenio en el cual la tecnología e incluso el mundo virtual ocupa un espacio creciente, la tiranía que en muchas ocasiones impone la geografía, la orografía e incluso el clima y los fenómenos atmosféricos, aunque parezcan algo del pasado y ajeno a la realidad actual, no es así. Y por eso los caminos del mundo son los que son.

Por ello, y desde hace milenios, personas y mercancías, culturas y guerras, emplean los mismos corredores terrestres; y basta reflexionar someramente sobre la península ibérica o la balcánica como puntos de paso entre continentes y las luchas por su dominio, recordar el impacto de la antigua ruta de la seda en el devenir de grandes partes del continente euroasiático, o en las pugnas de múltiples imperios por el intento del control de Afganistán para ser consciente que, pese a la amplitud de la masa terrestre emergida del océano, los caminos son relativamente limitados. Y ello sin siquiera considerar la imprescindibilidad de las infraestructuras de transporte[17], obras humanas que articulan y mallan el territorio y permiten el flujo de materiales y recursos a su través, así como la interconexión con los puertos marítimos; incluso si los recursos llegan por mar, pero no es factible su entrega al consumidor final, tierra adentro en muchos casos, de nada o casi nada sirven.

Dada esta realidad, y pese a que las capacidades de transporte son menores y más costosas que por vía marítima, en ocasiones es la única factible; y en un mundo en pugna global, de nuevo se recrudecen las disputas por los caminos de la Tierra, y de manera

[17] En ese sentido, es suficiente con recordar al germano Friedrich List (1789-1846) y su pretensión de crear una red de ferrocarriles que hicieran de Alemania una fortaleza en el corazón de Europa, o al británico Halford John Mackinder (1861-1947) y su propuesta de controlar los ferrocarriles del continente europeo para evitar que las potencias continentales pudieran hacer frente a Gran Bretaña.

muy especial por el Rimland[18], por el gran arco que circunvala por su parte exterior *el continente isla*, la gran masa de tierra central del continente euroasiático, como uno de los espacios geopolíticos claves del planeta.

Consecuentemente, y desde hace unos años, tanto para buscar una cierta alternativa al transporte marítimo —dado que la Armada de los Estados Unidos sigue siendo, de momento, la más poderosa del planeta— como, se indica en ocasiones, para poder controlar las infraestructuras que discurren por dichos corredores terrestres —control potencial ejercido por medio de la «trampa de la deuda»[19]—, China busca incrementar su conectividad a través de Asia Central, en un nuevo proyecto enmarcado en la Iniciativa de la Franja y Ruta de la Seda, para unirse y unir a los países de Asia central y meridional que no cuentan con acceso al mar (países enclavados), pasando así de ser «naciones sin litoral a naciones conectadas por tierra»[20]. De esta manera, esos países de Asia Central, los *tanes*, países remotos y enclavados, y aparentemente sin importancia, pasan a constituirse en «el disputado puente entre Asia y Europa»[21]. La importancia de los corredores terrestres[22] no puede por tanto desdeñarse —de nuevo, a una escala distinta a la del transporte marítimo—; basta ver el aluvión de noticias recientes sobre la trascendencia de Afganistán como uno de los puntos de paso de esa antigua ruta de la seda, y como, tras la retirada estadounidense de dicho país, se ha convertido en objeto de deseo por parte de China para continuar por tierras afganas con su Iniciativa de la

[18] Sánchez Herráez, P. *Siglo XXI: ¿el retorno a la lucha por el RIMLAND*? Documento de Análisis 12/202. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 17 de marzo de 2021. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA12_2021_PEDSAN_Rimland.pdf
[19] Franklin, L. A. China's «Debt-trap» diplomacy with third-world nations. *Gatestone Institute*. 28 de agosto de 2020. Disponible en: https://www.gatestoneinstitute.org/16396/china-debt-trap-diplomacy
[20] China está lista para forjar una asociación de conectividad más estrecha con Asia Central y Meridional, dice el canciller Wang. *Xinhuanet español*. 17 de julio de 2021. Disponible en http://spanish.xinhuanet.com/2021-07/17/c_1310066786.htm
[21] Sánchez Herráez, P. *Asia central, el disputado puente entre Europa y Asia*. Instituto español de Estudios Estratégicos. Panorama Geopolítico de los conflictos 2016. Pp. 313-350. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Geopolitico_Conflictos_2016.pdf
[22] En este sentido Castro Torres, J. I. *La importancia de los corredores terrestres: el caso de Afganistán.* Documento de Análisis 29/2018. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 1 de agosto de 2018. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA29-2018_Lineas_Terrestres_Comunicaciones_Afganistan_JICT.pdf; Castro Torres, J. I. *La importancia de los corredores terrestres (II): la carrera de Irán hacia el mar Mediterráneo*. Documento de Análisis 26/2021. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 16 de junio de 2021. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA26_2021_JOSCAS_Iran.pdf

Franja y Ruta de la Seda, estrategia que continúa generando profundas diferencias de opinión[23] respecto a los fines últimos de Pekín.

Y, si se descarta el océano, las alternativas a la comunicación terrestre son escasas y costosas; además de la siempre interesante comunicación por las vías fluviales navegables, esos caminos de agua, que comparten muchas características con los transportes marítimos, pero que también se encuentran sometidos a la dictadura de navegar por un cauce, desde principios del siglo XX existe la posibilidad de utilizar el aire, de transportar bienes y recursos empleando aviones y otros medios aéreos.

La aviación, que ha tenido un crecimiento exponencial en las últimas décadas, constituye en ocasiones el único medio de aprovisionar pequeños núcleos aislados o remotos; y cada vez incrementa sus posibilidades y capacidades, además de contar con la ventaja asociada de su flexibilidad y relativa independencia del terreno para sus desplazamientos. Pero sigue siendo un canal de comunicación que precisa de medios y personal muy especializado, que se ve afectado en muy alto grado por las circunstancias meteorológicas existentes y que es caro, muy caro, por lo que solo es rentable para el transporte de personas y para productos de alto valor añadido y escaso peso. De otra manera, y aunque paulatinamente se optimice el coste de cada tonelada transportada, este sigue siendo muy elevado, hecho que convierte al transporte aéreo en algo aparentemente prohibitivo para determinados recursos.

Abundando en este sentido, desde que la Unión Soviética puso un satélite en órbita (el Sputnik, el 4 de octubre de 1957) y desatada la llamada «carrera espacial» —que llevó a los Estados Unidos a enviar a un ser humano a pisar la Luna el 20 de julio de 1969—, el uso del espacio ha crecido en intensidad —de hecho, la Organización de las Naciones Unidas tiene en su estructura una Oficina de Asuntos del Espacio Ultraterrestre[24]—; el cosmos se ha poblado de satélites y elementos en órbita, propiciando un amplio abanico de capacidades —desde comunicaciones a estudios meteorológicos— y de posibilidades, de tal manera que no solo los países luchan por la utilización y el uso —obteniendo beneficios— de ese espacio ultraterrestre, sino que grandes empresas y

[23] Como sucintamente se expresa en Sieren, F. La Nueva Ruta de la Seda china: ¿oportunidad o amenaza? *DW*. 21 de septiembre de 2019. Disponible en: https://www.dw.com/es/la-nueva-ruta-de-la-seda-china-oportunidad-o-amenaza/a-50527079
[24] Página web oficial disponible en: https://www.unov.org/unov/es/unoosa.html

corporaciones se suman, en número creciente, al intento de rentabilizar los vuelos espaciales.

De esta manera, nombres como Space X, Blue Origin o Virgin Galactic pasan de ser unos completos desconocidos a formar parte del acervo general, con sus intentos, con mayor o menor grado de éxito, de explotación del espacio, hasta tal punto que se empieza a hablar de la *amazonización*[25] del mismo. Y si bien no será de manera inmediata, pues queda mucho camino por recorrer, lo cierto es que el empleo del espacio como ámbito de transporte, si bien de momento asociado al turismo espacial y a cuestiones un tanto exóticas, paulatinamente, y al compás de la bajada de precio de cada tonelada puesta en órbita, podría ir resultando competitivo bajo determinadas circunstancias y para determinados recursos.

En cualquier caso… ¿y si pese a los costes, si pese a las dificultades, si pese a todo, no hubiera otra alternativa?

Una muestra de voluntad: Berlín, 1948-1949

Acabada la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y en los momentos iniciales de lo que posteriormente sería conocido como Guerra Fría, Alemania quedó físicamente dividida entre las potencias vencedoras; y Berlín, la capital, que se encontraba ubicada en la parte de la Alemania dominada por los soviéticos, se dividió en 4 sectores: estadounidense, inglés y francés en la zona oeste de la ciudad y, en la este, el soviético. Los sectores berlineses de la zona oeste (en adelante, Berlín oeste) se encontraban conectados con el resto de la Alemania controlada por estas naciones a través de una carretera, una vía de ferrocarril, un canal fluvial y tres (estrechos) corredores aéreos, rutas de transporte que cruzaban, durante unos cientos de kilómetros, por la Alemania controlada por la Unión Soviética.

En un entorno de creciente disputa global, las tensiones entre Moscú y los antiguos aliados iban subiendo muchos enteros; y la intención estadounidense de reactivar la economía alemana, que, entre otras medidas, contemplaba la introducción de una nueva moneda —el marco alemán— que sustituiría al devaluado marco imperial, no fue del

[25] *Amazonización* del cosmos: la nueva carrera espacial será entre empresas, no entre naciones. *El Mundo*. 11 de septiembre de 2021. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2021/09/11/613cb579fdddff2f988b46a4.html

agrado de Moscú, que pretendía evitar el despegue económico de los que posteriormente serían denominados *países satélites*, para así poder mantener con mucha mayor facilidad su hegemonía. Por ello, y como colofón a una serie de desencuentros, los soviéticos, alegando «cuestiones técnicas», el 24 de junio de 1948 bloquearon tanto el ferrocarril como la carretera y el canal que permitía a los aliados el suministro de recursos a Berlín oeste. Negaron el paso de vehículos, trenes y barcos a través del territorio ocupado por sus fuerzas, dejando así completamente aislados a los sectores de Berlín controlados por los occidentales.

Berlín oeste contaba en aquel entonces con algo más de 2 millones de personas, era una ciudad devastada por la guerra y a la que era imprescindible aportar desde el exterior la mayor parte de los recursos necesarios no solo para la reconstrucción, sino para la pura y simple supervivencia de su población.

Los aliados, ante esta compleja tesitura, se encontraron con la necesidad de decidir qué hacer para resolver esta situación, que sabían perfectamente no solo atañía a Berlín, sino que tenía implicaciones para la relación de poder y de equilibrios que se estaba gestando tras la segunda guerra mundial.

Se plantearon varias opciones, desde la posibilidad de forzar la apertura del bloqueo empleando la fuerza militar —y asumiendo que dicha acción podría desencadenar una guerra con la Unión Soviética—, a aceptar el ofrecimiento de Moscú de hacerse cargo de los suministros del sector oeste —lo que hubiera supuesto, *de facto*, la anexión de este, uno de los objetivos perseguidos por los soviéticos—. Las opciones parecían pocas, todas muy complejas y con potenciales graves consecuencias, mientras el tiempo corría en contra de los aliados occidentales y de Berlín oeste. Pero, en el análisis de las alternativas, se presentó una que parecía un tanto descabellada, como era aprovechar la única posibilidad de comunicación existente entre Berlín oeste y el territorio aliado: los tres corredores aéreos; descabellada pues intentar mantener, por un tiempo aparentemente indefinido, a una ciudad de más de 2 millones de personas y a la que era preciso aportar casi todo desde el exterior, y solo por vía aérea, parecía una misión imposible.

Era una decisión difícil, pues no solo estaba en juego Berlín oeste, sino indirectamente más, mucho más —casi siempre, en las pugnas globales, y empleando un símil, está en juego gran parte del bosque, aunque aparentemente la disputa sea solo por un árbol—. Y, si

los dirigentes lo tenían claro, sus sociedades, pese a los años de guerra sufridos, tenían también claro que las voluntades férreas son las que suelen llevar a la victoria. Y la decisión fue crear un «puente sobre el cielo»[26], activar la operación de transporte aéreo más grande de la historia.

El 26 de junio de 1948, a escasas horas del inicio del bloqueo soviético, aterrizó el primero de los cientos de miles de aviones aliados que lo harían en las pistas de Berlín oeste; y, tras unos comienzos con luces y sombras, y pese a todas las dificultades existentes, y pese a las ingentes cantidades de recursos a transportar, y pese a la cantidad de aviones y personal necesario, y pese a la cuantía económica que suponía la operación —piénsese, simplemente, en el coste que supone transportar carbón por vía aérea—, el flujo de recursos alcanzó un nivel tal que acabó supliendo, y con creces, lo que previamente se transportaba por vía terrestre y fluvial.

Por lo tanto, y pese a todas esas dificultades —y hubo muchas, desde las climatológicas, cuando llegó el invierno, a las técnicas para el transporte del citado carbón, que llevaron a ingeniosas soluciones para evitar que el polvo que desprendía impidiese la visión dentro de la cabina a los pilotos— y pese a los costes económicos y en vidas —murieron cerca de 80 personas, la mayor parte en accidentes de aviación—, la voluntad de no ceder ante los soviéticos se impuso. Y ello se materializó, finalmente, en un avión tomando tierra en Berlín oeste cada 3 minutos —si bien en los momentos de máxima eficiencia, en la primavera de 1949, un avión aterrizaba en el aeropuerto de Tempelhof cada 45 segundos[27]—, en más de un cuarto de millón de vuelos realizados, en varios miles de toneladas de recursos transportados cada día, en más de dos millones de toneladas transportadas en el curso de toda la operación… toda una hazaña, toda una muestra de tesón y voluntad.

Los soviéticos, que no habían creído que tal hazaña fuera posible, contemplaban atónitos cómo, y pese al bloqueo, el abastecimiento de la población era incluso mejor en la zona de los aliados (oeste) que en la suya, Berlín este, sector que obviamente no se encontraba sujeto a ningún tipo de bloqueo; este hecho, sumado a otras cuestiones de diversa índole, empezó a motivar que parte de la población del sector soviético marchara

[26] Collier, R. (1978). *Bridge across the sky: the Berlin blockade and airlift, 1948-1949*. McGraw-Hill Companies.
[27] The Berlin Airlift, 1948-1949. *Gobierno de Estados Unidos*, Office of the Historian. Disponible en: https://history.state.gov/milestones/1945-1952/berlin-airlift

hacia el sector oeste, el occidental[28]. Moscú no solo no había conseguido sus objetivos, sino que el mundo contemplaba su derrota.

El 12 de mayo de 1949, casi un año después del inicio del bloqueo, la Unión Soviética decidió levantarlo —valorando que solo les había servido para perder prestigio, capacidad de presión y credibilidad—, por lo que tanto la carretera como el ferrocarril y el canal quedaron libres para el tránsito desde la Alemania con presencia de fuerzas occidentales, desde lo que el 23 de mayo de 1949 —pocos días después del levantamiento del bloqueo— sería conocido como República Federal de Alemania. Pero el puente aéreo siguió hasta septiembre, pese a que dichas vías ya estaban abiertas, tanto en previsión de una maniobra sorpresiva soviética como, y, sobre todo, como muestra de voluntad, pese a los enormes costes de la operación. En todo momento, primaron las consideraciones relativas a la seguridad, en sentido amplio, respecto a los argumentos estrictamente económicos.

La firme voluntad de los líderes que han de tomar las duras decisiones que, en ocasiones, son precisas ante las circunstancias que han de vivir, la resiliencia de las poblaciones que han de soportar y apoyar el coste y el esfuerzo asociado a dichas decisiones, y la capacidad material de poder ejecutar dichas decisiones —la tenencia de una amplia flota de aviones de transporte y del conocimiento técnico necesario para organizar una operación de tal envergadura— posibilitó la ejecución del puente aéreo. Querer, poder y saber, los pilares del arte de la guerra[29], y del arte de la vida, estuvieron presentes en ese momento en el bando aliado, lo que posibilitó una victoria —o evitó una derrota— que contribuyó, sin duda, a apuntalar y mantener el modo de vida no solo de Berlín oeste, sino por extensión, de la República Federal de Alemania y del mundo occidental.

Pero… ¿siempre es, o será, así?

[28] Flujo de personas que se iría paulatinamente incrementando a lo largo de los años, hecho que unido al enrarecimiento creciente de las relaciones entre la Unión Soviética y sus antiguos aliados, llevaría a Moscú al levantamiento del llamado Muro de Berlín, cuya acción inicial se produciría en la noche del 12 al 13 de agosto de 1961.

[29] Los principios fundamentales del arte militar, de aplicación en todo tipo de operaciones son: la voluntad de vencer, la libertad de acción y la capacidad de ejecución. MINISTERIO DE DEFENSA, PDC-01(A). *Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas*. Madrid. 2018, p. 74, párrafo 262.

¿Un toque de atención?: Suez, 2021

El 23 de marzo del año 2021, un buque portacontenedores, el Ever Given, quedó atravesado en el canal de Suez, bloqueando el paso por el mismo y cerrando uno de los *choke points* por los que discurre el 13 % del comercio mundial[30], aparentemente a consecuencia de una tormenta de arena que arrastró al navío lo suficiente como para dejarle encallado entre ambas orillas del canal.

Mientras se intenta liberar al buque y reabrir el canal, el tráfico marítimo se acumula en el Mediterráneo y en el mar Rojo; y es preciso considerar que cada día de retraso no solo implica mercancía que no llega a destino y a sus consumidores finales, sino que muchas industrias que dependen de ese flujo ágil de productos se ven afectadas a su vez, produciéndose un efecto cascada de pérdida de actividad económica y, por tanto, de riqueza de difícil valoración y cuantificación. En cualquier caso, el aumento asociado del coste de los fletes y la alteración de las cadenas de suministro ponen en dificultades a muchos pequeños y medianos negocios, y hace peligrar la recuperación económica[31].

Mientras pasaban los días y las labores de apertura del canal no daban sus frutos, las navieras barajan rutas alternativas[32]; algunos barcos comienzan a emprender la ruta que bordea África[33], la larga ruta marítima y única existente antes de la apertura del canal, de la misma manera que crecen las expectativas —y se alientan desde Rusia— relativas a la utilización de la ruta ártica[34]. Y Turquía postula y reivindica como alternativa terrestre el llamado corredor central[35] —que discurre, además de por suelo turco, por el Cáucaso,

[30] The Suez Canal ship is not the only thing clogging global trade. *Allianz*. 26 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.allianz.com/en/economic_research/publications/specials_fmo/2021_03_26_SupplyChainDisruption.html

[31] Baker, J. (2 de septiembre de 2021). Shiping cost threaten survival of small businesses. *Lloyd's list*. Disponible en: https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/LL1138068/Shipping-costs-threaten-survival-of-small-businesses

[32] Estas son las rutas alternativas al canal de Suez que barajan las compañías navieras. *ABC*. 27 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-estas-rutas-alternativas-canal-suez-barajan-companias-navieras-202103261904_noticia.html

[33] El bloqueo de Suez empieza a desviar barcos a la ruta de hace 150 años. *La Vanguardia*. 27 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/20210327/6611036/bloqueo-suez-desviar-barcos-ruta-150-anos-ever-given.html

[34] El bloqueo de Suez refuerza la esperanza de Rusia en la ruta Ártica. *La Vanguardia*. 29 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/20210329/6613835/bloqueo-suez-refuerza-esperanza-rusia-ruta-artica.html

[35] La alternativa de ruta de transporte más adecuada para el canal de Suez es el Corredor Central. *Rayhaber*. 29 de marzo de 2021. Disponible en: https://es.rayhaber.com/2021/03/La-alternativa-de-ruta-de-transporte-más-adecuada-al-canal-Suveys-es-el-pasillo-central./

mar Caspio y Asia Central hasta China, precisamente por ese Rimland anteriormente citado y en plena disputa—, mientras casi 400 barcos esperan que se reanude el paso.

Durante las —complejas— labores e intentos realizados para intentar desencallar el buque que bloquea el canal, se pueden contemplar titulares tan sugestivos —y que, más allá del impacto mediático, han de llevar a la reflexión— como «el comercio mundial queda en manos de cuatro excavadoras»[36], mientras pasan los días y muchas industrias del planeta —las de automoción son de las primeras en notar el impacto[37]— comienzan a valorar sus pérdidas, y se comienza a señalar que el bloqueo del canal de Suez cuestiona el modelo comercial global[38].

Finalmente, el 29 de marzo se consiguió desencallar el buque y reabrir el canal. El bloqueo supuso que los fletes para buques de y hacia Asia subieran hasta en un 47 %, que el comercio global perdiera entre 5.000 y 9.000 millones de dólares y que el crecimiento del comercio global bajara entre 0,2 y 0,4 puntos, a lo que es preciso añadir, caso de empleo de la ruta alternativa bordeando África, los costes asociados a 8 días más[39] de navegación.

Durante esos días, el mundo estuvo pendiente de este pequeño rincón del planeta y se fue de nuevo consciente —al menos en determinados niveles— de la vulnerabilidad extrema de los flujos globales actuales. Y fue un accidente, pero… ¿resultaría muy difícil realizar una acción similar con plena intención y de tal modo que fuera aún mucho más compleja la apertura del canal?

Quizá, y parafraseando un impactante titular, este bloqueo constituye la parábola de una globalización excesiva[40]. Pero no todos los planteamientos al respecto son coincidentes. Ni mucho menos.

---

[36] Bloqueo histórico en el canal de Suez: el comercio mundial queda en manos de cuatro excavadoras. *La Razón*. 27 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/20210327/vyarnjmajzc2fllui5bwfl6ysy.html

[37] El bloqueo del canal de Suez, nueva amenaza para la automoción. *Cocheglobal*. 26 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.cocheglobal.com/mercado/bloqueo-canal-suez-nueva-amenaza-automocion_462976_102.html

[38] El bloqueo del canal de Suez cuestiona el modelo comercial global. *La Vanguardia*. 28 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/20210328/6612495/ever-given-suez-barco-buque-contenedores-containers-egipto.html

[39] The cost of the Suez Canal blockage. *BBC News*. 29 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.bbc.com/news/business-56559073

[40] Goodman, P. S. (26 de marzo de 2021). El buque atascado en el canal de Suez es una parábola sobre la globalización excesiva. *The New York Times*. Disponible en: https://www.nytimes.com/es/2021/03/26/espanol/canal-suez-evergiven.html

¡¿Esferas de prosperidad compartida?!

Frente a la argumentación final del epígrafe anterior, se señala que la globalización y esas largas cadenas de valor han generado opciones de incorporarse a la economía global a espacios y grupos humanos que, de otra manera, seguirían al margen, continuarían en un estado de aislamiento que impediría su desarrollo. Y que, precisamente con relación y respecto a la seguridad, estas largas cadenas de valor contribuyen, y de manera directa, a esa cuestión, dado que, al beneficiarse una diversidad de espacios y pueblos de las bondades del mercado global, se incrementa consecuentemente el nivel de seguridad global.

Y el empleo de términos y expresiones similares al nombre del presente epígrafe son abundantes y reiteradas, y no solo en tiempos recientes; desde las palabras del político francés Jean Jaurès (1859-1814): «En esas inversiones internacionales de capital descansaba la mayor garantía para el mantenimiento de la paz mundial»[41] a la acepción *prosperidad compartida*[42], acuñada hace casi una década por el Banco Mundial, pasando por la denominada «Esfera de coprosperidad de la Gran Asia oriental»[43] —relativa al espacio de dominio de un Japón imperialista en las etapas previas de la Segunda Guerra Mundial—, la visión de un mundo más equilibrado por esas grandes cadenas de valor, en las que todos ganan, y que por tanto son garantía de paz, se ha repetido, de una u otra manera a lo largo de la historia. Sin ir más lejos, en la reciente cumbre de Davos de 2021, en el discurso inaugural pronunciado por el presidente chino Xi Ping[44].

Y todo ello, sin duda, se argumenta, contribuirá a un mundo en paz y alejará el fantasma de los conflictos, dado que todas las naciones tendrán un grado de complementariedad tal que impedirá que se alcen unas contra otras, como se señala en el siguiente documento:

«Ahora tengo que pediros que recapituléis por un momento las proposiciones fundamentales de esta exposición, a saber: que las relaciones de los Estados entre sí se

[41] Jaurès, J. Citado en Marc, F. (2000). La Gran Guerra 1914-1918. *Historia y geografía*. Madrid, Alianza Editorial. P. 81.
[42] Prosperidad compartida: una nueva meta para un mundo cambiante. *Banco Mundial*. 8 de mayo de 2013. Disponible en: https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/05/08/shared-prosperity-goal-for-changing-world
[43] Greater East Asia Co-Prosperity Sphere. *Bill Gordon*. Marzo de 2000. Disponible en: http://www.bill-gordon.net/papers/coprospr.htm
[44] Xi Jinping´s speech at the virtual Davos agenda event. *CGTN*. 26 de enero de 2021. Disponible en: https://news.cgtn.com/news/2021-01-25/Full-text-Xi-Jinping-s-speech-at-the-virtual-Davos-Agenda-event-Xln4hwjO2Q/index.html

modifican rápidamente en obediencia al rápido cambio de las condiciones circunstantes, a la división más activa del trabajo, consecuencia de la mayor rapidez de las comunicaciones; que esta división más y más acentuada del trabajo establece una relación de dependencia recíproca inevitable entre los que colaboran a la empresa común; que esta condición de dependencia recíproca implica, a su vez, la declinación de la fuerza física como factor o recurso en sus relaciones mutuas; que esta declinación de la importancia de la fuerza física no solo debilita necesariamente la significación del predominio político, sino que en virtud de la misma complejidad de la división del trabajo, propende a la cooperación universal, agrupando las diversas unidades en un orden independiente de toda división, en términos que las fronteras políticas han cesado de demarcar las fronteras económicas o de coincidir con ellas; y que —por último— en virtud del efecto acumulativo de todos estos factores y como consecuencia directa de los mecanismos inherentes a la coordinación de ellos, sobreviene lo que pudiéramos llamar la relación telegráfica de las fianzas, un estado de sensibilidad que le permite al organismo en su conjunto darse cuenta rápida de cualquier lesión que padezcan sus partes componentes. Todo lo cual se puede resumir en la aseveración de que la fuerza militar está cada vez más lejos de poder surtir los efectos a que se le destina y tiene al fin que llegar —y creo que ha llegado ya— a la completa *desuetud* económica»[45].

Este relato, que desarrolla la narrativa del concepto de «esfera de prosperidad compartida», fue escrito en el año 1911, cuando los tambores de guerra comenzaban a sonar en una Europa que en ese momento regía los destinos del mundo. Y tres años después, y pese a lo proclamado en este bello alegato —con palabras de hace un siglo— en favor de la globalización y de esa «esfera de prosperidad compartida», la Primera Guerra Mundial estalló. Y se quebraron las «largas» (mucho más reducidas que en la actualidad) cadenas de valor existentes en aquel entonces —como la de aceite de copra[46], procedente del Pacífico, o la del nitrato de Chile, procedente de Iberoamérica—, esenciales en esos momentos para la fabricación, entre otros productos, de elementos básicos para la industria química —y la de explosivos— como es la glicerina y el ácido nítrico.

[45] Angell, N. (191). *La Grande Ilusion*. Colección Española Nelson. París, Thomas Nelson and Sons. Pp. 230-231.
[46] En este sentido Cerepak, P. (12 de octubre de 2019). Coconut: catalyst of conflict. *Edgeeffects*. Disponible en: https://edgeeffects.net/coconuts-conflict/

Y esa pérdida de control de las cadenas de valor, ese bloqueo de estas que se tradujo en la carencia de productos esenciales, tuvo como consecuencia, junto con otras cuestiones, la derrota de uno de los bandos enfrentados.

A modo de reflexión

Si bien resulta imprescindible no vivir en un estado mental de asedio y conflicto permanente, no por ello resulta menos importante no descuidar determinadas cuestiones que resultan capitales para el devenir de las personas y de las sociedades, aunque sean aspectos que normalmente pasan un tanto desapercibidos en el día a día, especialmente para los usuarios últimos de bienes y servicios, e incluso, en ocasiones, para las propias estructuras gubernativas de dichas sociedades.

La percepción en gran parte del mundo desarrollado, percepción quizá creciente y relativa a que, pese a las dificultades que pudieran existir, todo se resolverá, y además rápidamente, asociado a la percepción de que, ante una necesidad, se realiza un *pedido*, y «siempre llegará un paquete, y con suerte, al día siguiente», y se acaba la necesidad. Y ello induce a la sensación, la cuasi certeza de que nuestra esfera de confort y confortabilidad está blindada ante casi cualquier acontecimiento. Pero no es así, ni mucho menos.

No solo cuestiones ajenas a la voluntad humana —desde grandes fenómenos atmosféricos a poderosas fuerzas telúricas— pueden debilitar o quebrar, bloquear esos cuellos de botella a través de los que han de pasar los cordones umbilicales por los que llegan los recursos que nos permiten vivir tal y como lo hacemos, sino que, y sobre todo, las acciones intencionadas con determinado propósito, o los simples accidentes, podrían y pueden quebrar el flujo de recursos durante un plazo más o menos corto, más o menos largo… ¿y entonces?

Quizá sea preciso recordar que «más vale prevenir que curar», que la planificación resulta siempre esencial y que, como dice el adagio, «sobre la hipótesis más probable se monta el despliegue; sobre la más peligrosa, la seguridad». El día a día puede verse completamente modificado por esas acciones, naturales o intencionadas ¿y entonces?

La carencia generalizada de reservas, la ausencia de *stocks*, de medios «para por si acaso» que pudieran contribuir, al menos temporalmente, a paliar la falta del flujo habitual

de los mismos, conduce a una dependencia extrema del mantenimiento de la *normalidad*… y posiblemente a las tentaciones del rival para bloquear dichas cadenas, en la inteligencia de que su adversario no está suficientemente preparado para hacerle frente ni, mucho menos, para asumirlo. Y mientras menos resiliente sea una sociedad, mientras necesite más y esté acostumbrada a no tener (ni esperar) carencias de (casi) nada, más rápida y más intensa será la sensación de vacío y hundimiento.

Y eso es lo que se podría pretender en un momento determinado. Una sociedad en ese estado es fácilmente dominable o, al menos, instrumentalizable. Y así deja de ser dueña de su destino.

¿Basta con desear que nunca pase nada o interesa prepararse para la «hipótesis más peligrosa»? ¿Es suficiente con confiar que las largas cadenas de valor van a estar siempre fluyendo —y a un precio asumible— o es necesario adoptar las salvaguardas necesarias, aunque cuesten, para poder seguir adelante en caso de necesidad, en caso de que se bloquee algún cuello de botella?

Son decisiones difíciles, pues, y sobre todo, implican una visión a un cierto plazo y una solidaridad —incluso intergeneracional— con el mañana muy significativa.

Y si estamos centrados en el hoy…

La respuesta está en cada persona, está en las colectividades humanas agrupadas en sociedades. Y la historia está llena de ejemplos de grupos humanos, de sociedades y naciones que, por diversas razones, dejaron de tomar las decisiones, a veces difíciles y costosas, que se precisaban.

Por eso hay que buscarlas en los libros de historia, porque ya no están.

*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

37/2021 octubre de 2021



José Pardo de Santayana

¿Hay que oponerse a la desoccidentalización del mundo?

¿Hay que oponerse a la desoccidentalización del mundo?

Resumen:

La batalla en la cumbre de la geopolítica mundial gana intensidad cada día que pasa. La crisis derivada de la retirada de Afganistán está dando ocasión a que las potencias globales y regionales tomen posiciones. La pregunta sobre si los valores occidentales son universales es ahora una cuestión geopolítica. Las ideas y las creencias son de nuevo parte del campo de batalla.

El mundo, que en los últimos cinco siglos se había ido occidentalizando al ritmo que se globalizaba, ha iniciado la fase de desoccidentalización. Urge dar una respuesta estratégica a la situación que esto está produciendo.

Los ciudadanos de Occidente somos universalistas y nos cuesta concebir un mundo donde otros sistemas de valores se midan con el nuestro. La solución no se va a encontrar remando contra corriente y oponiéndose a un proceso histórico que ya parece imparable.

La clave va a residir en la capacidad de las sociedades occidentales para recuperar la confianza en sí mismas y hacerse más resilientes, mitigando las profundas divisiones que se están produciendo en su propio seno.

Palabras clave:

Geopolítica, poder, valores y creencias, resiliencia, Occidente, Asia, occidentalización.

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.

Should we oppose the de-Westernization of the world?

Abstract:

The battle at the summit of world geopolitics gains in intensity every day that passes. The crisis resulting from the chaotic withdrawal from Afghanistan is giving rise to global and regional powers taking positions. The question of whether Western values are universal is now a geopolitical issue. Ideas and beliefs are again part of the battlefield.

The world that in the last five centuries had been westernizing at the rate of globalization has begun the phase of de-westernization. There is an urgent need of a strategic response to the situation this is producing.

The citizens of the West are Universalists, and it is difficult for them to conceive of a world where other value systems are measured with their own. The solution will not be found by rowing against the tide and opposing a historic process that already seems unstoppable.

The key will lie in the ability of Western societies to regain self-confidence and become more resilient, mitigating the deep divisions that are occurring within them.

Keywords:

Geopolitics, power, values and beliefs, resilience, West, Asia, westernization, de-westernization.

Introducción

Como recordaba Felipe Sahagún[1], hace dos años quisimos dedicar nuestro *Panorama Estratégico* a reflexionar sobre el fenómeno cada vez más evidente de la desoccidentalización del mundo. Aquel año la Conferencia de Seguridad de Múnich tituló su informe *Westlessness* (que se podría traducir por desoccidentalización), lo que hizo que el debate en torno a esta cuestión se intensificara. Ahora, la retirada de Afganistán ha producido numerosos titulares sobre la pérdida de influencia de Occidente sobre el sistema internacional.

Ciertamente, desde hace cinco siglos, en un proceso inicialmente lento, el mundo se había ido globalizando progresivamente por la acción de los imperios europeos y luego también por la de EE. UU. De ese modo, las grandes referencias que articulan la comunidad internacional son de origen europeo: usos como el modo de vestir, conceptos políticos como el Estado, instrumentos de relación como la diplomacia, métodos de conocimiento como la ciencia, medios de desplazamiento como el avión, expresiones artísticas como el cine, el inglés como la *lingua franca*…

En los siglos XIX y XX, la pujanza de las potencias occidentales que terminaron por repartirse el mundo dio lugar a un cierto racismo antropológico —más o menos consciente— que otorgaba al hombre blanco una capacidad y una responsabilidad superiores.

A ello hay que sumar que, desde su origen en la cristiandad medieval europea, Occidente siempre ha sido universalista. No debe pasarse por alto que aquella mitad de Europa era católica que significa «universal».

Tras el abrupto final de la Guerra Fría, se produjo un espejismo que hizo parecer que globalización, occidentalización y modernización eran categorías equivalentes y que la historia marchaba inexorablemente hacia la adopción universal del modelo liberal-democrático de inspiración occidental, a lo que Fukuyama llamó el «fin de la historia».

En muy poco tiempo, la dinámica se ha revertido y ahora somos testigos del proceso contrario y preocupa un futuro donde van a competir potencias que representan modelos

[1] Sahagún, F. *Panorama Estratégico 2020*. IEEE. Introducción, p. 9. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2020.pdf

de sociedad muy distintos. Al mismo tiempo, Occidente da señales de crisis interna que debilitan su liderazgo.

Las tensiones en la cumbre de la geopolítica global están en alza. La paz y prosperidad de las futuras generaciones dependerá de los designios estratégicos que se desarrollen para responder a los nuevos retos. Surge la pregunta: ¿qué debe hacerse frente a la desoccidentalización del mundo?

Occidente irrumpe en la historia

¿Desde cuándo tiene Occidente un papel preponderante en la historia universal? En el mundo anglosajón prevalece la idea de que la occidentalización del mundo se inicia con la Revolución Industrial que es cuando el PIB de las potencias occidentales supera al de las asiáticas (figura 1). Se trata de un parámetro económico exclusivamente cuantitativo, ya que en 1820 la población de Asia cuadruplicaba a la europea[2].

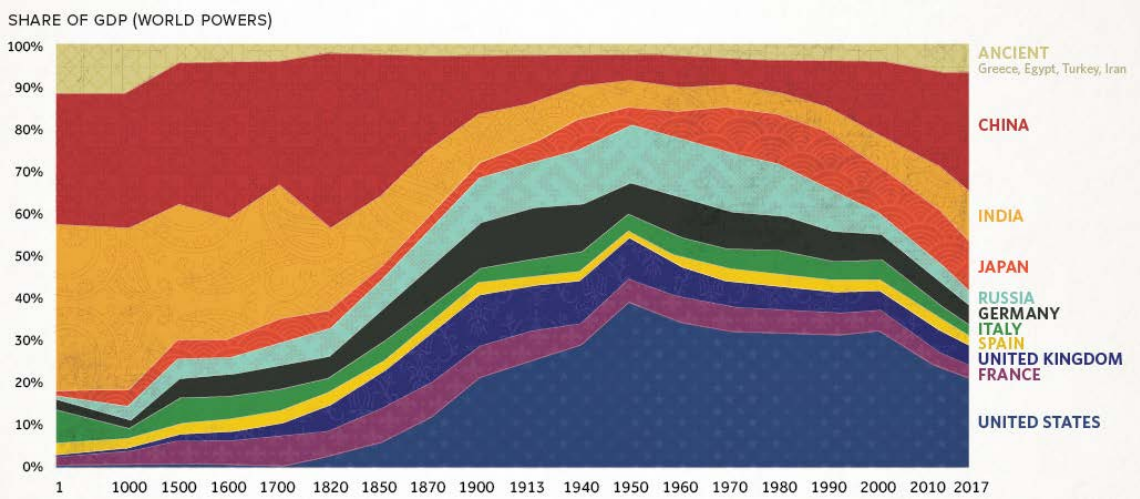


Figura 1. Evolución histórica del PIB. Fuente: *The Atlantic*

No obstante, desde el siglo XVI, gracias al dominio de los grandes océanos y al establecimiento de rutas comerciales a través de ellos, los reinos europeos iniciaron un progresivo proceso de globalización que no solo sacó al continente americano del

[2] Maddison, A. (2003). *The World Economy: Historical Statistics*. Development Center Studies, OECD Publishing. P. 243. Disponible en: http://piketty.pse.ens.fr/files/Maddison2001Data.pdf

anonimato, sino que, por primera vez en la historia, puso en contacto directo a las poblaciones de Asia y Europa.

Los pequeños reinos del viejo continente no solo se adelantaron al resto del mundo en innovación gracias a la revolución científica, ocurrida también en el siglo XVI, sino que fueron incorporando a sus dominios cada vez mayores porciones del planeta. Antes de que irrumpiera la Revolución Industrial, los imperios europeos se habían hecho con el control de amplias zonas de la India y habían incorporado a sus esferas de influencia territorios de Asia que, anteriormente, habían ejercido de tributarios del Imperio chino.

China y Japón se resistieron a la influencia occidental, pero, a mediados del siglo XIX, terminaron por claudicar ante las cañoneras británicas y norteamericanas. A partir de entonces toda sociedad que quiso modernizarse, empezando por Japón, lo hizo siguiendo los patrones establecidos por las sociedades europeas.

A lo largo del siglo siguiente, el mundo fue adoptando ideas y usos occidentales. Pero si desde el siglo XVI las sociedades occidentales estaban divididas entre católicos y protestantes, a inicios del XX, la mayor polarización en el modelo social y político se daba entre monarquías absolutas y democracias. Estas últimas estaban claramente lideradas por el mundo anglosajón protestante que se veía a sí mismo como la expresión más genuina de Occidente[3].

Como consecuencia del fuerte liderazgo ejercido por el mundo anglosajón en el conjunto de las sociedades occidentales, se fue produciendo una cierta asimilación entre la identidad occidental y la anglosajona, de manera que el resto de Occidente ha adoptado en parte su forma de contemplar e interpretar la historia universal. Así, siguiendo una lógica hegeliana, es un lugar común afirmar que para modernizarse las sociedades deben haber pasado por una etapa de reforma como la luterana.

Reacciones frente a la occidentalización del mundo

En el mundo islámico, la catarsis que se derivó del desmembramiento del Imperio otomano hizo que emergieran corrientes de pensamiento, como los hermanos musulmanes y el salafismo, que rechazaban la imposición de modelos sociales y políticos ajenos a su tradición y cultura. El actual terrorismo radical islámico hunde sus

[3] Ver Ferguson, N. (2011). *Civilization. The West And The Rest.* Allen Lane.

raíces en dicho fenómeno y se ha constituido en una de las grandes fuerzas de oposición a la occidentalización del mundo.

Hasta 1979 con la revolución iraní y la invasión soviética de Afganistán, los movimientos radicales y terroristas dentro de las sociedades islámicas preocupaban poco en las capitales occidentales en cuanto que, más allá del asunto palestino, el problema permanecía esencialmente constreñido dentro de sus fronteras.

Tras la Segunda Guerra Mundial, las potencias coloniales europeas cedieron el testigo del dominio global a los verdaderos vencedores de la gran contienda: EE. UU. y la Unión Soviética. El mundo quedó así dividido en dos grandes cosmovisiones contrapuestas, la liberal-democrática y la comunista. Occidente cerró filas en la lucha contra la amenaza soviética, lo que hizo que el modelo político y económico de la nación líder, los EE. UU. —una nación que nació con la vocación de ser la ciudad en lo alto de la colina y, por tanto, ejemplo para los demás— se identificara con el legado y los valores de Occidente. La división Este-Oeste de carácter más bien geográfico-estratégico entró en sintonía con la fractura Oriente-Occidente de naturaleza cultural e ideológica.

La victoria «definitiva» de Occidente

La victoria aplastante del bloque *capitalista* pareció confirmar el amanecer de una era liberal-democrática que, gracias a la globalización, muy favorecida por el espectacular desarrollo de las comunicaciones, extendería por el mundo la prosperidad y las categorías políticas y económicas de las potencias democráticas de Occidente. Subyacía la firme convicción de que los valores democráticos son universales. Ninguna de las otras civilizaciones hace una afirmación tan categórica. Quizá el islam sea el que más se acerque a ella.

En nuestras sociedades tiene gran predicamento la interpretación que considera que «la occidentalización del mundo tiende a fundirse en una agenda global más amplia en la que pierde sus contornos occidentales y en la que necesariamente deben participar actores extraoccidentales e incluso antioccidentales. Este enfoque nos sitúa ante la paradoja de que, en la medida en que los *valores occidentales* triunfan y se universalizan,

dejan de ser propiamente occidentales[4]». El punto débil de este planteamiento es que desde fuera de Occidente pocos lo entienden así.

Inicialmente, tras el desplome de la Unión Soviética, el bloque vencedor, liderado sin oposición por EE. UU., abrió las puertas del club de las democracias a los países del otro lado del telón de acero, pero después del 11S la actitud de acogida y acompañamiento se sustituyó por la de imposición, la seguridad colectiva así lo exigía. Se trataba únicamente de forzar un adelanto del proceso de convergencia hacia el modelo de sociedad libre y abierta al progreso que habría de producirse antes o después. El compromiso con los derechos humanos y la democracia daba legitimidad al intervencionismo en asuntos internos de otros países que esto suponía.

En dicho contexto, se produjo la intervención norteamericana en Afganistán que 20 años después ha vuelto a la casilla de salida.

Pero, anteriormente, también desde el final de la Guerra Fría, Pekín y Moscú se habían asociado para oponerse al orden internacional presidido por Washington que impulsaba la occidentalización del mundo y no daba cabida a las aspiraciones chinas y rusas de participar —al menos en sus pretendidas amplias áreas de influencia— en el concierto de potencias que, desde su punto de vista, debía liderar el orden internacional.

Los polos de un mismo signo se repelen

Ambas potencias revisionistas, que desconfiaban entre sí más que de los EE. UU., al no encontrar un encaje satisfactorio en el sistema de gobernanza global, optaron por sumar sus fuerzas para socavar el orden hegemónico norteamericano, con un rechazo frontal a su sistema de valores. Las ideas y creencias son poder y quien gana esa batalla se posiciona con gran ventaja en el tablero geopolítico.

Además, tanto la República Popular China como la Federación Rusa son conscientes del enorme atractivo del modelo de vida occidental y de los valores que lo sustentan y ven en ello una amenaza tanto a su integridad territorial como a la estabilidad de sus regímenes políticos.

[4] López-Aranda Jagu, R. *El futuro de Occidente en el orden global*. Panorama Estratégico 2020, IEEE. P. 75.

La historia nos enseña que todo poder dominante termina generando como reacción una coalición que cuestiona su primacía. Era muy difícil pretender que una gran potencia ocupara por mucho tiempo una posición de privilegio tan acentuada sin hacer concesiones a otras potencias con capacidad y voluntad para retarla. Rusia habría aceptado el orden vigente si se le hubiera respetado un rango de primer orden en él, aunque EE. UU. hubiera ejercido de *primus inter pares*. El caso de China es diferente porque en su ascenso habría reclamado cada vez mayores cuotas de poder. Pero el inevitable proceso de transformación del sistema internacional que se deriva de la emergencia de un país de las dimensiones y la personalidad del gigante asiático se habría producido más paulatinamente y con menos fricciones.

Como afirma el embajador Bregolat, «lo que China *es*, con independencia de lo que *haga*, es lo que altera la balanza global[5]», oponerse a ello, más aún después de la falta de pudor con que las potencias imperialistas sometieron al orgulloso «Imperio de Centro» equivale a echar más leña en la caldera a presión de la «trampa de Tucídides» en una década en la que, como afirma Kevin Rudd, viviremos peligrosamente[6].

Aquí no queda la cosa, el panorama geopolítico se complica aún más con una India que reclama a pasos agigantados su posición entre las grandes potencias y la rebelión de las potencias medias, Irán, Turquía, pronto Indonesia, que no reconocen liderazgo alguno ni desean alinearse en función de los intereses y equilibrios de los grandes Estados dominantes.

En resumen: Pekín y Moscú se asocian para oponerse a Washington; Nueva Delhi se acerca a Washington para equilibrar a Pekín; Nueva Delhi y Moscú mantienen una relación cruzada —conforme a su vieja amistad— para dejar claro que no tienen una dependencia estratégica del socio mayor; Teherán y Ankara encuentran amplios espacios para reivindicar su ambición. La geopolítica clásica está en auge.

La crisis de Afganistán, que está donde tiene que estar para jugar un papel clave, se presenta, pues, como la oportunidad perfecta para que cada jugador enseñe sus cartas.

Todo esto ocurre en un contexto donde el centro de gravedad de la actividad humana se está desplazando hacia Asia y, como recuerda Parag Khanna, los asiáticos sienten que

[5] Bregolat, E. (Septiembre/octubre de 2021). *Cuestión de tamaño*. *Revista de Política Exterior*. N.º 203.
[6] Rudd, K. (Marzo-abril de 2021). *Short of War. How to Keep U.S.-Chinese Confrontation From Ending in Calamity*. Foreign Affairs.

el siglo XXI les pertenece y que sus naciones se autorreferencian y ya no tienen que mirar a Occidente como modelo[7]. El mayor éxito de estas en relación con las occidentales en la lucha contra la COVID-19 únicamente ha venido a reforzar dicha convicción.

El peso del periodo colonial en la conciencia nacional de las naciones que alcanzaron su independencia frente a las potencias imperialistas hace que el deseo de superar la tutela de Occidente venga a reforzar este sentimiento. «Mientas que la Segunda Guerra Mundial es el *nunca más* de Europa, el colonialismo es el *nunca más* del mundo colonizado»[8].

Así, en muy poco tiempo, se está revirtiendo el proceso de occidentalización del mundo y esto coincide con una visible crisis interna de Occidente que se está manifestando en el estancamiento de la UE, el *brexit*, los diversos populismos, la fractura de la sociedad estadounidense, la falta de fe en las instituciones, el ataque a los símbolos históricos…

La situación general no es halagüeña. Aunque las naciones occidentales hayan aportado al mundo un asombroso progreso material y una especial preocupación por la dignidad humana también han cometido errores y abusado de su posición de privilegio. Todo el que tiene poder, en mayor o menor medida se sirve de él. Está en la naturaleza humana. De ahí la necesidad de crear barreras y equilibrios que lo contengan.

Sin embargo, la alternativa que se nos presenta en este mundo multipolar de transición cada vez más complejo hace presagiar tantos abusos de poder sino más y parece mostrar poco aprecio hacia la libertad humana, fundamento de su dignidad.

¿Qué hacer entonces?

Surgen muchas preguntas. Dos de ellas sobresalen sobre las demás:

¿Son los valores democráticos de inspiración occidental verdaderamente universales?

¿Esto los haría obligatorios?

[7] Khanna, P. (2019). *The Future is Asian: Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century.* Simon & Schuster.
[8] Aiyar, P. (Septiembre/octubre de 2021). ¿Qué quiere decir Europa cuando habla de valores? *Revista de Política Exterior.* N.º 203.

Si se da una respuesta positiva a la primera cuestión nos vemos obligados a acudir al método socrático del *por qué* sucesivo, buscando la razón última de esta afirmación. Al final aparecen inevitablemente las grandes cuestiones del bien, del mal y de la verdad.

¿Puede el consenso democrático hacer las funciones de la verdad?

¿Puede un consenso, por otra parte, tan necesario para la convivencia, imponerse al que no ha participado en la génesis de dicho acuerdo?

¿Si la democracia ha nacido para acomodar en la misma sociedad a personas con distintas creencias, convicciones y puntos de vista, con el objetivo de convivir de forma pacífica sobre el principio del respeto mutuo, la alternancia en el poder y el gobierno de la mayoría se puede hablar de un sistema de valores único?

¿Puede un sistema de valores no permanente, cuya corriente dominante ha cambiado sensiblemente en las últimas décadas, proclamarse universal?

¿Deben entonces las demás regiones del mundo acomodar sus códigos de conducta para ajustarlos a los procesos que viven las sociedades occidentales?

Cualquier respuesta requiere muchas matizaciones. Pero, sobre todo, debe tenerse en cuenta que, indistintamente de la firmeza de las propias convicciones, afirmar frente al resto del mundo que el sistema de valores creado y extendido por Occidente es universal es un acto de arrogancia moral muy difícil de aceptar por los demás; la supremacía civilizacional que destila resulta hiriente. Todas las culturas del mundo reconocen que sin modestia no hay ejemplaridad posible ni, por tanto, liderazgo moral.

Aunque únicamente fuera por sentido práctico, todo intento de las sociedades occidentales de influir en las demás en defensa de principios que se consideran irrenunciables debe hacerse en adelante con un perfil más bajo y con un respeto creíble hacia las sociedades a las que se desea ayudar. La otra parte tiene que formar parte de la ecuación.

Pallavi Aiyar en la revista de *Política Exterior* nos presenta el punto de vista y la sensibilidad de esta otra parte: «¿Es la promoción europea de sus valores al resto del mundo una extensión moderna de la “carga del hombre blanco”»? El énfasis en los valores «no es útil como base de un intento de liderazgo mundial. Porque si la pretensión

es de liderazgo moral, esa moralidad debe ser reconocida por quienes van a ser supuestamente liderados. Por desgracia, no se da el caso[9]».

La segunda gran pregunta es más sencilla de contestar porque el ser humano tiene derecho a vivir, dentro de unos ciertos límites, conforme a sus propias convicciones, aunque esté equivocado.

¿Cuáles son esos límites?

¿Quién decide si está equivocado?

Estas últimas cuestiones son ya más difíciles de abordar.

Haciendo memoria surge un caso paradigmático en que el imperativo moral exigía una acción inequívoca de la comunidad internacional: el genocidio de Ruanda en 1994. La reacción de las potencias occidentales fue decepcionante. Quizá estemos purgando por ello.

Un sistema internacional tan complejo y peligroso y un conjunto de cuestiones tan sensibles y difíciles de armonizar sugieren prudencia y la adopción de un designio estratégico que se adapte al mundo que se nos viene encima y que ponga el énfasis en vertebrar el sistema internacional desde los consensos posibles, sabiendo que el panorama estratégico está lleno de animosidades recíprocas y que se necesitan mecanismos para hacer resistencia a las imposiciones y defenderse de las amenazas de los otros actores.

El excesivo empeño por imponer los propios valores produce un fenómeno de reacción en sentido opuesto, sobre todo cuando ya no se es el más fuerte. Además, todo parece indicar que el tiempo juega en contra de Occidente. Así, una llamada a crear frentes y alianzas basados en valores es como buscar un atajo navegando por un campo de minas. No se deben dar guerras con gran probabilidad de acabar en derrotas.

El punto débil de las sociedades occidentales son las múltiples divisiones que la fracturan, la pasión por imponer al oponente las propias convicciones y la intensidad de la polarización que esto está produciendo, lo que contrasta con el talante democrático más empático de las décadas pasadas.

[9] Aiyar, P. *Op. cit.*

Conclusión

La historia de Occidente en los últimos cinco siglos, aunque llena de contradicciones, es enormemente sugerente y ha llevado a un proceso de occidentalización del sistema internacional que, tras el final de la Guerra Fría, llegó a parecer definitivo.

Desde sus albores medievales, Occidente siempre ha sido universalista y está en la naturaleza de sus sociedades contemplar el mundo desde dicha perspectiva.

Mientras las potencias occidentales eran las más poderosas, su liderazgo fue aceptado tanto por imposición como por admiración.

Ahora que el poder está mucho más repartido y que una potencia asiática, China, emerge con el potencial de rivalizar con la gran potencia norteamericana por la supremacía global y que el propio continente asiático está dando pruebas de superar a las naciones occidentales en muchos aspectos, se cuestiona el liderazgo de la gran potencia occidental —y con ello de Occidente en su conjunto— y se pone en entredicho la valía universal de su sistema de valores.

La aceptación de un sistema de creencias es un factor multiplicador del poder de la potencia que lo sustenta y los rivales de Occidente, particularmente los Estados revisionistas y el radicalismo islámico, no están dispuestos a hacer concesiones en dicho sentido.

Por otra parte, los Estados asiáticos, cercanos a EE. UU. por razones estratégicas, no van a seguir aceptando la tutela moral de las potencias occidentales que evoca los peores recuerdos del periodo colonial.

Sin duda, el modo de vida occidental tiene una gran capacidad de seducción en las otras sociedades y esto producirá la competencia entre corrientes internas en un sentido y en el otro.

Como tantas veces ha ocurrido, la batalla geopolítica es ahora también una disputa ideológico-filosófica y de creencias que recuerda aquella leyenda situada en la Edad Media en la que el franciscano Guillermo de Ockham, huyendo de la autoridad del papa Juan XXII, se postró en Pisa ante los pies del emperador Luis de Baviera, entonces

excomulgado, y le propuso *Imperator, tu me defendas gladio, ego te defendam calamo* («Emperador, defiéndeme con la espada y yo te defenderé con la pluma»)[10].

Intentar detener la desoccidentalización del mundo es una tarea quimérica. Ahora se trata de diseñar una estrategia para encontrar el mejor encaje posible en un sistema internacional claramente divergente, de poner el esfuerzo principal en la defensa de la paz, de estar preparados para tiempos convulsos y de promover las propias convicciones con respeto sincero hacia las creencias y sensibilidades ajenas.

Nunca hay que perder la esperanza, pero las naciones occidentales deberían empezar por esforzarse en recuperar la armonía dentro de sus propias fronteras y soldar las múltiples fracturas que las debilitan. La resiliencia va a ser una de las claves de la batalla que acaba de comenzar.

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

[10] Valverde, C. (1996). *Génesis, desarrollo y crisis de la modernidad*. BAC. P. 19.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

38/2021 20 de octubre de 2021

José Ignacio Castro Torres

Del poder blando al poder sutil: el caso de Catar

Del poder blando al poder sutil: el caso de Catar

Resumen:

Catar es el ejemplo de cómo un pequeño Estado, dotado de importantes recursos naturales, ha sido capaz de sobrevivir en un entorno en el que se encuentra rodeado de importantes potencias regionales con intereses antagónicos. Los cataríes no han sido solo capaces de asegurar la existencia de su Estado, sino que se han constituido en unos importantes interlocutores en la resolución de los conflictos que se están produciendo dentro del nuevo orden global. El ascenso catarí en el sistema internacional se debe a la aplicación de acciones que van más allá de lo que se podría denominar como poder blando y que se podría calificar como poder sutil. De este modo, Catar ha configurado el sistema internacional en su favor, induciendo al resto de actores a confluir con sus intereses o desprestigiarles en caso contrario.

Palabras clave:

Catar, poder blando, desempoderamiento blando, poder sutil.

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.

From Soft to Subtle Power: The Case of Qatar

Abstract:

Qatar is an example of how a small state with significant natural resources has been able to survive in an environment where it is surrounded by major regional powers with antagonistic interests. Qataris have not only been able to secure the existence of their state but have also become important interlocutors in the resolution of conflicts taking place within the new global order. The country has risen in the international system by applying actions that go beyond what might be termed soft power and could be described as subtle power. In this way, Qatar has shaped the international system in its favour, inducing other actors to align with its interests or otherwise discredit them.

Keywords:

Qatar, soft power, soft disempowerment, subtle power.

Introducción

El lema del rey Fernando VI «paz con todos, guerra con ninguno» fue una guía que situó a España en una época de prosperidad que no conocieran los tiempos inmediatamente anteriores ni venideros. A pesar de verse involucrado en conflictos, muchos de estos fueron resueltos mediante acuerdos y los españoles disfrutaron de un periodo de reformas en el que aumentó la hacienda, se realizaron importantes avances científicos y se potenció la Armada[1].

Salvando las distancias temporales y geopolíticas, se podría decir que hay un país que ha sabido aplicar a la perfección la máxima de este rey español. Así, Catar se ha convertido en un Estado que ha conseguido asegurar su supervivencia y crear un espacio de relación que le ha llevado a ocupar una posición destacada en el nuevo orden geopolítico mundial.

Catar es una entidad estatal relativamente reciente. Desde sus comienzos, se ha encontrado en una situación comprometida, debido a la proximidad de Arabia Saudí, que históricamente le ha considerado como parte de su territorio. Igualmente, los cataríes se han visto envueltos en la tensión entre potencias regionales, en las que la relación entre saudíes e iraníes ha sido una permanente fuente de discordia.

La situación de un Estado pequeño con importantes recursos naturales entre dos grandes rivales regionales es geopolíticamente inestable. Sin embargo, los cataríes han sido capaces de asegurar su supervivencia buscando la seguridad a cambio de su situación privilegiada. Por ello, se comprende que en su territorio se encuentren destacadas fuerzas de EE. UU., Reino Unido o Turquía.

Aunque los cataríes son ricos en recursos energéticos, debido a poseer unas de las principales reservas de gas del planeta, esto no es suficiente para alcanzar la prosperidad si no existe una gestión eficiente. El desarrollo de técnicas modernas y sofisticadas para la extracción de sus recursos gasísticos, así como su licuefacción, estabilización y transporte, han convertido a Catar en una importante potencia económica.

A la par que aumentaba la seguridad y la prosperidad de los cataríes también lo hacían sus relaciones exteriores y su influencia en su entorno inmediato, próximo y lejano. Catar

[1] San Juan, V. (2015). «La Armada desconocida de Jorge Juan». *Nowtilus*.

se ha mostrado como un equilibrador de poderes entre los Estados bañados por las aguas del golfo Pérsico, sirviendo como un elemento de contrapeso en la pugna regional entre Arabia Saudí e Irán. Igualmente ha influido de manera muy significativa en los conflictos de Yemen, Siria, Irak o recientemente en Afganistán y, en el ámbito global, Catar mantiene unas importantes relaciones con EE. UU., China y Rusia.

Todo esto ha ocasionado que los cataríes hayan conseguido ser atractivos para aquellos actores que les interesan, a la par que sus rivales pierden prestigio y credibilidad mediante un proceso que se podría denominar como «desempoderamiento blando».

La situación privilegiada que goza Catar ha sido objeto de estudio en diferentes entornos académicos, identificándose tres principales causas para que esto haya ocurrido. La primera de ellas se debe a que es un pequeño actor rodeado de gigantes regionales. Ello le mueve a aumentar su presencia en el ámbito internacional para asegurar su supervivencia. En segundo lugar, se encuentra la diversificación de la economía, debido a que no quiere solo basarla en sus ingentes recursos energéticos, sino que busca otros sectores productivos entre los que se encuentra el turismo. Por último, se identifican las herramientas de poder blando o *soft power* que le convierten en un importante mediador internacional, destacando entre ellas su cadena informativa Al Jazeera[2]. El uso especial que hacen los cataríes de este tipo de poder ha ocasionado que en ocasiones se le denomine poder sutil o *subtle power*.

Antecedentes: a la búsqueda de la supervivencia y la prosperidad

La península de Catar se halla unida al territorio de Arabia Saudí, quien después de la constitución de su Estado en 1913 ocupó el territorio catarí, teniéndolo que abandonar debido a la presión del Reino Unido. En 1916, la familia Al Tahni acordó la constitución de un protectorado con el Reino Unido, pero en 1971 los británicos se retiraron de la región, por lo que los cataríes accedieron a su independencia[3].

Actualmente, el país está gobernado por el jeque Tamim bin Hamad Al Thani, cuya familia se considera descendiente de la tribu Banu Tamim, la misma a la que pertenecía

[2] Brannagan, P. M. y Giulianotti, R. (2018). The soft power-soft disempowerment nexus: the case of Qatar. *International Affairs*. Vol. 94, N.º 5, p. 1143.
[3] History of Qatar. *Britannica*. [Consultado: 25/9/2021] Disponible en: https://www.britannica.com/place/Qatar/History

el fundador de wahabismo, Shaykh Muhammad ibn Abd Al Wahhab[4]. No obstante, Catar es tolerante con el resto de los cultos, destacando la existencia del complejo de Mesaymir, donde se encuentran instalaciones de diferentes religiones[5]. Su población es de casi tres millones de habitantes, aunque la mayoría son inmigrantes, siendo los nacionales aproximadamente la cuarta parte[6].

Tradicionalmente los saudíes han considerado que Catar era parte de su territorio por lo que a lo largo del tiempo se produjeron diversos incidentes, destacando el del puesto fronterizo de al-Khafous en el año 1992[7]. Por ello no es de extrañar que Catar haya acogido la presencia de tropas de otros países que garanticen la seguridad de este pequeño Estado frente al gigante saudí y que ese mismo año firmasen con los EE. UU. un acuerdo en materia de defensa, que ha permitido a los norteamericanos el emplazamiento de su centro de coordinación de las operaciones aéreas del Oriente Medio, así como una base aérea y los elementos terrestres para la constitución de una brigada mecanizada[8].

Por su parte, el Reino Unido siempre ha mantenido una presencia que ha contribuido a la independencia catarí. Actualmente, la representación británica continúa mediante su cuartel general de las fuerzas aéreas en la región, así como un escuadrón de combate conjunto anglo-catarí[9].

Los cataríes mantienen importantes discrepancias con Arabia Saudí y especialmente con Emiratos Árabes Unidos (EAU) por la aproximación de los primeros al grupo Hermanos Musulmanes. Los emiratíes piensan que estos pretenden desestabilizar el orden establecido en la región, al tiempo que Catar los considera como un grupo moderado[10].

[4] Descendants of Saudi Wahhabism founder distance themselves from Qatar. *Reuters*. 2017 May, 28. [Consultado 24/9/2021]. Disponible en: https://www.reuters.com/article/gulf-qatar-idUSL8N1IU0AH
[5] UNHCR. 2015 Report on International Religious Freedom-Qatar. *Refworld*. [Consultado 24/9/2021]. Disponible en: https://www.refworld.org/docid/57add83cc.html
[6] A guide to the population and people in Qatar. *Expatica*. August 27, 2021. [Consultado 25/9/2021]. Disponible en: https://www.expatica.com/qa/moving/about/population-and-people-in-qatar-71297/
[7] Lavandier, J. (2013). Le Qatar: une volonté au prisme de l'histoire. *Confluences Méditerranée*. N.º 1, p. 17-28.
[8] Katzman, K. (2021). Qatar: Governance, Security, and U. S. Policy. *Congressional Research Service*. Washington D. C. Pp. 14-15.
[9] Devanny, J. y Berry, P. (2021). Gulf Security is Our Security: Global Britain and UK Gulf Strategy, 2010-20. *Defence Studies*. Vol. 21, n.º 2, p. 148.
[10] Salman, O. (Feb 3, 2021). Will Qatar's Relationship with the Muslim Brotherhood Change after Gulf Reconciliation? *Washington Institute*. Policy Analysis. Fikra Forum. [Consultado 25/9/2021]. Disponible en: https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/will-qatars-relationship-muslim-brotherhood-change-after-gulf-reconciliation

En paralelo a la historia de Catar discurre el desarrollo financiero debido a sus importantes reservas de gas, que constituye la piedra angular de su economía. Desde 1974, estos yacimientos son explotados por la compañía estatal del petróleo de Catar[11]. El país posee unas modernas instalaciones de extracción y licuefacción del gas natural (GNL) poseyendo una capacidad de producción de 78 millones de toneladas de GNL, que se espera puedan ser incrementadas tras los trabajos de ampliación que finalizarán en 2023[12]. El sector del gas ha conseguido que los cataríes tengan la renta per cápita más alta del mundo y se espera que al menos durante 50 años sean capaces de mantener su producción[13].

Entre todos sus yacimientos destaca el campo marítimo norte (conocido por North Dome) que comparte con Irán (denominado South Pars en su zona)[14]. Por ello, se comprende que busque con este último una situación de equilibrio que le permita la continuidad de su principal fuente de ingresos[15].

[11] Oil and Gas Sector. *Qatar Ministry of Foreign Affairs*. [Consultado 24/9/2021]. Disponible en: https://mofa.gov.qa/en/qatar/economy-today/oil-and-gas-sector
[12] Qatar: Advantages in Adversity. *The energy year*. [Consultado 24/9/2021]. Disponible en: https://theenergyyear.com/market/qatar/
[13] Katzman, K. Qatar: Governance, Security, and U.S. Policy. *Op. cit.* p. 19.
[14] Qatar: Advantages in Adversity» *The energy year*. [Consultado 24/9/2021]. Disponible en: https://theenergyyear.com/market/qatar/
[15] En el año 2006, Qatar, miembro de Consejo de Seguridad de la ONU, fue el único que votó en contra de la Resolución 1696, que requería a Irán que cesase de producir uranio enriquecido. Para una consulta más detallada se sugiere la lectura de United Nations Meeting Coverage and Press Releases. Security Council Demands Iran Supend Uranium Enrichment by 31 August, or Face Posible Economic, Diplomatic Sanctions. 31 July 2006. [Consultado 24/9/2021]. Disponible en: https://www.un.org/press/en/2006/sc8792.doc.htm

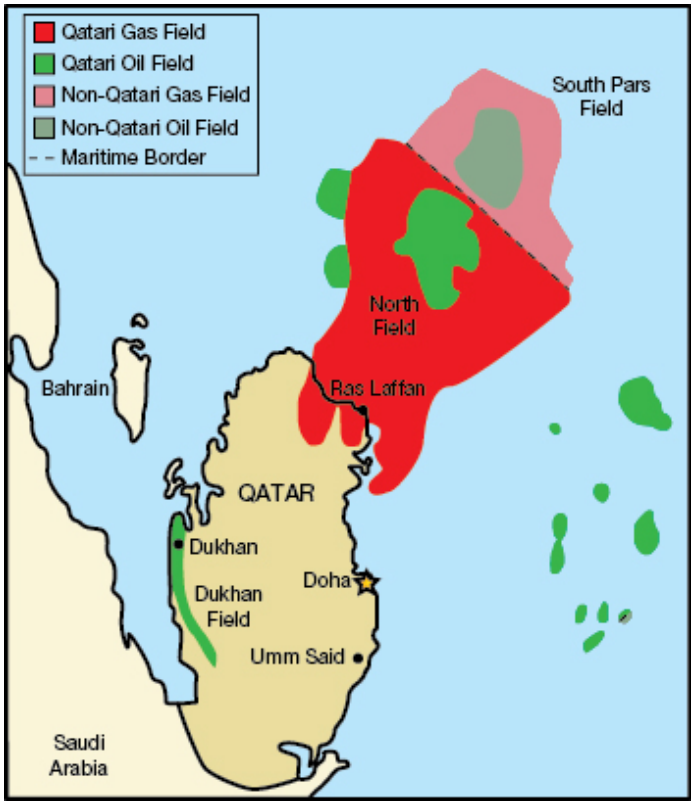


Figura 1. Situación de los campos de gas y petróleo cataríes y su relación con la zona iraní. Fuente: Alfadala, H. E. y El-Halwagi M. M. (February, 2017). Qatar's Chemical Industry: Monetizing Natural Gas. *AICHE*. [Consultado 24/9/2021]. Disponible en: https://www.aiche.org/resources/publications/cep/2017/february/qatars-chemical-industry-monetizing-natural-gas

A pesar de la importancia del sector energético catarí, el Estado ha apostado por diversificar el sector empresarial y convertirse en un polo de atracción al que acudan las inversiones extranjeras de forma variada. Esto se puede conseguir mediante la constitución de un entorno extremadamente atractivo en el que el sector turístico tiene una relevancia trascendental. A ello contribuye la imagen que proyecta al mundo su cadena de noticias Al Jazeera y unas líneas aéreas con más de 200 aparatos y 150 destinos por todo el globo. Otro incentivo atrayente es la apuesta catarí por el fútbol, promocionando su imagen a través de clubes o la celebración de acontecimientos deportivos, como será la copa del mundo del año 2022[16].

[16] Brannagan, P. M. y Giulianotti, R. (2018). The soft power–soft disempowerment nexus: the case of Qatar. *International Affairs*. Vol. 94. N.º 5, p. 1146.

El concepto de *soft power* y su aplicación en las relaciones de Catar

Una vez estudiados los dos primeros grupos de medidas relativas a garantizar la seguridad del Estado y su prosperidad, merece la pena desglosar como los cataríes han podido ocupar una posición de privilegio en el ámbito mundial debido a la aplicación de las medidas de poder blando en conjunción con las anteriores.

El térmico de *soft power* fue acuñado por Joseph Nye y Robert Keohane a finales de los años 80, definiéndolo como la capacidad que puede tener un Estado para persuadir o convencer a otros actores para que hagan lo que quiere sin tener que recurrir a la coacción o al empleo de la fuerza[17].

Aunque ambos autores reconocían la importancia del poder blando, también es cierto que coincidían en que se podía emplear en conjunción con otras herramientas del poder duro o *hard power*, que se focalizaban en una acción coercitiva hacia el actor sobre el que se pensaba actuar. Más adelante Nye definiría como *smart power* o poder inteligente a la forma de combinar acertadamente ambas fuertes de poder[18].

Dentro de las herramientas del *hard power*, el poder militar de los cataríes es mucho menor que el de los grandes actores de la región, pero sus modernas fuerzas armadas podrían infligir un daño severo a sus posibles rivales. No obstante, la presencia en su territorio de fuerzas de Estados que poseen una importante influencia mundial son una auténtica garantía de seguridad[19].

Mientras que los instrumentos del *hard power* no son especialmente significativos para los cataríes, la aproximación mediante el *soft power* puede ser más provechosa. Teóricamente, en las circunstancias actuales de un nuevo orden global multipolar e interconectado, la forma en que los medios o herramientas con que cuenta Catar para alcanzar los resultados esperados depende mucho de la interpretación subjetiva que le otorguen sus audiencias. Este proceso debe ser estudiado como un juego competitivo en el que los cataríes quieren influir en un orden global en el que imperan las tecnologías de la comunicación.

[17] Keohane, R. O. y Nye Jr, J. S. (1998). Power and interdependence in the information age. *Foreign Aff.* Vol. 77, p. 86.
[18] Nye, J. (2006). In Mideast, the goal is 'smart power'. *The Boston Globe*. Vol. 19.
[19] Saidy, B. (2020). Qatar's Defense Policy: Smart Choices of a Small State. En *Příspěvek přednesený v rámci konference Small States and the New Security Environment*.

En una primera fase, Catar adquirió los medios que le servirían para posicionarse en este entorno competitivo y trazó una estrategia de empleo de estos para alcanzar sus metas u objetivos. En esta etapa fue muy importante que los candidatos a entrar en el sistema viesen *atractivos* los recursos ofertados. Una segunda fase pasó por añadir a la atracción el valor de la credibilidad y donde los actores seleccionados percibieron que podían obtener ventajas en la competición con los otros actores que se encontraban fuera del sistema. En una tercera fase, que podríamos llamar como «desempoderamiento blando» y que se encuentra en plena ejecución, se despojaría a los actores ajenos al sistema de la legitimidad de sus acciones. Para esto sería especialmente provechoso la percepción de las audiencias, que obligarían a los actores externos a revaluar sus posiciones[20].

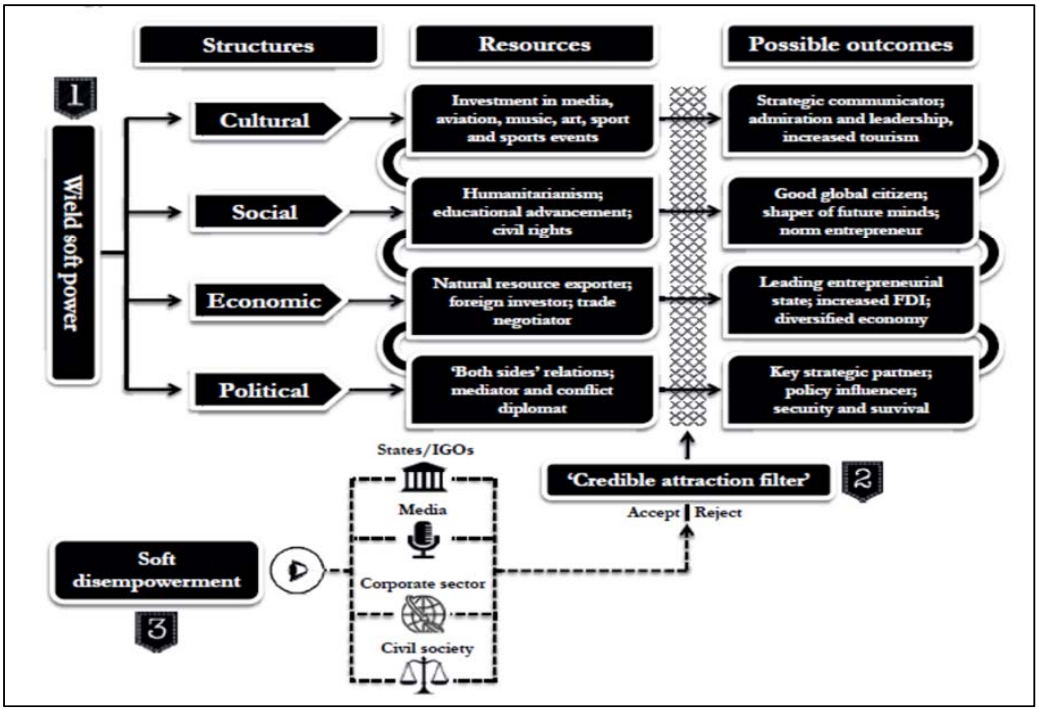


Figura 2. Esquema de adquisición de poder blando por parte de un actor y desempoderamiento blando de sus rivales. Fuente: Brannagan, P. M. y Giulianotti, R. (2018). The soft power-soft disempowerment nexus: the case of Qatar. *International Affairs*. Vol. 94, n.º 5, p. 1144.

[20] Brannagan, P. M. y Giulianotti, R. (2018). The soft power-soft disempowerment nexus: the case of Qatar. *International Affairs*. Vol. 94, n.º 5, pp. 1144-1145.

El desempoderamiento blando y el papel de Catar en el nuevo orden mundial

Catar ha sido uno de los Estados a los que se ha acusado de acoger a las minorías religiosas extremistas expulsadas de otros países. Ello se debe a la presencia en Catar de refugiados saudíes después de la ocupación de la Meca de 1979 y posteriormente de miembros de Al Qaeda y los talibanes[21]. Aunque oficialmente no mantiene relación con el grupo de los Hermanos Musulmanes, unos de sus principales líderes egipcios, Yusuf Al-Qaradawi, se refugió en Doha y se hizo presentador del programa *Sharía y Vida* de la cadena informativa Al Jazeera[22].

Antes de las llamadas primaveras árabes Catar era uno de los pocos Estados de la región que mantenía unas buenas relaciones con Israel, aunque sin llegar al ámbito diplomático, por lo que podía servir como mediador en el conflicto con los palestinos. En 2009 la causa palestina hizo que estas relaciones se congelasen tras la cumbre de Doha de la Liga Árabe, donde además se produjeron tensiones por la no asistencia de Egipto y por las divisiones entre los partidarios y contrarios a apoyar al presidente norteamericano, George Bush, en sus intentos por aislar a Irán[23].

Cuando llegaron las primaveras árabes muchos de los exiliados que se encontraban en Doha vieron la posibilidad de volver a sus territorios de origen para extender su ideología, lo que se produciría especialmente en Túnez, Yemen, Egipto, Palestina, Siria y Libia[24]. Precisamente un disidente de este último Estado, Ali Al Sallabi, se encargó de canalizar los apoyos para luchar contra el mariscal Haftar, quien quería implantar un nuevo régimen desde Bengasi sustentado por varios actores, entre los que se incluían los EAU[25, 26].

[21] Qatar: Extremism and Terrorism. 2021. *Counter Extremism Project*. [Consultado 27/9/2021]. Disponible en: https://www.counterextremism.com/node/13533/printable/pdf
[22] Wahab, S. (March 31, 2019). Qaradawi and Qatar: the hate preacher who became Doha's spiritual guide. *Arab News*. [Consultado 27/9/2021]. Disponible en: https://www.arabnews.com/node/1475626/middle-east
[23] Andoni, L. (30 Mar 2009). Arab rifts challenge Doha summit. *Al Jazeera*. [Consultado 26/9/2021]. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2009/3/30/arab-rifts-challenge-doha-summit
[24] Steinberg, G. (2012.) *Qatar and the Arab Spring: support for Islamists and new anti-Syrian policy*. Stiftung Wissenchaft und Politik. P.4.
[25] Wehrey, F. Is Libya a proxy war? *The Washington Post*. October 24, 2014. [Consultado 27/9/2021]. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/10/24/is-libya-a-proxy-war/
[26] Bitter Differences in the Gulf. *Arab Digest*. [Consultado 27/9/2021]. Disponible en: https://arabdigest.org/visitors/sample-newsletters/bitter-differences-in-the-gulf/

Al ver la magnitud de las revueltas, los otros Estados del Golfo temieron por su seguridad por lo que aumentaron las medidas de presión sobre Catar, llegando a amenazar con el cierre de fronteras y prohibición de sobrevuelos[27].

Respecto a Siria, a pesar del secularismo y orientación proiraní de Bashir al Assad, los cataríes habían invertido mucho, buscando que el régimen sirio se orientase hacia el bloque árabe, por considerarle parte de este. Una de las principales muestras de ello fue la defensa de los cataríes al régimen de Damasco después del asesinato del primer ministro libanés, Rafiq Al-Hariri, en 2005. Además, existen evidencias de que en 2009 Assad renunció a un gasoducto, propuesto por Catar, que llegase hasta Turquía a través de Siria[28]. También vinieron de los sirios los primeros signos de enemistad, cuando en 2011 exigieron el cese de las críticas que Yusuf Al-Qaradawi les hacía desde la emisora Al Jazeera por su trato hacia los movimientos internos de la disidencia siria[29].

Después del estallido de las revueltas en Siria y en vista que Assad y el mundo árabe se habían separado, saudíes y cataríes se decantaron respectivamente por diferentes movimientos sunitas. Catar fue acusado de apoyar a una coalición agrupada en torno al coronel Mithqal al-Bteish al-Noeimi y liderada por Kataeb al-Farouq, grupo que se vinculó con Jabhat al-Nusra, en aquel entonces filial de Al Qaeda[30]. Esta actuación catarí les alejaba de las buenas relaciones con los iraníes, que apoyaban el régimen de al Assad. A pesar de todo, los cataríes estaban dispuestos a mostrar la independencia y firmeza en sus relaciones exteriores y a una propia configuración del entorno internacional de acuerdo con sus intereses.

Igualmente se acusó a Catar de apoyar en 2013 al gobierno egipcio del entonces presidente Mohamed Morsi, vinculado a los Hermanos Musulmanes, que sería posteriormente derrocado por el Abdel Fattah El-Sisi[31]. Ese mismo año los talibanes abrieron una oficina en Doha, lo que situaría a los cataríes en la posición de llegar a ser

[27] Hassan, I. K. (31 March 2015). GCC's 2014 Crisis: Causes, Issues and Solutions. *Al Jazeera Center for Studies*. [Consultado 27/9/2021]. Disponible en: https://studies.aljazeera.net/en/dossiers/2015/03/201533172623652531.html
[28] Kennedy Jr, R. F. (February 22, 2016). Why the Arabs Don't Want Us in Syria. *Politico Magazine*. [Consultado 27/9/2021]. Disponible en: https://www.politico.com/magazine/story/2016/02/rfk-jr-why-arabs-dont-trust-america-213601/
[29] Steinberg, G. (2012). Qatar and the Arab Spring: support for Islamists and new anti-Syrian policy. *Op. cit.*, p. 22.
[30] Lund, A. S. Les islamistes conquièrent la rebellion. *Alternatives internationales*. N.º 12, p. 16.
[31] Harb, I. K. (Aug 9, 2017). An Economic Explanation for Egypt's Alignment in the GCC Crisis. *Arab Center Washington DC*. [Consultado 27/9/2021]. Disponible en: https://arabcenterdc.org/resource/an-economic-explanation-for-egypts-alignment-in-the-gcc-crisis/

una potencia diplomática, sirviendo como un elemento de enlace hacia la transición que ya entonces deseaba el expresidente estadounidense Barak Obama[32].

Las discrepancias con Catar por parte del resto de los Estados del Golfo desembocaron en una crisis diplomática en 2014, retirando sus embajadores Arabia Saudí, Baréin y los EAU. La excusa para ello fue la acusación de «injerencia en los asuntos internos», pero los cataríes mantuvieron sus embajadores en estos países, lamentando la actuación de sus vecinos, pero afirmándose en la justicia de su causa[33]. A pesar de que Al Jazeera suprimió las emisiones de su canal de noticias para Egipto Mubasher Misr y que se expulsó a varios miembros de Hermanos Musulmanes, no hubo forma de calmar los ánimos de los países enfrentados[34, 35].

Las discrepancias parecieron relajarse después de la muerte del rey Abdullah de Arabia Saudí en 2015 y la sucesión por su hermano Salman, quien delegó gran parte de sus funciones en el joven príncipe Mohamed bin Salman. Sin embargo, en 2016, aumentaron las tensiones cuando los saudíes condenaron a muerte al clérigo chií Sheikh Nimr Baqir al-Nimr junto con otras 47 personas, lo que provocó el saqueo de la embajada saudita en Teherán. Aunque este hecho llevó a la retirada de embajadores por parte de todos los Estados del Golfo, lo cierto es que los cataríes mantuvieron las relaciones diplomáticas con Irán, buscando un punto de equilibrio. El que Catar se mantuviese en una posición de neutralidad, creando un sistema propio de alianzas, irritó especialmente a los sauditas[36].

Las diferencias de criterio entre actores fuera del sistema catarí fueron el desencadenante de que, en 2017, Arabia Saudí, EAU, Baréin, Egipto y Jordania cortasen sus relaciones diplomáticas con Catar, acusándole de interferir en su política interior y apoyar a los grupos terroristas Al Qaeda y Dáesh. El cierre de las fronteras y las

[32] Roberts, D. (4 January 2012). Why has the Taliban opened an office in Qatar? *RUSI*. [Consultado 27/8/2021]. Disponible en: https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/why-has-taliban-opened-office-qatar
[33] Kerr, S. (March 5, 2014). Diplomatic crisis as Gulf states withdraw ambassadors from Qatar. *Financial Times*. [Consultado 27/9/2021].
[34] Al-Jazeera suspends Egyptian channel Mubasher Misr. *BBC News*. 23 December 2014. [Consultado 27/9/2021]. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-middle-east-30585551
[35] Michael, M. Qatar expels prominent Muslim Brotherhood figures. *The Times of Israel*. 13 September 2014. [Consultado 28/9/2021]. Disponible en: https://www.timesofisrael.com/qatar-expels-prominent-muslim-brotherhood-figures/
[36] Cafiero, G. (February 3, 2016). Qatar's precarious position between Saudi Arabia, Iran. *Al Monitor*. [Consultado 28/9/2021]. Disponible en: https://www.al-monitor.com/originals/2016/02/qatar-balancing-act-saudi-arabia-iran-risk.html

limitaciones al tráfico aéreo y marítimo ocasionaron una crisis en Catar que llegó incluso a afectar al suministro de alimentos[37]. Las carencias del momento hicieron que tanto Irán como Turquía apoyasen a los cataríes, creándose un preocupante sistema de alianzas y hostilidades que llevaron a un desequilibrio en el complicado orden de la región.

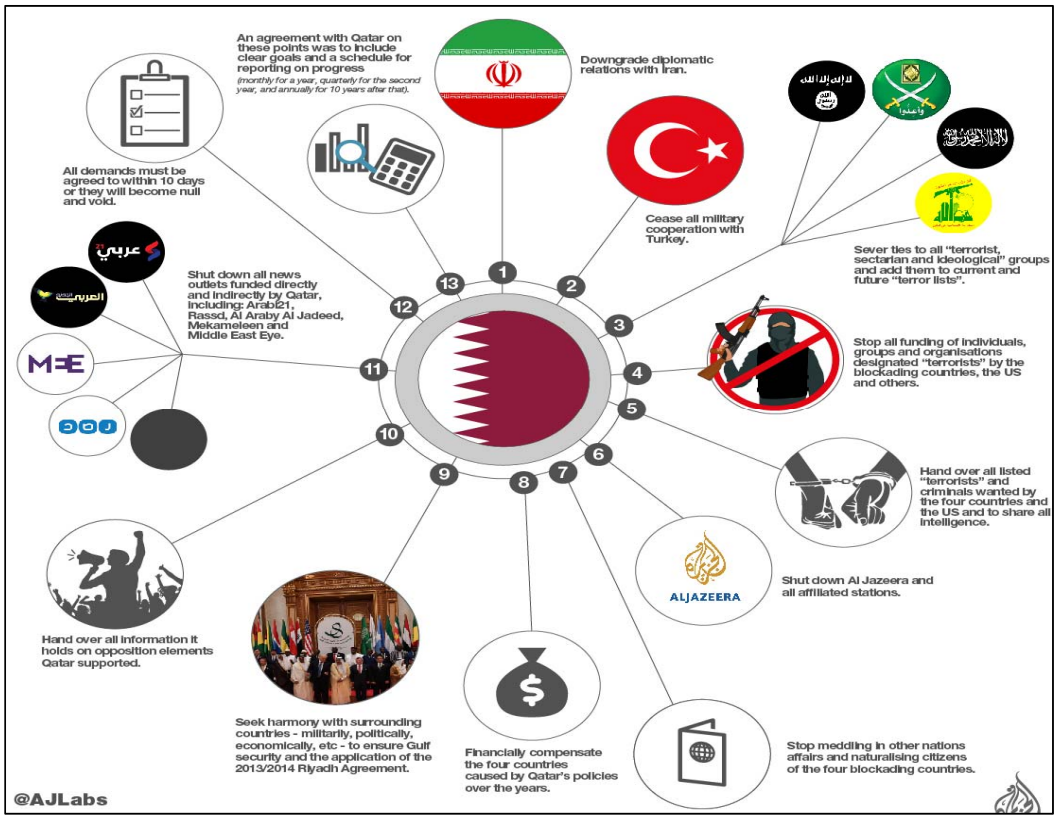


Figura 3. Reivindicaciones durante la crisis contra Catar del año 2017. Fuente: Chughtai, A. (2020 Jun 5). Understanding the blockade against Qatar. *Al Jazeera*. [Consultado 1/8/2021]. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2020/6/5/understanding-the-blockade-against-qatar

La reacción inmediata catarí contra la acusación fue a través de su potente cadena de noticias Al Jazeera, desestimando las imputaciones que se vertieron contra ellos, al tiempo que consideraban que se había cometido una injerencia contra sus propios asuntos internos[38]. Además, Catar tenía en el recuerdo las intervenciones saudíes en Baréin, en 2011, y Yemen, en 2015, por lo que, ante el temor de que el apoyo occidental

[37] Qatar row: Saudi and Egypt among countries to cut Doha links. *BBC News*. 5 June 2017. [Consultado 24/9/2021]. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-middle-east-40155829
[38] Blockade of Qatar: Expectations and repercussions. *Aljazeera Centre for studies*. 2 July 2017. [Consultado 24/9/2021]. Disponible en: https://studies.aljazeera.net/en/positionpapers/2017/07/blockade-qatar-expectations-repercussions-170702083909669.html)

no fuese suficiente, recurrieron a sus aliados turcos quienes ampliaron sus modestas instalaciones de adiestramiento en Doha a una base conjunto-combinada[39].

Mientras, el tiempo iba transcurriendo en favor de los cataríes ya que sus acciones informativas iban poco a poco haciendo mella sobre los actores exteriores, Al tiempo los sauditas se debilitaban por la falta del apoyo económico catarí y por la orientación de Catar hacia Irán y Turquía en vez de los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Finalmente, la paciencia de Catar obtuvo sus frutos en la conferencia de los países del CCG de Al Ula en enero de 2021, donde se acordó el fin del bloqueo y la vuelta a las relaciones diplomáticas. A partir de este acontecimiento, Catar reforzó su papel de actor responsable e influyente en la región, de mediador neutral en los conflictos y de centro financiero, turístico, deportivo y mediático del Oriente Medio[40].

La victoria catarí se llevó a cabo sin ningún compromiso sobre su apoyo a los movimientos islamistas y posiblemente impulsada por el agotamiento de los saudíes, que necesitaban las inversiones económicas y el gas barato de los cataríes, al tiempo que querían proyectar una imagen renovada a la administración estadounidense del presidente Biden[41, 42].

A partir de ese momento Catar se sintió con fortaleza para afianzar su red de alianzas hasta convertirse en un actor clave en las relaciones entre oriente y occidente. Así, en mayo de 2021 y después de los enfrentamientos entre israelitas y palestinos, Catar ofreció a estos últimos 500 millones de dólares para la reconstrucción de instalaciones en la franja de Gaza, administrada por el grupo Hamas[43]. La consolidación catarí llegó cuando los talibanes alcanzaron el poder en Afganistán a finales de agosto de 2021. Gracias a la mediación de Doha en las conversaciones con los talibanes estos habían

[39] Yüksel, E. y Tekineş, H. (January 2021). Turkey's love-in with Qatar: A marriage of convenience. *Clingendael*. CRU. Report. Pp. 11-12
[40] Jacobs, A. L. (Apr. 14, 2021). Qatar's Regional Relations and Foreign Policy After Al Ula. *Arab Gulf States Institute in Washington*. [Consultado 29/9/2021]. Disponible en: https://agsiw.org/qatars-regional-relations-and-foreign-policy-after-al-ula/
[41] Ramani, S. (January 27, 2021). The Qatar Blockade Is Over, but the Gulf Crisis Lives On. *Foreign Policy*. [Consultado 29/9/2021]. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/01/27/qatar-blockade-gcc-divisions-turkey-libya-palestine/
[42] Graham, E. y Murphy, D. (14/1/2021). Qatar Financial Centre wants to attract $25 billion of foreign investments by 2022 as Gulf rift ends *CNBC*. [Consultado 29/9/2021]. Disponible en: https://www.cnbc.com/2021/01/14/qatar-financial-center-wants-to-attract-25-billion-of-foreign-investments-by-2022-as-gulf-rift-ends.html
[43] Qatar pledges $500m for Gaza reconstruction. *Al Jazeera*. 26 May 2021. [Consultado 27/9/2021]. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2021/5/26/qatar-pledges-500-million-to-gaza-reconstruction

asegurado que el territorio afgano no serviría de santuario de terroristas, a la par que se realizó la mayor evacuación aérea de personal civil de la historia[44].

Conclusiones: del «desempoderamiento blando» al poder sutil

Catar ha sabido utilizar con maestría sus capacidades para situarse en el nuevo orden mundial como la potencia diplomática de Oriente Medio.

En su entorno inmediato ha sabido garantizar su supervivencia entre el poder de las dos potencias regionales antagónicas, constituidas por Arabia Saudí e Irán, pudiendo unos vulnerar su territorio y otros apropiarse de los recursos gasíferos que comparten. Ante esto, los cataríes han consolidado su seguridad mediante la presencia de la gran potencia aeronaval estadounidense. Sin embargo, no solo han confiado esta seguridad a un único actor externo, sino que la presencia del Reino Unido y Turquía han sido garantías adicionales. Este último Estado es además un contrapeso al poder angloamericano, debido a que posee orientaciones geopolíticas diferentes.

En su entorno próximo, Catar ha sabido jugar con las necesidades e intereses de los países del CCG, desacreditando sus actuaciones cuando le eran desfavorables y persuadiéndoles de la necesidad de contar con el apoyo que les puede prestar su saneada economía. A pesar de ello todavía existen tensiones con los EAU, debido a que estos son económicamente independientes y a su postura radicalmente opuesta a los Hermanos Musulmanes. Por ello es muy posible que en un futuro se puedan producir por parte de Catar acciones de «desempoderamiento blando» para contrarrestar la actitud de Emiratos.

Igualmente, en un entorno más lejano, los cataríes tienen mucho que aportar gracias a su ayuda y mediación en los diferentes conflictos. Por ello su actuación se ha dejado ver en Yemen, Siria, Libia o Palestina, llegando a ser un actor de primer orden en el ámbito de las negociaciones en el conflicto de Afganistán.

Todas las actuaciones en los tres círculos que rodean la geopolítica de Catar le han llevado a constituirse en un elemento con el que necesitan contar tanto las potencias globales como las regionales. Por ello, muchos autores han puntualizado que los cataríes

[44] Shiloh Vidon, T. (5/9/202). Qatar emerges as central player in West's relationship with Afghanistan. *France24*. [Consultado 29/9/2021]. Disponible en: https://www.france24.com/en/middle-east/20210905-qatar-emerges-as-central-player-in-west-s-relationship-with-afghanistan

han llevado las teorías de Nye sobre el poder blando a un punto de refinamiento que se podría calificar como «poder sutil»[45].

Para los cataríes el poder sutil se podría definir como una composición armónica de tres capacidades. La primera de estas sería la oportunidad de influenciar para que otro actor llevase a cabo una acción que no realizaría en otras circunstancias. La segunda estaría constituida por la posibilidad de crear las condiciones favorables para poder alcanzar las metas deseadas a través de la configuración del entorno de influencia. La tercera se podría definir como una «movilización de sesgos», que llevaría a cambiar las percepciones de las audiencias objetivo[46].

El ejemplo de Catar ha puesto en tela de juicio muchas de las teorías de la disciplina de las relaciones internacionales debido a que un Estado pequeño, que debería ser vulnerable y carente de autonomía, ha sido capaz de influir de una manera preeminente en el sistema internacional. Esto resulta sorprendente en la actual situación mundial, que tiende al realismo ofensivo, donde a los débiles o a los pequeños parecía que solo les quedaba la oportunidad de «sumarse al carro» del más fuerte o *bandwagoning*, o sencillamente plegarse a sus intereses, dejándose manipular para evitar males mayores en lo que se podría denominar como *appeasement*[47]. Catar ha demostrado que el tamaño no tiene que ver con la debilidad y que los pequeños muchas veces pueden ser poderosos.

El poder sutil de Catar se podría estudiar con una aproximación parecida a los estudios de la «guerra híbrida» de las escuelas occidentales o de la «guerra no lineal» de las escuelas de orientación rusa. Resulta muy interesante ver como con mucho poder económico y unas refinadas relaciones exteriores los cataríes han podido reconfigurar completamente un sistema que a priori se hallaba en su contra, llevando a todos los actores a posiciones favorables a sus intereses y buscando el desprestigio de aquellos que no hayan querido formar parte de este sistema. Por ello, el ejemplo de Catar se puede calificar como de verdadero laboratorio de experiencias en el ámbito de las

[45] El término poder sutil o *subtle power* se puede apreciar en diversos artículos sobre China escritos a principios de la segunda década de siglo. Para los chinos este tipo de poder consistía en el «arte de utilizar tres axiomas minimalistas: no confrontación, no interferencia y disposición para el cambio de paradigma». Para un estudio sobre los orígenes del concepto se sugiere la lectura del documento de Gosset, D. (April 15, 2011). Smart power vs subtle power. *China Daily*. [Consultado 29/9/2021]. Disponible en: http://www.china.org.cn/opinion/2011-04/15/content_22365894.htm
[46] Kamrava, M. (2017). Qatari foreign policy and the exercise of subtle power. *Int'l Stud. J.* Vol. 14, p. 91.
[47] Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of great power politics*. WW Norton & Company. P. 163.

relaciones internacionales y de la defensa y seguridad, que debería ser seguido con detenimiento al menos en los centros de pensamiento diplomáticos y militares.

*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

39/2021 22 de octubre de 2021

Federico Aznar Fernández-Montesinos y
Manuel de Miguel Ramírez

Reflexiones sobre gestión de crisis (reedición)

Reflexiones sobre gestión de crisis (reedición)

Resumen:

Las crisis son situaciones que obligan a la adopción de decisiones a pesar de la carencia de información y que se produce en un contexto de ritmo rápido de los acontecimientos. A este proceso le acompaña una sensación ficticia o real de escalada, con una ruptura del proceso normal de toma de decisiones y una tendencia a hacer frente a los problemas con soluciones a corto plazo. Además, las crisis son por definición coyunturales. Las Fuerzas Armadas por su cultura y preparación están especialmente habilitadas para la gestión de crisis.

Palabras clave:

Crisis, gestión de crisis, Fuerzas Armadas, catástrofes, medios de comunicación.

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.

Reflections on crisis management

Abstract:

Crises are situations that force decision-making with lack of information. This is because rapid pace of events, accompanied by a fictitious or real sensation of escalation, with a breakdown of the normal decision-making process. It generates a tendency to face problems with short-term solutions. Furthermore, crises are conjunctural. The Armed Forces, due to their culture and preparation, are specially enabled for crisis situations.

Keywords:

Crisis, crisis management, Armed Forces, catastrophes, media.

Crisis y resiliencia

La palabra crisis se ha banalizado por haberse abusado reiteradamente de ella y asociado a eventos sin dramatismo físico. Los hombres siempre han pensado en crisis: economía, religión, familia, Estado, política, educación, arte, personas… Todo apunta a una crisis de dirección, de sentido. El hombre teme la incertidumbre y la inestabilidad, tiene vocación de eternidad. El miedo le hace recrearse en la palabra y la reitera una y otra vez, pero solo cuando alcanza de modo arbitrario a la vida física tiene su auténtico valor.

El concepto crisis es una idea abierta con un relevante componente de subjetividad, pero también es una palabra que ha evolucionado, lo que no priva de interés conceptual a su estudio etimológico. Parece ser que proviene del término latino *crisis* que, a su vez procede de la griega de igual fonética —*crisos*— y se refiere a *cambio*, *mutación.* Desde otras fuentes, se ha sugerido que proviene del verbo griego *krinein* que significa decidir[1]. En cualquier caso, decisión y cambio son dos características fundamentales, a lo que se suma una tercera: su representación mediante ideogramas chinos la liga con la idea de oportunidad. La oportunidad para hacer cambios por la legitimación que aporta.

Surge asociada, como decíamos, a lo físico, a la medicina. Inicialmente el término fue utilizado con referencia al curso peligroso de una enfermedad. Estaba referido a un punto en el que las cosas dejaban de ser lo que eran para pasar definitivamente a ser otra diferente y, aunque manteniendo la tendencia, nunca vuelven a ser como antes. Se impone una decisión que podía precipitar la resolución en un sentido u otro. Y es que con los problemas pasa lo que decía Maquiavelo de la tesis «que en los comienzos es fácil de curar y difícil de conocer, pero que más tarde si no se la detectó al principio ni le aplicaron remedio alguno, es fácil de conocer y difícil de curar»[2]. La prevención es siempre la mejor opción, pero hacen falta medios.

[1] VV. AA. *Conceptos básicos de la Gestión de Crisis*. X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Documento de Trabajo del Departamento de Estrategia de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, enero 2009.

[2] Maquiavelo. (1999). *El Príncipe.* Madrid, Editorial Millenium. P. 20.

El sentido que hoy encierra es mucho más amplio y se aplica al giro peligroso que pueden tomar ciertos acontecimientos políticos, económicos o militares, en los que hay que tomar algunas decisiones y ejecutar acciones para restablecer la normalidad. Todo lo cual se puede entender como un momento decisivo[3].

Y es que las crisis son una ocasión en que se cuestionan los fundamentos, lo que habitualmente resulta incuestionado. Los principios que regulan la vida ordinaria, al tiempo en que se requieren decisiones de singular trascendencia en un plazo para tal cosa más corto del que habitualmente correspondería, al margen de los protocolos ordinarios y con un nivel de conocimiento de la cuestión planteada más bajo de lo que sería deseable. «Cuando los cimientos se tambalean, ¿qué podrá hacer el hombre justo?» (Salmo 11) se pregunta el salmista sin dar respuesta alguna, salvo mostrar confianza en Dios. Nada más efímero que dotar de pretensiones de eternidad a lo contingente.

Pero la crisis es algo más que una palabra. El hombre posmoderno —la figura cultural del nuevo milenio— soporta peor el desorden en su entorno y la inseguridad que el primitivo anclado en la tribu —existe un ansia casi infinita y hasta antinatural de seguridad porque ninguna comunidad podrá estar jamás completamente a salvo de peligros naturales y antropogénicos[4], la seguridad no es algo natural y es costosa—, lo que unido a su profundidad hace que la crisis no sea una cuestión meramente económica o de salud, sino política y hasta llega a alcanzar el corazón identitario de la sociedad, su sistema de valores. La seguridad, por dejarlo claro, no es por más que lo queramos un derecho natural.

La resiliencia de una comunidad puede ser entendida como la capacidad de absorber la presión o las fuerzas destructivas a través de la resistencia o adaptación; la capacidad para gestionar o mantener ciertas funciones y estructuras básicas durante contingencias; y la capacidad de recuperación después de un evento. Estamos ante un concepto más amplio que el referido a una *capacidad* o la *moral* de un grupo en la medida en que

[3] Sepúlveda, I. (2008). Análisis y conceptos de crisis y gestión de crisis. En: VV.AA. *Realidades y perspectivas de la gestión integral de crisis*. Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado». Madrid. P. 28.

[4] Twigg, J. (Agosto 2007). Características de una comunidad resiliente ante los desastres. Nota guía. *Disaster Risk Reduction Interagency Coordination Group.* Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido.

transciende a ambos[5]. Y ya el propio Napoleón decía que «lo moral y lo material están en relación de tres a uno»[6].

Enfocarse en la resiliencia supone centrarse en lo que las sociedades pueden hacer por sí mismas. Los términos *resiliencia* y *vulnerabilidad* son las caras opuestas de la misma moneda, pero ambos son términos relativos. Como la vulnerabilidad, la resiliencia es compleja y multifacética. La «comunidad resiliente ante los desastres» es un ideal inalcanzable. Así, la crisis queda como un concepto íntimamente relacionado con resiliencia en la medida en que encarna un reto a esta hasta su propia contradicción. Una crisis es una perturbación puntual e imprevista del sistema que supone su cuestionamiento, al exceder los límites y la previsibilidad de los problemas ordinarios.

Asimismo, estresa a la sociedad, ensanchando y haciendo más visibles sus costuras, sus líneas de debilidad que se ven ensanchados. Sufren un estrés especial en algunos puntos nodales, las líneas de juntura en que interaccionan Estado y sociedad fruto de la carencia de información, las dudas sobre las decisiones adoptadas y la emocionalidad ligada a las incertidumbres de la crisis. El binomio Estado-sociedad y la cultura que envuelve al conjunto, se ven afectados en mayor medida conforme menor sea el grado de integración, esto es, la resiliencia del conjunto queda determinada por el elemento con menor falta de integración.

El sentido de la palabra crisis

Como se ha visto no existe una definición única de crisis como resultado de su carácter subjetivo. Así, la definición de crisis ofrecida por el Grupo de respuesta a incidentes críticos del FBI en 2011 la considera como una seria amenaza a las estructuras básicas, a los valores fundamentales y a las normas de un sistema y se encuentra caracterizada por urgencia en el tiempo, circunstancias altamente inciertas en la que se precisan decisiones críticas.

[5] Twigg, J. (Agosto 2007). Características de una comunidad resiliente ante los desastres. Nota guía. *Disaster Risk Reduction Interagency Coordination Group.* Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido.

[6] Liddell Hart, B. (1989). *Estrategia: la aproximación indirecta.* Madrid, Ministerio de Defensa. P. 30.

Definición diferente es la aportada por el Colegio de Defensa de Suecia que establece que una crisis sea una situación en la que los actores clave perciben que los valores fundamentales se encuentran en juego. Existe incertidumbre y urgencia.

De este modo, si en una definición se considera la crisis fruto de la existencia de un elemento objetivo —y hasta físico— sin duda es una amenaza. La otra hace hincapié en su naturaleza de percepción y, por ende, subjetiva, recogiendo de este modo el componente situacional y de imagen con que cuenta. Son los elementos psicológicos intrínsecos al desarrollo de una crisis, eso sí, trasladados a escala nacional o incluso global.

Queda claro a partir de estas definiciones, pues figura en las premisas, que las crisis amenazan valores de alta prioridad para la sociedad, el Estado o la nación de modo que pueden afectar de forma grave a la vida o intereses de los ciudadanos, a la seguridad ciudadana, al sistema socioeconómico de la nación o a la seguridad de su independencia.

Además, en ambas definiciones se insiste en que existe una carencia de información pese a la cual se deben tomar igualmente decisiones. Merece reseñarse en este contexto lo que el general Colin Powell recomendaba utilizar la regla «p@70» en la que «p» es la probabilidad de éxito y la cifra es el porcentaje de información adquirida, recomendando actuar cuando se considerase que se disponía de, al menos, el 70 % de la información juzgada necesaria. En el supuesto de encontrarse por debajo hasta el 40 % recomendaba seguir esperando. Y de estimarse obligada la decisión, si se encontraba entre el 70 % y el 40 % recomendaba seguir el propio instinto.

A esta circunstancia de carencia de información para la implementación de decisiones, la suele acompañar un ritmo rápido de los acontecimientos, junto a una sensación ficticia o real de escalada, lo que hace se perciba la necesidad de adoptar medidas inmediatamente. El terrorismo induce emocionalmente tal sentimiento pretendiendo con ello suplir la racionalidad en la gestión de la respuesta.

La cuestión es que la política está muy relacionada con la percepción. Como recuerda el conocido teorema de Thomas: «Si las personas definen las situaciones como reales, estas son reales en sus consecuencias». De este modo, otra característica de las crisis

es la urgencia[7], pues en tanto que percibida se transforma en real. Estamos ante un elemento en que concurren tanto la definición aportada por el Colegio de Defensa de Suecia y el FBI. Esta hace obligada la adopción de decisiones sin disponer de todos los datos necesarios o con incertidumbre en torno a su precisión y la amenaza que supone al corazón del Estado.

La urgencia es una cuestión por ponderar en el proceso toda vez que hace que, como ya hemos visto, se produzca una ruptura con el proceso normal de toma de decisiones y también una tendencia a hacer frente a los problemas con soluciones a corto plazo por los resultados más inmediatos. Con ello, se corre el riesgo de obviar las implicaciones en clave de futuro, toda vez que esa prospectiva queda relegada ante la necesidad de afrontar el presente.

Las decisiones que se toman en una crisis son de este modo extemporáneas, excepcionales y no regladas. Si, por un lado, difícilmente son mejores que las que obedecen a una estrategia a largo plazo; por otro permite la adopción de medidas que en otro caso no hubieran podido adoptarse y a las que la situación da pie.

Además, las crisis son por definición coyunturales[8], puntuales, no obedecen a la naturaleza estructural del Estado, al marco ordinario de respuestas con que cuenta el Estado; en otro caso serían problemas, no crisis. Es el caso de la gripe cuya previsibilidad estacional hace que tenga una respuesta adecuada por parte del sistema de salud a no ser que revista una gravedad excepcional.

Es interesante ver como en las crisis se produce también un fenómeno que Clausewitz denominaba *fricción* en base al cual «[todo] es muy sencillo, pero lo más sencillo es difícil. Estas dificultades se amontonan y determinan una fricción que nadie que no haya visto la guerra puede representarse felizmente»[9]. Fricción que viene producida por el azar, el miedo, las imprevisiones más simples de materiales y recursos fácilmente obtenibles en situaciones ordinarias… Pasar de las musas al teatro no es un ejercicio de magia, el

[7] Sepúlveda, I. (2007). Análisis y conceptos de crisis y gestión de crisis. En: VV. AA. *Realidades y perspectivas de la gestión integral de crisis*. Madrid, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado». P. 23.

[8] Vega Fernández, E. (2007). La gestión militar de crisis internacionales. En: VV. AA. *Realidades y perspectivas de la gestión integral de crisis*. Madrid, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado». P. 343.

[9] Clausewitz C. Von. (1999). *De la guerra T. I.* Ministerio de Defensa. P. 144.

papel lo aguanta todo. La realidad está hecha de cosas sencillas y fáciles (pilas, cuerdas, etc.) cuya carencia en el momento crítico puede tener consecuencias insondables.

Las crisis someten a un estrés a las organizaciones ordinariamente encargadas de dar una respuesta a la situación generada, a un esfuerzo que sensiblemente supera los niveles ordinarios, circunstancias por las que no pueden dar una respuesta adecuada.

Y es que las organizaciones suelen trabajar con criterios de eficiencia (relación entre lo conseguido y su coste), si bien, y como no puede ser de otra manera, la eficacia (relación entre lo propuesto y lo conseguido) no se ve en absoluto desatendida. En las crisis, la eficiencia, sin ser ahora tampoco despreciada, es un factor mucho menos ponderado.

La elevada ponderación de la eficiencia en la vida ordinaria asociada a la imprevisibilidad y el excepcionalismo de las crisis, así como el amplio espectro de opciones que pueden presentarse, hacen que su preparación se encuentre desincentivada porque difícilmente pueden prepararse frente a todo el espectro de eventos posibles. Y es que el gasto en prevención es, en general, muy poco eficiente en el contexto de sistemas presupuestarios que raramente satisfacen todas las expectativas. Los medios que se invierten en su prevención, por su especificidad, no pocas veces se pierden y se tornan en una inversión baldía para un Estado con unos niveles de gasto siempre crecientes en situaciones de normalidad. Así, la prevención se encuentra desincentivada por poco eficiente.

La gestión de crisis

La gestión de crisis se refiere a todas las medidas tomadas antes, durante y después de una crisis para minorar o reducir el daño causado.

De este modo, lo que se pretende con la gestión de crisis es restituir las condiciones previas en el más breve plazo posible, dando marcha atrás en el tiempo y evitando que la situación vuelva a reproducirse. En palabras de Manuel Fraga: «Lo importante en tiempos de crisis es salir de ella. Hay que buscar entre el oleaje, las rocas sobresalientes que sirvan de punto de arranque y de apoyo a la escollera que vuelva a garantizar la paz»[10].

[10] Fraga Iribarne, M. y Rodríguez-Moñino, R. (1977). *Los fundamentos de la diplomacia.* Barcelona, Editorial Planeta. P. 12.

Esa es la razón por la que la rápida vuelta a la normalidad tras los atentados del 11M fue considerada como un éxito a nivel internacional; y la razón también por la que los terroristas tratarán de perpetuar su efecto atacando otras líneas ferroviarias durante los días siguientes.

Estamos, como hemos visto, ante una gran diversidad de eventos: terrorismo, pandemias, cuestiones de seguridad ciudadana, problemas de infraestructuras y transportes, tecnologías de la información, catástrofes naturales, problemas medioambientales, crisis transfronterizas, accidentes industriales, entre otros[11]. Pero es posible disponer de modelos metodológicos básicos que permitan configurar una primera respuesta adaptable a cada caso.

La gestión de crisis debe ser enfocada desde dos puntos de vista: uno es el de la prevención con la que se trata de evitar que algo ocurra; y el otro es el de la respuesta para que, en el caso de que ese algo ocurra, sus efectos sean mínimos, lo cual cuenta con una doble vertiente: protección y mitigación. El camino de la prevención pasa inexorablemente por la reducción del riesgo; y el riesgo se reducirá en tanto que se sea capaz de reducir las amenazas y las vulnerabilidades, pero también y en lógica inversa incrementando la resiliencia del grupo.

El aspecto más fundamental en la gestión de crisis, además de la prevención, es la respuesta. Esta es preciso que sea integrada; para ello se debe establecer una relación de objetivos estratégicos que servirá de base al planteamiento relacionado con la gestión de crisis. Una vez establecidos los objetivos, se planificará su consecución, generándose unos protocolos de actuación que deberán de implementarse para, posteriormente, monitorizar su cumplimiento. Para la ejecución de estos protocolos será necesario, a su vez, la adquisición de las capacidades precisas.

[11] Vega Fernández, E. (2007). La gestión militar de crisis internacionales. VV. AA. *Realidades y perspectivas de la gestión integral de crisis*. Madrid, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado». P. 344.

Estar preparado para responder también requiere una actitud proactiva para evitar en lo posible la improvisación. Esta actitud hace necesario poseer una doctrina de gestión de crisis que unifique los criterios de actuación y sirva de base para el planeamiento. Disponer de unas capacidades de respuesta reales, esto es, que estén materializadas en medios y doctrina de empleo y así comprobadas mediante ejercicios y con personal adiestrado. Y finalmente, si la entidad de la crisis lo justifica, convertir la política de gestión de crisis en política de Estado.

Evitar la sorpresa es la tercera condición para una respuesta integrada. Esta no es otra cosa que la abrupta revelación de que se ha estado trabajando con una defectuosa percepción de la amenaza en relación con un riesgo extraordinariamente peligroso, dirigido a valores e intereses esenciales del Estado. Supone un fallo completo en inteligencia, capacidades, etc. en lo que se conoce como la «cadena de la no reacción» y que impide una mínima respuesta. Ello exige sistemas de alerta temprana, vigilancia, análisis y un ejercicio de prospectiva que la eviten.

Por lo expuesto, la gestión de crisis debe ser vista como un todo. Los principios que regularían este proceso serían, en primer lugar, la anticipación; esta se encuentra basada en la identificación y el análisis del riesgo, la amenaza y el peligro. Un riesgo es una eventual contingencia que, en el supuesto de alcanzar una forma concreta, llega a ser percibido como un peligro. Cuando el peligro se manifiesta abiertamente es una amenaza. Cuando esta se materializa, se produce un daño. Una sociedad está segura cuando se encuentra libre de riesgos, peligros y amenazas[12]. Hay que impedir anticipadamente la progresión entre estadios, eso es prevención; y evitar, particularmente, un último estadio en el que las amenazas se concreten finalmente en daños.

La preparación es también clave. Se debe disponer no solo de los medios materiales y humanos necesarios y la doctrina de empleo, sino también de la estructura con la correspondiente distribución de funciones y responsabilidades. La continuidad es difícil por el excepcionalismo de las crisis; implica un esfuerzo sostenido y sostenible e integrado y coordinado de todos los medios implicados; implica un esfuerzo de previsión notable. La dirección de los resortes básicos de mando debe encontrarse prestablecida;

[12] Ballesteros Martín, M. Á. La Estrategia de Seguridad y Defensa. En: VV. AA. *Monografía n.º 67 del CESEDEN. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI*. P. 17.

durante la gestión de crisis es imperativa la claridad de propósito y el acuerdo entre los gestores en la consecución de los objetivos, lo que requiere desarrollar un esfuerzo pedagógico. La descentralización implica la delegación de funciones, la subsidiariedad; la respuesta local es fundamental por su inmediatez y conocimiento del medio, mientras que la coordinación queda consignada a nivel central, cuando la práctica normal es la contraria, una ejecución centralizada. La integración, como la unidad de mando y control, así como una coordinación efectiva entre gestores y ejecutores. La cooperación en todas las dimensiones —interministerial, gobiernos centrales y autonómicos, internacional, etc.— basada en el entendimiento y la confianza mutua, lo que requiere generar previamente una cultura de colaboración y promover el mutuo conocimiento y posibilidades. La comunicación debe ser fluida en ambos sentidos de todas las vías posibles, incluidas las de la opinión pública.

La representación de un conflicto en el tiempo es la de una curva simétrica, resultado de desplegar sobre esta variable temporal dos fuerzas en oposición. En un momento dado, la curva se eleva ligeramente; a partir de un punto de fuga se produce su rápido incremento hasta que una de las fuerzas se impone y la curva alcanza su clímax y comienza a descender para, a partir de un punto, hacerlo de un modo más acentuado volviendo a restituir la situación de origen.

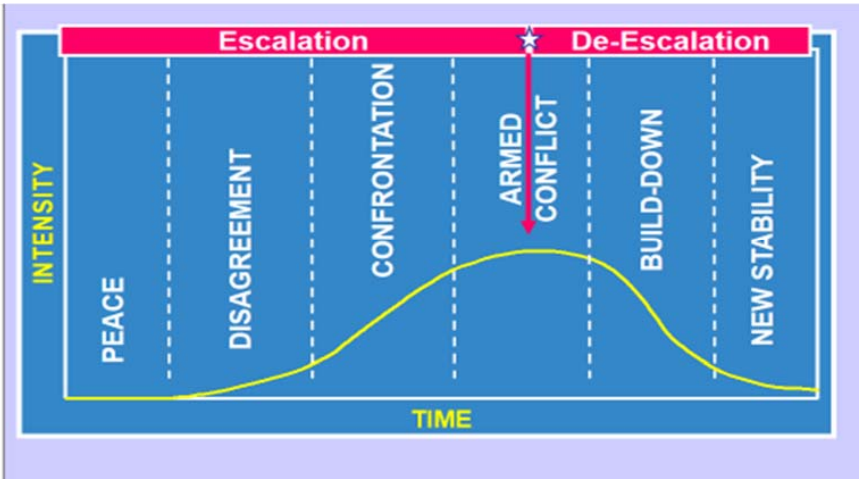


Figura 1. Curva del conflicto. Fuente: VV. AA. (Febrero 2008). Conceptos básicos de la gestión de crisis. *IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Documento de Trabajo del Departamento de Estrategia de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.*

Este esquema también resulta válido para crisis, aunque en este caso la curva pierde por completo la simetría. Y es que, como consecuencia de su comienzo brusco, la curva se desplaza a la izquierda acortándose esta parte por su súbito incremento que al poco asciende a alcanzar un máximo o clímax. A partir de este, la desescalada es mucho más paulatina; la curva baja sensiblemente más despacio, pues las medidas de respuesta son mucho más lentas.

Atendiendo a la definición que se ha dado de gestión de crisis, tendríamos tres fases singularizadas por los adverbios antes, durante y después a las que atenderemos de un modo diferenciado.

Primera fase: «antes»

Se refiere a las actuaciones anteriores a que se produzca la crisis, para evitarla, preverla y gestionarla. Para conseguir este objetivo deberán de analizarse primeramente las amenazas. Esto requiere ante todo un ejercicio de imaginación y prospectiva. Estamos ante una vigilancia estratégica, pero también ante un esfuerzo de monitorización y seguimiento, aspectos estos fundamentales en la prevención. Cuando se ve venir la posibilidad de la crisis es necesario identificar los elementos imprescindibles (capacidades, indicadores, etc.) para asegurar su gestión; eso es fundamental. En este sentido Michel Godet apuntaba: «La anticipación no tiene mayor sentido si no es que sirve para esclarecer la acción. Esa es la razón por la cual prospectiva y estrategia son generalmente indisociables… Los conceptos de prospectiva, estrategia y planificación se encuentran en la práctica íntimamente ligados»[13].

Una vez obtenida una lista *sincera* y completa de amenazas, se deberá enfrentar esta con las medidas de seguridad para extraer las vulnerabilidades. Este proceso de confrontación debería llevarse a cabo idealmente por una institución independiente mediante un proceso similar al de una auditoría. Las vulnerabilidades deberían subsanarse y, de no ser posible, estudiar las medidas más eficaces en orden a mitigar sus efectos.

El principal problema de la prevención es no haber realizado previamente una discriminación adecuada de las amenazas y evaluado propiamente tal riesgo que,

[13] Godet, M. (2001). *Creating Future Scenarios Planning as Strategic Management Tools*. Basictools.

muchas veces, no se concreta en sí mismo tanto como en los efectos que tiene en otras áreas. Estos son muy numerosos, diversos y no guardan necesariamente conexiones entre sí, lo que hace que algunas soluciones sean redundantes y hasta se produzcan interferencias entre las instituciones, por eso es conveniente abordarlas sectorialmente, lo que permite agruparlos y fortalecer los elementos comunes.

Consecuentemente, se deberán desarrollar planes de contingencia enfocado a cada sector en riesgo o susceptible de provocar una crisis (bioquímico, informático, energético, financiero, comunicaciones, sanidad, etc.). Estos deberán ser llevados a cabo por unidades especializadas en el campo correspondiente, y dedicadas en exclusividad en la medida de lo posible. Tal cosa debe ser fruto de un ejercicio de prospectiva que no se centre exclusivamente en la crisis pasada, pero que tampoco la desatienda pues sería todavía peor en términos de confianza.

Toda vez que, dada la complejidad del escenario, las vulnerabilidades son muchas con lo que difícilmente se podrían cubrir todas, siendo más eficiente, a partir de un cierto punto, fortalecer la capacidad de la sociedad para resistir los embates por llegar.

La formulación conceptual de la resiliencia, aunque intuida por muchos —Clausewitz entre otros— es relativamente reciente y se debe a Bolwby (1992) que la definió como «resorte moral, cualidad de una persona que no se desanima, que no se deja abatir» e incorpora dos componentes: la resistencia frente a la destrucción, es decir, la capacidad para proteger la propia integridad bajo presión; y más allá de la resistencia, la capacidad de forjar un comportamiento vital positivo pese a las circunstancias difíciles. El concepto incluye, además, la capacidad de un sistema social de afrontar adecuadamente las dificultades de una forma socialmente aceptable[14].

[14] Muñoz Garrido, V. y De Pedro Sotelo, F. (2005). Educar para la resiliencia. Un cambio de mirada en la prevención de situaciones de riesgo social. *Revista Complutense de Educación.* Vol. 16, n.º 1, pp. 107-124

Segunda fase: «durante»

Esta etapa se caracteriza por la adopción de decisiones. Estas, sin quedar constreñidas a ellas, pues las crisis incorporan elementos novedosos y de difícil previsión, deben basarse en protocolos de actuación, validados por la experiencia y la práctica mediante ejercicios.

Lo más relevante es la identificación de las piezas maestras que definen al puzle que plantea la crisis, es decir, a la fijación del marco para su correcto encuadre. Urge encontrar referencias en las que apoyar las decisiones. Son lo primero para dar la respuesta más ajustada al caso. De este modo, se actúa como si se dispusiese para el caso de una máquina de rayos X, ubicar el plano exacto de la lesión, sin profundizar más de lo necesario —Napoleón lo identificaba como el problema de los generales que ven demasiado lejos— ni tampoco menos. Hace falta comprender el problema correctamente y en su integridad.

El enfoque para resolver los problemas de percepción y referencias es la multidisciplinaridad, tanto en su captación y evaluación como en la decisión sobre las medidas a adoptar o en su implementación. El discernimiento exige de un análisis multidisciplinar, pero también multifocal, multirreferencial, para perfilar el problema. La visión desde distintas referencias, esto es, desde diversas ciencias, ángulos y posiciones ayuda a su comprensión. Es lo que se conoce como la Ley de la diversidad requerida formulada por el neurólogo William Ross Ashby según la cual «solo la variedad absorbe la variedad».

Estas decisiones deberán ser llevadas a cabo en el ámbito de lo que se han llamado las tres C.

- Comunicación: se establecerán los canales de comunicación y protocolos necesarios para que las intenciones de los gestores lleguen sin contaminar a los operadores que periódicamente deben ser comprobados.
- Cooperación: entre las diferentes Administraciones públicas y de estas con la sociedad civil.

- Coordinación: fundamental, no solo para conseguir la deseada sinergia de los siempre escasos medios disponibles, sino incluso para evitar, además, que estos puedan entorpecerse mutuamente en su labor.

Entre los obstáculos a salvar durante la gestión de crisis merece citarse el ya referido excepcionalismo que produce también una tendencia hacia la propia negación de la realidad, la negativa a aceptar una situación excepcional por tal motivo y por tanto la inercia, el recurso a los criterios ordinarios. Este se fortalece cuando se han tomado decisiones incorrectas y más aún si se han hecho públicas. Estamos ante un error de valoración de particular trascendencia. Como resultado, el efecto sorpresa es mayor y sus consecuencias son, para empezar, el aumento de los tiempos de reacción o la no disponibilidad de los medios que posean doble funcionalidad y se encuentren empeñados en otras tareas. Además, se puede perder la confianza de la audiencia en el envite.

A ello se suma la sobrecarga de trabajo; los relevos del personal y la falta de una formación acorde específica para el objeto de la crisis. La inexistencia de canales de comunicación adecuados para el caso y una ineficiente gestión de la información disponible. Deficiencias todas ellas que habrán de suplirse.

Además, las estructuras de las organizaciones tienen limitaciones para la gestión de crisis. Estas limitaciones están referidas a:

- Diseño: las organizaciones de ordinario trabajan en positivo, esto es, suelen estar diseñadas para la realización de tareas u obtener ciertos productos, no para evitar que ciertas cosas no ocurran, como de común sucede en el caso de las crisis.
- Información: este factor es crítico para la unidad de acción. Las organizaciones en la gestión de crisis suelen enfrentarse a grandes dificultades en el proceso de información, sobre todo en su distribución, tanto a nivel ascendente como descendente como consecuencia de su reconfiguración para adaptarse al problema. Los canales deben comprobarse y adoptarse estándares y un lenguaje común. Se debe también reconfigurar esto conforme a la evolución de los objetivos y someterlos a una permanente evaluación.

- Cooperación: las empresas, organizaciones e instituciones en un estado ordinario frecuentemente tienen un limitado conocimiento unas de otras. No existen canales regulares ni una cultura de colaboración y, consecuentemente, no se exploran suficientemente los intereses y campos de acción concurrentes. Sin embargo, la naturaleza multidisciplinar de las crisis puede obligar ella. Interesa en el contexto de la crisis, y aún antes de que suceda, establecer protocolos de colaboración y canales para poder hacerlo.

  De no hacerse así, se pueden producir redundancias y duplicidades en unas áreas, y abandono y falta de recursos en otras. A la diversidad se responde con diversidad.

- Estructura: una estructura eficaz deberá ser de coordinación centralizada y ejecución descentralizada. Esto es lo contrario de lo que normalmente ocurre y que resta iniciativa a los operadores.

- Eficiencia: en la gestión de crisis tiene como objetivo la eficacia, lo cual requiere de una lógica de pensamiento diferente. En un régimen ordinario la eficiencia tiene un mayor peso que en situaciones de crisis.

Las crisis someten a las organizaciones encargadas de dar una respuesta a la situación generada a un estrés cuando, las más de las veces, no suelen funcionar a pleno rendimiento, esto es contar con unos niveles de preparación adecuados ni con el número de personal adecuados debido a la excepcionalidad intrínseca a su naturaleza, obligando a establecer relaciones de cooperación no previstas y hasta utilizar medios de fortuna con vistas a posibilitar una respuesta sinérgica del sistema.

En cualquier caso, para la resolución de las situaciones de crisis, los Estados cuentan por ello con unas unidades y redes específicas de protección civil. No obstante, los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado pueden contribuir a reforzar su actuación cuando no a asumir algunos de sus cometidos por razones de eficacia o economía de medios.

Tercera fase: «después»

La realidad es la mejor escuela y el mejor examen. Por eso, una vez se haya superado la crisis, se debe recopilar información, analizarla, implementar los cambios y probarlos.

Así, las fases que marcarían este continuo comenzarían con una síntesis: o recopilación de datos, para obtener de esta manera un conocimiento completo de lo ocurrido en clave de futuro. Aprendizaje: la realidad es fuente de experiencia. Es, como decíamos, un examen completo cuyos resultados no se pueden obviar y extraerse lecciones aprendidas. Cambio: implementar las lecciones aprendidas en la doctrina vigente. Nada se aprende si nada cambia. Evaluación: comprobar hasta donde sea posible los cambios introducidos. Investigación: es un proceso de revisión que no finaliza tras el proceso descrito, sino que la actitud proactiva y de perfeccionamiento o, incluso, de permanente cuestionamiento del marco vigente.

Uno de los problemas más frecuentes a la hora de realizar autocrítica tras una crisis es el derivado de una tendencia hacia la autocomplacencia. Esta surge de modo natural toda vez la demanda de responsabilidad —incluso legal— que de lo investigado se puede deducir. Esto es, como puede comprenderse, un factor negativo para la investigación razón por la que, dada la importancia que muchas veces tiene esta y para liberar a quienes informan de responsabilidad y puedan hacerlo con rigor, se crearon fórmulas como la seguridad operativa para la aviación. Con esta fórmula se libera a la información obtenida del control judicial asegurándose su mayor veracidad.

La recopilación de la experiencia y la implementación de conclusiones, como puede verse, es una cuestión no menor y debe preverse durante la propia gestión de crisis. Además, no hay que conformarse con la propia experiencia, sino que es hasta mejor servirse de la de otros. Por eso, a modo de *benchmarking,* conviene explorar tanto en las crisis que han tenido terceros como en los modelos de los que se dotan.

Crisis y medios de comunicación

La comunicación es un factor crítico inherente a todo proceso público, cualquiera que sea su naturaleza. Las crisis, por su ruptura con lo que es habitual, pueden ser relevantes desde un punto de vista informativo. Y es que toda crisis del tipo que sea genera una crisis informativa, lo que, en no pocas ocasiones, resulta más relevante que el problema al que obedece. Pensemos por ejemplo en un incendio en una discoteca, en estos casos no pocas veces son más los muertos por aplastamientos que aquellos resultados de la acción directa del fuego. Algo parecido sucede a veces en las crisis a gran escala.

Además, las crisis de nivel estatal afectan a la confianza de la ciudadanía, ya que dejan al descubierto, e incluso magnifican, buena parte de los defectos de las estructuras del Estado, ponen en evidencia a su sistema de alerta y prueban su capacidad de respuesta exhibiendo públicamente los peligros que se ciernen sobre ella y sus debilidades. Son así asuntos siempre relacionados con la seguridad nacional.

La percepción o la imagen son cruciales en un mundo tan mediatizado como el actual, donde esta prima sobre la realidad.

Nada existe si no es publicado, ni siquiera la propia crisis en tanto que hecho subjetivo: su existencia, no pocas veces, debe ser aceptada por el público como tal. Este frecuentemente decide si lo es o no. Los éxitos o fracasos en su resolución no serán tenidos en cuenta si no llegan a publicarse; y lo serán según cómo y cuándo se publiquen. El problema ha dejado de ser referido a su propia naturaleza para transformarse en un problema de opinión pública.

Una buena comunicación es fundamental para la correcta resolución de una situación de crisis, toda vez su ya aludida naturaleza subjetiva. De hecho, su éxito o fracaso lo decide la opinión pública; y, al mismo tiempo, una inadecuada gestión informativa la puede agravar. Así, por ejemplo, un atentado no puede destruir un Estado, pero la propaganda posterior puede hacer caer a un gobierno.

Según el *Crisis Communication Handbook* publicado en 2008 por la Agencia de Suecia de Gestión de Emergencias, la experiencia obtenida muestra que la comunicación compromete entre el 70 y el 80 % del tiempo dedicado a la gestión de crisis. La imagen que llega a la opinión pública de una crisis y su gestión es la que crean los medios, es decir, puede ser más importante la imagen que se da que la propia gestión que se hace. Sin credibilidad, sin reputación, las órdenes no se obedecen igual y, por ello, las crisis no se resuelven; y todo ello como resultado de una mala gestión comunicativa.

La sociedad a través de los medios de comunicación exige información abundante, veraz y en tiempo real. Los medios tienen sus propias características. La gestión de la información y la relación con los medios de comunicación son tareas fundamentales a la hora de afrontar una crisis, lo que supone una demanda clamorosa de profesionalidad.

Así, la validez de la información es muy efímera y caduca rápidamente por lo que debe gestionarse con prontitud. El conocer qué información, cuánta y cuándo debe ser proporcionada, es el fundamento de la destreza comunicativa. La reputación puede ser ganada, perdida o mantenida, simplemente a base de una estrategia comunicativa y sin importar lo que realmente haya ocurrido; y una vez perdida afecta a la gestión de la crisis, y difícilmente puede recuperarse en el tiempo en que esta dura.

Se precisa, por tanto, de un profesional que se haga cargo de las labores de comunicación, centralizando esta, enviando el mensaje conveniente y evitando que los periodistas interfieran el trabajo de quienes se dedican a afrontarla mientras gestionan en tiempo real información relevante. Es esta una necesidad crítica que debe afrontarse desde el primer momento.

Por ello, es conveniente designar cuanto antes un portavoz que sirva de enlace con los medios de comunicación. De no hacerlo así, los medios tratarán de contactar con cualquiera, en cualquier momento y en cualquier situación; provocando al menos dos consecuencias negativas. La primera es que el personal será interrumpido en su trabajo y en momentos cruciales; y la segunda es la imposibilidad de hacer llegar a la opinión pública el mensaje que queremos transmitir perdiendo con ello la gestión de la noticia. Los fallos de comunicación son, como decíamos, difícilmente reversibles.

Y esa es la cuestión, porque la información se ha vuelto de por sí incontrolable toda vez el radical proceso de cambio que se ha producido en el patrón de comunicación. Las sociedades del siglo XXI consumen grandes cantidades de información y lo hacen de un modo relacional. Esto es que sus fuentes se encuentran condicionadas por lo que hace su entorno más próximo al que se dota de veracidad. El receptor se convierte en emisor, generándose una cadena de distribución que determina que la información recibida disponga, al margen de su certeza, de un gran nivel de credibilidad. En la era de la información, tanto las tecnologías para la edición como la distribución de la información lo hacen todo más fácil. El escenario informativo se ha hecho más complejo, pero también mucho más potente.

En 2016, ya un 62 % de los adultos estadounidenses accedían a noticias a través de las redes sociales; y un 44 % a través de Facebook[15]. Las redes sociales son, de este modo, el eje sobre el que se construye el «ecosistema de información» en el siglo XXI al tiempo que también constituyen una expresión de esa horizontalidad democrática que da voz a todos los actores con independencia de su calidad.

Como consecuencia, los medios convencionales han perdido el monopolio de la distribución de la noticia. Este siempre ha quedado en parte en manos de quienes las producen que ahora son agentes individuales que no son profesionales[16]. Y su canalización ha quedado consignada por diferentes factores uno de los cuales y no necesariamente el más relevante, es su veracidad.

Las noticias falsas, la desinformación en el contexto de una crisis es particularmente dañina siendo, además, su control difícil. Estresa las estructuras del Estado en un momento en que, de por sí, se encuentran estresadas. Además, instalan en la desconfianza a la ciudadanía hasta el extremo de haberse convertido en un grave riesgo para la seguridad nacional al tensionar tanto a la sociedad como al aparato que la soporta. El reino del algoritmo, de los automatismos y de la falta de periodismo de calidad le deja el camino expedito[17].

La desinformación crece y exhibe maliciosamente las contradicciones y vulnerabilidades de las sociedades utilizando las oportunidades que se le presentan y generando una crisis en la confianza al inducir una crisis de información o incluso de reputación que merma, desvía o destruye el esfuerzo comunicacional algo que, como se ha dicho, es fundamental para la correcta resolución de cualquier crisis. Con ello, se pretende aprovechar el momento que esta ofrece para debilitar las instituciones y provocar la atomización de la sociedad.

[15] Gottfried, J. y Shearer, E. News use across social media platforms. *Pew Research Centre & Knight Foundation*. Disponible en: http://www.journalism.org/2016/05/26/news-use-across-social-media-platforms-2016/

[16] Alandete, D. (22/11/2016). Como combatir la posverdad. *El País*.

[17] Ibíd.

Las Fuerzas Armadas en la gestión de crisis

La globalización, y el proceso de interconexión que trae consigo, consiste en un fenómeno decisivo para entender la problemática del siglo XXI. Un siglo de confusión resultado de la mezcla de categorías que hasta hace poco se consideraban excluyentes —y no mantenían relaciones entre sí— como demanda la necesidad general de proyectar una respuesta integral ante retos complejos. Pocas cosas resultan ya auténticamente sencillas.

La sustitución de la defensa por un concepto más amplio como lo es la seguridad es la respuesta a los nuevos retos como señala la ya citada Ley de la diversidad requerida. Se hace preciso, pues, un planeamiento integrado: político, militar, policial, civil, asistencia electoral, sanitario[18]. El tiempo y la práctica van haciendo que las respuestas queden definitivamente establecidas. La realidad obliga a ello.

Como resultado de esta lógica, el rol de las Fuerzas Armadas ha experimentado modificaciones significativas. Tradicionalmente, y por meras razones de eficiencia, en no pocas ocasiones, han estado ligadas a funciones de desarrollo interior —especialmente en los países del tercer mundo, los cuales no pueden permitirse desaprovechar los recursos derivados de su inactividad— constituyéndose frecuentemente, en tanto que detentadores de la fuerza, en la columna vertebral del Estado, especialmente en aquellos dotados de un bajo nivel de desarrollo institucional y baja o muy baja calidad democrática.

En Occidente, las Fuerzas Armadas han realizado funciones de seguridad (además de las específicas de defensa) y otras especializadas y relacionadas con la gestión de emergencias. En el caso español, ya la Directiva de Defensa Nacional 01/2004 establecía como una de sus directrices «conseguir una coordinación eficaz entre los elementos civiles y militares que participan en las acciones en el exterior en operaciones de ayuda humanitaria u operaciones de paz o de gestión de crisis», mientras los artículos 15.2 y 16.2 determinaban como una de las misiones de las Fuerzas Armadas el mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria. Las Directivas de Defensa Nacional 01/2008 y 01/2012 perseveran y aun profundizan en esta misma línea. Esta colaboración siempre ha existido explícita o implícitamente.

[18] Raggio, B. (2008). Cooperación cívico militar en operaciones humanitarias. En VV. AA. *VI Seminario de Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.* Fundación CIDOB, Ediciones Bellaterra. P. 115.

Las propias características de las crisis les confieren un relevante papel. Su naturaleza imprevista —sino, recordémoslo, serían problemas estructurales y no crisis—, la necesidad de decisiones urgentes, la falta de datos para la correcta composición del escenario, el estrés, la inexistencia de canales de comunicación y protocolos para articular una respuesta, los problemas de la sobrecarga, priorización y distribución de la información, e incluso, la propia naturaleza amenazante de la concatenación de sucesos sobre elementos físicos e inmateriales, la necesidad de improvisar soluciones, la afectación simultánea a múltiples dominios, entre otros.

Por su formación y cultura, las Fuerzas Armadas son especialmente aptas para lidiar con estos menesteres toda vez que la crisis es su ambiente de trabajo ordinario. Entre sus características intrínsecas que inciden más en su idoneidad, merece reseñarse su trabajo en régimen de estrés y sobrecarga, su preparación para un amplio espectro de problemas, una elevada capacidad de reacción —lo que garantiza una pronta respuesta—, su agilidad, la versatilidad de sus medios, su capacidad de respuesta frente a impactos, un personal entrenado para ambientes de dureza, su organización y distribución territorial, sus entrenamientos conjuntos y frente a un adversario hostil, la adaptación de su estructura al modelo de coordinación centralizada y ejecución descentralizada inherente a las crisis, la cultura de trabajo en tiempo real, su capacidad de despliegue…

Además, las Fuerzas Armadas cuentan con unidad doctrinal y una base cultural común, lo que garantiza una respuesta predecible, uniforme y direccionable. Ello es decisivo en la gestión de crisis, y es que, aunque como dijera Von Moltke, no hay plan que resista el contacto con el enemigo; la existencia de un plan en gestión de crisis —más vale un mal plan que ninguno— supone una primera respuesta, al tiempo que establece los distintos propósitos del mando, sus objetivos, que serán conocidos por sus subordinados.

Este plan servirá para un primer choque con la realidad tras el cual puede sobrevenir el desorden. No obstante, y además de la acción coordinadora que pueda ejercerse, la unidad de cultura y doctrina asegurará una respuesta coherente y adecuada a la realidad que se le presenta por parte de todas las unidades implicadas, mientras que el conocimiento del propósito del mando asegurará que la respuesta se produce en la dirección precisa. De esta manera, se habrá alcanzado un nivel de adaptación al problema muy relevante por parte de un conjunto de fuerza no necesariamente conexionado.

La cultura militar es además una cultura generalista, táctica, acostumbrada a regatear con la realidad, a adaptarse y en la que el trabajo en equipo es una realidad cotidiana. Ello hace que pueda apoyar bien a quien sí es un especialista y puede liderar técnicamente la materia.

Por eso, junto a los apoyos puntuales que pueden prestar a la gestión de crisis, no pocos países cuentan además con unidades especializadas en tales menesteres. En el caso de España, se dispone de la Unidad Militar de Emergencias (UME) con una cultura específica y una práctica que permite la construcción de respuesta y se encuentra muy rodada. Esta institución es desplegable bien como respuesta rápida e inicial ante una catástrofe o como refuerzo a la labor de otros actores.

De hecho, las Fuerzas Armadas españolas se han desplegado en el exterior en diversas ocasiones como respuesta ante grandes catástrofes naturales (el huracán Mitch en 1998, el maremoto en Malasia en 2004, el terremoto en Haití en 2010, entre muchas otras) además de prestado su apoyo en numerosas situaciones puntuales. A ello, se suman razones de eficiencia. Las Fuerzas Armadas están ahí por otras razones, se usen o no. Y su tecnología y medios son, en no pocas ocasiones, de doble uso. Y cuenta con medios, doctrina y personal adiestrado.

De ese modo incrementan la resiliencia de las sociedades, su capacidad para soportar el estrés y el tensionamiento. A fin de cuentas, como nos recuerda Tilly, han servido de armazón al Estado. La resiliencia es concebida en la Estrategia Nacional de Seguridad de 2012 como «la aptitud de los recursos humanos y materiales para afrontar con flexibilidad y fortaleza las situaciones de crisis y sobreponerse a ellas minimizando y absorbiendo sus consecuencias negativas». Mientras la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 señala que «la resiliencia de la sociedad y de las Administraciones adquiere una importancia esencial. Se trata de fortalecer la capacidad de recuperación ante posibles crisis, manteniendo la estabilidad necesaria para garantizar la continuidad en la acción del Gobierno dirigida a la protección de los ciudadanos y la provisión de los servicios esenciales».

Con este mandato político se han creado y desarrollado nuevas y específicas estructuras dentro de las Fuerzas Armadas españolas, como la ya citada Unidad Militar de Emergencias (UME) y el Batallón CIMIC I del Ejército de Tierra (Cooperación Cívico-Militar). Creadas en 2005, estas dos unidades únicas y específicas se entienden en

relación con su utilización en el marco de la acción humanitaria y la cooperación con la sociedad civil[19].

En cualquier caso, están disponibles, al servicio de los ciudadanos. Esa y no otra es su función. Además, la presencia de las Fuerzas Armadas visualiza notablemente el poder del Estado, algo muy trascedente en el contexto de una crisis, aumentando la confianza de la sociedad y, con ello, su resiliencia.

Conclusiones

Las crisis son situaciones que obligan a la adopción de decisiones en el contexto de un ritmo rápido de los acontecimientos, al que acompaña una sensación ficticia o real de escalada con una ruptura del proceso normal de toma de decisiones y una tendencia a hacer frente a los problemas con soluciones a corto plazo que, sin ser las mejores, supongan cuanto menos una respuesta. Además, las crisis son por definición coyunturales[20], no obedecen a la naturaleza estructural del Estado en que se producen; en otro caso serían problemas, no crisis.

Es decir, las crisis aúnan elementos emocionales y falta de datos, un coctel peligroso en un momento en que desde la sociedad se demandan soluciones con apremio. Además, no existen protocolos que sirvan a una respuesta sinérgica. El resultado hace aparentemente ineficaz la acción del Estado cuya sorpresa e imprevisión supone un severo cuestionamiento y debilita su eventual acción.

Con esto se están generando procesos complejos en los que identificar la realidad de lo que está sucediendo, las esquinas del puzle, supone un primer paso, para evolucionar después a la priorización de lo urgente y lo importante cómo dos escalas distintas y perfectamente diferenciadas, pero que han de ser puestas en un espacio común sopesándose ambos términos a un tiempo y como un único factor.

Su imprevisibilidad tiene un componente desmovilizador de su preparación. Su naturaleza extremadamente diversa —desde pandemias a terremotos pasando por

[19] Moreno Izquierdo, R. (Enero 2009). *Fuerzas Armadas y acción humanitaria*. Conferencia para el X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

[20] Vega Fernández, E. (2007). La gestión militar de crisis internacionales. En: VV. AA. *Realidades y perspectivas de la gestión integral de crisis.* Madrid, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado». P. 343.

accidentes químicos o nucleares— unida al carácter excepcional que presentan hace que los medios que se inviertan en su prevención, por su especificidad, muchas veces se pierdan y sean una inversión baldía para un Estado con unos niveles de gasto siempre crecientes en situaciones de normalidad. Así, la prevención se encuentra desincentivada resultando más rentable trabajar la resiliencia del conjunto. De hecho, en un mundo globalizado las vulnerabilidades son tantas que es más eficiente trabajar en mitigar los daños.

La naturaleza integral de las crisis las hace relevantes desde un punto de vista informativo. Toda crisis del tipo que sea genera una crisis informativa que a veces resulta, por lo que de ella se desprende, más relevante que el problema planteado; la razón es que deja al descubierto y magnifica. Buena parte de los defectos de las estructuras de la nación pone en evidencia al sistema de alerta y prueba su capacidad de respuesta exhibiendo el peligro de las amenazas que se ciernen sobre ella y su viabilidad[21]. El éxito o fracaso en la gestión de la crisis lo va a decidir la opinión pública y va a depender fundamentalmente de la imagen que se haya dado, incluso más que de los hechos objetivos.

Las posibilidades que ofrece el empleo de fuerzas militares, su funcionamiento y organización conforme a los principios de unidad, disciplina y jerarquía, la capacidad de efectuar un despliegue ágil y ordenado sobre el terreno, para concentrar medios aparatosos en poco tiempo le sitúan en las mejores condiciones posibles en caso de emergencia[22].

Estas se encuentran diseñadas para soportar situaciones de crisis tanto por su preparación —de signo generalista— a nivel individual como por su cultura, que las capacita especialmente para soportar situaciones de estrés y que hacen viable su actuación en un amplio número de casos. Han sido preparadas para enfrentarse si no a lo imprevisible, si a un amplio espectro de problemas, aplicando la formación adquirida —o su filosofía de actuación— al resto.

[21] Vega Fernández, E. (2007). La gestión militar de crisis internacionales. En: VV. AA. *Realidades y perspectivas de la gestión integral de crisis.* Madrid, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado». P. 343.

[22] Raggio, B. (2008). Cooperación cívico militar en operaciones humanitarias. En: VV. AA. *VI Seminario de Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.* Fundación CIDOB, Ediciones Bellaterra. P. 112.

Y es que las Fuerza Armadas disponen de una cultura adecuada para afrontar todo tipo de incidencias, de personal acostumbrado a trabajar en situaciones de estrés y con cultura de trabajo en equipo. Por ello, su uso no es solo necesaria sino obligada, por eficaz y eficiente. Nuevos retos, requieren de nuevas respuestas, adecuadas y a la altura del problema que se plantea. El siglo XXI es el siglo de la multidisciplinaridad y la cooperación. Sin ellas pocas cosas son posibles.

Federico Aznar Fernández-Montesinos
*y Manuel de Miguel Ramírez**

Analista del IEEE
y
Teniente coronel del Ejército del Aire

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

40/2021 octubre de 2021



Felipe Sánchez Tapia

Multipolaridad e inestabilidad en Oriente Medio

Multipolaridad e inestabilidad en Oriente Medio

Resumen:

Hace ya más de una década que Estados Unidos decidió reorientar su esfuerzo estratégico, hasta entonces muy volcado en Oriente Medio, hacia el área Asia-Pacífico, lo que aconsejaba acometer una reducción de su presencia militar. Aunque las propias dinámicas regionales han impedido, de momento, llevar a cabo este ajuste, la incertidumbre que esta mera posibilidad provoca, en unión a los efectos causados por las primaveras árabes, han obligado a las potencias regionales a revisar su esquema de relaciones, dando lugar a un orden regional, aún en evolución, que gira en torno a cuatro polos de poder enfrentados entre sí. El conjunto constituye un sistema multipolar desequilibrado altamente inestable.

En este complejo entramado de relaciones, es a lo largo del eje Irán-Israel donde la tensión alcanza su punto máximo, por lo que son los acontecimientos que afectan a uno u otro de sus polos los que mayor potencial tienen para influir en el sistema.

Palabras clave:

Oriente Medio, orden regional, EE. UU., Arabia Saudita, Israel, Irán, Turquía, Egipto, Emiratos Árabes 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.

Multipolarity and instability in the Middle East

Abstract:

More than a decade ago, the United States decided to shift its strategic effort to other regions of the world, which made it advisable to undertake a reduction of its military presence in the Middle East. Although regional dynamics have prevented such an adjustment, the uncertainty caused by this possibility, coupled with the effects of the Arab Spring, have forced regional powers to revise their scheme of relations, giving rise to a regional order, still evolving, that revolves around four competing poles of power. The whole constitutes a highly unstable unbalanced multipolar system.

In this complex web of relations, it is along the Iran-Israel axis that tension peaks, so it is events affecting one or other of its poles that have the greatest potential to influence the system.

Keywords:

Middle East, regional order, USA, Saudi Arabia, Israel, Iran, Turkey, Egypt, United Arab Emirates.

Introducción

En noviembre de 2008, días antes de la conclusión de su segundo y último mandato, el presidente Bush acordaba con el Gobierno Iraquí la retirada de las tropas norteamericanas desplegadas en este país desde la campaña militar que, en 2003, había conducido al derrocamiento de Sadam Hussein[1]. Con esta decisión, los EE. UU. imprimían un acusado cambio de rumbo a su política exterior para Oriente Medio, acabando con décadas de constante incremento de una presencia militar que, no obstante, en poco había contribuido a la estabilidad regional. Plenamente secundada por el presidente Obama[2], esta decisión llevó a la retirada de los últimos soldados de territorio iraquí el 18 de diciembre de 2011[3]. Pocos pensaban que los EE. UU. se verían forzados a regresar apenas tres años después, pero en aquellos momentos quedaban pocas dudas de que, más allá de visiones o intereses partidistas, la reducción de su presencia en Oriente Medio había pasado a ser una cuestión de interés nacional.

De manera prácticamente simultánea, a finales de 2010 daba comienzo la ola de protestas callejeras que, reclamando dignidad, derechos humanos, libertad y democracia, se expandió por todo el mundo árabe con resultados diversos, concluyendo en el peor de los casos, como ocurrió en Siria o en Libia, en conflictos armados (figura 1).

No puede establecerse una relación causa-efecto entre ambos acontecimientos, pero uno y otro acabaron por convencer a los líderes regionales de la necesidad de adaptarse a una situación que escapaba a su control y amenazaba con arrollarlos. De esta manera dio comienzo un proceso de reajuste de sus relaciones de poder que, a la larga, está alumbrando un nuevo orden geopolítico.

[1] Agreement Between the United States of America and the Republic of Iraq On the Withdrawal of United States Forces from Iraq and the Organization of Their Activities during Their Temporary Presence in Iraq. 17 de noviembre de 2008. Versión publicada por el New York Times. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en: http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/world/20081119_SOFA_FINAL_AGREED_TEXT.pdf

[2] Baker, P. (27 de febrero de 2009). With Pledges to Troops and Iraqis, Obama Details Pullout. *The New York Times*. [Consulta: octubre de 2021].Disponible en: https://www.nytimes.com/2009/02/28/washington/28troops.html

[3] Timeline: Invasion, surge, withdrawal; U.S. forces in Iraq. *REUTERS*. 18 de diciembre de 2011. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en https://www.reuters.com/article/us-iraq-usa-pullout-idUSTRE7BH08E20111218

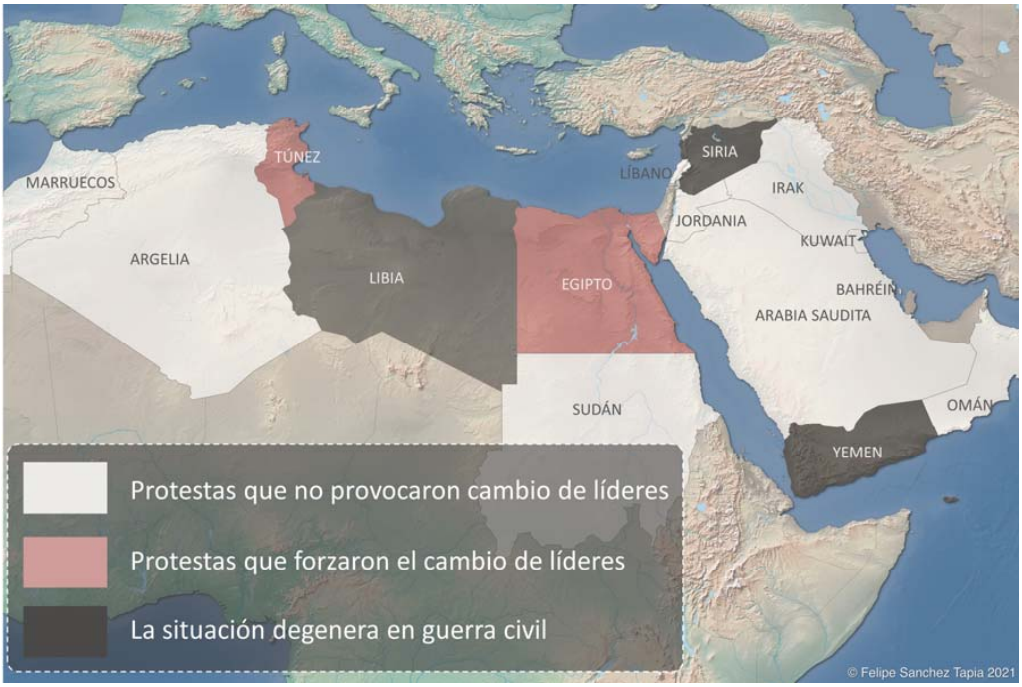


Figura 1. Las primaveras árabes

Es difícil en estos momentos prever cómo será la configuración definitiva de ese nuevo orden emergente, aunque ya se adivinan las que podrían ser sus líneas maestras. Identificarlas es el objeto de este análisis. Para ello, nos adentraremos, inicialmente, en los efectos que las primaveras árabes han tenido en las relaciones a nivel regional y que han acabado por configurar un sistema de bloques antagónicos para, posteriormente, referirnos a la influencia que la competencia geopolítica de las grandes potencias globales ejerce en el conjunto. Finalmente, tras haber analizado brevemente las últimas actuaciones de las potencias regionales, extraeremos algunas conclusiones.

El efecto de las revueltas

Desde sus primeros momentos el fenómeno de las primaveras árabes fue percibido como un movimiento transnacional que venía a socavar los cimientos de unos regímenes, en mayor o menor medida autocráticos, que ejercían su poder sobre unas sociedades en las que el sentimiento de pertenencia a una gran nación árabe está por encima de las identidades nacionales (figura 2). Un escenario propicio para la propagación, a través de unas fronteras artificiales, de un fenómeno inquietante.

Para los regímenes locales, la caída tras la primera oleada de protestas de los presidentes Ben Ali, en Túnez, y Hosni Mubarak, en Egipto, puso de manifiesto la magnitud de la amenaza y la permanencia en el poder se convirtió en la primera de sus motivaciones[4]. Su respuesta se dirigió, en primera instancia, a buscar su propia protección, pero no todos lo hicieron de la misma manera; ni con el mismo éxito.

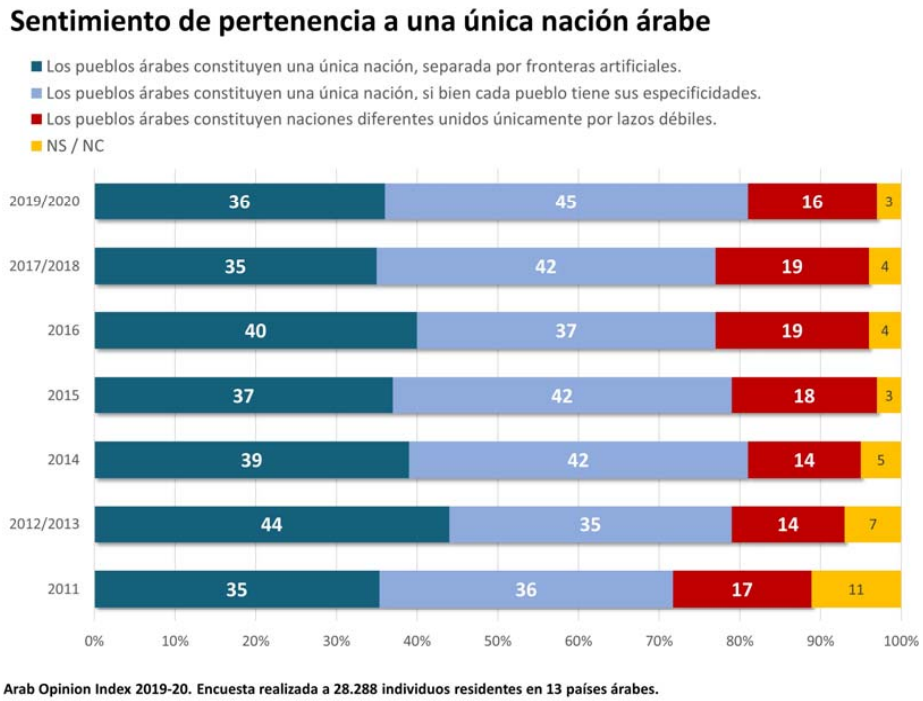


Figura 2: Sentimiento de pertenencia a una única nación árabe. Fuente: Arab Opinion Index 2019-20.

Para algunos, como ocurrió en Kuwait o Jordania, fue suficiente un cambio de Gobierno para apaciguar los ánimos y controlar la situación. Para otros, como Omán, Arabia Saudita o Marruecos, ciertas concesiones en forma de tímidas reformas consiguieron el mismo efecto, acompañados, en el caso de las monarquías del golfo, de vastas inyecciones de dinero en el sistema en forma de incrementos salariales de empleados públicos o generosos subsidios de bienes de consumo o productos energéticos[5]. Cuando

[4] Lynch, M. (2017). *The New Arab Wars*. Public Affairs, Perseus Books LLC. P. 57.
[5] Tan solo en la primera mitad de 2011, el Gobierno saudí anunció un paquete de subsidios económicos en áreas como educación, salud y ayudas sociales de más de 70.000 millones de dólares, paquete que para el segundo trimestre de 2012 ya había absorbido 130.000 millones de dólares. Además, el Gobierno puso en marcha programas de empleo de jóvenes en el sector seguridad y establecimientos religiosos y en el periodo comprendido entre 2011 y 2013 se construyeron más de 100.000 viviendas sociales. Osman, T. *Islamism: What it means in the Middle East and the World.* Edición Kindle. P. 152.

fue necesario no se dudó en emplear la fuerza para aplastar las protestas, como ocurrió en Baréin, pero aquellos que no fueron capaces de controlar los acontecimientos, como Siria, Libia y, años después, también Yemen, terminaron con el tiempo sumidos en cruentas guerras civiles.

De la multiplicidad de casos, son los de Egipto, por un lado, y el del conjunto Siria e Irak, por otro, los que mayor impacto tuvieron en la alteración del orden regional hasta el momento establecido. Y lo hicieron no solo por las consecuencias de orden interno, sino porque cuanto aconteció en ellos fue poco a poco exacerbando tensiones preexistentes en la región, como son la rivalidad entre Arabia Saudita e Irán, cuyos efectos se han dejado notar en la guerra en Yemen, el conflicto palestino-israelí o el conflicto entre Turquía y el PKK, que se ha extendido al norte de Siria.

El caso egipcio

El caso de Egipto resulta paradigmático y aunque la crisis vivida en este país tiene su origen en causas internas, sus efectos reverberan con intensidad fuera de sus fronteras. La clave aquí fue la irrupción del islam político encarnado por los Hermanos Musulmanes (HHMM), organización que en realidad apenas había participado en las fases iniciales de las revueltas pero que rápidamente se hizo con el control político de la situación. Fue precisamente en torno al golpe de Estado del general Abdelfatah El-Sisi, que los expulsó del poder con amplio apoyo saudí-emiratí[6], que se articularon dos bloques enfrentados entre sí y crearon una línea de fractura geopolítica que no ha hecho sino ampliarse hasta el momento actual. A un lado se situaron los países en mayor medida identificados con la organización, Turquía y Catar, y en el opuesto, aquellos que la consideraban una amenaza para su estabilidad interna y que, consecuentemente, la habían ilegalizado: Arabia Saudita, Baréin y Emiratos Árabes Unidos (EAU), además del propio Egipto.

Poco se hizo desde los países occidentales para revertir la situación en Egipto y para no pocos de ellos el derrocamiento e ilegalización de los HHMM fue recibido, en el fondo, con cierto alivio. Ilegalizados y perseguidos por el nuevo régimen, poco queda de la

[6] Lippman, T. W. Support for el-Sisi: What's in it for al-Saud?. *Middle East Institute*. 3 de septiembre de 2013. [Consulta: septiembre de 2021]. Disponible en: https://www.mei.edu/publications/support-el-sisi-whats-it-al-saud

estructura operativa de la organización en Egipto y muchos de sus líderes, huyendo del país, acabaron encontrando refugio en Turquía y Catar.

Siria e Irak

El continuo geográfico formado por Siria e Irak es el segundo de los escenarios que mayor repercusión ha tenido en los equilibrios regionales. Situado estratégicamente entre los grandes polos de poder, el inicio de las revueltas contra el régimen autocrático de Bashar al-Asad junto con el vacío creado en Irak tras la retirada norteamericana en 2011, crearon las condiciones para la progresiva intervención de sus poderosos vecinos: Irán tratando de mantener Gobiernos afines en ambos países; los países del golfo en apoyo de distintas facciones de oposición; Israel para limitar la expansión iraní y aliados, en especial, la milicia libanesa Hizbulá; y Turquía para tratar de derrocar a Asad, en primera instancia, y frenar la expansión de una entidad kurda independiente con conexiones con el PKK a lo largo de toda su frontera sur, en segunda.

Un orden multipolar desequilibrado

En realidad, la intervención de estos países, que ha ido progresivamente en aumento, se debe más a un intento de obtener profundidad estratégica que a ejercer un dominio *per se* de estos espacios. A escala regional, esta profundidad estratégica puede ser interpretada bajo la lógica del *realismo ofensivo* propuesto por John Mearsheimer como una «búsqueda de oportunidades para alterar el equilibrio de poder adquiriendo mayores parcelas de poder a expensas de potencias rivales»[7]. Dicho de otro modo: se trata de proyectar poder a estos espacios para evitar que una potencia rival lo haga. El resultado de todo ello ha sido la proliferación de guerras *por delegación* en las que los grandes contendientes regionales evitan, en la medida de lo posible, el enfrentamiento directo pero que han tenido, y continúan haciéndolo, consecuencias devastadoras.

Mucho se ha escrito sobre el carácter sectario de la conflictividad en Oriente Medio, entendiendo por tal el enfrentamiento entre el islam suní y el islam chií. Esta división tiene ciertamente su importancia en las relaciones de poder entre Estados, pero no debe

[7] Mearsheimer, J. J. (2014). *The tragedy of great powers politics*. Updated edition, Norton & Company. P. 21.

sobreestimarse. En la línea realista marcada en el párrafo anterior, la diversidad religiosa presente en toda la región ofrece oportunidades para ejercer influencia en los países del entorno, pero el apoyo a estas comunidades rara vez constituye una motivación para la actuación de los Estados. Las razones suelen ser de orden geopolítico y de otra forma sería difícil comprender el apoyo que, por ejemplo, presta Irán a grupos radicales suníes como Hamás.

Todos estos acontecimientos, cuyos efectos se han ido reforzando mutuamente, han conformado un orden regional en torno a cuatro polos de poder que, o bien tratan de asegurar sus intereses estratégicos en su vecindario, lo que genera una zona intermedia de gran inestabilidad que se extiende desde el golfo Pérsico hasta Libia[8], pasando por Irak, Siria, Líbano y el Mediterráneo oriental, o bien utilizan los conflictos preexistentes (Yemen) para hostigar y desequilibrar a sus rivales (figura 3):

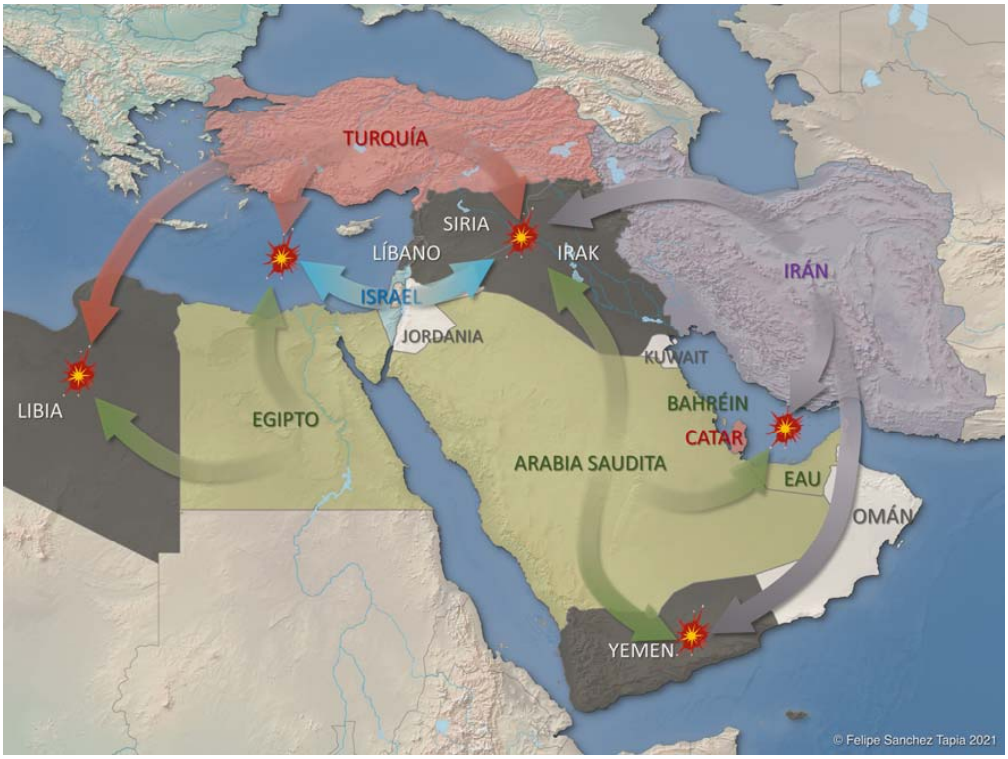


Figura 3. Configuración de bloques antagónicos en Oriente medio

[8] El conflicto libio también responde a este esquema. Obviamente, Libia es vecino de Egipto pero, desde la óptica turca, este país forma igualmente parte de su vecindario. De hecho, ambos países firmaron en 2019 un acuerdo de delimitación de zonas económicas exclusivas.

- Un primer bloque constituido por Turquía y Catar, cuyos intereses no siempre se alinean con los de las grandes potencias globales. Turquía lleva a cabo una política exterior independiente y asertiva, con un destacado peso de la dimensión de seguridad mientras Catar, con abundantes recursos económicos, ejerce considerable influencia mediante el uso de instrumentos más propios del *soft power*[9].
- En el lado opuesto se sitúa el ya mencionado bloque anti-HHMM constituido por Arabia Saudita, Baréin, EAU y Egipto que trata de contener la expansión tanto de Turquía como de Irán. En este bloque *anti*, que extiende su influencia hacia el área mediterránea oriental[10], los EAU, inicialmente satélite de Arabia Saudita, han ido adquiriendo mayor protagonismo y llevan a cabo una política exterior cada vez más independiente, propia de una auténtica potencia regional.
- Un tercer polo de poder es el representado por Irán, tradicional rival de Arabia Saudita y cuyos intereses ve amenazados tanto por los países del bloque *anti* como por Israel. La campaña de máxima presión norteamericana ha empujado a Irán a aproximarse a Rusia y China, habiendo formalizado recientemente su candidatura a convertirse en miembro de pleno derecho de la Organización de Cooperación de Shanghái (SCO), objetivo perseguido por Irán desde hace años[11] y a la Unión Económica Euroasiática (EAEU) liderada por Rusia[12].
- El cuarto polo es Israel, para quien Irán continúa siendo la principal amenaza. Sus acciones militares en Siria, Irak y Líbano responden, esencialmente, a evitar que Irán o sus satélites ocupen posiciones desde las que puedan amenazar directamente su territorio. Sus intereses colisionan doblemente con los de Turquía que, por un lado, trata de erigirse en el principal defensor de la causa palestina, apoyando sin disimulo a Hamás en la franja de Gaza, y que, por otro, pretende

[9] Castro Torres, J. I. *Del poder blando al poder sutil: El caso de Catar*. Documento de Análisis IEEE 38/2021. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en: https://www.ieee.es/contenido/noticias/2021/10/DIEEEA38_2021_JOSCAS_Catar.pdf

[10] Este bloque, muy especialmente los EAU, se han posicionado decididamente en apoyo de las tesis griegas y chipriotas en el Mediterráneo oriental, añadiendo presión adicional a sus relaciones con Turquía.

[11] Iran Granted Full Membership of Shanghai Alliance SCO. *Tasnim News Agency*. 17 de septiembre de 2021. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en https://www.tasnimnews.com/en/news/2021/09/17/2573070/iran-granted-full-membership-of-shanghai-alliance-sco

[12] Lavrov: Process of Iran's permanent Membership in EAEU clicked. *Agencia de noticias IRNA*. 7 de octubre de 2021. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en https://en.irna.ir/news/84495766/Lavrov-Process-of-Iran-s-permanent-membership-in-EAEU-clicked

asegurarse una posición de fortaleza en el reparto de los recursos energéticos en el Mediterráneo oriental.

Su posición estratégica se ha visto considerablemente reforzada tras la presentación del Acuerdo del siglo[13], que pretende resolver el sempiterno conflicto palestino-israelí, y, sobre todo, por la firma en 2020 de los acuerdos de Abraham, por los que Baréin y EAU así como, posteriormente, Sudán y Marruecos, han reconocido y establecido relaciones diplomáticas con el Estado de Israel[14].

Intereses coincidentes y, sobre todo, enemigos comunes, han acercado posturas entre estos polos de poder que han alcanzado cierto entendimiento «dos a dos», sin llegar a establecer asociaciones formales. Turquía y Catar mantienen unas relaciones pragmáticas con Irán que les han permitido apartar diferencias para colaborar en áreas específicas, como la lucha antiterrorista[15], mientras que el bloque *anti*, como hemos visto, ha emprendido un visible acercamiento a Israel, siempre con la intención de contrarrestar la influencia iraní.

Otros países, como Omán, Kuwait y Jordania, son potencias menores y ejercen una influencia limitada. No obstante, no debe subestimarse su importancia, bien como mediadores (Omán y Kuwait), bien como pieza clave en la evolución del conflicto palestino-israelí (Jordania).

En este sistema multipolar de distribución del poder, la tensión máxima se manifiesta a lo largo del eje que separa a Israel e Irán, que, en gran medida condiciona el resto de las relaciones. Cuanto acontece en este eje acaba repercutiendo en el resto del sistema. Pero aquí, Israel goza de superioridad en recursos propios tanto del *hard power* como del *soft power* (economía exitosa, fuerza militar eficaz, cultura, valores, legitimidad política, etc.)[16]. Entre ellos, la superioridad militar, de especial valor en una región tan convulsa como Oriente Medio, está garantizada por su capacidad nuclear y por el apoyo

[13] Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People. The White House. Enero de 2020. [Consulta: septiembre de 2021]. Disponible en: https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf
[14] Entre los países árabes, Egipto y Jordania ya habían firmado acuerdos de paz con Israel en 1979 y 1994, respectivamente.
[15] Turkey and Iran Orchestrate Joint Military Operations Against Kurdish Insurgents. *Foundation for Defence of Democracies*. 26 de junio de 2020. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en: https://www.fdd.org/analysis/2020/06/26/turkey-iran-joint-military-operations-kurds/
[16] Nye, J. (20119. *The Future of Power*. Public Affaires. P. 99.

incondicional de su aliado norteamericano[17]. Ello hace del conjunto lo que Mearsheimer denomina un «sistema multipolar desequilibrado». La mala noticia es que, entre los sistemas de distribución de poder posibles, bipolar, multipolar equilibrado y multipolar desequilibrado, es este último el que presenta mayor inestabilidad y potencial de conflicto, entre otras razones, por las múltiples posibilidades que en ellos se presentan para cometer errores de cálculo[18].

Las grandes potencias

Si bien el desarrollo de este orden geopolítico es resultado, fundamentalmente, de dinámicas propiamente regionales, la influencia que en su desarrollo tienen las grandes potencias globales, Rusia, China y EE. UU., no puede subestimarse. Es cierto que estas ya no tienen la capacidad de conformar el entorno geopolítico regional a voluntad que en otra época tuvieron, pero su influencia sigue siendo considerable. Y en sentido contrario: siendo Oriente Medio uno de los escenarios donde la competencia por la hegemonía mundial se manifiesta, cuanto aquí acontece influye en sus relaciones de poder.

Rusia y China

Además de cuestionar la hegemonía estadounidense a nivel global, lo que les ha empujado a establecer una asociación estratégica para contrarrestarla, ambas potencias comparten la necesidad de un Oriente Medio lo más estable posible. Y lo hacen, en gran medida, por razones similares.

Para Rusia, la intervención en Oriente Medio responde a dos intereses fundamentales: limitar la expansión de la inestabilidad hacia su propio territorio, especialmente la procedente del islamismo radical, y mantener influencia en los mercados energéticos con origen en esta región. La preocupante evolución de acontecimientos en Siria le llevó a implicarse directamente en el conflicto a partir de 2015 mediante una milimétricamente calculada intervención militar que impidió la caída del régimen de Asad, su más firme apoyo en la región desde tiempos de la Unión Soviética. En el plano de la energía, Rusia

[17] Zanoti, J. *Israel: Background and U. S. Relations in Brief*. Congressional Research Service. 16 de septiembre de 2021. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en: https://sgp.fas.org/crs/mideast/R44245.pdf
[18] Mearsheimer, J. J. *Op. cit*. Pp. 338 y sigs.

ha obtenido una importantísima herramienta mediante la formalización en 2016 de los acuerdos OPEP+, foro en el que puede defender de manera efectiva sus intereses energéticos globales[19].

Para asegurar su influencia, Rusia ha establecido relaciones de cooperación con prácticamente todos los actores estatales y no estatales con peso en la región, erigiéndose en actor geopolítico imprescindible en esta parte del mundo y recuperando, a pesar de sus muchas debilidades, un papel indiscutible como potencia global.

China, muy dependiente de las importaciones energéticas de Oriente Medio[20] e interesada en la integración de la región en su proyecto de la franja y la ruta tampoco ha permanecido al margen, aunque por el momento su presencia militar es prácticamente inexistente. China ha tejido una tupida red de relaciones diplomáticas e inversiones en todos los países de Oriente Medio que, unida a su política de no injerencia en asuntos internos de otros Estados, la convierten en un socio prioritario, especialmente para aquellos que, como Irán, se encuentran aislados.

La política exterior norteamericana

Aunque por razones diferentes, un escenario de estabilidad también sería beneficioso para EE. UU. pues, en definitiva, es condición previa para llevar a cabo el repliegue estratégico que persigue, sin conseguirlo, desde hace más de una década. La realidad regional ha tenido, sin embargo, el efecto contrario. La irrupción de Dáesh en 2014 y la necesidad de contener la expansión iraní por la región no solo se lo ha impedido, sino que le ha llevado a incrementar sustancialmente sus efectivos[21].

Romper esta tendencia no será fácil y obligará a EE. UU. a tomar decisiones difíciles. La cuestión en este momento no es tanto si la reducción de la presencia norteamericana se va a producir sino cuándo y cómo. A este respecto, Irak y Siria, se perfilan como posibles

[19] *Declaration of Cooperation OPEC and non-OPEC*. 10 de diciembre de 2016. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en: https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/Declaration%20of%20Cooperation.pdf

[20] El 51 % de las importaciones de petróleo crudo de China proceden de Oriente Medio. En el caso del gas el porcentaje es sustancialmente menor, pues únicamente gas licuado procede de esta parte del mundo lo que supone, aproximadamente, un 15 %. Datos: BP Statistical Review of World Energy 2021, 70th Edition.

[21] *The 2019-2020 Iran Crisis and U. S. Military Deployments*. Congressional Research Service. 9 de enero de 2020.

escenarios en los que la reducción encajaría con la premisa de «concluir guerras interminables» con alto coste en vidas y recursos y cuyos resultados son cuestionables. De hecho, la finalización de la misión de combate en Irak ya ha sido decretada[22]. El problema es que EE. UU. no puede abandonar completamente una región que quedaría a merced de sus rivales. No es probable que lo haga y considerando que EE. UU. dispone de amplio margen para reducir presencia militar sin comprometer sus objetivos estratégicos es probable que acabe encontrando el punto de equilibrio.

Sin embargo, esta reducción requeriría varios ajustes. En primer lugar, la contención de Rusia y China que, como hemos visto, son potencias que presentan grandes atractivos para los Estados de la región, puede ser mucho más efectiva con la colaboración de una Turquía que, además, puede ser de gran utilidad para gestionar las relaciones con Irán. El apoyo estadounidense al PYD sirio es el gran obstáculo que impide una relación colaborativa sincera entre ambos países y una retirada de Siria, que, por otro lado, sería inevitable si EE. UU. se retira de Irak, podría facilitar el entendimiento. La colaboración con Turquía podría ser, además, de gran interés para facilitar el acceso estadounidense al Cáucaso y a Asia Central, patio trasero de Rusia y China que, tras la retirada de Afganistán, han quedado prácticamente fuera de su alcance. Es posible que Turquía intente jugar esta baza para incrementar su valor estratégico como aliado, aunque las muy deterioradas relaciones entre ambos Gobiernos no lo van a facilitar. Por el momento, ciertas fuentes aseguran que la administración Biden acaba de confirmar la continuidad de su apoyo a las facciones del PYD en Siria[23]. Así será, probablemente, al menos hasta que la *realpolitik* aconseje lo contrario.

En segundo lugar, EE. UU. necesitaría relajar la tensión con Irán, para lo que una reedición del pacto nuclear es condición *sine qua non*. Las negociaciones en Viena han sufrido un estancamiento, pero el nuevo Gobierno iraní ya ha mostrado su intención de retornar a la mesa de negociación, aun con condiciones *a priori* difíciles de aceptar[24]. Será un proceso largo y difícil en el que el éxito no está, ni mucho menos, asegurado y

[22] Biden, Iraqi prime minister to announce end of U.S. combat mission in Iraq. *NBC News*. 26 de julio de 2021. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en: https://www.nbcnews.com/politics/white-house/biden-iraqi-prime-minister-announce-end-u-s-combat-mission-n1274992
[23] Joe Biden's pledge of support reassures Syria's embattled Kurds. *The Conversation*. 1 de octubre de 2021. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en: https://theconversation.com/joe-bidens-pledge-of-support-reassures-syrias-embattled-kurds-168905
[24] Iran signals it could return to nuclear talks next month. *The Times of Israel*. 4 de octubre de 2021. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en: https://www.timesofisrael.com/iran-signals-it-could-return-to-nuclear-talks-next-month/

que, además, en esta ocasión deberá tener en consideración los requisitos de seguridad de Arabia Saudita e Israel. Por su parte, para Irán, la firma de un nuevo acuerdo nuclear es requisito imprescindible para salir de la profunda crisis económica provocada, entre otras cuestiones, por el régimen de sanciones impuesto, pero está por ver hasta qué punto está dispuesta a hacer concesiones.

A largo plazo y más allá de la cuestión nuclear, EE. UU. podría beneficiarse ampliamente si estuviese «dispuesto a llegar a un entendimiento geopolítico con Irán sobre la base de los principios westfalianos de no intervención y a desarrollar una concepción compatible de orden regional»[25]. Desde luego, es una apuesta atrevida, pero que aportaría grandes ventajas desde el punto de vista geopolítico. Un entendimiento con Irán, que, por otra parte, exigiría un ajuste de sus relaciones con Arabia Saudita e Israel, daría estabilidad al sistema, facilitando el repliegue estadounidense, al tiempo que contribuiría a perturbar la dinámica de acercamiento a China y Rusia que, bajo la presión estadounidense, Irán ha emprendido. El dilema que se le plantea es que, siguiendo a Kissinger, «si [EE. UU.] persigue sus propios objetivos estratégicos, puede ser un factor crucial… en determinar si Irán sigue el camino del islam revolucionario o el de una gran nación legítimamente perteneciente al sistema de Estados westfaliano. Pero Estados Unidos solo podrá cumplir este rol si se involucra, no si se retira»[26].

Un nuevo entramado de relaciones

Todavía no sabemos cuál será el rumbo definitivo que adoptará la política de Biden, pero la reciente retirada de Afganistán, mostrando su faceta más realista[27], ha confirmado temores y provocado inquietud en sus aliados regionales. Como recientemente ponía de manifiesto el exministro de Exteriores y artífice de la participación de EAU en los acuerdos de Abraham, Anwar Gargash: «Veremos en un futuro próximo hasta dónde

[25] Kissinger, H. (Enero de 2016). *Orden Mundial*. Debate. P. 173.
[26] Ibíd. P. 174.
[27] Shifrinson, J. y Wertheim, S. (9 de septiembre de 2021). Biden the Realist: The President's Foreign Policy Doctrine has been hiding in plain Sight. *Foreign Affaires*. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-09-09/biden-realist

llega el compromiso de EE. UU. en la región. Aún no lo sé, pero Afganistán es definitivamente un test y, para ser honesto, uno muy preocupante»[28].

La incertidumbre sobre el grado de compromiso norteamericano está impulsando una revisión de las relaciones para adaptarse a un entorno geopolítico que se adivina con menor implicación de EE. UU., mayor protagonismo relativo de China y de Rusia y, sobre todo, con una mayor autonomía de las potencias regionales en la formación de un orden geopolítico «desde dentro». De esta manera, se observan una serie de actuaciones, declaraciones públicas, conversaciones oficiales u oficiosas y gestos de aproximación entre rivales que reflejan la gran fluidez con que evolucionan sus relaciones. Y es que el realismo hace extraños compañeros de viaje.

Turquía ha rebajado de manera ostensible el tono agresivo de su política exterior para Oriente Medio y ha iniciado un acercamiento diplomático con los países del bloque *anti*, comenzando con Egipto[29], pero también con EAU[30], Baréin[31] y Arabia Saudita[32], aunque para conseguirlo necesitará reconsiderar su apoyo a los HHMM y su política en Libia. Israel también se encuentra entre los objetivos de su diplomacia, aunque en este caso, los avances resultan esquivos. Recomponer unas relaciones que se han deteriorado hasta el punto próximo a la ruptura no será fácil, pero, una vez más, la *realpolitik* puede ser un poderoso incentivo.

Algo más llamativo, Arabia Saudita y EAU han iniciado un acercamiento a Irán y ambos han reconocido haber mantenido conversaciones con el régimen de los ayatolás[33]. Arabia Saudita e Irán ya vivieron una época de distensión durante los años 90 del pasado siglo y si se avanza en esta dirección podrían verse resultados insospechados. El papel

[28] UAE official says time to manage rivalry with Iran and Turkey. *Middle East Monitor*. 3 de octubre de 2021. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en: https://www.middleeastmonitor.com/20211003-uae-official-says-time-to-manage-rivalry-with-iran-and-turkey/
[29] El-Khazem, I. (2 de octubre de 2021). Egypt cites progress in relations with Turkey. *Agencia ANADOLU*. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en: https://www.aa.com.tr/en/politics/egypt-cites-progress-in-relations-with-turkey/2381077
[30] Gucukgocmen, A. (19 de agosto de 2021). Erdogan says Turkey, UAE ties improving after rare meeting. *REUTERS*. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en: https://www.reuters.com/world/middle-east/turkeys-erdogan-holds-rare-meeting-with-senior-uae-official-2021-08-18/
[31] Turkey-Bahrain cooperation is developing: King Al Khalifa. *Daily Sabah*. 6 de septiembre de 2021. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en: https://www.dailysabah.com/politics/diplomacy/turkey-bahrain-cooperation-is-developing-king-al-khalifa
[32] Sanz, A. (24 de septiembre de 2021). Turquía tiende la mano a Arabia Saudí. *Atalayar*. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en https://atalayar.com/content/turqu%C3%ADa-tiende-la-mano-arabia-saud%C3%AD
[33] Saudi Arabia confirms recent talks with Iran. *AL JAZEERA*. 3 de octubre de 2021. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2021/10/3/saudi-arabia-confirms-recent-talks-with-iran

de Irak como mediador en este acercamiento ha sido determinante y ello contribuirá a reforzar su posición estratégica a nivel regional.

La postura de los Estados árabes frente al conflicto de Siria está en proceso de cambio. Ya pocos consideran el derrocamiento de Asad como un objetivo alcanzable y han comenzado gestos de acercamiento que podrían acabar con la reintegración de Siria en la Liga Árabe. La recomposición en el seno del Consejo de Cooperación del Golfo de las relaciones entre el bloque *anti* y Catar, tras tres años de aislamiento de este último, puede facilitar una acción árabe coordinada, además de abrir nuevas vías de comunicación con Irán[34]. Los Estados árabes parecen convencidos de que el conflicto únicamente podrá resolverse con su intervención, lo que presenta nuevas perspectivas y abre nuevas oportunidades.

Por último, Israel trabaja con apoyo estadounidense en la consolidación y ampliación a otros países árabes de los acuerdos de Abraham, lo que podría incluir a Arabia Saudita[35]. La incorporación de esta última sería el espaldarazo definitivo a los acuerdos, lo que, sin duda, aportaría estabilidad a nivel regional. Sin embargo, y esta es la otra cara de la moneda, el abandono *de facto* de la causa palestina por cada vez más Estados árabes dificulta, si no imposibilita, la solución «dos Estados». En el momento actual, la gestión de las consecuencias parece priorizarse a la resolución de un conflicto que continúa enquistado.

Conclusión

Desde hace más de una década, los EE. UU. se debaten entre la declarada intención de reducir su presencia militar en Oriente Medio y una realidad que les ha obligado, en ciertos momentos, incluso a aumentar sus efectivos en la zona. Por otra parte, las turbulencias que provocaron las primaveras árabes por toda la región, cuyos efectos aún se perciben, han sembrado la inquietud en unos regímenes que, viéndose amenazados, han hecho de la supervivencia su principal motivación.

[34] Qatar FM on GCC blockade, Iran and engaging with the Taliban. *Al JAZEERA*. 13 de octubre de 2021. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2021/10/13/qatar-taliban-iran-nuclear-talks

[35] Biden working to add Saudi Arabia to Abraham Accords. *ARUTZ SHEBA-Israel News*. 20 de octubre de 2021. [Consulta: octubre de 2021]. Disponible en: https://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/315396

La incertidumbre provocada por ambas circunstancias ha incentivado la actuación autónoma de las potencias regionales que han ido conformando «desde dentro» un orden multipolar de bloques antagónicos en el que los Estados, aun evitando el enfrentamiento directo, se ven envueltos en disputas y guerras por delegación en los espacios intermedios.

Un primer bloque formado por Turquía y Catar se opone a un bloque árabe integrado por Arabia Saudita, Baréin, EAU y Egipto, articulado en torno a una oposición común al islam político representado por los HHMM, mientras que Irán e Israel, que mutuamente se consideran amenazas *existenciales*, representan los otros dos polos de poder enfrentados.

Intereses y percepciones de amenaza comunes han ido acercando posturas entre bloques «dos a dos», sin llegar a en ningún caso a constituir alianzas formales. Por un lado, Israel y el bloque árabe, motivados por la amenaza iraní y que, con la excepción saudí, han acabado sellando los acuerdos de Abraham, mientras que, por otro, Irán y el bloque turco-catarí han tratado de mantener unas relaciones, frágiles, pero lo suficientemente pragmáticas como para cooperar de forma limitada en cuestiones de interés mutuo.

La distribución de poder en este esquema de relaciones dista de ser perfecta y conforma un sistema multipolar desequilibrado que, como hemos visto anteriormente, es para el padre del realismo ofensivo el más inestable de los sistemas geopolíticos posibles. Desgraciadamente, no hay indicios de que esto vaya a cambiar a corto o medio plazo. Es más, no puede descartarse que ciertos países, como EAU o Catar, acaben por consolidarse como auténticas potencias regionales que, dotadas de una mayor autonomía estratégica, acaben por agudizar la polarización e imprimir mayor inestabilidad al sistema.

En este orden regional inestable, es el eje que separa a Israel de Irán el que presenta las mayores tensiones, por lo que cuanto en él acontezca será, probablemente, lo que mayor repercusión tenga en el conjunto, en uno u otro sentido. Consideremos, por ejemplo, los efectos que para la conflictividad regional tendría una ruptura definitiva de las negociaciones con Irán que permitiera a este último dotarse de armas nucleares.

Ahora bien. Ciertas circunstancias podrían operar en sentido contrario. Una actuación a lo largo del eje Irán-Israel que incluyera la incorporación de Arabia Saudita a los acuerdos

de Abraham, difícil pero no imposible, o una reedición del acuerdo nuclear con Irán que tuviera en consideración las preocupaciones saudíes e israelíes, podrían tener un considerable efecto estabilizador que, si bien no resolvería la totalidad de los conflictos regionales, contribuiría a rebajar la tensión a niveles más manejables.

La retirada estadounidense de Afganistán hace pensar en una continuación de su repliegue estratégico de Oriente Medio que seguirá afectando profundamente a las relaciones regionales de poder. El escenario es volátil y asistimos a una reconfiguración del orden regional cuyo alcance aún resulta prematuro determinar. Los momentos de cambio siempre son turbulentos y en Oriente Medio motivos para la preocupación no escasean. *Insha'Allah,* esta vez sea diferente.

*Felipe Sánchez Tapia**

Coronel. Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

41/2021 3 de noviembre de 2021

Andrés González Martín

La guerra política de la República Popular China: efectos en la seguridad marítima en Iberoamérica

La guerra política de la República Popular China: efectos en la seguridad marítima en Iberoamérica

Resumen:

En la guerra política sostenida por la República Popular China (RPCh) la competencia entre las grandes potencias no se manifiesta en forma de comportamientos, como la conquista territorial o la guerra, sino como la acumulación de influencia política, económica, militar y cultural y, a menudo, como la aplicación sutil de la coerción para obtener ventajas geopolíticas o geoeconómicas. La guerra política es un proceso permanente de conquista de pequeñas ventajas por debajo del umbral del uso directo de la fuerza, donde la zona gris se expande. La guerra política busca llegar sin estridencias a una situación de *fait accompli*, de hechos consumados o que inevitablemente se consumarán.

En el mar del Sur de China, la RPCh ha demostrado implícitamente que no necesita hacer la guerra para lograr sus objetivos. Más allá de la milla 2001 en las aguas que rodean a Iberoamérica, también ha dejado patente lo que está dispuesta a hacer sin pedir permiso y sin importar las consecuencias a medio plazo. Una permanente renuncia a ejercer el derecho de soberanía y la regulación de las capturas puede convertir una parte importante del océano americano en una extensión del suelo azul de la República Popular China.

Palabras clave:

Guerra política, República Popular China, Iberoamérica, derechos de pesca, *fait accompli*, suelo azul, guerra tecnológica.

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 Political Warfare of the People's Republic of China: Effects on maritime security in Ibero-America

Abstract:

The political warfare sustained by the PRC the competition between the great powers does not manifest itself in the form of behaviours, such as territorial conquest or war, but as the accumulation of political, economic, military and cultural influence and, often, as the subtle application of coercion to obtain geopolitical or geoeconomic advantages. Political warfare is an ongoing process of conquering small advantages below the threshold of the direct use of force, where the grey zone expands. Political warfare seeks to arrive without stridency at a situation of 'fait accompli'.

In the South China Sea, the PRC has implicitly demonstrated that it does not need to wage war to achieve its objectives. Beyond the 2001 mile in the waters surrounding Ibero-America it has also made clear what it is willing to do without asking permission and regardless of the medium-term consequences. A permanent renunciation of the right to exercise sovereignty and the regulation of catches could turn an important part of the American ocean into an extension of the blue soil of the People's Republic of China.

Keywords:

Political warfare, People's Republic of China, Latin America, fishing rights, fait accompli, blue soil, technological warfare.

La guerra política de la República Popular China

En su definición más amplia, la guerra política es el empleo de todos los medios y mecanismos que puede movilizar el Estado, sin llegar a la guerra, para alcanzar sus objetivos nacionales. La guerra política emplea tanto operaciones encubiertas como operaciones claramente identificadas, que los adversarios no pueden o no están en condiciones de percibir como una agresión directa, que inevitablemente provocaría resistencia a los propósitos del agresor.

El problema fundamental que debe afrontar la guerra política es evitar que el enemigo sienta que, delante de cada uno de los secuenciales desafíos cuidadosamente articulados que la iniciativa del agresor le presenta, las únicas opciones disponibles para él son la retirada o el combate. El juego estratégico es implicar al adversario sin que perciba el peligro de jugar. Todavía más virtuoso es conseguir que el enemigo entienda que son favorables para sus intereses la interrelación y los intercambios propuestos por el agresor con su plan de guerra política. En el momento que el oponente llega al convencimiento de que podrá gestionar favorablemente la evolución y las decisiones de su agresor, persuadido de que el tiempo juega a su favor, sus percepciones pueden ser manipuladas con facilidad. Cualquier avance o ventaja del agresor, derivada de la aplicación de su proyecto de guerra política, el agredido lo entenderá como un avance de sus posiciones.

Los Estados Unidos durante mucho tiempo han querido ver a la República Popular China (RPCh) como un competidor, un colaborador y un potencial adversario simultáneamente, ignorando la irrenunciable aspiración revisionista de China. No pocos analistas y estrategas han estado plenamente convencidos que la posibilidad de acercarse a la RPCh, favoreciendo su desarrollo económico e insertándola en el proceso de globalización, generaría no solo interesantes beneficios para todos sino que provocaría con el paso del tiempo un reajuste social y cultural en China que terminaría generando el impulso necesario para que el propio PCCh abriese las puertas primero a una cada vez más abierta economía de mercado y segundo a una reforma política progresivamente democrática y más respetuosa con los derechos humanos.

En el largo telegrama firmado desde Moscú por el señor X, George Kennan apostaba por aplicar una estrategia de contención contra la URSS asociada a políticas inteligentes de largo alcance, pacientes y vigilantes.

Kennan estaba convencido de que la ineficacia del sistema soviético provocaría su colapso interno en una carrera por el dominio mundial. La URSS era un Estado dirigido por una rígida ideología totalitaria que intentaba afrontar las circunstancias y sus cambios sin un plan que permitiese su evolución. La URSS era incapaz de aprender y adaptarse como sistema político y económico a una nueva ola tecnológica y por eso caería. Kennan interpretó acertadamente la tendencia de cambios a las que se enfrentaría el mundo y entendió que los Estados Unidos estaban mejor dotados para aprovecharlas.

La RPCh ha demostrado que su fórmula de socialismo chino es capaz de soportar las paradojas y las contradicciones internas para aprender de la cada una de las pruebas. No importa que el gato sea negro o blanco lo que importa es que cace ratones porque enriquecerse es glorioso. No parece fácil entender que Deng Xiaoping, un anciano líder comunista, propiciara un cambio desde arriba que supondría una restructuración continua de los equilibrios internos, obligando al Parido Comunista Chino (PCCh) a una continua reformulación de su discurso y a una revisión de sus postulados para acomodarlos a las sucesivas fases de desarrollo a las que se tendría que enfrentar. El PCCh llegó a la conclusión de que los cambios exigían importantes reajustes y era el partido quien debía ponerlo en marcha utilizando un sistema de voladuras controladas.

La sabiduría heredada de una vieja y sofisticada civilización ha permitido a los líderes comunistas chinos descubrir que en las distintas fases de su ascenso era necesario utilizar nuevas palabras para cambiar la percepción de la realidad y la propia realidad sin alterar el relato. La clave de la gran estrategia china ha sido el acertado dominio del tiempo para en cada momento representar un papel adecuado a sus capacidades y sus potenciales avances.

En cada etapa de la evolución de su creciente capacidad de penetración e influencia en su entorno y en el mundo, la RPCh ha modulado un discurso político adecuado a sus posibilidades, conteniendo sus ambiciones revisionistas, pero manteniendo la continuidad de un relato nacional de rejuvenecimiento. Todo esto sin despertar los recelos de los que seguían confiando en que el sistema comunista chino colapsaría por sus contradicciones. La guerra política de la RPCh ha sido hasta ahora una forma de guerra prolongada en la que la otra parte esperaba que la próxima ronda fuese la definitivamente favorable para su juego. El resultado final es precisamente el contrario al esperado por los ideólogos occidentales. Solo desde la ideología puede entenderse la obstinación de un error de cálculo estratégico de las actuales dimensiones.

En este contexto, la competencia entre las potencias no se manifiesta en forma de comportamientos, como la conquista territorial o la guerra, sino como la acumulación de influencia política, económica, militar y cultural y, a menudo, como la aplicación sutil de la coerción para obtener ventajas geopolíticas. El resultado sería un mecanismo permanente de guerra política por debajo del umbral del uso directo de la fuerza, colocándonos en un ambiente donde la zona gris se expande.

La guerra política busca llegar sin estridencias a una situación de *fait accompli*, término del francés que se ha vuelto a poner de moda entre los analistas y periodistas. *Fait accompli* traducido al español es hecho consumado pero esta traducción creo que no es del todo exacta. Una interpretación más completa de la idea sería una composición de una situación que se ha alcanzado, es decir un hecho consumado, y una situación que se alcanzará necesariamente, sin que se pueda revertirse. *Fait accompli* reuniría tanto a los hechos consumados como a los hechos que inevitablemente terminará por consumarse, sin que podamos ya hacer nada por evitarlo.

En la guerra política una acertada identificación del contexto y de la dirección de las tendencias es la base del éxito. George Kennan en su largo telegrama desde Moscú en 1948 acertó en identificar que los cambios futuros soplaban a su favor, pero la RPCh no es la URSS.

El deslumbrante ascenso de la RPCh se ha producido en un contexto y con unas normas que China no ha elegido pero que ha sabido aprovechar. China se propuso controlar las cadenas de suministros de las materias primas que necesita su tejido productivo y lo ha conseguido. Ha penetrado con sus inversiones y prestamos la economía, finanzas y mercados de los países productores de materias primas para de esta manera asegurarse la continuidad del suministro. La RPCh ha conseguido, sin que esto sea nuevo, que la relación de mutuo beneficio, que ofrecen los mercados de materias primas, no sea equilibrado porque controla muchos resortes internos de sus proveedores que le permiten ejercer tanta presión como sea necesaria para imponer un intercambio ajustado a su interés.

Mientras tanto, la RPCh ha avanzado en el dominio de las cadenas de producción mundial tanto como para convertirse en la fábrica del mundo. La reducción del ritmo de producción china o las dificultades de transporte de sus mercancías inmediatamente tienen efectos en los sectores productivos más rentables del resto del mundo.

El resultado es que la RPCh cabalga sobre las tendencias de la globalización según sus propias pautas autorreguladas. Contener el avance de China, para alcanzar la condición de primera potencia del mundo, supondría contener la globalización y por lo tanto desengancharse no solo de China sino de un proceso de interdependencia global que ahora China domina en gran medida.

El siguiente logro que está en marcha con el plan Made in China 2025 es el dominio de las cadenas de valor mediante un salto tecnológico y científico que permita a la RPCh convertirse en el foco principal de las ideas y normas que regulen el futuro que emerge con la 4.ª revolución industrial. La RPCh aspira a rentabilizar sus inversiones en ciencia y tecnología dual mediante los dividendos generados por unos mercados que demandarán nuevos productos y sistemas desarrollados y producidos en China. La condición dual de estos avances permitirá también obtener réditos de poder al aplicar la revolución tecnológica a sus industrias de armamento. La nueva etapa de la guerra política de la RPCh persigue el dominio del umbral de la 4.ª revolución industrial. Identificar este dominio, el científico y tecnológico, como el centro de gravedad de la competición entre grandes potencias durante la próxima década podría ser el primer paso necesario para aspirar a requilibrar las dinámicas en las que cabalgan los grandes protagonistas de la actual disputa por la hegemonía mundial.

La RPCh ha respetado los límites de las normas del sistema internacional tanto como era preciso, sin nunca ponerlas del todo en cuestión. Mientras tanto, ha aplicado o vulnerado, según sus intereses, el sistema de normas internacionales, adecuando su nivel de cumplimiento o de incumplimiento en cada momento tanto como podía, pero sin terminar nunca de provocar tanta tensión como para desajustar un modelo de gobernanza mundial. Es necesario saberlo para poder ampliar el conocimiento propio y protegerlo de los ataques a la propiedad intelectual que ha utilizado con gran éxito el PCCh. El nuevo frente principal de lucha es el del conocimiento y como todo lo intangible puede ser degradado con acciones prolongadas en la zona gris o en la zona blanca.

La República Popular China es la potencia ganadora de la globalización. La globalización no es un proceso que la RPCh haya puesto en marcha, haya estimulado o haya regulado. Para la RPCh la globalización ha sido y sigue siendo un contexto incontestable en el que debía desempeñar su papel de potencia revisionista. La RPCh se incorporó al sistema de gobernanza mundial y al proceso de globalización para desde dentro poder instrumentalizarlo al servicio de sus intereses. Intentar pararla ahora sería intentar parar

al mundo, pero lo que está por venir es una verdadera revolución industrial y de sistemas de producción que exigen un cambio en la estructura productiva en sintonía con los nuevos avances. Es importante reconocer que la tendencia clave ahora no tiene que ver con el comercio, sino con el desarrollo de un nuevo modelo productivo, y de hacer negocios puede dar una oportunidad a los Estados Unidos y sus aliados de competir por dominar el umbral y luego la puerta tecnológica de una nueva era.

La guerra política de la RPCh en el mar del Sur de China

Mientras tanto, en otros frentes menos sutiles, la RPCh mantiene con habilidad la competencia. El ritmo creciente de agresiones en el mar del Sur de China no parece adaptarse a la delicada y perspicaz fórmula estratégica que hasta ahora ha aplicado con maestría la RPCh. De repente, todo parece estar claro y los objetivos se anuncian con suficiente claridad sobre todo si los relacionamos con unos hechos que confirman la intención de alcanzarlos. La interesante concepción del arte de la guerra como el arte del engaño sostenida por la RPCh parece haberse diluido.

La oscura reclamación sobre prácticamente el 85 % del mar del sur de China, la reclamación de las islas Senkaku en el mar del este de China y sobre todo el objetivo de reunificación nacional cada día que pasa se presentan como propósitos finales de un modo estratégico de acción directa que rompería con el modo estratégico de lucha oculta y prolongada de la guerra política. En estos momentos el cálculo de los balances militares es el centro de atención de muchos y la gran preocupación norteamericana es reforzar su capacidad de disuasión convencional en la región.

China no ha precisado con detalle cuáles son sus demandas dentro de las aguas delimitadas por la conocida línea de nueve puntos. Es cierto que China ha señalado reiteradamente que es soberana sobre las islas dentro de la línea de nueve puntos y sus aguas adyacentes, pero no sabemos exactamente qué quiere decir con precisión por emplear términos diferentes a los utilizados por la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (COVENMAR). La ambigüedad china no es casual y responde a una clara intención de ocultar lo que entiende como estado final deseado mientras actúa en silencio para ganar posiciones paso a paso, pero cada vez más sostenida por la militarización del mar.

En el mar del Sur de China la RPCh ha demostrado implícitamente que no necesita hacer la guerra para lograr sus objetivos. Los seculares derechos pesqueros en los que Pekín fundamenta sus reclamaciones dentro de la línea de nueve puntos no precisan de ser legitimados por nadie, ni siquiera necesitan ser legitimados por una victoria. El Tribunal Internacional del Derecho del Mar se ha pronunciado negando la validez de los presuntos derechos históricos chinos, pero no es una instancia a la que la RPCh otorgue autoridad respecto a lo que entiende es parte de su suelo azul.

Pekín ha decidido aplicar una guerra política de pasos graduales para ampliar su control de facto sobre los territorios en disputa, utilizando la económica, la diplomacia, las vacunas, en definitiva, su capacidad de influencia sobre los países que disputan la jurisdicción de las aguas, unidas a la coerción, para obtener posición, momento y generar una dinámica incontestable.

La continuada presencia en las ZEE de barcos de pesca, de supuestos barcos de pesca de la milicia marítima china, la permanente actividad de los guarda costas, las acciones de denegación del uso del mar dentro de la ZEE de otros países, la construcción de islas artificiales, la militarización de las islas artificiales, la navegación de barcos de la armada China son acciones sintonizadas con la presión sobre los intereses económicos y comerciales vinculados con inversiones chinas o el comercio con China. El resultado ha sido en la mayoría de las ocasiones un dejar hacer acompañado de protestas diplomáticas.

En enero de 2021, la 25ª reunión del comité permanente de la asamblea popular nacional aprobó la ley de guardacostas china. La nueva ley ha levantado todas las alarmas en los países del Pacífico oriental y también en los Estados Unidos porque autoriza a los guardacostas chinos a utilizar su armamento contra las embarcaciones extranjeras que incumplan las leyes chinas dentro de sus aguas de jurisdicción. China nunca es del todo clara y juega aquí también con la ambigüedad. La RPCh podría entender que todo lo que hay en la columna de agua y el subsuelo del mar del sur de China delimitado por sus límites impuestos es parte de su zona de influencia y por lo tanto es una zona donde se aplica la legislación de Pekín con cierta discrecionalidad.

La nueva ley permite a los guardacostas chinos disparar contra embarcaciones extranjeras en aguas disputadas y demoler estructuras construidas por otros países.

Los pescadores filipinos asustados por las posibles consecuencias de esta ley entendían que para ellos era una verdadera declaración de guerra.

El ministro de Asuntos Exteriores filipino, Teodoro Locsin, señalaba que la ley en el caso del mar del sur de China es una amenaza verbal de guerra para cualquier país que la desafíe, por lo que la única opción segura es no cuestionarla y aceptar la sumisión a la imposición del más fuerte.

También el 1 de septiembre entró en vigor la nueva ley china de seguridad de tráfico marítimo. La ley ha seguido incrementando las crecientes preocupaciones de los países del área y de los Estados Unidos sobre las intenciones chinas en sus mares colindantes. Desde ahora los barcos extranjeros que entren en las aguas territoriales chinas deben comunicar nombre, indicativo de llamada, posición actual, destino, hora estimada de llegada y carga a las autoridades de la RPCh. Estas medidas se aplicarían a cinco tipos de barcos extranjeros: submarinos, barcos de propulsión nuclear, transportes de materiales radioactivos, buques que transportan petróleo, productos químicos, gas licuado o cualquier sustancia tóxica, así como, los que puedan poner en peligro la seguridad del tráfico marítimo de China.

La ley podría entenderse justificada en el caso de que no hubiese controversias sobre lo que China y el resto del mundo entiende por aguas territoriales de la RPCh. La diplomacia china y sus legisladores utilizan las palabras con el significado chino que ellos asignan a su traducción al resto de los idiomas. No podemos estar seguros de que entiendan las aguas territoriales como el resto del mundo las entiende. La aplicación de esta nueva ley puede ser un problema que el gobierno chino administrará discrecionalmente en función de la situación y sus intereses estratégicos. La aplicación de las leyes para China no es lo más importante. Desde luego no será fácil el control de los barcos que pueden pasar por lo que China quiera entender como aguas territoriales. Ahora bien, el hecho de que China se otorgue la autoridad de regular el control de la navegación por medio de leyes nacionales otorga a Pekín un soporte de legitimidad para justificar sus intervenciones frente a su opinión pública y la del resto del mundo. China está escribiendo un discurso político apoyado en un soporte legal para dar cobertura a su cada día más frecuentes envites en el mar.

La aplicación de la legislación china creará situaciones controvertidas, que adecuadamente administradas permitirán proyectar dentro y fuera del país una narrativa escrita de antemano donde el agresor será el agredido y viceversa. El siglo de

humillación que ha vivido China, sus derechos históricos, su nuevo papel en el mundo como superpotencia y su rejuvenecimiento nacional servirán de anclaje a un relato victimista y reivindicativo de derechos que habían sido usurpados por potencias extranjeras imperialistas. El respeto de las leyes internacionales y las normas establecidas no serán puestas en cuestión solo se manipulará para culpabilizar a los que se opongan a la implantación de su hoja de ruta.

China está acostumbradas a violar sistemáticamente y de forma planeada las normas internacionales de comercio, de propiedad intelectual, del derecho del mar, los derechos humanos, los compromisos con el medio ambiente, las normas sanitarias, en fin, todo tipo de limitaciones que impongan restricciones permanentes a la aplicación de sus políticas. El sistemático incumplimiento de las normas, China lo ha hecho desde hace décadas, sin cuestionar su validez. Desde dentro del sistema que ha posibilitado la globalización, China ha degradado su vigencia parasitando al resto del mundo. Las respuestas cuando han llegado lo han hecho tarde y se han presentado por la propaganda del PCCh como un movimiento reactivo injustificado contra un ascenso legítimo de China. La dinámica que ha empleado se fundamenta en una lógica inteligente que seguirá utilizando y para la que ahora mismo el resto del mundo debería estar preparado. El PCCh ha demostrado su sobresaliente capacidad para emplear las contradicciones del sistema a su favor. La debilidad del sistema de gobernanza global ha permitido a China un sistemático incumplimiento de las normas, que asociado a un reparto general de dividendos ha permitido acallar las voces críticas que se opusieran a sus prácticas depredadoras y criminales.

La estrategia naval de los Estados Unidos y el creciente papel de la guardia costera

A finales de marzo de 2019, dos barcos estadounidenses cruzaron el estrecho de Taiwán, una franja de mar que separa la isla del continente. La armada de los Estados Unidos con frecuencia y cierta regularidad navega en tránsito por el mar del Sur de China. El propósito de estas acciones es demostrar a la República Popular que los Estados Unidos están dispuestos a sostener la libertad de navegación en el área del Pacífico Occidental[1].

[1] US-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress. *Congressional Research Service*. 18 de marzo 2021. «China is involved in a dispute, principally with the

Habitualmente la armada norteamericana atraviesa el estrecho de Taiwán una o dos veces al año. Sin embargo, el viaje de marzo de 2019 era el sexto en siete meses. La frecuencia de la presencia militar estadounidense había aumentado. El incremento del ritmo de actividad de la armada se ha sostenido desde entonces, pero sin seguir una pauta determinada como venía siendo habitual. La mayor presencia naval de los Estados Unidos es un asunto de suficiente interés, pero lo verdaderamente destacado de aquella operación concreta, de marzo de 2019, fue el tipo de barcos que participaron. En esta ocasión, no solo eran barcos de la Armada. Por primera vez un barco de la Guardia Costera de los Estados Unidos navegaba por el mar del Sur de China acompañando a un destructor armado con misiles crucero.

La presencia de un guardacostas es todavía más provocadora que la de un barco cargado de misiles. Las misiones de la Guardia Costera se relacionan con la defensa y seguridad marítima de las costas de los Estados Unidos. Desde el punto de vista chino, un guardacostas estadounidense no tiene nada que decir o hacer en las aguas de otros países, especialmente las que ellos consideran suyas, tanto las próximas al continente como las que rodean las islas y arrecifes del mar del sur de China, incluida Taiwán.

La presencia de un guardacostas, acompañando a un destructor, va más allá de la reclamación de un derecho de navegación. Puede asociarse a un derecho de vigilancia del cumplimiento de las leyes internacionales en una zona llena de tensiones. La posibilidad apuntada no puede ser aceptada por China, que coloca sus reclamaciones de soberanía por encima de cualquier restricción impuesta por leyes internacionales o disposiciones del sistema de gobernanza mundial.

La Guardia Costera estadounidense desplegada en esta zona o en cualquier otra multiplica las opciones de respuesta y supone un destacado apoyo diplomático a los países costeros que no aceptan someterse, sin más, a las imposiciones unilaterales.

United States, over whether China has a right under international law to regulate the activities of foreign military forces operating within China's EEZ. The position of the United States and most other countries is that while the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), which established EEZs as a feature of international law, gives coastal states the right to regulate economic activities (such as fishing and oil exploration) within their EEZs, it does not give coastal states the right to regulate foreign military activities in the parts of their EEZs beyond their 12-nautical-mile territorial waters». Disponible en: https://assets.documentcloud.org/documents/20522334/us-china-strategic-competition-in-south-and-east-china-seas-background-and-issues-for-congress-march-18-2021.pdf

La estrategia naval de los Estados Unidos desde 2007 sostiene un enfoque integral que vincula en un único destino a tres servicios navales: la armada, la infantería de marina y los guardacostas norteamericanos.

La nueva estrategia naval estadounidense: «Ventaja en el mar: Prevalecer con el poder naval integrado en todos los dominios» destaca cinco puntos clave. Uno de ellos es especialmente interesante y novedoso porque apunta a la necesidad de que las fuerzas navales estadounidenses actúen en una línea más asertiva para prevalecer en la competición del día a día. La nueva disposición invita a esperar un aumento de la tensión en el mar en el juego de competencia entre los Estados Unidos y China. Evitar el peligro de una escalada militar no deseada como consecuencia de un incidente o un accidente requiere un mayor protagonismo de los guardacostas norteamericanos y los de los aliados.

Por otra parte, el propósito expreso de legitimar la acción naval norteamericana en el mar, mediante la defensa de un modelo de relación con sus competidores basado en el respeto de las normas y las leyes internacionales, obliga a disponer de nuevos recursos, nuevas capacidades complementarias y nuevas opciones, seguramente no tan brillantemente impresionantes como un portaviones de propulsión nuclear navegando, cargado de aviones de última generación, en compañía de su completo grupo de escoltas.

La guardia costera de los Estados Unidos ofrece una posibilidad nueva de presencia y actuación en la zona gris de los mares, donde China actúa utilizando sus pesqueros como instrumentos sutiles de presión y chantaje a los países rivereños. El resultado es el mejor uso de las capacidades complementarias de los servicios navales aliados, constituyendo un sistema integrado dispuesto para actuar en todo el espectro del conflicto.

Sin embargo, la competición en la zona gris, tan propia de la guerra política de la RPCh no ha despertado todavía el suficiente interés como para reequilibrar las fuerzas y capacidades en este ámbito no del todo oscuro. La Guardia Costera china es la mayor del mundo y sus barcos son los de mayor tonelaje, pero además la milicia marítima china, dependiente del Ejército de Liberación Nacional, no tiene competidores que puedan neutralizarlos, quizá solo Vietnam podría hacer alguna cosa. La preocupación marcada por la urgencia de lograr el reequilibrio convencional en la región está justificada pero no

debería olvidarse la conveniencia de disponer de mecanismos de respuestas en la disputada zona gris donde la RPCh dispone de una ventaja incontestable.

La pesca mecanismo de dominio de la China Popular

La República Popular aspira a dominar unos 3 millones de kilómetros cuadrados del mar del Sur de China, que representa el doble de la extensión de todo el Mediterráneo. Las aspiraciones chinas son puestas en cuestión por los demás países ribereños; Filipinas, Vietnam, Malasia y Brunéi, pero ninguno tiene suficiente fuerza para oponerse a una lenta pero decidida estrategia de penetración en el mar y en sus economías.

Las razones que fundamentan las reclamaciones chinas de prácticamente todo el mar del sur son históricas. Aquí es cuando empieza a aparecer la pesca como argumento básico de legitimidad para fundamentar la demanda china de derechos de soberanía. Las autoridades chinas sostienen que, desde más de seiscientos años atrás, los pescadores de la isla a Hainan utilizaban rutas de navegación que les permitían llegar hasta las zonas en disputa, pescar y regresar a casa. La tradición oral y algunos supuestos pero desaparecidos libros de navegación son la base de un presunto derecho de dominio del mar porque los pescadores chinos llegaron primero.

Desde hace décadas, la República Popular China ha utilizado a sus pesqueros como punta de lanza para ejercer su presencia y aspirar al dominio de gran parte de los mares interiores a la primera cadena de islas del Pacífico Occidental. China es omnipresente en estas aguas. Las actividades de los pesqueros chinos se traducen también en presencia, información, seguimiento, control y en un argumento político en la región más disputadas y caliente del mundo.

De esta manera, los barcos de pesca chinos pueden convertirse en un mecanismo de escalada o de tanteo de la capacidad de respuesta de los Estados que disputan con Pekín la soberanía del mar o los derechos de explotación de sus recursos.

La presión sobre las tierras cultivables chinas, la sobreexplotación de los caladeros de su ZEE y el volumen de su población favorecen una inclinación a expandir su flota en aguas distantes, especialmente en alta mar. Los recursos biológicos marinos se consideran la mayor reserva de proteínas del mundo, por lo tanto, poseer y dominar el océano significa garantizar la soberanía alimentaria china.

La pesca para la República Popular no es solamente una industria estratégica, es también un instrumento de proyección de poder e influencia. Garantizar el suministro de proteínas es importante, pero, además, China ha expresado, en sus mares adyacentes, que el hecho de pescar en aguas más allá de los límites de su ZEE lo entienden, con el paso del tiempo y el uso prolongado, como una forma de transformar su presencia en el mar en derechos irrevocables de dominio.

Desde las aguas de Indonesia, Vietnam, Filipinas y Corea del Norte hasta las de México, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Argentina, en Iberoamérica, o las del golfo de Guinea, Angola, Senegal, Mozambique y Somalia, en África, los pesqueros chinos se han convertido en los nuevos dueños de los caladeros.

Greg Poling, director de la Iniciativa de Transparencia Marítima en Asia vinculada al prestigioso *think tank* norteamericano Center for Strategic and International Studies (CSIC), afirma que la escala y agresividad de la flota pesquera china está permitiendo ejercer el control efectivo de las pesquerías del mundo. Pero todavía más preocupante es que muy pocos países están dispuestos a imponerse ante las incursiones de los pesqueros chinos en sus aguas nacionales.

Entre los 15 países con mayor superficie marina de zona económica exclusiva del mundo hay tres iberoamericanos. Argentina debería ser el cuarto, pero el Reino Unido ocupa las islas Malvinas, las islas Georgias del Sur y las Sándwich del Sur, que figuran reconocidas como territorios dependientes y no autónomos. Brasil, Chile y México cuentan con más de tres millones de kilómetros cuadrados de superficie marina en su ZEE. El caso chileno es especialmente relevante porque la extensión de su zona de influencia en el mar es cinco veces superior a su territorio. Además, el área marítima de responsabilidad nacional de Chile en la búsqueda y salvamento marítimo (área SAR) supera los 26 millones de kilómetros cuadrados, superficie equivalente a todo el continente africano. Chile es el quinto país del mundo con un área SAR más extensa.

Conclusiones

El desafío que impone la conservación de los recursos marinos en las ZEE de los países iberoamericanos y en la alta mar adyacente, frente a la actividad predatoria y la pesca ilegal de la inmensa flota de pesca de aguas distantes china, requiere cooperación entre los Estados y con las organizaciones internacionales. Por otra parte, es imprescindible contar con los medios necesarios para sostener la investigación y la protección de la biodiversidad y la sostenibilidad de los caladeros.

El papel de los guardacostas y de los buques oceanográficos es clave en una misión, que a la vista de la inmensidad de la zona a proteger y el grado de la amenaza, requiere un esfuerzo adicional de los Estados reforzando sus armadas, servicios costeros de vigilancia, sus medios de investigación y control de los caladeros y zonas protegidas y, en definitiva, sus capacidades de acción marítima. Evidentemente la colaboración internacional refuerza el potencial de cada uno en una acción combinada que debe ir acompañada de una campaña de comunicación estratégica.

Un estudio de los intereses comunes frente a la sobrepesca de la flota de altura de la RPCh podría ayudar a una interesante aproximación a los océanos que rodean Iberoamérica para, de esta manera, descubrir su valor como soporte de la integración regional y global, más allá de los intereses particulares.

No obstante, es posible que estos esfuerzos pudieran fracasar. Los intereses empresariales, comerciales, financieros, personales y políticos compartidos con la RPCh pueden restringir las opciones de las repúblicas iberoamericanas a la hora de defender sus recursos en el mar. Una posición más asertiva y coordinada de Iberoamérica vendría asociada al riesgo de sanciones o amenazas de una potencia con una gran presencia e influencia en el interior.

Los argumentos de todas formas existen. No se trata de impedir el uso de los recursos marinos, especialmente la pesca, se trata de protegerlos de una explotación ilegal o abusiva. No es un esfuerzo por oponerse a una flota en particular ni a todas en general por el hecho de pescar en aguas lejanas. Es la defensa de los propios intereses pesqueros de todos los que imponen la necesidad de acordar limitaciones para permitir una explotación sostenible. Pero sobre todo es la voluntad de defender los legítimos derechos soberanos de las repúblicas iberoamericanas los que obligan a marcar límites

a las prácticas abusivas e ilegales chinas para evitar que la costumbre acabe generando un uso entendido como un derecho.

Las aguas que rodean a América más allá de la milla 201 no pueden convertirse nunca en parte del suelo azul de la República Popular China ni de ninguna otra lejana potencia.

*Andrés González Martín**
Teniente coronel de Artillería
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

42/2021 5 de noviembre de 2021



Pedro Sánchez Herráez

Comprender la guerra híbrida… ¿el retorno a los clásicos? (reedición)

Comprender la guerra híbrida… ¿el retorno a los clásicos? (reedición)

Resumen:

Desde los acontecimientos de Ucrania en el año 2013, de manera real o aparente una nueva tipología de conflicto, categorizado como híbrido, parece constituir el nuevo paradigma bélico.

La búsqueda de respuesta al mismo lleva la formulación de una reflexión alrededor del propio concepto de guerra, por medio de una similitud con lo acontecido tras las guerras napoleónicas. De esa reflexión nace, en gran medida, el pensamiento *clásico* occidental sobre la guerra; y este pensamiento se contrasta con el que anima a otros conflictos, aparentemente distintos y muy separados en tiempo, espacio y cultura, como son las guerras lideradas por Mao Tse Tung y el Che Guevara en la primera y segunda mitad del siglo XX.

Palabras clave:

Guerra, Híbrida, Clausewitz, Mao, Che, Pueblo, ejército, líderes.

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.

Introducción

Desde los acontecimientos que han tenido lugar en Ucrania en el año 2013, en la secuencia de eventos que, teniendo como hito desencadenante el denominado Euromaidán, y que culmina con la anexión de Crimea a Rusia y la autoproclamación como entes independientes de Ucrania de las Repúblicas de Donetsk y Lugansk[1], la atención de los analistas y politólogos se ha centrado en gran medida en la pretensión de entender, clasificar y hacer frente a las acciones que se han puesto de manifiesto en esta guerra, planteándose, incluso, la posibilidad de estar ante el nacimiento de un nuevo paradigma de conflicto.

Paulatinamente, según se avanza en los estudios al respecto, se van encontrando similitudes con casos del pasado[2], con situaciones similares… se intenta encontrar una definición que permita acotar adecuadamente esta «nueva» tipología de guerra. Y no se llega a una definición única, aceptada por todos y que pueda comprender todos los supuestos y actores capaces de desarrollar esta guerra: basta una rápida comparativa en aquellos hitos bélicos que son contemplados como materializaciones de la guerra híbrida, desde el conflicto que enfrentó a Hizbulá e Israel en la guerra del año 2006, al Dáesh y sus acciones en Siria e Iraq o a las acciones de Rusia y sus elementos aliados en el conflicto de Ucrania para comprender que la casuística es amplísima. Por tanto, se presentan actores, acciones y situaciones muy diferentes pero que materializan, y de manera paradigmática a decir de diferentes analistas, ese concepto denominado guerra híbrida[3].

En muchas ocasiones, los análisis e intentos de plantear una definición se centran en matices procedimentales, en los actores intervinientes o en los medios empleados; por

[1] Un relato de estos hechos puede encontrarse en Ballesteros, M. Á. (2014). Ucrania y el nuevo liderazgo geopolítico ruso. *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2014.* Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Pp. 9-40. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_geopolitico_2014.pdf

[22] Sánchez Herráez, P. *La nueva guerra híbrida. Un somero análisis estratégico*. (2014). Documento de análisis 54/2014. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA54-2014_NuevaGuerraHibrida_PSH.pdf

[3] Definiciones y acepciones diversas pueden encontrarse en Hoffman, F. G. (Octubre 2009). Hybrid vs. Compound War. The Janus Choice of Modern War: Defining Today's Multifaceted Conflict. *Armed Forces Journal.* http://www.armedforcesjournal.com/hybrid-vs-compound-war; Huber, T. M. (2002). Compound Warfare: That Fatal Knot. *US Army Command and General Staff College Press*. Kansas, Fort Leavenworth. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/army/compound_warfare_cgsc.pdf; Calvo Albero, J. L. (2009). La evolución de las insurgencias y el concepto de guerra híbrida. *Revista Ejército*. N.º 822. Madrid, Ministerio de Defensa; Mccuen, J. J. (Marzo-abril 2008). Hybrid Wars. *Military Review*. Disponible en: .http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/mccuen08marapr.pdf

ello, y de manera no exhaustiva, en ocasiones se significa que la mezcla de acciones simétricas y asimétricas es el elemento diferencial, en otras que este es el empleo del terrorismo y crimen organizado como un modo de acción más, que la auténtica diferencia se centra en el empleo de la guerra de información y del ciberespacio, o en el empleo sistemático de proxies (fuerzas delegadas)… y las variantes y vocablos siguen creciendo.

Reconociendo el esfuerzo que supone formular una definición lo más adecuada posible, ciertamente resulta complejo no identificar todas estas variables —en diferente grado y entidad— en la mayor parte de los conflictos de una cierta magnitud: en la Segunda Guerra Mundial, paradigma aparente de conflicto *convencional*, es fácil encontrar permanentemente el empleo de fuerzas regulares e irregulares en todos los teatros de guerra; la real —o no— cooperación entre la mafia italiana y las fuerzas aliadas[4], la utilización de las Vergeltungswaffe —armas de represalia— por parte de las fuerzas del eje o los «bombardeos de alfombra» por los aliados, con la finalidad declarada de sembrar el terror en las poblaciones; las intensísimas campañas de propaganda, información y desinformación desarrolladas… o, en épocas más recientes, un rápido repaso a las guerras de desintegración de Yugoslavia permite observar todas estas cuestiones de manera patente.

Quizás la dificultad principal provenga de pretender, precisamente, centrar la definición en los aspectos anteriormente reflejados –procedimientos, medios, actores, etc.- lo que acaba, probablemente, desvirtuando la propia esencia y concepción del objeto que pretende ser definido y entendido. A este respecto, la OTAN recientemente realiza una contribución al efecto de intentar establecer una definición; y así, su Comité de Seguridad y Defensa define guerra híbrida como «el uso de tácticas asimétricas para tantear y explotar las debilidades utilizando medios no militares (como medios políticos, informativos, intimidación económica y manipulación) que se encuentran respaldados por la amenaza de medios militares convencionales y no convencionales. Las tácticas pueden escalar y adaptarse a cada situación»[5].

[4] Constanzo, E. y Lawrence, G. (2007). *The Mafia and the Allies: Sicily 1943 and the Return of the Mafia*. Nueva York, Enigma Books.
[5] NATO Parliamentary Assembly, Defence and Security Committee. (2015). *Hybrid warfare: NATO´s new strategic Challenge?* General Report. Documento 166 DSC 15 E bis, página 3 párrafo 12. Disponible en http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=4018

¿Explotar debilidades, adaptación, capacidad de escalar, medios políticos, económicos, informativos y militares…? ¿No era eso la misma guerra?

¿Guerra híbrida? ¿Qué guerra?

Asentado en la prohibición general del uso de la violencia en las relaciones internacionales tras la promulgación de la Carta de las Naciones Unidas, se rechaza y se obvia el término guerra, sustituyéndolo por otros términos más difusos e inconcretos[6], siendo empleado, con carácter general y en su lugar, el término conflicto, y más concretamente, conflicto armado.

Incluso resulta difícil, dado que ya no se realizan declaraciones formales de guerra, encontrar una definición precisa de la misma, incluso en documentos que, en gran medida versan sobre ella, y se señala, de una forma no jurídica, que se podría definir guerra como un conflicto armado de gran magnitud que enfrenta a grupos humanos organizados que luchan por una finalidad concreta[7].

Abundando en este aspecto, se señala también que el conflicto aparece cuando dos o más colectividades o Estados persiguen objetivos incompatibles, que se excluyen mutuamente, y que el conflicto armado es la confrontación física entre colectividades organizadas, no necesariamente reconocidas a la luz del derecho internacional, caracterizada por el empleo de medios de combate, con la finalidad de imponer una voluntad sobre la otra.

En el marco de esta complejidad —que, en una reflexión profunda y sincera cabe preguntarse si es realmente novedosa respecto al pasado, a la luz de lo recogido en párrafos anteriores y los hechos que nos pone de manifiesto el análisis de cualquier hito bélico de la historia—, y, como simple muestra de la situación actual, un prestigioso organismo como el Comité Internacional de la Cruz Roja recoge, con relación a conflictos armados y a su clasificación[8] —y, por tanto, a su tratamiento jurídico— entre conflictos

[6] Alia Plana, M. (2016). Reglas de enfrentamiento y gobierno del campo de Agramonte [tesis doctoral]. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. P. 76.
[7] Ministerio de Defensa. (2011). Empleo de las Fuerzas Terrestres. PD1-001. Madrid. P. 2-2.
[8] Comité Internacional de la Cruz Roja. (Octubre 2011). *El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos.* Documento ES 31IC/11/5.1.2. Ginebra. Pp. 8-13. Disponible en: https://www.icrc.org/spa/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-ihl-challenges-report-11-5-1-2-es.pdf

armados internacionales y conflictos armados no internacionales; y al respecto de estos últimos, cita hasta siete tipologías diferentes (señalando que dos de ellos siguen planteando controversias jurídicas), además de, en un epígrafe posterior, establecer una clasificación de las situaciones de violencia como consecuencia del crimen organizado… cada vez resulta más difícil la ordenada clasificación, cada vez, un concepto, tiene más apellidos.

Por tanto, la realidad es que no hay declaraciones de guerra, pero tampoco, en puridad, es factible, en muchas ocasiones, hablar de paz. Así, es, cada vez más, la situación es de «no paz, no guerra», una zona intermedia, cada vez más conocida como *gray zone*[9], *zona* y espacio, entorno y realidad ambigua y plena de enfoques y planteamientos, así como de paradojas y realidades, con límites difusos y en los que surge la duda de cómo actuar, de cómo ser capaz de hacer frente a la voluntad de los adversarios, que, sin duda, emplearán los modos y los medios adecuados a ese entorno para alcanzar sus fines. Y conviene recordar que la ambigüedad calculada, que siempre ha constituido un recurso y posicionamiento típico en cualquier enfrentamiento o en cualquier negociación, también tiene una respuesta y posicionamientos claros para evitar caer, si no se desea, en ese terreno. El juego piedra/papel/tijera constituye un referente sencillo pero explícito en este punto.

No hay guerra —aunque no haya paz—, pero hay enfrentamientos armados. Y como no hay guerra, estos enfrentamientos focalizan la realidad de un fenómeno más complejo, y esa guerra que no existe se reduce a batallas, las batallas a combates y los combates a enfrentamientos… la complejidad de un fenómeno y de un concepto amplio se reduce y se sintetiza en uno de sus múltiples elementos, y, además, en uno de los de menor nivel: el todo se empobrece hasta tal extremo que se equipara a uno de sus elementos constituyentes.

Y, como corolario de este reduccionismo lingüístico y conceptual, teniendo en cuenta que los enfrentamientos y los combates son cuestiones de los ejércitos, pues, por consiguiente, la guerra es cuestión de los ejércitos. Y solo de los ejércitos. Y como es una cuestión meramente militar, pues tampoco es estrictamente necesario emplear —en las proporciones adecuadas, en el ritmo y secuencia deseado y siguiendo unas

[9] Brands, Hall. (2016). Paradoxes of the Gray Zone. *Foreign Policy Research Institute*. Disponible en: http://www.fpri.org/article/2016/02/paradoxes-gray-zone/

directrices claras dictadas por los líderes pertinentes— las demás herramientas en manos de una organización social, un Estado nación o de una organización internacional, las tradicionalmente recogidas en el acrónimo DIME (diplomacia, información/inteligencia, militar y económica).

Aparentemente, ya no solo no hay guerra, sino que, además, lo que acontece es —también aparentemente— una cuestión que deben solventar los ejércitos, las fuerzas armadas de los diferentes países, que han de hacer lo necesario para poder responder a la *nueva* situación generada por las nuevas amenazas híbridas. ¿Es una situación nueva en la historia?

Un intento de entender el cambio

Tras el impacto y desconcierto que supuso para las naciones europeas la guerra de los Treinta Años (1618-1648) , estas intentan, ente otras cuestiones, mantener la violencia y la destrucción en el marco de unos parámetros de espacio, tiempo y desgaste menores: se pretenden limitar los actores capaces de ejercer violencia, y van ganando peso los ejércitos reales en detrimento de mercenarios y contratistas; se intenta separar la batalla y los combates de la población, para permitir que una actividad económica creciente permita incrementar las arcas del Estado, por lo que se va acotando el espacio de batalla, se huye de la guerra en todos los espacios y se intenta restringir a los límites del «campo de batalla», sujeto cada vez a un conjunto de normas mayores; y los fines por los cuales se libra la guerra pasan, progresivamente, a ser fines por «razones de Estado», lejos de intereses particulares de señores de la guerra o contratistas, cuyo negocio y benéfico se encuentra, precisamente, en la extensión máxima del conflicto[10]. Por tanto, se entra en la que se considera la era de la guerra limitada.

Pero la Revolución francesa de 1789, la percepción de la amenaza que esta puede suponer para el *orden* europeo desencadenan una serie de coaliciones contra la Francia revolucionaria, a lo que responde el Comité de Salud Pública —a la sazón, el gobierno francés del momento— con el decreto de movilización en masa de 1793[11], con la guerra

[10] A este respecto Sánchez Herráez, P. (enero 2015-junio 2015). La pérdida del monopolio de la violencia y su evolución. El retorno a un neomedievalismo. *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS)*. Número 6, época I. Madrid, Editorial Dykinson S. L. Pp. 125-130.

[11] «Desde este momento, hasta que nuestros enemigos no hayan sido expulsados del territorio de la República, todos los franceses quedan obligados a prestar servicio militar de modo permanente. Los hombres jóvenes, para el campo de batalla; los hombres casados, para fabricar armas y transportar

total, quebrando el modelo bélico imperante del momento[12].

Ante ese cambio, esta nueva —o aparente nueva— realidad, se producen intentos de entender, análisis que proporcionen la respuesta para ser capaz de afrontar la tipología de conflictos del momento. Y esos intentos se pueden aglutinar en dos grandes corrientes, personalizar en dos grandes autores fruto e hijos de su tiempo: Antonie Henri Jomini y Carl von Clausewitz.

Sin realizar una descripción pormenorizada de la época y obra de cada uno de estos grandes analistas de la historia, baste señalar que Jomini recoge y representa, en gran medida, el espíritu del siglo XVIII, de la Ilustración, recogiendo una poderosa tradición matemática y mecanicista y, por tanto, pretende aplicar estrategias geométricas a la pregunta que se formula: ¿cómo se hace la guerra? Y a esta pregunta responde intentando mecanizar, sistematizar, ordenar conceptos y estructurar modelos, llegando a definir el «canevás estratégico», y como principio fundamental de la guerra la realización de unas combinaciones estratégicas que permitieran llevar al grueso de las fuerzas propias al punto decisivo. Procedimientos, esquemas y técnica para poder vencer en la guerra.

Clausewitz, sin embargo, abraza en mayor medida las tendencias y escuelas filosóficas, las grandes corrientes de pensamiento social que marcan el siglo XIX e, incluso, el impacto del romanticismo en todos los órdenes de la vida; y ello le lleva a preguntarse ¿qué es la guerra?, a la comprensión profunda del fenómeno como elemento sustancial de análisis, pues tras esa comprensión íntima, puede resultar mucho más sencillo ser capaz de obtener la victoria. Se opone al «álgebra de la acción», a la mecanización procedimental extrema, pues considera que los factores morales y los aspectos humanos son los que tiene mayor preponderancia en la guerra. La rigidez procedimental, casi matemática de sus antecesores, ignora —señala Clausewitz— en gran medida las

municiones; las mujeres, para fabricar ropas; los niños, fabricarán vendajes, aprovechando la ropa vieja; y los hombres de edad irán a las plazas para enardecer a los soldados, mientras predican la unidad de la República y el odio a los reyes. Los edificios públicos serán convertidos en cuarteles, las plazas públicas en fábricas de municiones. Se entregarán las armas de fuego de calibre adecuado a las tropas y la retaguardia será patrullada con escopetas y armas blancas. Los caballos ensillados serán requisados para la caballería; los de tiro, no empleados en las faenas agrícolas, se destinarán al arrastre de piezas de artillería y carros de suministros». Citado en Fuller, J. F. C. (1984). *La dirección de la guerra.* Madrid, Ediciones Ejército. P. 34.

[12] Sánchez Herráez, P. (2009). La Revolución francesa y la ruptura del modelo dieciochesco de la guerra. En VV. AA. *La guerra de la Independencia española: una visión militar*. Volumen 1. Madrid, Ministerio de Defensa. Pp. 33-42.

acciones y posibilidades del enemigo, el impacto y desgaste físico y mental que produce la guerra y la batalla, e incluso, obvia la propia actitud y personalidad de los jefes militares. Entender la guerra para poder vencer en la misma.

Y en esa comprensión de la guerra, guerra que define como «acto de fuerza destinado a obligar a nuestro enemigo a hacer nuestra voluntad», juega un papel esencial lo que se conoce como trinidad[13] —o trilogía— de la guerra.

No es posible —señala— entender la guerra, el intento de imponer la voluntad al adversario, sino considerando tres elementos básicos: violencia y pasión, valor y competencia y, por último, subordinación y razón. Estos elementos son necesarios, se deben encontrar presentes y en las medidas adecuadas, pues, en caso contrario, es imposible obtener la victoria; la pasión es la que permite hacer frente a la violencia, al desgaste, a los sufrimientos que implica cualquier enfrentamiento, es la que proporciona la voluntad de vencer, el firme propósito de obtener la victoria a pesar de dificultades y costes. Y Clausewitz atribuye este elemento al pueblo, a la sociedad. De igual manera, el valor y la competencia la atribuye al ejército, a la necesidad de encontrarse adecuadamente preparado, instruido y adiestrado para hacer frente a las dificultades de la batalla, para ser capaz de vencer en ese juego de probabilidades y oportunidades, pleno de «niebla de la guerra» que son las batallas y combates, en nada parecidas —para Clausewitz— a un modelo matemático.

Y por último, y no menos importante, subordinación y razón entendidas como primacía de los objetivos políticos —la guerra tiene una finalidad política— y la necesidad de un liderazgo político adecuado que defina adecuadamente la finalidad, los objetivos a alcanzar y marque las directrices idóneas para articular adecuadamente fines, medios y modos[14], para poder desarrollar convenientemente las estrategias de los niveles subordinados y los planes adecuados.

Pasión, competencia y liderazgo atribuidos a pueblo, ejército y Gobierno constituyen los vértices de la *trinidad* de Clausewitz; los factores morales y aspectos son los que tiene

[13] Clausewitz, C. (1999). *De la Guerra*. Madrid, Ministerio de Defensa. Tomo I, libro I. Pp. 195-196.
[14] A este respecto, y centrado básicamente en el empleo de la fuerza armada, si bien es extrapolable al resto de herramientas en manos de un país, puede consultarse Sánchez Herráez, P. (11 de mayo de 2016). *Rusia: ¿el retorno al paradigma del empleo de la fuerza militar?* Documento de Análisis 32/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA32-2016_Rusia_retorno_fuerza_militar_PSH.pdf

preponderancia en la guerra, que, sin ambages, define como lucha de voluntades, sin caer en *apellidar* la misma. Pero, obviamente, se puede argumentar, muy en la línea *vanguardista*, que no solo estas teorías están caducas, sino que tienen un fuerte componente etnocéntrico y no son de aplicación para las guerras —o conflictos— que acontecen en otros lugares del planeta.

Por ello, resulta sorprendente cuando se realiza una relectura de otros *clásicos* además de Clausewitz, como Mao Tse Tung y el Che Guevara, separados del pensador alemán y de occidente —en tiempo, espacio y entorno cultural—, incluso en sus obras aparentemente más distantes de la «manera occidental de hacer la guerra», por los procedimientos tácticos empleados, tales como el «Yu Chi Chan» (guerra de guerrillas) de Mao o la «guerra de guerrillas», de Ernesto *Che* Guevara.

Clásicos… o no tanto

Nada, ninguna situación o solución, es absolutamente idéntica a otra, por lo que siempre es necesario contextualízala adecuadamente a efectos de obtener conclusiones válidas en las que prime el espíritu de las mismas más que la letra. Evidentemente, existen multitud de diferencias entre los entornos de vida y combate, de realidades personales y sociales, incluso de épocas e idearios: existen abismos entre Mao Tse Tung (1893-1976)[15] y una China muy atrasada y culturalmente distinta a casi cualquier otra nación, ocupada en gran parte por Japón, antes y durante la Segunda Guerra Mundial, y en la que pretende tanto expulsar al japonés, objetivo compartido con otras formaciones y grupos como instaurar un régimen de ideología comunista, objetivo previo a la invasión por Japón y no compartido y motivo de guerra con el gobierno de China, con el entorno y realidad del Che Guevara (1928-1967)[16], en la Cuba de Batista y posteriormente —tras su paso por el Congo— en Bolivia intentando, con éxito en el primer caso y fracasando en el último, implantar un sistema comunista por medio de una guerra, apellidada en este caso de guerrillas.

Sin embargo, el repaso de estas obras, aparentemente lejos de la «guerra de Clausewitz» resulta un recordatorio sistemático de esa concepción.

[15] Una brevísima reseña puede consultarse en http://www.buscabiografias.com/biografia/verDetalle/8965/Mao%20Zedong%20-%20Mao%20Tse-tung
[16] Un apunte biográfico puede leerse en http://www.biografiasyvidas.com/biografia/g/guevara.htm

Son constantes las referencias a la importancia del factor psicológico, pues «la mente del enemigo y la voluntad de sus comandantes son un blanco de mucha mayor importancia que los cuerpos de tropas» (Mao, página 12); y señala que no se trata de la apropiación de la población, no se trata de su dominio material, sino en la conquista psicológica de esta, en la apropiación de su psiquis; por ello, se recoge la necesidad expresa de trabajar en ese sentido «los jefes de guerrillas dedican mucho más tiempo al trabajo de organización, instrucción, agitación y propaganda que al combate, porque su tarea más importante es ganarse al pueblo…»; y el Che indica que (página 13) la lucha […] es una lucha de masas, es una lucha del pueblo […] su gran fuerza radica en la masa de población; y, por ello, indica (página 18) que es necesario realizar trabajo popular intensivo, explicando los motivos […], los fines […] y la verdad incontrovertible de que, en definitiva, contra el pueblo no se puede vencer. Y dedica un epígrafe específico (página 94-96) a la propaganda, a su difusión adaptada a las audiencias, a la fuerza de los símbolos (aspecto también citado por Mao) en la lucha de voluntades que es la guerra, es preciso contar con la fuerza del factor psicológico, es necesario contar con el pueblo que aporte la pasión necesaria, pues, en caso contrario, la derrota será inevitable.

Y para ello, se actúa sobre la población *propia*, como se ha señalado, pero también sobre la *enemiga* o la que es preciso atraer; de esta forma, Mao, recogiendo y empleando argumentos similares a los de Sun Tzu, referente a la forma de derrotar al enemigo incluso sin tener que librar batallas y sin tener que penetrar en su territorio con fuerza regulares, señala lo siguiente, en lo que bien pudiera ser llamado «la ciencia de la discordia»: «Desorganizad todo lo que es bueno en la zona enemiga, tratad de mezclar a los representantes de las más altas esferas dirigentes en empresas criminales… propagad la disensión y la discordia entre los ciudadanos… introducid la música sensual. Enviad mujerzuelas para completar el trabajo de decadencia… No escatiméis el dinero; mientras más dinero empleéis mayores beneficios se obtienen»[17]; y el Che, repite sistemáticamente la figura del guerrillero como reformador social —dedica un epígrafe completo a este aspecto—, además de mostrar y manifestar la superioridad moral de los mismos sobre los «soldados opresores», sobre los cuales se dirigen también, incluso cuando son capturados y luego puestos en libertad, las arengas y charlas doctrinarias necesarias.

[17] Citado en Bonnet, G. (1958). *Les guerres insurrectionnelles et revolutionaire*. París, Payot. P. 61.

Es necesario contar con la pasión del *propio* pueblo, y es necesario, tanto como esto, negar dicha pasión al pueblo *adversario*.

Y para eso se señala (Mao, página 91) que el éxito depende de poderosos líderes políticos que trabajen incesantemente para lograr la unificación interna, y que tales líderes deben trabajar con el pueblo y que deben tener una concepción correcta de la política a adoptar, tanto en lo que respecta al pueblo como al enemigo, pues (Mao, página 65), nuestras hostilidades deben tener un objetivo político claramente definido y responsabilidades políticas firmemente establecidas. Y estos líderes, desgrana a lo largo de su obra, han de dedicar tiempo al estudio, a la preparación, a la planificación concienzuda, han de poseer un nivel adecuado pues, como señala el Che (página 41), los iniciadores de la guerra de guerrillas o, por mejor decir, los directores de la guerra de guerrillas, no son hombres que tengan la espalda curvada día a día sobre el surco; son hombres que comprenden la necesidad de los cambios en cuanto al trato social de los campesinos pero no han sufrido, en su mayoría, las amarguras de ese trato.

Y esos líderes, son los que marcan el objetivo político de la lucha y la organización necesaria para sustentarla, pues las tropas han de tener un concepto preciso de dicho objetivo (Mao, página 123) y, recuerda, la acción militar es un método que se utiliza para alcanzar un objetivo político. (Mao, página 125), la acción militar pretende un objetivo político —cambiar el régimen social (Che)…— pero son también plenamente conscientes de que las operaciones de guerrilla, la acción militar, no basta por sí sola para alcanzar dichos objetivos, pues son solo un aspecto de la guerra, ya que, por sí solas, son incapaces de decidir la lucha (Mao, página 64).

La acción militar, la competencia y preparación de las unidades de combate, de las fuerzas de guerrillas y del Ejército en su conjunto, en un estadio posterior, son también tratadas con profusión en ambas obras, que devienen en auténticos manuales tácticos y operacionales, donde se recoge tanto la manera de proceder a la organización de los grupos como la forma de actuar y combatir, así como las cualidades necesarias en los combatientes, desde el convencimiento absoluto de la necesidad de una adecuada preparación de la fuerza armada como medio de alcanzar la victoria, la imposición de la voluntad propia al adversario.

Por tanto, tras este somero repaso, y aceptando que algún aspecto puede estar sujeto a ciertas disquisiciones, lo que parece cierto es que, desde espacios, tiempos y culturas distintas, la comprensión del fenómeno bélico en su concepción más profunda, la plasmación de «qué es la guerra» de Clausewitz, se encuentra recogida de manera muy similar en Mao y en el Che… ¿paradójico o no?

Y, para mayor abundamiento, el más reciente documento titulado «De la dictadura a la democracia», la obra del contemporáneo Gene Sharp[18], y su teoría del «desafío político» y la «lucha no violenta» para, según sus propias palabras, arrebatar a una dictadura el control de las instituciones gubernamentales, contiene, salvo el paso postrero y premeditado a la fase de empleo de la fuerza armada, la misma estructura y esencia de análisis, el mismo esquema y compresión del fenómeno de lucha de voluntades para imponer la propia al adversario —de hecho, se le considera el ideólogo de las «revoluciones de color»[19]— y, tampoco en vano, se le cita como el «Clausewitz de la acción no violenta»[20].

A modo de conclusión

Entender adecuadamente la esencia de la guerra y su aspecto trinitario, pueblo, ejército y líderes, fue clave para el éxito de Mao, no alcanzar la «pasión del pueblo» la fue clave en la derrota del Che en Bolivia… y el no alineamiento adecuado de pueblo, ejército y población en Ucrania fue clave en la anexión de Crimea y el triunfo del movimiento rebelde en el Donbass, donde una conjunción de diferentes niveles de pasión entre la población —la «prorrusa» y la «ucraniana»— una diferente preparación y motivación de los efectivos armados enfrentados y un liderazgo absolutamente decantado hacia uno de los contendientes motivó el desenlace, los hechos por todos conocidos.

No hablar —y entender que existe, que es un hecho— de la guerra, u ocultarla tras

[18] Sharp, G. (2003, primera publicación en Bangkok en 1993). *De la dictadura a la democracia. Un sistema conceptual para la liberación*. Boston: The Albert Einstein Institution. Disponible en: http://www.aeinstein.org/wp-content/uploads/2013/09/DelaDict.pdf

[19] BBC Mundo. Gene Sharp: manual para una revolución sin violencia. 26 de febrero de 2011. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/02/110221_gene_sharp_revolucion_no_violenta_cr.shtml; Rodríguez, A. y Díaz, A. (Abril 2014). Revoluciones de color, no violencia y movimiento sociales: Otpor en Serbia. *Revista Cidob d´Afers Internationals*. N.º 105. Pp. 89-116. Disponible en www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/275692/363657; RT. Revoluciones de colores. 6 de marzo de 2015. Disponible en: https://actualidad.rt.com/actualidad/168235-revoluciones-colores-golpe-estado

[20] Albert Einstein Institution, Institution Staff. Disponible en http://www.aeinstein.org/about/people/

eufemismos más o menos diluidos, puede llevar a recordar la frase de Aldous Huxley[21], referente a que los hechos no dejan de existir porque los ignoremos; y que el hecho bélico, la guerra, sin apellidos, sigue siendo, por desgracia, una realidad, es un hecho.

Y que existe suficiente aporte intelectual, desarrollado a lo largo de los siglos para comprender el fenómeno y la búsqueda de opciones y soluciones, también es un hecho. Basta una lectura de los *clásicos*… y los que no lo son tanto.

Obviamente, todo es interpretable, como hicieron Jomini y Clausewitz respecto a las campañas napoleónicas, y todo se presta a diferentes lecturas. Y, de hecho, la pretensión de categorizar el supuesto exacto en el que se encuentra una situación de conflicto, a efectos de aplicar la *receta* adecuada y correspondiente del manual o del algoritmo adecuado —dejando de lado los elementos de la trilogía, de la guerra y, en definitiva, de la vida— supone, quizás, una vuelta al álgebra de la acción.

En la introducción a la obra de Mao, escrita hace medio siglo por un oficial de Marines de los Estados Unidos, ya se citaba lo siguiente: «En el momento actual se dedica mucha atención al desarrollo de elementos materiales superfluos […] No hay panaceas mecánicas. De ningún modo se quiere sugerir que las armas y equipos adecuados no desempeñen un papel importante en las operaciones de contraguerrillas […] pero debemos darnos cuenta que […] son apenas una pequeña parte de la respuesta a un problema desafiante y complejo[22].

Tan complejo y desafiante, que, en el pasado, ante el impacto que supuso para Clausewitz la derrota sufrida por Prusia a manos de la Francia napoleónica, analizando las causas de esta llegó a la conclusión de que «por encima de todo, la sociedad prusiana había estado ausente; el país veía la guerra como un asunto del ejército exclusivamente»[23].

[21] Aldous Leonard Huxley (1894-1963), escritor británico, es conocido, sobre todo, por ser el autor de la novela *Un mundo feliz*. Una biografía y datos complementarios sobre el mismo puede consultarse en http://personales.upv.es/jarnau/Vida/Vida.htm
[22] Griffith, S. B. (1965). General de Brigada del Cuerpo de Marines de EE. UU. 1961. En Tse-Tung, Mao. *La guerra de guerrillas*. Buenos Aires, Editorial Huemul S. A. P. 62.
[23] Paret, P. (1992). *Creadores de la estrategia moderna.* Ministerio de Defensa. P. 204.

Puede que, en el presente, y en el futuro, la esencia de la guerra —o del conflicto—, por muy *híbrido* que sea o se apellide, sea otra… ¿o no?

*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

43/2021 noviembre de 2021

Federico Aznar Fernández-Montesinos

La rivalidad naval en el Indo-Pacífico

La rivalidad naval en el Indo-Pacífico

Resumen:

Este trabajo trata de analizar en términos navales la rivalidad existente entre China y Estados Unidos. Tal rivalidad no se mide solo en el mar y, ni mucho menos, puede acometerse sobre la base del número de buques, por más que tales cifras delaten una clara intencionalidad política. Estamos ante una confrontación de poderes que exceden el ámbito naval, aunque se manifiesten en él. La situación naval en Indo-Pacífico revela cómo el ascenso pacífico y económico de China comienza a hacerse visible en el dominio militar señalándose así lo que parece el comienzo de una reordenación geopolítica del mundo a partir de ese entorno geográfico.

Palabras clave:

China, Estados Unidos, Indo-Pacífico, Asia-Pacífico, marina.

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.

Naval rivalry in the Indo-Pacific

Abstract:

This paper tries to analyse the rivalry between China and the United States in naval terms. Such rivalry is not measured only at sea and, far from it, can be undertaken based on the number of ships, even though such figures betray a political intention. We are facing a confrontation of powers. The naval situation in the Pacific reveals how the peaceful and economic rise of China begins to move to the military sphere, thus signalling what seems to be the beginning of a geopolitical reorganization based on that geographical environment.

Keywords:

China, United States, Indo-Pacific, Asia-Pacific, navy.

«No desprecies a la culebra por no tener cuernos,
quizá se reencarne en dragón».
La frontera azul

Desde la perspectiva histórica y para entender lo que está sucediendo en Asía-Pacífico puede servir de ejemplo lo sucedido con la doctrina británica de 1889, con rango de ley conocida como *Two Power Standard*, que llevó a la Royal Navy a tratar de superar a la suma de las dos siguientes marinas en importancia alegando para ello la seguridad de las islas. Esta política, y la consiguiente reacción alemana, acabó por generar una tensión inflacionista en el ámbito de lo militar que se encuentra en los orígenes de la Primera Guerra Mundial, y acabó por hacer sentir como enemigo a quien, en principio, no tenía por qué serlo. La guerra no fue la continuación de la política por otros medios; en este caso fue la apoteosis de la irracionalidad. La política perdió el control de la situación.

De hecho, la clase militar alemana del II Reich no era belicista, como sí lo era parte de la clase intelectual y los industriales[1]. En este sentido, Bernard Brodie[2] se pregunta «¿por qué toda una generación de alemanes, antes de 1914, creyó que la construcción de una gran flota tendería a hacer de Gran Bretaña un socio pasivo y no un enemigo?». En el Indo-Pacífico parece estar sucediendo lo mismo.

No obstante, y también irónicamente, la estrategia marítima de la China actual tiene sus raíces en el pensamiento geopolítico norteamericano, país que, a su vez, se inspira en el modelo británico. Las bases intelectuales de tal estrategia radican en el trabajo de Mahan: *La influencia del poder naval en la historia 1660-1783.* Este sirvió para iluminar políticamente, en los albores del siglo XX, los ascensos como potencias mundiales tanto de Estados Unidos como de Japón, dando cuerpo doctrinal a un desarrollo político en marcha.

El poder marítimo chino

El poder es un concepto absoluto, algo a lo que colocarle apellidos solo sirve a su condicionamiento y limitación. Así, el poder chino desborda al poder marítimo chino. Aquel incorpora elementos como los económicos y culturales, entre otros muchos, que lo

[1] Fraga Iribarne, M. (19629. *Guerra y conflicto social*. Madrid, Gráficas Uguina. P. 70.
[2] Brodie, B. (1978). *Guerra y política*. México, Fondo de Cultura Económica. P. 28.

trascienden. Y desborda el marco que unos buques puedan ofrecer, por más que contribuyan al mismo; estos pueden quedar inoperativos o, simplemente, no existir o estar desplegados sin que de ello se derive nada útil. Serían como esos «bastiones a cada paso»[3] de los que habla un célebre poema de Mao que se ven superados y desbordados por su carácter estático. Es esto lo que puede estar pasando en la llamada «primera cadena de islas» que difícilmente sirve para contener a una China global[4].

Pero es que además hay otros elementos de los que se nutre. Por ejemplo, el ambicioso programa espacial chino mejorará sin duda sus capacidades de mando, control e inteligencia; y sus muy desarrolladas capacidades cibernéticas, como se comprenderá, pueden tener consecuencias directas sobre el teatro de operaciones navales. Con ello se quiere significar que, para hablar del poder marítimo chino, hay que hablar necesariamente del poder chino, sin el cual tal cosa no se entiende debidamente. El maquiavelismo de la estrategia siempre acaba por confundir simplistamente fuerza con poder, conduciendo a imperdonables errores de apreciación. El concepto chino de «guerra irrestricta»[5] hace mucho énfasis en esta cuestión. Los planos para el enfrentamiento no son solo militares.

En fin, en 2020, los cinco países con mayor gasto militar fueron Estados Unidos, China, India, Rusia y Reino Unido. Estos suponen globalmente el 62 % del gasto militar total. Estados Unidos representa el mayor gasto con 778.000 millones de dólares. Y, en materia de exportación, los sistemas de armas chinos se han convertido en una oferta que es difícil de rechazar: ofrecen *grosso modo* un 75 % de la capacidad de la misma tecnología bélica occidental, pero a la mitad de precio.

Aún dentro de la poca transparencia que resulta habitual, hay consenso entre los analistas en que el presupuesto militar chino ha estado creciendo durante 26 años consecutivos hasta 2020. De acuerdo con *Infodefensa*, China prácticamente ha doblado su gasto militar en los últimos 10 años, de modo que ha pasado de 129.359 millones de dólares en 2009 a 244.349 a precios constantes en 2019, un 89,34 %; 252.304 millones de dólares a precios corrientes. Buena parte de ellos han ido a parar a la Armada, que

[3] Barrimos al enemigo como se enrolla una estera/ Alguien gime desilusionado. ¿De qué sirve un bastión a cada paso?
[4] Sobre el particular puede consultarse el trabajo: Aznar Fernández-Montesinos, F. «Geopolítica naval del indo pacífico». Disponible en: http://www.ieee.es/contenido/noticias/2021/09/DIEEEA31_2021_FEDAZN_Naval.html
[5] Qiao L. y Wang X. (1999). *Unresticted Warfare*.

parece ser que, en 2021, va a tener un incremento del 7 % en detrimento del Ejército de Tierra.

Además, el gasto militar chino ha tenido un importante incremento a partir de 2011, que se acentuó aún más en 2015. Según el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI) en 2015 China gastó en Defensa el 1,9 % de su PIB, mientras que EE. UU. destinó el 3,3 % a ello; y eso en un escenario de incremento del PIB chino. En 2017, la respuesta a las asertivas declaraciones del presidente Trump fue un incremento del 7 % del gasto militar, lo que constituye probablemente el incremento de este gasto más relevante del mundo en términos absolutos ese año (12.000 millones de dólares)[6].

Con ese incremento, China ha costeado toda una política naval que le ha llevado primero a lo costero, de allí a los «mares cercanos» del océano Pacífico y de estos a los «mares lejanos» del océano Índico buscando por esta vía también el cambio de estatus geopolítico que de su peso económico se deriva. Como señala Robert Kaplan en su trabajo *Monsoon* publicado en 2010, una flota en el Pacífico occidental hacía de China una potencia regional; mientras que dos flotas, una en el Pacífico y la otra en el Índico, convertirían al país en una superpotencia global[7].

Hay analistas que ponen en paralelo el esfuerzo naval chino con el que Japón emprendiera a principios del siglo XX, o con el de Estados Unidos en el último cuarto del siglo XIX. Aunque no se puede concretar con gran precisión, este esfuerzo de modernización naval de China abarca una amplia gama de programas de adquisición de barcos, aviones y armas, así como mejoras en el mantenimiento y la logística, pero también en la doctrina, la calidad del personal, la educación y la formación, y los ejercicios[8].

China quiere que, como hemos visto, su armada sea capaz de actuar como parte de una fuerza antiacceso/denegación de área (A2/AD), para disuadir la intervención de Estados Unidos en un conflicto en los mares cercanos de China, en las inmediaciones de Taiwán; o, en su defecto, retrasar la llegada o degradar la efectividad de las fuerzas

[6] 7 % más para gasto militar: la respuesta de China a la propuesta de Donald Trump de aumentar el presupuesto de Defensa de EE. UU. *BBC.* 4/ 3/2017. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39165362
[7] Esteban G. Manrique, L. (7/12/2020). India, China y EE. UU. y el gran juego del Índico. *Revista Política Exterior*. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/india-china-y-eeuu-y-el-gran-juego-del-indico/
[8] China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress. *CRS Reports*. 3/8/2021. Disponible en: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33153/252

estadounidenses que intervienen. Como misiones adicionales tendría la realización de operaciones de seguridad marítima (incluida la antipiratería), la evacuación de ciudadanos de países extranjeros y la realización de operaciones de asistencia humanitaria / respuesta a desastres (HA / DR)[9].

Year of DOD report	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 change from 2005
Ballistic missile submarines	1	1	1	1	2	2	2	2	3	3	4	4	4	4	4	4	+3
Nuclear-powered attack submarines	6	5	5	5	6	6	5	5	5	5	5	5	5	5	6	6	0
Diesel attack submarines	51	50	53	54	54	54	49	48	49	51	53	57	54	47	50	46	-5
Aircraft carriers	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	+2
Cruisers	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	+1
Destroyers	21	25	25	29	27	25	26	26	23	24	21	23	31	28	33	32	+11
Frigates	43	45	47	45	48	49	53	53	52	49	52	52	56	51	54	49	+6
Corvettes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	15	23	23	28	42	49	+49
Missile-armed coastal patrol craft	51	45	41	45	70	85	86	86	85	85	86	86	88	86	86	86	+35
Amphibious ships: LSTs and LPDs	20	25	25	26	27	27	27	28	29	29	29	30	34	33	37	37	+17
Amphibious ships: LSMs	23	25	25	28	28	28	28	23	26	28	28	22	21	23	22	21	-2
Total of types above (*does not include other types, such as auxiliary and support ships*)	**216**	**221**	**222**	**233**	**262**	**276**	**276**	**271**	**273**	**283**	**294**	**303**	**317**	**306**	**335**	**333**	**+117**
China Coast Guard ships	*n/a*	*n/a*	*n/a*	*n/a*	*n/a*	*n/a*	*n/a*	*n/a*	*n/a*	*n/a*	*n/a*	*n/a*	*185*	*240*	*248*	*255*	*n/a*
Total U.S. Navy battle force ships (which includes auxiliary and support ships but excludes patrol craft)	291	282	281	279	282	285	288	284	287	285	289	271	275	279	286	296	+5
Total U.S. Navy battle force ships compared to above total for certain Chinese ship types	+75	+61	+59	+46	+20	+9	+12	+13	+14	+2	-5	-32	-42	-27	-49	-37	-112

Figura 1. Evolución del número de buques de la Armada china

En 2005, la Armada china pasó de 216 buques, ninguno de los cuales era un portaviones a 333 en 2020, 117 más, esto es un 72 % más, incluyendo entre ellos 2 portaeronaves, 1 crucero, 4 submarinos balísticos (3 más que entonces), aunque su tecnología submarina esté muy por debajo de la norteamericana. Probablemente en 2013 o en 2014 ya superara numéricamente a la marina de este país.

En cualquier caso, la previsión es que, en 2030, la marina china totalice 425 buques, entre ellos 5 portaviones y 8 submarinos balísticos. Y que en 2040 disponga de 6 portaviones y 10 submarinos balísticos.

[9] China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress. *CRS Reports*. 3/8/2021. Disponible en: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33153/252

Table 2. Numbers of Chinese and U.S. Navy Battle Force Ships, 2000-2030

Figures for Chinese ships taken from ONI information paper of February 2020

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Ballistic missile submarines	1	1	3	4	4	6	8
Nuclear-powered attack submarines	5	4	5	6	7	10	13
Diesel attack submarines	56	56	48	53	55	55	55
Aircraft carriers, cruisers, destroyers	19	25	25	26	43	55	65
Frigates, corvettes	38	43	50	74	102	120	135
Total China navy battle force ships, including types not shown above	**110**	**220**	**220**	**255**	**360**	**400**	**425**
Total U.S. Navy battle force ships	***318***	***282***	***288***	***271***	***297***	***n/a***	***n/a***

Source: Table prepared by CRS. Source for China's navy: Unclassified ONI information paper prepared for Senate Armed Services Committee, subject "UPDATED China: Naval Construction Trends vis-à-vis U.S. Navy Shipbuilding Plans, 2020-2030," February 2020, 4 pp. Provided by Senate Armed Services Committee to CRS and CBO on March 4, 2020, and used in this CRS report with the committee's permission. Figures are for end of calendar year. Source for figures for U.S. Navy: U.S. Navy data; figures are for end of fiscal year.

Figura 2. Número de buques de combate chinos y estadounidenses, 2000-2030. Fuente: CRS.

Esta Armada no solo trata de superar numéricamente a las armadas occidentales, lo que es de un indudable valor simbólico, sino que también pretende hacerlo en términos de tonelaje y, sobre todo, de capacidades, que es la medida real de una fuerza más allá de lo numérico que queda simplemente como algo ilustrativo. No obstante, algunos analistas sostienen que todavía le faltan una o dos décadas de desarrollo tecnológico para poder hacerlo en capacidades, el elemento decisivo de valoración.

Las cifras de buques, que por sí mismas no significan gran cosa, cabe extraer algunas conclusiones relevantes. A destacar la capacidad técnica y logística que ha hecho posible la empresa de construir estos buques como desarrollo propio y que implica una voluntad de permanecer en este proyecto en el tiempo.

Y es que China está botando al año un tonelaje parecido al de la flota británica al completo. En 2020, el volumen reflotado por los astilleros chinos fue de 23.257.200 toneladas, mientras el volumen de la flota mercante abanderada por este país alcanzó las 98.242.000 toneladas[10]. Tal cosa implica la creación de astilleros, industria, arsenales, logística, mantenimiento… a una escala colosal. Así, el astillero chino en Dalian en el mar de Bohai cuenta con capacidad para construir hasta cuatro submarinos nucleares al mismo tiempo. La China Shipbuilding Industries (CSI), que los desarrolla

[10] Disponible en: https://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/MaritimeProfile/en-GB/156/index.html

tiene 310.000 empleados y 147 institutos de I+D. En 2019, sus astilleros botaron 10 destructores pesados y dos buques portahelicópteros de asalto anfibio y ahora construye dos portaaviones de 85.000 toneladas y dos buques de asalto de 40.000[11].

China, además, ha utilizado la construcción naval para promocionar su industria y tecnología realizando series cortas de barcos en los que se obtienen lecciones que se implementan en la siguiente serie. Este proceso ha culminado en el diseño de portaviones de doble casco, y en un salto cualitativo en la calidad de sus submarinos ahora nucleares. A ello se añaden avanzadas aeronaves con tecnología *stealth* como la J-20 o el misil balístico DF-26.

Busca dotarse de su propia tecnología. No importa de terceros países los sistemas de armas, sino que, como señalábamos, estos son fruto del esfuerzo derivado de su propio desarrollo tecnológico. Y también de la adquisición de experiencia a esa misma escala, en la que el país parece que es capaz de hacerlo todo por sus propios medios. Además, debe ponerse este esfuerzo en paralelo a otros de los que se realimenta y a los que contribuye: carrera espacial, inteligencia artificial, computación cuántica, capacidades cibernéticas, tecnologías armamentísticas (como las armas hipersónicas)... Estados Unidos provocó el colapso económico de la URSS al imponer un ritmo de gasto que esta no fue capaz de seguir. No parece que, en este caso, pueda repetirse la misma historia al superar el PIB chino al norteamericano.

A ello se suma que, en materia de ciencia, tecnología e innovación, la percepción de China es que la decadencia del país se inició cuando, a finales del siglo XVIII, dio la espalda a la Revolución Industrial. Este es, recíprocamente, en sentido contrario al progresivo éxito de Occidente y la clave, por tanto, que explica su superioridad. Tras esta lección histórica y en presencia de lo que ha venido a ser llamado Cuarta Revolución Industrial, pretende encabezar este proceso[12].

La estrategia tecnológica China para 2025, también conocida como Made in China 2025, pretende haber reducido la diferencia con los países más avanzados con una política de fuertes inversiones en I+D+i. Se trata de reforzar sectores estratégicos de alta tecnología —como el naval militar— con participación privada y pública; supone pues todo un

[11] Esteban G. Manrique, L. (7/12/2020). India, China y EE. UU. y el gran juego del Índico. *Revista Política Exterior*. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/india-china-y-eeuu-y-el-gran-juego-del-indico/
[12] Rosales, O. (Agosto 2018). Las claves del conflicto económico China-Estados Unidos. *Flacso*. Disponible en: http://www.flacsochile.org/slider/las-claves-del-conflicto-economico-china-estados-unidos/

programa de industrialización[13]. Estamos ante un programa a largo plazo con el que trata de que, en 2035, se haya fortalecido la posición propia y alcanzar la paridad con Estados Unidos, para, finalmente y en 2045, poder liderar la innovación mundial[14], de modo que en 2049 cuando la República Popular cumpla 100 años sea un país socialista moderno que sea próspero, fuerte, democrático, culturalmente avanzado y armonioso.

En fin, el número de submarinos totales sumando los convencionales ha pasado de 62 en 2000 a 66 en 2020, con una notable mejora técnica, eso sí. Y está previsto que sean 76 en 2030, lo que demuestra la firme voluntad de tener un dominio negativo de su mar próximo, cuya territorialidad y exclusividad reclama.

En este contexto, el reto de construir un portaviones es singularmente relevante por el esfuerzo y la complejidad tecnológica que precisa su construcción y mantenimiento (barcos, aviones, doctrina, pilotos, adiestramiento…) por ello, además, se exhibe por la vía de los hechos, la voluntad el disponer de unas capacidades expedicionarias extendidas, esto es, una voluntad de proyección de poder sobre los «mares lejanos», ya que la aviación se embarca para llevarla lejos de las bases terrestres ampliando las capacidades estratégicas del país. Esto implica el desarrollo de la llamada «estrategia de los dos océanos», esto es, y como poco, la extensión al Índico del poder chino.

Su primer portaviones no lo puso en servicio hasta 2013, utilizando parcialmente para su construcción un viejo casco de la era soviética, y lo hizo, además, según señalan los analistas, como forma adicional de aprendizaje y adquisición de experiencia, como demanda un esfuerzo que se pretende sea prolongado en el tiempo y trasciende la propia construcción del buque. El segundo que entró en funcionamiento a finales de 2019 ya era un producto de propia tecnología. Y el tercero en el que progresan rápidamente, previsiblemente, cuente con capacidades nucleares. Y ya hay programado un cuarto que haría posible que el país dispusiera de dos grupos de aeronaves en el Pacífico y otros dos en el Índico. Estos dos últimos está previsto que cuenten con tecnologías tan avanzadas como el Sistema de Lanzamiento Electromagnético de Aviones (EMALS, por sus siglas en inglés).

[13] Sahagún, F. Introducción. *Panorama estratégico 2019*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
[14] Sánchez, C. (21/5/2019). La geopolítica del 5G se estrena con Huawei: la guerra del siglo XXI. *El Confidencial.* Disponible en: https://www.elconfidencial.com/economia/2019-05-21/geopolitica-5g-huawei-veto-google_2012074/

Y no solo eso, al mismo tiempo desarrolla otras series de buques como los destructores de la clase 055, un buque muy avanzado con relación a las marinas del entorno. Además, ha mejorado sensiblemente sus capacidades anfibias y su logística conjunta.

El poder marítimo chino excede a la fuerza que representan sus barcos. Y, en su espacio próximo, actúa localmente y recordando a Clausewitz «la defensa es más fuerte que el ataque». Al operar cerca del litoral, obtiene las ventajas de que les puede dotar la geografía; así, China se beneficiaría del apoyo logístico y del poder de fuego costero que, por ejemplo, le ofrecen los misiles antibuque (como el conocido como DF-26 cuyo blanco preferente son portaviones y cuenta con un radio de 2.000 millas náuticas desde la costa)[15] o de la aviación naval y no naval basada en tierra firme.

Y lo naval no se reduce tampoco a buques de guerra. Así, en cuanto a los elementos extranavales, comenzar recordando que las islas y arrecifes del mediterráneo chino se han convertido en auténticos «portaviones insumergibles» (se han enviado a varias de ellas bombarderos H-6K y se las ha dotado de pistas de hasta 2.900 m) ubicadas a su vez hasta a 2.000 millas del continente. Y en cuanto a su capacidad de proyección, cabe recordar que China cuenta con vectores de todo tipo que cubren prácticamente el mundo entero; y, lo más importante, que estamos hablando de una potencia nuclear.

Además, no son pocos los analistas que ponen en valor el papel de la flota pesquera china, actuando como una fuerza marítima irregular o paramilitar. Este papel que extiende incluso a los barcos de policía marítima, un concepto en el que incluiríamos a las unidades de la Guardia Costera. Esta es también la más grande del mundo e incorpora más barcos que todos sus vecinos juntos. Unas 200 unidades de tamaño medio, más de 500 toneladas, capaces de operar en mar abierto, y más de 1.000 pequeños patrulleros[16]. Los guardacostas se crearon con 185 barcos en 2017 y contaban con 255 en 2020. Y ya se prevé que puedan participar en la lucha contra el narcotráfico en los mares próximos a Iberoamérica.

La Milicia Marítima, como detalla Augusto Conte de los Ríos, ocupa un lugar relevante como fuerzas paramilitares. Estaría formada por lo que se presenta como *pesqueros* a los que se sumarían en su caso pesqueros reales. Se trata de una fuerza organizada,

[15] La modernización naval de China: ¿El dragón se globaliza? *El radar de la georrealidad.* 10/6/21. Disponible en: https://www.elradar.es/la-modernizacion-naval-de-china-el-dragon-se-globaliza/
[16] Conte de los Ríos, A. (2/1/2021). La milicia marítima de China: ejemplo en la zona gris. *Global Strategy*. Disponible en: https://global-strategy.org/la-milicia-maritima-de-china-ejemplo-en-la-zona-gris/

adiestrada y controlada por el Estado (para lo cual se han creado múltiples mecanismos institucionalizados, que implican a autoridades civiles y militares a nivel local y central), capaz de llevar a cabo operaciones tanto en aguas próximas como profundas bajo control militar. Son útiles para modificar el *statu quo* local e implementar estrategias de fuerza de modo «no violento».

Así se significa que se está instrumentando políticamente el conjunto de la flota pesquera al confundir estas embarcaciones con aquellas. Su papel se concreta mediante actuaciones eventualmente inamistosas centralizadas y coordinadas con fuerzas convencionales, por lo que han venido a ser clasificadas como acciones que se incluyen en el concepto de «zona gris». Se pretende abrumar a las fuerzas convencionales con el uso simultáneo de hasta de cientos de estas embarcaciones privándoles de sus capacidades —cuyo uso sería siempre desmedido y eliminaría la ventaja tecnológica— para obtener *de facto* el dominio de un mar como el mar de China Meridional. De este modo, frente a unos pocos buques de alta tecnología, se sitúan centenares de pesqueros baratos y *desarmados* que los superan al hacerlos inoperativos por no poder responder en el mismo plano al reto que se les plantea[17].

Estamos, además, subraya Conte de los Ríos, ante unidades cada vez más profesionalizadas, militarizadas y bien pagadas, que incluyen entre sus miembros a personal militar, y están dotadas con cañones de agua y casco reforzado para poder embestir. Estas han participado en múltiples incidentes marítimos en el Pacífico, en el mar del Sur de la China y en aguas de Vietnam y, Filipinas, incluso contra barcos americanos como el USNS *Impeccable*. También han sido utilizadas para dar cobertura a la ocupación de arrecifes e islotes, y han contribuido a las construcciones realizadas en ellos, en las que frecuentemente se ubican este tipo de unidades. Actúan, así como una suerte de Marcha Verde de signo marítimo en un mar en buena parte reclamado por China, pese a la lejanía de sus costas (hasta en 2.000 millas)[18].

En este sentido algunos analistas apuntan a que la defensa del mar costero y territorial pasaría gradualmente a manos de los guardacostas y la milicia marítima nacional,

[17] Sudworth, J. (30/6/2016). El misterioso libro que sustenta el reclamo de Pekín sobre el disputado mar de la China Meridional. *BBC.* Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36576528
[18] Conte de los Ríos, A. (2/1/2021). La milicia marítima de China: ejemplo en la zona gris. *Global Strategy*. Disponible en: https://global-strategy.org/la-milicia-maritima-de-china-ejemplo-en-la-zona-gris/

mientras que la Armada se centraría en la creciente presencia del país en alta mar a lo largo de la primera y segunda cadenas de islas[19].

La proyección naval norteamericana en Asia-Pacífico

Refiere Henry Kissinger en su libro *China* el caso del memorándum Crowe. Este, elaborado en 1907 por un diplomático británico, consideraba como inevitable el enfrentamiento entre Alemania y el Reino Unido prejuzgando de este modo las intenciones de aquel país tras una etapa de competencia financiera, industrial y comercial —en 1896, se publica en Reino Unido el libro *Made in Germany* de Ernest E. Williams, una primera señal de alerta— y que pasó a convertirse en política con un enfrentamiento proteccionismo-librecambismo en clave colonial, carrera de armamentos…

Esto suponía una reedición de lo que Graham Allison reutilizando una idea de Sir Michael Howard denominaba «la trampa de Tucídides» —el ascenso de un país (Esparta) promovía la desconfianza de la potencia superada entonces (Atenas) y con ello el conflicto (guerra del Peloponeso)— esto es, se trataba de una profecía autocumplida. Como recuerda el conocido como teorema de Thomas: «Si las personas definen las situaciones como reales, estas son reales en sus consecuencias».

Estados Unidos es una «potencia *residente*» en la región, el otro actor «imprescindible». Su estrategia, el eje desde el que se articula el conjunto de su sistema de contención, se basa en la presencia de una potente fuerza naval, así como en acuerdos bilaterales suscritos con Japón, Filipinas, Corea del Sur y Australia.

Se ha producido en términos globales un decrecimiento significativo y paulatino de la fuerza naval norteamericana, lo que a la postre hacía necesario un mayor compromiso por parte de los aliados para cubrir las necesidades de seguridad. Y es que EE. UU. ha pasado de algo más de mil barcos de primera línea en la década de los cincuenta a algo menos de trescientos; por esta razón es difícil que pueda mantener su capacidad de influencia a nivel global y afrontar más de un conflicto naval, cuando durante la Guerra

[19] La modernización naval de China: ¿El dragón se globaliza? *El radar de la georrealidad.* 10/6/21. Disponible en: https://www.elradar.es/la-modernizacion-naval-de-china-el-dragon-se-globaliza/

Fría llego a disponer de capacidades que le permitían conducir dos guerras y media simultáneamente.

Un mayor incremento del poder naval norteamericano en la región, en tanto que expresión material del anunciado giro hacia Asia-Pacífico mandaría una poderosa señal a los países del entorno de la fiabilidad de su comportamiento para que se aliasen para afrontar un peligro creciente.

Esta rivalidad se sustancia también en términos navales, siendo este un plano de particular relevancia. Como hemos visto, en 2014, China adelantó a Estados Unidos en número de barcos, pero no en capacidades reales, aunque su despliegue es fundamentalmente regional. El elemento cualitativo, en el caso norteamericano, es más relevante que el cuantitativo.

En 2020, tenía desplegados 330 buques y 66 submarinos (396 en total) frente a 283 de los norteamericanos, 211 buques y 72 submarinos. Además, la marina china actúa localmente y apoyada desde su territorio, mientras que la norteamericana lo hace globalmente y sus bases principales se encuentran a miles de kilómetros de distancia, lo que dificulta su logística y debilita significativamente. Es decir, no se trata del poder (naval) norteamericano, sino de su capacidad de proyección naval sobre Asia-Pacífico, con todos sus condicionantes y por más que esta pueda incrementarse ya sea coyuntural o permanentemente. En estos términos, la concentración de fuerzas hace regionalmente más poderosa a China. Pero si expandimos vemos que Estados Unidos cuenta con más bases y se encuentra, como resultado de la historia, geopolíticamente más dotado.

Y no solo eso, sino que a los elementos de fuerza —*hard power*— hay que sumar el liderazgo político y diplomático que ejerce en el mundo este país y que es parte de su *soft power*. Este encabeza no pocas alianzas y organizaciones y no solo militares, que también; estas van desde el peso con que cuenta en el FMI o el Banco Mundial pasando por la OTAN o el ANZUS. Volvemos a repetirlo, el poder no puede subsumirse en un mero sumatorio de armas.

	2000	2005	2010	2015	2021
Portaviones	12	12	11	10	11
Cruceros	27	23	22	22	24
Destructores	54	46	59	62	68
Fragatas/LCSs	35	30	31	5	21
SSN	56	54	53	54	50
SSBN	18	14	14	14	14
SSGN	0	4	4	4	4
Cazaminas	18	17	14	11	8
Anfibios	41	37	33	30	32
Auxiliares	57	45	47	55	50
Total	318	282	288	271	282

Figura 3. Evolución de buques en servicio en la Marina norteamericana, incluye buques de todos los tipos excepto patrulleros y tren naval. Fuente: datos según referencia otorgada por MacKinlay Ferreiros, A. El Asia marítima y el equilibrio de poder en flujo. *IEEE,* US Ship Force Levels, Naval History and Heritage Command, publicados el 17/11/2017, disponibles en https://www.history.navy.mil/research/histories/ship-histories/us-ship-force-levels.html (para 2000 a 2015) y (2021) Chapter Three: North America. *The Military Balance*. 121:1, 30-65. DOI: 10.1080/04597222.2021.1868792 (para 2021).

En cualquier caso, y aunque lo fueran, no estamos ante un análisis meramente numérico. Las capacidades norteamericanas desbordan tecnológicamente a las chinas que recordémoslo, tardarán, según destacan numerosos analistas, al menos una década en alcanzar a la norteamericana. La victoria en un conflicto se decide hoy más en atención al gap tecnológico que al volumen de fuerzas. El análisis correcto es así, y solo si nos ceñimos en exclusiva al plano militar, por capacidades.

Una capacidad puede definirse como el conjunto de factores (sistemas de armas, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico), asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales que pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas[20].

En este sentido, merece destacarse que Estados Unidos cuenta con 11 grandes portaviones, por más que deba atender con ellos el mundo entero. Pero otro tanto deberá hacer China si quiere ser potencia global. No se es potencia global a medias o

[20] VV. AA. (2011). Conferencia Planeamiento de la Defensa Nacional. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

concentrada solo en su entorno regional. Debe contar con un despliegue global acorde a su condición.

El presupuesto de defensa norteamericano triplica (formalmente) al chino, pero lo es para el mundo entero. Ser una potencia global es caro. ¿Quiere China dispersar las fuerzas que tiene concentradas para convertirse en una potencia global, como aparentemente lo es Estados Unidos hoy?, ¿debe Estados Unidos dejar de ser una potencia global para concentrar sus recursos en Asia-Pacífico? La cuestión que dejan entrever tales planteamientos es que estamos ante una multipolaridad imperfecta en la que el costo de imponerse o la facilidad de negar posibilitan un estatus quo fáctico, al menos en clave regional.

En fin, la respuesta norteamericana a las tensiones con China ha sido el giro al Pacífico de su Armada que ha incrementado su fuerza naval y su presencia activa en la región, introduciendo nuevos conceptos operativos para contrarrestar las políticas de control negativo chino, asumiendo doctrinalmente los desafíos y las especificidades que la zona gris encarna. Así se insiste también doctrinalmente desde la perspectiva norteamericana en el ámbito del ciberespacio, en las actividades espaciales, en la relevancia de las redes sociales; en la protección de las cadenas de suministro, especialmente las de la industria de defensa. Pero también, y al mismo tiempo, en el uso del poder militar tradicional para salvaguardar el orden internacional[21].

Además, y como obliga la reducción que, de la diferencia de poder entre ambos países, ha desarrollado un esfuerzo de integración —la defensa integrada— de los diferentes servicios con vistas a fortalecer la eficacia de su actuación, ante el poder que representa China y la reducción del *gap* militar por parte de este país. Así, ha sacado a finales de 2020 una estrategia conjunta de la Armada, Los Marines y la Guardia Costera norteamericana.

Estos tres servicios reconocen a China como un rival estratégico de Estados Unidos mientras ponen en valor la naturaleza naval del enfrentamiento entre ambos colosos, cuyo poder entienden ha evolucionado en el sentido desfavorable a sus intereses por más que sigan manteniendo su supremacía. Es más, hay consenso en la comunidad

[21] China evalúa la nueva Estrategia Naval de EE. UU. *El radar de la georrealidad.* 2/3/2021. Disponible en: https://www.elradar.es/china-evalua-la-nueva-estrategia-naval-de-ee-uu/

estratégica estadounidense a la hora de pensar que China está ganando ventaja frente a Estados Unidos, y que este país está perdiendo la suya[22].

En esta línea propone que Estados Unidos preste atención a la libertad de navegación, la seguridad portuaria, el control de los puntos de estrangulamiento marítimo, la lucha por el dominio del mar y el fortalecimiento de las alianzas, pues considera que la competencia marítima chino-estadounidense es de alcance global.

El problema de Estados Unidos frente a China, reiterémoslo, es la gran distancia entre sus bases principales y el teatro de operaciones. China juega en casa. Esto ha hecho recrear la idea de una «I Flota» para rellenar el hueco entre el océano Pacífico y el Índico, lo cual sería nuevamente un reconocimiento específico del compromiso norteamericano y de la naturaleza integral del espacio Indo-Pacífico. Y es que la VII Flota, desde Japón, y la III Flota, que protege la zona que se extiende desde la costa Oeste al meridiano 180º, cubren un territorio que abarca desde California hasta la frontera entre India y Pakistán[23]. Y la ubicación natural, de prestarse a ello, sería Singapur país al que de esta manera se anclaría definitivamente evitando la aproximación a China que está teniendo lugar.

Conclusiones y relevancia

Decía Kissinger que, sin Estados Unidos, Europa estaba llamada a ser el apéndice de China. Aunque solo sea por eso, Europa no puede quedar al margen de lo que sucede en la región, aunque lo pretenda. En eso consiste el giro a Asia-Pacífico. No es preciso insistir mucho sobre el volumen de intercambios entre ambas regiones que, en 2018, equivalía a 1,4 billones de euros y se espera que alcance en 2025 los 2,5 billones, el doble que el flujo existente con Estados Unidos, al que ya supera hoy.

Francia, Alemania y Reino Unido han enviado buques al mar de China Meridional y reclamado la libertad de los mares en el estrecho de Taiwán aún a costa de tensionar sus relaciones con China, país con el que mantienen relevantes intercambios económicos.

[22] China evalúa la nueva Estrategia Naval de EE. UU. *El radar de la georrealidad.* 2/3/2021. Disponible en: https://www.elradar.es/china-evalua-la-nueva-estrategia-naval-de-ee-uu/
[23] Esteban G. Manrique, L. (7/12/2020). India, China y EE. UU. y el gran juego del Índico. *Revista Política Exterior*. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/india-china-y-eeuu-y-el-gran-juego-del-indico/

Europa tan poco puede quedar al margen de la confrontación entre Estados Unidos y China. El lanzamiento en septiembre de 2021 del AUKUS, una alianza estratégica entre Australia, Reino Unido y Estados Unidos, que situará a Australia en el selecto club de los países con submarinos de propulsión nuclear (12 unidades) sirve para reforzar el perímetro estratégico del Indo Pacífico y fortalecer otras alianzas no ajenas a la región como *Five Eyes* (una alianza de inteligencia entre Estados Unidos, Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Reino Unido).

Las unidades navales difícilmente estarán listas antes de 2040. Y es que la relevancia del acuerdo es política. El hecho de no se haya contado para el acuerdo con Europa en general y con Francia —con importantes territorios tanto en el océano Pacífico como en el Índico— en particular, viene a demostrar la necesidad de seguir avanzando en la concertación de las políticas exteriores europeas. La pugna entre Estados Unidos y China tiene en Europa uno de sus principales teatros de operaciones.

La verdad es que si China sumase su poder marítimo al poder continental que la geografía le ha dispensado, se erigiría en la gran potencia global que está llamada a ser, ya que se encuentra ubicada dentro del continente euroasiático y desborda de este modo el concepto de *insularidad* auspiciado por Mahan al hacerse con la gran isla que es este continente.

Esto último precisamente constituye la propuesta de Mackinder que quedaría integrada en su proyecto político. Pero tal actuación, que convertiría a China en el hegemón, requeriría de un colosal esfuerzo que históricamente esta nación ha rechazado para concentrarse en su propio entorno. La cuestión es que la globalización ha convertido a la tierra en plana y relativizado el concepto de distancia, lo que supone a la postre un cambio de paradigma.

Federico Aznar Fernández-Montesinos
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 — 2020

Documento
Análisis

44/2021 noviembre de 2021

José Pardo de Santayana

La revolución de Heráclito, todo fluye y nada permanece en el orden global multipolar (reedición)

La revolución de Heráclito, todo fluye y nada permanece en el orden global multipolar (reedición)

Resumen:

La característica del orden multipolar vigente es que va a dar lugar a una realidad internacional completamente distinta, y que este mismo va a sufrir una permanente transformación por efecto de unas relaciones de poder cambiantes, y de la cuarta revolución industrial. Si en la actualidad EE. UU. es la primera potencia mundial, dentro de dos o tres décadas lo será probablemente China. Durante ese periodo el centro de gravedad global se habrá desplazado de Occidente a Asia, poniendo fin a cinco siglos de liderazgo occidental de la historia humana. La crisis del mundo eurocéntrico llevará también asociado el cuestionamiento del sistema de valores que lo inspiró y articuló. Las incertidumbres de una metamorfosis tan revolucionaria del orden mundial aconsejan prudencia en los asuntos estratégicos, y un modelo de relaciones internacionales más basado en la coexistencia que en un frentismo de los defensores del orden anterior para oponerse a una transformación tan preocupante como imparable.

Palabras clave:

Orden mundial multipolar, geopolítica, futuro, Occidente, Asia, EE. UU., China, Rusia, cuarta revolución industrial, demografía, transformación, frentismo, 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.

Heraclitus' revolution, everything flows, and nothing remains in the multipolar global order

Abstract:

The characteristic of the current multipolar order is so much that it will give rise to a completely different international reality as that the order itself will undergo a permanent transformation due to the changing power relations and the Fourth Industrial Revolution. If today the U.S. is the world's leading power, in two or three decades China will be. During that period the global center of gravity will have shifted from the West to Asia, ending five centuries of Western leadership of human history. The crisis of the Eurocentric world will also lead to the questioning of the value system that inspired and articulated it. The uncertainties of such a revolutionary metamorphosis of the global order suggest prudence in strategic matters and a model of international relations more based on coexistence than on a frontism of the defenders of the former order to oppose a transformation as worrying as unstoppable.

Keywords:

Multipolar world order, geopolitics, future, West, Asia, USA, China, Russia, fourth industrial revolution, demography, transformation, frontism, coexistence.

Introducción

Heráclito de Éfeso fue un filósofo griego presocrático nacido a mediados del siglo VI a. C. que introdujo en la reflexión filosófica, en la búsqueda del *arjé* –el principio primero–, la importancia del cambio como esencia misma de la existencia. Nada permanece y lo que existe se transforma sin dejar de ser o dando lugar a una realidad distinta. Heráclito es conocido sobre todo por la frase: «Nadie se baña dos veces en el mismo río», ni la persona ni el río son el mismo un momento después. Fue también el filósofo de las paradojas y las contradicciones, lo que hizo que se le conociera como el *Oscuro de Éfeso*.

Hoy la figura de Heráclito puede servir como símbolo del complejo y contradictorio orden internacional en transformación, donde «todo fluye y nada permanece», que se está configurando tras el final de las décadas de hegemonía norteamericana. Esto tiene su importancia porque los órdenes globales anteriores: el multipolar de finales del siglo XIX y primera mitad del XX, el bipolar de la Guerra Fría y el unipolar de la hegemonía estadounidense, siendo dinámicos, tuvieron al menos unos parámetros principales con un alto grado de permanencia que configuraron tanto un modelo de relaciones de poder entre las principales potencias como los principios que lo inspiraron, dando carácter a cada uno de estos órdenes. Durante la Guerra Fría se llegó incluso a tener la sensación de vivir en un orden permanente. Al sucumbir la Unión Soviética y quedar una única superpotencia y un único gran sistema de valores de referencia, el vencedor de la batalla entre capitalismo y comunismo, se llegó a hablar del «fin de la historia» como el orden internacional definitivo, el democrático-liberal[1].

Sin embargo, desde hace unos pocos años conocemos un nuevo orden mundial presidido por la rivalidad entre las grandes potencias, que se caracteriza precisamente por ser un orden de transición entre dos panoramas internacionales muy distintos. Durante ese periodo de tiempo, que podría durar unas tres décadas, el centro de gravedad de la actividad humana se habrá desplazado de Occidente a Asia; EE. UU. habrá cedido la supremacía mundial a China, una potencia asiática, y la cuarta revolución industrial habrá transformado muchos aspectos de las relaciones entre las personas y entre los actores del panorama internacional.

[1] Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Free Press.

De la fusión de estos cambios, cada uno de ellos de naturaleza revolucionaria, emergerá probablemente un mundo muy fragmentado en lo relativo a los principios y las referencias que inspiran y articulan la convivencia internacional. Si durante los últimos cinco siglos de liderazgo de Occidente, los usos y categorías de dicha civilización han ido arraigando como referentes de la comunidad internacional, el final de la era eurocéntrica de la historia humana llevará también al ocaso del dominio del sistema de valores propiamente occidentales. Como no es esperable que una potencia en concreto vaya a tener un dominio hegemónico global y como Asia no es una realidad civilizacional, sino un espacio donde se han desarrollado varias civilizaciones no es razonable pensar en la sustitución de un sistema de valores por otro sino, más bien, en la coexistencia de distintas cosmovisiones.

Una característica muy distintiva del actual orden mundial multipolar es la inevitable rivalidad y tendencia a la confrontación entre EE. UU., la actual potencia dominante, y la China emergente; fenómeno que hoy en día se conoce como la «trampa de Tucídides»[2]. Esta circunstancia lleva asociado el peligro de un mundo dividido y enfrentado según el alineamiento con una u otra potencia. Martin Wolf, en un artículo publicado en *Financial Times* y titulado «La guerra de los Cien Años entre China y EE. UU.», ha llegado incluso a afirmar: «Estamos ante el acontecimiento geopolítico más importante de nuestra era. Es un momento peligroso porque se corre el riesgo de convertir una relación viable, aunque incómoda, en un conflicto que afecte a todos los niveles y que se podría desencadenar sin ningún motivo de peso»[3].

No obstante, sería más acertado utilizar el símil de la guerra de los Treinta Años que el de la de los Cien Años, tanto por coincidir con las tres décadas que Pekín ha determinado como periodo para consumar su ascenso al olimpo del poder global, como por tratarse de un enfrentamiento de sistemas de creencias, como fue el caso de la primera de estas guerras y podría serlo en el actual orden multipolar. La pugna entre católicos y protestantes sería el equivalente al enfrentamiento entre demócratas y autoritarios. La experiencia histórica nos enseña cómo las alianzas basadas en creencias tienden a derroteros pasionales, con efectos a veces devastadores.

[2] Alison, G. (24 de septiembre de 2015). The Thucydides Trap: Are the U. S. and China Headed for War? *The Atlantic*. Disponible en: https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756

[3] Wolf, M. (6 de junio de 2019). *La guerra de los Cien Años entre China y EE. UU. Expansión*. Disponible en: http://www.expansion.com/opinion/2019/06/06/5cf826b9e5fdea832d8b45b7.html

Este documento pretende reflexionar sobre la naturaleza cambiante y evolutiva del actual orden global multipolar y defiende que, ante tantas incertidumbres y potenciales motivos de confrontación, la coexistencia ofrece mayores garantías para un futuro de paz y desarrollo que el frentismo por parte de aquellas naciones que se resisten a una transformación que hoy parece ya inevitable. Los valores esenciales que se quieran preservar deberán protegerse en el ámbito de cada una de las sociedades, con la esperanza de que lo que es auténtico vuelva a florecer cuando se den las circunstancias propicias.

Configuración de un mundo multipolar

El *Strategic Survey* del *International Institute for Strategic Studies* (IISS) ha ido presentando en sus últimas ediciones un panorama progresivamente más preocupante de la crisis del orden internacional. Si en 2016 afirmaba que «los cimientos del orden global se están debilitando alarmantemente», en 2017 nos decía que dicho año «había sido testigo de una dramática fractura en las alianzas y relaciones estratégicas que antes se consideraban sólidas», y en 2019 reconocía que «ni el equilibrio de poder, ni la gobernanza basada en normas internacionales sirven como principios ordenadores, las instituciones internacionales han sido marginadas y no hay unas pautas predecibles de los asuntos internacionales»[4]. Ya nadie discute que vivimos en un orden internacional multipolar que ha dejado atrás un periodo de hegemonía estadounidense que se articulaba conforme a los principios y referencias que habían caracterizado al bando vencedor de la Guerra Fría. Dicho sistema de valores: la democracia en lo político, el libre mercado en lo económico, y la libertad, la igualdad ante la ley y los derechos humanos en la relación Estado-ciudadanía, podría entenderse como una proyección a escala internacional del orden interno de los EE. UU., potencia líder del mundo occidental.

Un modelo hegemónico es por naturaleza inestable y antes o después aparecen otros centros de poder que cuestionan la posición de primacía de la potencia que lo preside. Este ha sido el caso tanto de China como de la Federación Rusa que interpretaban que sus intereses no estaban convenientemente defendidos en el orden unipolar, de cuyo diseño habían sido excluidas. Pekín y Moscú coincidían en proponer como alternativa un

[4] *Strategic Survey*. IISS. Octubre de 2016, 2017 y 2019.

mundo multipolar donde a ambos Estados se les reconociera la condición de potencia global y donde Washington no pudiera reivindicar su condición de *primus inter pares*.

El gran proyecto chino de la nueva Ruta de la Seda que Xi Jinping lanzó en 2013 y, posteriormente, la crisis de Ucrania de 2014 que llevó a la ruptura definitiva de Moscú con las capitales occidentales y al consiguiente reforzamiento de la asociación estratégica chino-rusa, configuraron un entorno geopolítico en clara rebeldía con el orden norteamericano[5]. La intervención rusa en Siria en 2015 y los éxitos militares y diplomáticos obtenidos allí desde finales de 2016 dieron carta de naturaleza a un nuevo panorama internacional multipolar, lo que se vio a su vez favorecido por la reducción del compromiso estratégico de EE. UU. en Oriente Medio. En el XIX Congreso del Partido Comunista Chino, celebrado en octubre de 2017, Xi expresó la inequívoca ambición de devolver al gigante asiático la centralidad perdida, con el objetivo de alcanzar en 2049 la condición de potencia global dominante.

El ascenso de China, con la tendencia a desplazar a los EE. UU. como primera potencia global, hizo que Graham Alison advirtiera en 2015 de la «trampa de Tucídides», proponiendo una aproximación estratégica prudente que evitara la confrontación entre ambas superpotencias. En diciembre de 2017, la Estrategia Nacional de Seguridad de los EE. UU. reconocía la rivalidad entre las grandes potencias como la prioridad de Washington en materia de seguridad nacional y afirmaba que «China y Rusia son poderes revisionistas que quieren configurar un mundo antitético a los valores e intereses de los EE. UU.»[6]. En la actualidad somos testigos de una guerra económico-tecnológica entre Washington y Pekín que está en su fase inicial, que se ve entorpecida por la estrecha interdependencia entre ambos Estados y que amenaza con fracturar el proceso de globalización. La primera fase de los acuerdos comerciales y arancelarios firmados por ambas capitales debe entenderse más bien como una pausa estratégica.

[5] Pardo de Santayana, J. *Xi Jinping y Putin, dos liderazgos que retan el orden occidental*. Documento de Análisis IEEE 02/2018. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA02-2018_Putin_XiJinping_JMPSGO.pdf
[6] *National Security Strategy of the United States of America*. Diciembre de 2017.

China, al igual que otras potencias autoritarias, cuenta con la ventaja de tener designios estratégicos de más largo plazo, lo que unido a la interpretación tradicional más elástica del tiempo, rasgo común a las culturas asiáticas, le hace muy resiliente en este tipo de guerras prolongadas y no declaradas.

De la mano de la rivalidad entre grandes potencias el mundo está siendo testigo del debilitamiento del multilateralismo, tal como explica el embajador Jorge Dezcallar en su artículo «El fin del multilateralismo»[7]. Con todas sus imperfecciones, este principio ha sido uno de los grandes avances que la comunidad internacional adoptó como lección aprendida de las guerras mundiales. ¡Con menos multilateralismo habrá que abrigarse más, porque allí fuera hace mucho más frío!

Un orden global en proceso de transformación

Reconociendo el profundo cambio que ha supuesto el paso de un mundo hegemónico a uno multipolar, se añade además la circunstancia de que el nuevo orden internacional, actualmente en su fase inicial, está llamado a caracterizarse por ser en sí mismo un proceso de transformación. Esto se deriva de la convergencia de tres grandes tendencias simultáneas, todas ellas de carácter revolucionario: el desplazamiento del centro de gravedad del mundo desde Occidente hacia Asia; la emergencia de China para superar a EE. UU. como primera potencia mundial; y la cuarta revolución industrial, que no solo tiene el potencial de modificar muchos aspectos de la vida de nuestras sociedades, sino también de alterar las relaciones de poder entre los Estados. La principal característica del contexto global emergente es, pues, que es esencialmente un «orden de transición» que parece inspirado por los principios filosóficos de Heráclito. Este se inicia con EE. UU. como el país más poderoso del mundo y con Occidente todavía en posición ventajosa y acabará con China a la cabeza y Asia dominando el panorama geopolítico. A diferencia de los órdenes internacionales anteriores, no habrá ningún elemento fundamental que permanezca en las relaciones de poder.

[7] Dezcallar, J. (2 de octubre de 2019). El fin del multilateralismo. *El Confidencial*. Disponible en https://blogs.elconfidencial.com/espana/pagina-tres/2019-10-02/fin-multilateralismo-eeuu-trump_2257431

Esto se verá además favorecido por un proceso de evolución demográfica que por sí solo ya alteraría significativamente el reparto de poder en el mundo[8]: la India, cuyo número de habitantes sigue creciendo, se abrirá probablemente paso como potencia global; China cuya población se estanca y envejece, verá contenido su ascenso; Rusia, con una evolución demográfica muy preocupante, pasará por serios apuros[9] y pugnará por no quedar descolgada; EE. UU., la única sociedad desarrollada con una demografía equilibrada, se verá reforzado tanto frente a China como a Europa; el continente africano, el futuro campeón demográfico, jugará un papel cada vez más importante en los asuntos geopolíticos. Muchas potencias de segundo orden con demografías dinámicas y altos índices de crecimiento económico irán ganando protagonismo. Con el paso del tiempo los equilibrios de fuerzas irán evolucionando y dibujarán entornos geopolíticos distintos a los recientemente superados.

Vivimos además tiempos de cambio acelerado independientes de la reconfiguración del orden internacional. La historia humana es un proceso en el que la velocidad de transformación está sujeta a una ley de aceleración del cambio, algo que se ha ido haciendo progresivamente más evidente desde principios del siglo XIX. Cada vez que la humanidad se dota de un instrumento para transformar la realidad en la que vive, está mejor preparada para abordar el siguiente cambio. Podemos comprobar empíricamente cómo los grandes saltos adelante en los diferentes ámbitos de la actividad humana, transporte, comunicación, medicina… se dan cada vez en plazos de tiempo más cortos. La cuarta revolución industrial forma parte de esta lógica histórica que se presenta imparable y que exige a las sociedades esfuerzos de adaptación cada vez mayores, apuntando hacia un panorama futuro de perfiles darwinianos, donde las sociedades mejor adaptadas prevalecerán sobre las que no sean capaces de resistir un ritmo de transformación tan exigente.

[8] Eberstadt, N. (Julio/agosto de 2019). With Great Demographics Comes Great Power. Why Population will Drive Geopolitics. *Foreign Affairs*.
[9] Pardo de Santayana, J. (Enero de 2019). Retos demográficos de la Federación Rusa. *Global Affairs Journal*. N.º 1.

En un contexto general de constante innovación, las generaciones jóvenes bien formadas, las más receptivas a nuevas realidades, irán ganando protagonismo en la vida económica de las sociedades, quedando aún más lastradas las sociedades envejecidas.

El desplazamiento del centro de gravedad del mundo desde Occidente hacia Asia acaba con cinco siglos de liderazgo occidental de la historia humana. Esta circunstancia y las consecuencias que iba a tener ya se percibían desde hace tiempo y en 2011 Niall Ferguson lo expuso con gran acierto en su obra *Civilization: The West and the Rest*[10]. No obstante, Occidente parecía resistirse a aceptarlo mostrando gran confianza en occidentalizar el mundo desde la firme convicción de la universalidad de sus propios valores. Se afirmaba que China tendría que democratizarse para dar el salto definitivo a la modernidad y al pleno desarrollo. Sin embargo, esto no se ha cumplido y la actitud de Xi Jinping no deja mucho margen para insistir en dicha hipótesis. El gigante asiático, al apostar por modernizarse sin occidentalizarse, ha dado un vuelco a la conformación del futuro. En su interesante libro *The future is Asian,* Parag Khanna presenta un continente asiático con gran confianza en su futuro, que considera haber alcanzado la mayoría de edad y que no tiene la intención de seguir aceptando la tutela de Occidente[11]. Aunque algunas potencias asiáticas puedan seguir coincidiendo con EE. UU. en concepciones políticas y estratégicas, ya no se puede esperar que ello suponga una alineación sistemática y leal de estas con Washington.

El ascenso de Asia se ve acompañado de una seria percepción de crisis en Occidente. Así se describe en el prólogo del *Informe de Seguridad de Múnich*, que se subtitula *Westlessness*, lo que podríamos traducir por desoccidentalización: «En 2019, los retos concretos de seguridad parecen haberse convertido en inseparables de lo que algunos describirían como la decadencia del proyecto occidental: hoy, el Occidente como lo conocemos es cuestionado tanto desde dentro como desde fuera. Parte del desafío es que hemos perdido una interpretación común de lo que significa formar parte de Occidente. Todo esto ocurre en el contexto del aumento relativo del mundo no occidental

[10] Ferguson, N. (2011). *Civilization. The West and the Rest*. Penguin Books.
[11] Khanna, P. (2019). *The Future is Asian. Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century*. Simon & Schuster.

y de un número cada vez mayor de desafíos y crisis mundiales que requerirían una respuesta occidental concertada»[12].

Una transformación tan radical del panorama internacional con un cambio de jerarquía en la cumbre entre Pekín y Washington, dos grandes potencias con cosmovisiones tan distintas, supondrá también alteraciones muy significativas de los sistemas de valores que regirán el mundo, si no en su totalidad, al menos en gran parte de él. La fragmentación ideológica está haciendo que el orden internacional liberal basado en normas de inspiración occidental que, hasta recientes fechas articulaba el orden mundial, esté perdiendo la condición de marco global. China y Rusia interpretan los valores occidentales como una amenaza para la estabilidad y supervivencia de sus sistemas de poder. Los éxitos y el poder de China no dejarán de influir en otros países que se distanciarán del modelo de Estado occidental. Esto está dando lugar a un mundo globalizado en tanto que interconectado e interdependiente, pero cada vez menos homogéneo en lo relativo a las creencias y estructuras referenciales que ordenan las sociedades, los Estados y, consecuentemente, la sociedad internacional.

Retos del orden multipolar de transición

El orden multipolar que da sus primeros pasos se presenta lleno de incertidumbres. El constante reacomodo en un contexto global fluctuante supondrá una enorme fricción geoestratégica con nuevos actores que aparecerán en escena y viejas realidades que se disiparán a un ritmo probablemente sin precedentes. Occidente está perdiendo la capacidad para configurar el entorno de seguridad internacional y tendrá que acomodarse a un papel crecientemente menos determinante. La capacidad de adaptación al cambio será, sin duda, una de las cualidades más necesarias para navegar en este viaje sin rumbo conocido.

[12] Ischinger, W. (embajador y presidente de la Conferencia de Seguridad de Munich). Munich Security Report 2020. Prólogo. p. 5. Disponible en: https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2020

Existe la tentación de intentar convocar a todas las naciones todavía asociadas a los principios del orden liberal para crear un frente que se oponga al ascenso de las potencias autoritarias, viendo en algunos puntos débiles, como la actual crisis del coronavirus, una oportunidad para invertir las tornas. Este planteamiento tiene tres inconvenientes: en primer lugar, el conjunto de países democráticos es sin duda mayoritario, pero carece de intereses comunes sobre los que fundamentar dicha alianza; además, el declinar de Occidente viene acompañado tanto de su pérdida de prestigio como del deseo de las naciones no occidentales de sacudirse la tutela occidental, (el reciente pasado colonial refuerza dicho sentimiento emancipatorio); por último, un gran frente contra las naciones autoritarias daría a la confrontación el peligroso carácter pasional de los enfrentamientos ideológicos y de creencias, acrecentaría las actitudes represivas de dichos Estados y aumentaría la amenaza de una confrontación bélica de grandes proporciones en la que todas las partes tienen mucho que perder. ¡La paz está ahora mucho más amenazada que antes!

«Occidente debería ser capaz de defender el orden internacional liberal al tiempo que acepta que los cambios de poder globales traerán modelos competidores con los que el orden liberal tendrá que coexistir»[13]. Sin la necesidad de formar grandes frentes se podrán diseñar aritméticas variables para ir creando equilibrios de poder que limiten las ambiciones de dominio de unas potencias sobre otras.

Las naciones europeas, carentes de masa geopolítica crítica para ser actores de peso en el nuevo panorama global, corren el riesgo de caer en la irrelevancia y palidecer frente al empuje de las fuerzas emergentes. La única alternativa que se presenta para que Europa no pierda el control de su propio destino es dar un paso decidido hacia la integración de una Unión Europea que actúe como actor geopolítico con personalidad propia. Una Europa fuerte —todavía el mercado más importante del mundo— podría coordinar sus esfuerzos con los de EE. UU. sin constituir un frente, moderando a su vez la natural rivalidad ente Pekín y Washington. Un alineamiento de los países europeos sin más bajo el liderazgo norteamericano los dejaría en una posición muy vulnerable, a expensas de las embestidas de los colosos geopolíticos. Por otra parte, a China le resultaría muy fácil explotar las diferencias entre europeos para romper la cohesión del bloque occidental.

[13] Munich Security Report 2020. P. 23.

Conclusión

Vivimos en un mundo complejo y contradictorio que no solo ha pasado de un orden internacional hegemónico a otro multipolar, con la consiguiente transformación que ello supone, sino que este último está marcado por la condición de ser una transición entre dos mundos muy distintos, lo que podría dar lugar a la mayor revolución de todos los tiempos.

A ello hay que añadir que la historia, en su proceso natural de aceleración del cambio, está comprimiendo el tiempo y forzando a las sociedades a procesos de adaptación de perfiles darwinianos. A muchos países les va a costar acomodarse en un contexto internacional tan fluctuante e imprevisible. Las generaciones más jóvenes, siempre que dispongan de una formación adecuada, se están convirtiendo en un capital geopolítico.

Después de quinientos años de liderazgo occidental del mundo, a las sociedades europeas les va a resultar chocante comprobar cómo otras civilizaciones, las asiáticas, van progresivamente ocupando el lugar de preeminencia global, con la inevitable promoción de sus propios valores y referencias civilizacionales. La desoccidentalización del mundo será una combinación de la emergencia del mundo no occidental y de una crisis propia.

Como era previsible, EE. UU. hace resistencia al ascenso chino, lo que de momento se está traduciendo en un guerra económico-tecnológica en oposición a las tendencias globalizadoras. Pekín, más paciente que Washington, tiene una estrategia a largo plazo y esperará su oportunidad. A mayor fricción propiciada por Occidente para alcanzar los objetivos que China se ha marcado para recuperar la centralidad perdida, mayor será también la factura que la gran potencia se querrá cobrar. La convocatoria de un gran frente democrático para contrarrestar el ascenso de los regímenes autoritarios tiene grandes posibilidades de producir un *efecto boomerang* contra las sociedades occidentales. Los países democráticos no occidentales se posicionarán, con todo derecho, según sus propios intereses, que no tienen necesariamente que coincidir con los de los Estados occidentales.

Europa solo podrá reclamar una voz en la reconfiguración del devenir global si decide apostar por una mayor integración de la UE con concesiones de soberanía y personalidad propia en los ámbitos de la diplomacia y de seguridad y defensa. Los Estados europeos por sí mismos ya no tienen masa crítica. En un gran bloque occidental liderado por Washington sin cohesión europea, las naciones del viejo continente serían la parte más vulnerable, expuesta, como diría un asiático, a la ira de los elefantes.

En un orden internacional donde convergen la rivalidad entre las grandes potencias, la crisis del multilateralismo, la contraposición de sistemas de valores y la fluctuación de los equilibrios de poder, la paz es el valor por excelencia a proteger. Esto exige una nueva cultura internacional de coexistencia. Los demás valores, siendo como son también muy importantes —y en gran medida deudores de que haya paz— deben cultivarse sobre todo en el seno de los propios Estados, teniendo fe en la fuerza de la ejemplaridad y permitiendo que lo mejor de cada sociedad resista las convulsiones de estos tiempos de tribulación y se preserve para las futuras generaciones.

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

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

45/2021 noviembre de 2021

José Luis Pontijas Calderón

La brújula estratégica de la Unión Europea

La brújula estratégica de la Unión Europea

Resumen:

El Consejo Europeo, la presidenta de la Comisión Europea y el alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión se han mostrado favorables a impulsar una Unión más geopolítica que adopte una postura más asertiva en sus relaciones internacionales. Esto ha relanzado la cuestión de si la UE necesita revisar su estrategia para la acción exterior, emitida en junio de 2016. Pero en vez de revisar dicha estrategia, la Unión ha decidido confeccionar lo que se ha denominado «brújula estratégica», un análisis que, basado en las amenazas que sufre la Unión, ayude a hacer más operativo el documento estratégico europeo. En este análisis pretendemos clarificar en qué podría consistir dicha brújula estratégica.

Palabras clave:

Unión Europea, OTAN, brújula estratégica, autonomía estrategia, amenazas.

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 European Union Strategic Compass

Abstract:

The European Council, the President of the European Commission and the High Representative for the Union's External Relations and Security Policy have been in favour of promoting a more geopolitical Union with a more assertive policy in its international relations. That issue has relaunched the question of whether the EU needs to review its strategy for external action, June 2016. But rather than reviewing this strategy, the Union has decided to draw up what has been called 'the Strategic Compass', an analysis that, based on the threats faced by the Union, will help to make the European strategic document more operational. In this analysis, we intend to clarify what this Strategic Compass could consists of.

Keywords:

European Union, NATO, Strategic Compass, strategic autonomy, threats.

Introducción

El creciente deterioro del arco de inestabilidad que rodea Europa está favoreciendo el aumento de la conciencia europea sobre su seguridad e impulsando el debate sobre cuestiones que, hasta hace pocos años, permanecían fuera del centro de atención de la Unión Europea (UE). A estas preocupaciones se suma la exigencia de Estados Unidos para que Europa asuma un papel mucho más activo e importante en su seguridad, junto al giro estratégico que dicha potencia está llevando a cabo de la citada área geográfica para poder focalizarse sobre el Indo-Pacífico.

Así, las dos grandes organizaciones que dominan el espectro geopolítico europeo, la OTAN y la UE, han empezado a modificar sus planteamientos para enfrentarse a la nueva situación geoestratégica.

En el seno de la Unión se abrió un debate de gran calado como consecuencia de la adopción por parte del Consejo Europeo en julio de 2016 de la nueva Estrategia Global de la UE (EUGS, por sus siglas en inglés): la necesidad de que la Unión adquiriera «autonomía estratégica».

Es evidente que tanto EE. UU. como China y Rusia consideran a la UE como un actor internacional con una capacidad limitada de influencia global, a pesar de ser una de las mayores economías mundiales, cercana al 22 % de producto interior bruto mundial y ser el mayor proveedor de ayuda al desarrollo y humanitaria del mundo, superando a todos los demás juntos (ver figura adjunta).

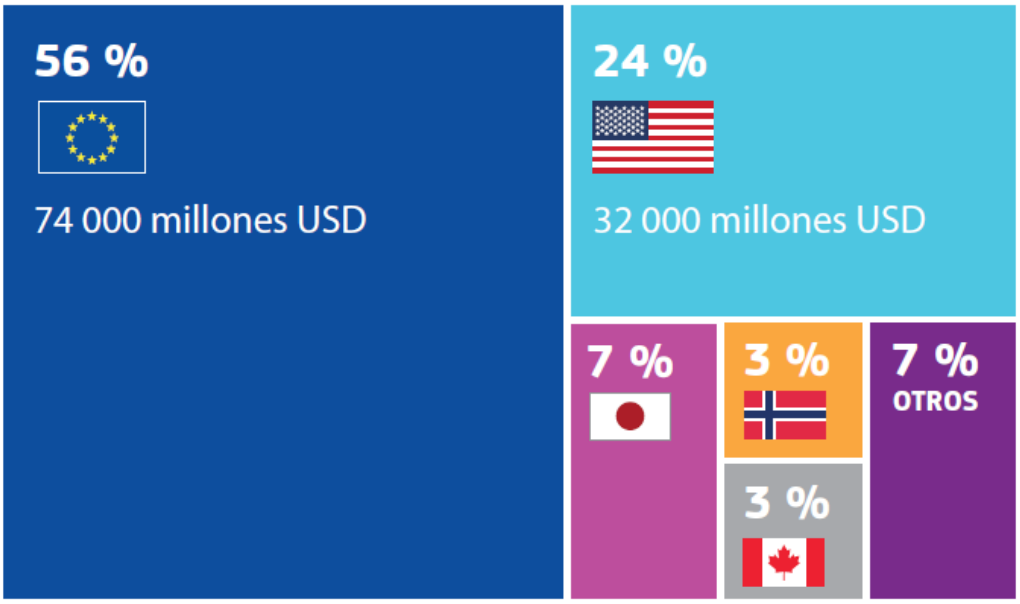


Figura 1. Ayuda al desarrollo y humanitaria en el mundo durante 2018. Fuente: elaboración propia

De hecho, si analizamos las estrategias de la Administración Trump y la provisional emitida por la Administración Biden[1], la Unión Europea no juega un papel muy destacado en ninguna de ellas, especialmente en la primera (Biden menciona el diseño de una sólida agenda común con la UE).

Y esto es así, porque su capacidad de actuación exterior continúa lastrada por la ausencia de un poder decisorio centralizado que pueda conjugar en su política exterior economía, diplomacia y medios coercitivos. Evidentemente, esto lo provoca el hecho de que los intereses de los 27 son diferentes e incluso divergentes, debido fundamentalmente a que habitan ecosistemas de seguridad que en ocasiones son muy distintos y distantes, lo que produce una gran variedad de visiones y prioridades sobre las distintas amenazas y riesgos percibidos.

Es evidente que para poder dotarse de esa capacidad de maniobra geopolítica la UE precisa de mucha mayor autonomía de la que goza actualmente.

[1] *Interim National Security Strategic Guidance*. The White House. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/

En su agenda estratégica 2019-2024, el Consejo Europeo declaró que «en un mundo de creciente incertidumbre, complejidad y cambio, la Unión Europea necesita seguir una línea de acción e incrementar su capacidad para actuar autónomamente»[2]. Al mismo tiempo, tanto la presidenta de la Comisión Europea (CE), Ursula von der Leyen, como el alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión, Josep Borrell, se mostraron favorables a impulsar una Unión más geopolítica que «aprenda a usar el lenguaje del poder»[3].

Evidentemente, la autonomía estratégica de la UE requerirá un enorme esfuerzo en campos diversos, pero el más importante y sin el cual será muy difícil progresar, es en la creación de una visión compartida del panorama internacional, que permita forjar una cultura estratégica común y aclare qué tipo de actor debe ser la Unión en el escenario mundial, qué tipo de amenazas nos acechan y con qué prioridad se deben atender. Casi todos estamos de acuerdo en que deseamos «más Europa», pero no tanto en qué significa y cómo hacerlo. Precisamente para poder impulsar la citada cultura estratégica común, la Unión ha iniciado un proceso, que desea finalizar a mediados de 2022: la definición de la denominada «brújula estratégica» de la UE.

La brújula estratégica para la seguridad y la defensa

El 16 de junio de 2020, los ministros de Defensa acordaron desarrollar una brújula estratégica para la seguridad y la defensa[4], una idea forjada durante la presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea. La iniciativa se está desarrollando a lo largo de un periodo de dos años, por lo que debe finalizar con la presidencia francesa durante el segundo semestre de 2022 (en esta secuencia coordinada francoalemana, claramente diseñada, podemos ver el famoso eje en acción). La idea es concretar el nivel de ambición de la Unión como proveedor de seguridad en el escenario internacional. Además, se pretende que el proceso contribuya a impulsar una cultura común de seguridad y defensa, que tradicionalmente Bruselas ha identificado como una de las

[2] *Una nueva agenda estratégica para la UE*. Bruselas, Consejo Europeo. Junio de 2019. [Consulta: 10 de enero de 2022]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/
[3] Borrel, J. *Hearing at the European Parliament*. Estrasburgo, Europarl. Octubre de 2019. [Consulta: 10 de enero de 2022]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191008RES63704/20191008RES63704.pdf
[4] *Una nueva agenda estratégica para la UE*. Bruselas, Consejo Europeo. Junio de 2019. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf

debilidades fundamentales de la Política Común de Seguridad y Defensa. El proceso se desarrollará en dos fases:

- 1.ª fase: análisis de las amenazas (llevado a cabo durante la segunda mitad de 2020). El AR, junto con las unidades civiles y militares de inteligencia del Servicio Exterior de la Unión (EEAS, por sus siglas en inglés) desarrolló un análisis global de todas las amenazas y desafíos que se estima pudieran afectar a la Unión. El resultado no se ha publicado y permanece opaco al escrutinio externo.
- 2.ª fase: confección de la «brújula estratégica» (a lo largo de 2021 y primer semestre de 2022). Basándose en el anterior análisis de las amenazas y otros posibles análisis temáticos, los Estados miembro deben desarrollar una brújula estratégica que traslade el nivel de ambición político definido en la estrategia de 2016.

Se espera que el proceso contribuya al desarrollo de una cultura común de seguridad y defensa, que consiga acercar los puntos de vista y de esa manera facilitar la acción exterior de la UE. Porque, aunque los cimientos para una futura «Unión Europea en Seguridad y Defensa» se hayan establecido desde el punto de vista conceptual e institucional, todavía no ha sido posible establecer un entendimiento compartido sobre su propósito, por lo que dicha unión ha permanecido latente desde la aprobación del tratado de Maastricht.

La decisión de lanzar la brújula estratégica se tomó en un momento especialmente complicado. Por un lado, el *brexit* se había consumado, lo que suponía que un peso pesado europeo en el campo de la defensa y la seguridad abandonaba la Unión. Aunque dicho abandono no tuviera graves consecuencias para la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) *per se*, sí las tenía para la credibilidad general de la misma y afectaría de manera negativa a la seguridad[5]. Por otro lado, la decisión del entonces presidente Trump de retirar 9.500 efectivos (en principio se anunció la retirada de 12.000[6]) estacionados en Alemania en julio de 2020, unido a las declaraciones que socavaron las relaciones euroatlánticas, llevó a una seria crisis de confianza en el seno de la OTAN.

[5] Pontijas Calderón, J. L. *Implicaciones del Brexit en los campos de la defensa y la seguridad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO22-2018_Implicacion_Brexit_SegyDef_JLPC.pdf
[6] Disponible en: https://edition.cnn.com/2020/07/29/politics/us-withdraw-troops-germany/index.html

Por si esto fuera poco, la pandemia global provocada por el virus SARS-CoV-2 ha amplificado las tensiones geopolíticas y las amenazas, mientras fuerza a los Estados miembro a detraer recursos para afrontarla, recursos que en muchos casos provienen de los que se hubieran dedicado a seguridad y defensa. A ello también contribuirá de manera negativa el hecho de que el próximo marco financiero plurianual se verá rebajado de manera sustancial del nivel inicialmente previsto[7].

Hay que reconocer que algunos Estados miembro mostraron inicialmente su escepticismo ante la idea de desarrollar una brújula estratégica, temiendo que pudiera resultar en un proceso largo, costoso y, aun así, improductivo, cuyo resultado pudiera ser un nuevo documento que archivar y al que prácticamente nadie prestara la importancia debida. Así pues, hay que reconocer el éxito inicial que obtuvo la presidencia temporal de Alemania, quien consiguió lanzar el proceso, venciendo las citadas reticencias iniciales.

Pero, una vez lanzado el proyecto queda por recorrer el camino más difícil y conseguir llevarlo a buen puerto. Analicemos pues por separado cada una de las dos fases de este.

Análisis de la amenaza

Entre las conclusiones del citado Consejo de Ministros del 16 de junio de 2020, se incluía la de «desarrollar un exhaustivo análisis de 360 grados del alcance total de las amenazas y los desafíos», que debía llevarse a cabo para finales de 2020. Dicho análisis debían confeccionarlo las unidades de inteligencia civil y militar, utilizando para ello la plataforma común de coordinación denominada *Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC). Además, el proceso debía contar con la participación de los Estados miembro. Aunque la idea era que dicho análisis proporcionara el marco para las posteriores discusiones sobre la brújula estratégica, el primero no sería parte formal de esta última y permanecerá como documento reservado que no verá la luz pública.

Es obvio que uno de los principales obstáculos para su confección es la disparidad y divergencia que existen entre los Estados miembro en cuanto a las amenazas percibidas, lo que resulta una de las principales debilidades de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Mientras algunos Estados se preocupan por la fragilidad de los Estados

[7] FIOTT, Daniel et al. «It's time to vaccinate Europe's Defence budgets», *EurActiv*, 20 abril de 2020.

del Sahel y por el deterioro general y progresivo del área, otros están demasiado focalizados sobre la posibilidad de una potencial agresión de Rusia, lo que amenazaría su propia supervivencia, mientras hay quienes su foco de atención está dirigido a otro tipo de amenazas, como el cambio climático, los ciberataques o la desinformación. Esta asimetría en la percepción de las diferentes amenazas y en la prioridad que se otorga a las mismas, tiene implicaciones muy importantes para UE, puesto que lastra sus posibilidades como actor de seguridad internacional, incapaz de garantizar ni siquiera la suya propia. De ahí, que haya Estados que prefieran depositar toda su confianza en la OTAN, a la hora de definir sus prioridades.

Por lo tanto, resulta muy importante fomentar el mutuo entendimiento sobre las distintas percepciones que los Estados miembro poseen sobre las amenazas y los desafíos a los que estiman que se están enfrentando. Pero aun así y aceptando que la idea es muy positiva, cabe preguntarse hasta qué punto el proceso de definición de las amenazas será capaz de forjar una visión común, o al menos sentar las bases para avanzar de manera decidida hacia la misma. De hecho, las dificultades no tardaron en aparecer, ya que el primer seminario que, bajo la dirección del Servicio Exterior de la Unión Europa, tuvo lugar sobre la materia en el Instituto de la Unión Europea para Estudios de Seguridad mostró la dificultad de impulsar una visión común, cuando simplemente se discutió la forma, estructura y objetivo del análisis de las amenazas[8].

En cualquier caso, siempre se puede partir de la base que proporcionan varios de los documentos estratégicos oficiales emitidos por los organismos de la Unión, quienes en su conjunto proporcionan una amplia panoplia de amenazas y desafíos, tal y como muestra el siguiente esquema:

Estrategia Europa de Seguridad (2003)	Informe sobre la implementación de la Estrategia Europea de Seguridad (2008)	Estrategia Global de la Unión Europa (2016)
- Proliferación de armas de destrucción masiva - Terrorismo - Crimen organizado - Conflictos regionales	- Proliferación de armas de destrucción masiva - Terrorismo - Crimen organizado - Ciberseguridad	- Proliferación de armas de destrucción masiva - Terrorismo - Crimen organizado - Ciberseguridad - Seguridad energética

[8] *Defending Europe: Analysing the Threats and strategic challenges facing the EU*. European Union Institute for Security Studies, seminar report. Febrero de 2020.

- Estados fallidos	- Seguridad energética - Cambio climático	- Conflictos armados - Cambio climático - Estados frágiles - Amenazas híbridas - Seguridad marítima - Migraciones masivas - Pandemias - Volatilidad económica - Demografía

Sin embargo, la rápida evolución del contexto estratégico requiere una puesta al día de la lista anterior, pero, fundamentalmente, una priorización de las amenazas y los desafíos, siendo este quizá el punto de mayor dificultad. Por lo tanto, uno de los riesgos que se corre es que se evite priorizar las amenazas, para evitar excitar la sensibilidad de los Estados miembro.

En cualquier caso, el análisis de la amenaza debería enumerar tanto las civiles, como las militares, así como el horizonte temporal estimado de pervivencia de estas (corto, medio y largo plazo). Pero aquí de nuevo nos encontramos con otro riesgo potencial: elaborar una lista demasiado exhaustiva para dar cabida a todas las sensibilidades sin excepción. Así, podremos acabar obteniendo un documento demasiado extenso que, por agradar a todos, no sirva para proporcionar una verdadera base sobre la que elaborar la brújula estratégica.

De esta manera, el proceso podría acabar por producir un análisis reducido al común denominador que solo tenga en cuenta aquellas amenazas en las que todos estén de acuerdo, para evitar temas controvertidos. Se obtendría así también un documento

políticamente correcto, aceptado por todos, pero de poco o ningún valor como base para el desarrollo posterior. Un ejemplo claro nos lo proporciona el caso particular de Rusia, que unos Estados consideran una amenaza existencial (las repúblicas bálticas, Islandia, Polonia…), mientras que, para otros, resulta un socio problemático (como para Alemania y Francia).

El hecho de que el análisis de la amenaza no se encuentre dentro de la brújula estratégica, que deba ser desarrollado por el HR ayudado por el SIAC y que por lo tanto no requiera negociarse con los Estados miembro, además de permanecer como

documento reservado, pudiera facilitar su confección. Por otro lado, también pudiera dificultar su aceptación por algunos Estados miembro, lo que lo condenaría al fracaso, ya que sería el equivalente a comenzar la casa por el tejado, dada la disparidad en las diferentes y divergentes sensibilidades, antes mencionadas. No se debe perder de vista que el documento debe servir para aumentar el consenso interno y no tanto como herramienta de comunicación, es decir, para impulsar un pensamiento estratégico común en el seno de la Unión.

La brújula estratégica propiamente dicha

Como hemos mencionado, la brújula estratégica debe impulsar y guiar la implementación del nivel de ambición definido en la *Estrategia Global de Seguridad*[9], que contempla tres prioridades: responder a conflictos y crisis exteriores, desarrollar capacidades de los socios y proteger la Unión y sus ciudadanos. La idea es que la citada brújula posibilite que los Estados miembro definan más específicamente cuales son los objetivos de la UE en los campos de seguridad y defensa. El documento debe acordarse en el Consejo que finaliza la presidencia francesa del mismo, a mediados de 2022. El HR será responsable de la redacción de este (ayudado por el EEAS) con la cooperación de la Comisión y la Agencia de Defensa Europea «cuando se estime apropiado».

Para ello, inicialmente se prevén cuatro áreas (denominados cestos): gestión de crisis, desarrollo de capacidades, resiliencia y partenariado. Cada uno de los citados cestos debe responder a una serie de preguntas:

Cestos	Preguntas relevantes
Gestión de crisis	¿Operaciones a qué escala y con qué concurrencia? ¿Qué prioridad funcional? (ej. seguridad marítima) ¿Qué prioridad regional? ¿Qué conexiones de la PCSD con otras políticas? ¿Futuro de los grupos de combate? ¿Estructuras de mando de la Unión? ¿Cómo impulsar el proceso de generación de fuerzas? ¿Prioridades en la implementación del *Paquete Civil*?

[9] Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf

Desarrollo de capacidades	¿Qué significa la autonomía estratégica en cuanto al desarrollo de capacidades? ¿Qué conexión entre capacidades y escenarios de crisis? ¿Cómo pueden la PESCO y el Fondo Europeo de Defensa contribuir a mejorar las carencias en capacidades? ¿Cómo enlazar el proceso de planeamiento de capacidad de la UE con la OTAN? ¿Cuáles son las prioridades para la movilidad militar? ¿Debe revisarse el Objetivo de Capacidades de 1999/2004?
Resiliencia	¿Cómo contribuye la UE a la defensa territorial? ¿Cómo articular la asistencia mutua (art. 42-7 TUE) y las cláusulas de solidaridad (art. 222 TFUE) a la luz del art. V de la OTAN? ¿Qué lecciones se han obtenido de la cooperación civil-militar durante la pandemia? ¿Cómo mejorar las herramientas de la UE para enfrentarse a las amenazas híbridas incluyendo la desinformación? ¿Cuál podría ser la división de tareas/sinergias entre la UE y la OTAN al responder a una amenaza híbrida o cíber? ¿Hasta dónde y cómo debe la UE actuar de manera conjunta en el espacio?
Partenariado	¿Cómo profundizar en la cooperación OTAN-UE a pesar de los obstáculos políticos? ¿Qué significa efectivamente un enfoque más estratégico respecto al partenariado con terceros países? ¿Debería haber un partenariado de seguridad y defensa con Reino Unido más profundo y sui géneris y qué entrañaría?

Si observamos las preguntas, podemos ver que engloban asuntos de profundo calado y que sin duda generarán controversia. Algunas requerirán un difícil equilibrio entre diferentes percepciones de las amenazas, otras intentarán dar respuesta a una posible división de responsabilidades entre la OTAN y la UE, el equilibrio entre los instrumentos civiles y militares. Esto puede suponer sumergirse en largas discusiones y debates que pudieran impedir llegar a definir opciones concretas, que debe ser el objetivo, ya que, a fin de cuentas, la brújula estratégica debe reducir su foco de atención a la seguridad y la defensa.

En cualquier caso, que la brújula estratégica acabe siendo otro documento más o no dependerá de lo que se haga a continuación, porque sin el necesario impulso político, perderá interés progresivamente y acabará arrumbado junto a otras iniciativas en

seguridad y defensa que resultaron papel mojado. El objetivo fundamental debe ser concretar el nivel político de ambición de la UE en las áreas de seguridad y defensa que debería incluir una definición clara del nivel de ambición militar. Al mismo tiempo, pero como objetivos secundarios, debería tratar sobre cómo solucionar las carencias estratégicas, acercar posturas en la interpretación de las amenazas y su prioridad, impulsar la coherencia entre los organismos supranacionales e intergubernamentales de la Unión y, finalmente, contribuir a forjar una cultura estratégica común.

Es evidente que la Unión se encuentra en un momento crítico, que podría ser existencial y la apuesta por la brújula estratégica, aunque consiga llegar a buen puerto, pudiera acabar siendo una huida hacia adelante del entorno administrativo bruselense. Como otras iniciativas que, vendidas a bombo y platillo para dar la sensación de que la maquinaria europea sigue en movimiento, acaban embarrancando precisamente por la falta voluntad política de los Estados. Y estos son reacios a impulsarlas porque no se alinean con sus intereses, producto de los diferentes ecosistemas de seguridad que habitan los 27 socios, lo que los lleva a interpretar de manera diferente la panoplia de amenazas y riesgos a los que consideran que se enfrentan.

Conclusiones

El creciente deterioro del arco de inestabilidad que rodea Europa está favoreciendo el aumento de la conciencia europea sobre su seguridad e impulsando el debate sobre cuestiones que hasta hace pocos años permanecían fuera del centro de atención de la UE. El escenario para Europa es especialmente preocupante, ya que la nueva Administración estadounidense ha mostrado su deseo de no comprometerse en aquellos escenarios en los que no estén en juego sus intereses fundamentales. Ello debería obligar a la UE a dotarse de herramientas para hacer frente en solitario a aquellas amenazas que no comparte con el Hegemón norteamericano, evitando ser arrastrada a aquellos escenarios donde los intereses fundamentales europeos no estén amenazados.

Para poder dotarse de esa capacidad de maniobra geopolítica, la UE precisa de mucha mayor autonomía estratégica de la que goza actualmente. Evidentemente, ello conllevaría asumir que la UE sea un actor principal en el escenario mundial, capaz de defender sus intereses dentro y fuera de su territorio: una visión común sobre su futuro

y sobre las amenazas a las que se enfrenta y a las que podría enfrentarse a corto, medio y largo plazo.

Desgraciadamente, al menos a corto y medio plazo, la defensa europea no puede garantizar la protección del continente de una amenaza de alta intensidad proveniente de una gran potencia, mucho menos en el ámbito nuclear. De modo que su seguridad estará entrelazada ineludiblemente a la que esté dispuesto a proporcionar EE. UU. El debate sobre la autonomía estratégica se encuentra inmerso en una falsa dicotomía de suma cero: «más Europa significa menos EE. UU.».

Para crear una visión compartida que permita forjar una cultura estratégica común y aclare qué tipo de actor debe ser la Unión en el escenario mundial, se está confeccionando la mencionada brújula estratégica, que se espera consiga acercar los puntos de vista de los Estados miembro. Pero que acabe teniendo un papel más o no dependerá del necesario impulso político que siga a continuación.

Ello requerirá que incluso los que depositan toda su confianza en Washington tomen conciencia de la inescapable responsabilidad de poder actuar autónomamente en amplias zonas, algunas relativamente alejadas del continente.

Así, la autonomía estratégica de la UE no consistiría en actuar al margen de EE. UU., sino en ser capaces de actuar dónde y cuándo los intereses europeos estén en juego y Washington no desee intervenir.

Aun llegando a buen puerto, la iniciativa se arriesga a convertirse en una momia más de las que habitan los armarios del entramado administrativo bruselense, lo que abundaría en el desapego creciente que los europeos empiezan a sentir con respecto a su Política Común de Seguridad y Defensa[10].

*José Luis Pontijas Calderón**
Coronel de Artillería DEM
Doctor en Economía Aplicada (UAH)
Analista de Seguridad Euroatlántica (IEEE)

[10] Euro-Skepticism and the future of Common Security and Defence Policy. *Georgetown Journal of International Affaires*. [Consulta: 28 de octubre de 2021]. Disponible en: https://www.georgetownjournalofinternationalaffairs.org/online-edition/euro-skepticism-and-the-future-of-the-common-security-and-defense-policy-dieter-dettke

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

46/2021 noviembre de 2021

Felipe Sánchez Tapia

La industria turca de defensa. Activo estratégico de primer orden (reedición)

La industria turca de defensa. Activo estratégico de primer orden (reedición)

Resumen:

Como ha quedado patente con ocasión del reciente conflicto en Nagorno-Karabaj, la industria turca de defensa ha demostrado su valor como activo estratégico que proporciona a Turquía una autonomía que le permite, por un lado, reducir su dependencia del exterior y, por otro, influir en su entorno para reforzar su cada vez más asertiva política exterior. Aunque en particular han sido los drones los sistemas de armas que han sobresalido durante este conflicto, la industria de defensa ha evolucionado durante las últimas décadas para cubrir hoy en día la mayor parte de las necesidades de la defensa nacional. A pesar del espectacular desarrollo, esta industria continúa siendo dependiente tecnológicamente del exterior en ciertas capacidades críticas. La manera en que Turquía trate de solventar estas carencias se dejará notar en su inestable equilibrio estratégico entre Rusia, por un lado, y EE. UU. y países occidentales, por otro.

Palabras clave:

Turquía, industria de defensa, drones, estrategia.

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 Turkish defence industry. First-class strategic asset.

Abstract:

As the recent Nagorno-Karabakh conflict has shown, the Turkish defence industry has proved its value as a strategic asset that provides Turkey with an autonomy that allows it, on the one hand, to reduce its dependence on the outside world and, on the other, to influence its environment in order to strengthen its increasingly assertive foreign policy. Although drones in particular have been the weapon systems that have excelled during this conflict, the defence industry has evolved over the past decades to cover most of today's national defence needs. Despite spectacular development, the industry remains technologically dependent on foreign technology in certain critical capacities. How Turkey deals with these shortcomings will have an impact on its unstable strategic balance between Russia on the one hand, and the US and Western countries on the other.

Keywords:

Turkey, defence industry, drones, strategy.

Introducción

Transcurridos algo más de dos meses desde que se alcanzara el acuerdo de alto el fuego que concluyó las hostilidades entre Armenia y Azerbaiyán en Nagorno-Karabaj, muchos son los analistas que han focalizado su atención en el decisivo papel que el empleo de medios aéreos no tripulados (UAV, por sus siglas en inglés) por las Fuerzas Armadas azeríes ha tenido en el desarrollo del conflicto. Uno de estos análisis, que ha tenido cierta repercusión entre expertos, concluye que «Europa debería considerar cuidadosamente las lecciones militares de este conflicto y no descartarlo como una guerra menor entre países pobres… La mayoría de los ejércitos de la Unión Europea, especialmente los de los Estados miembros pequeños y medianos, rendirían de forma igualmente miserable que el Ejército armenio en una guerra cinética moderna. Eso debería hacerles pensar; y preocuparse»[1].

Es cierto que los UAV llevan empleándose desde hace décadas en los campos de batalla por todo el mundo en misiones de inteligencia, reconocimiento, vigilancia y adquisición de objetivos (ISTAR, por sus siglas en inglés). Pero más recientemente, ciertas compañías han comenzado el desarrollo de aeronaves no tripuladas con capacidad de ataque, o drones armados, conocidos genéricamente como UCAV[2], elevando estos sistemas a una nueva categoría.

El efecto combinado de UAV y UCAV en el conflicto ha resultado tan poderosamente llamativo que, en ciertos círculos, se ha anticipado que asistimos a uno de esos momentos en la historia en que la irrupción en el campo de batalla de un nuevo material altera sustancialmente el arte de la guerra, como anteriormente ocurrió con los carros de combate, la aviación militar o la puesta en acción de la caballería montada allá por el siglo IX antes de Cristo. Quizás sea prematuro y tal vez exagerado extraer conclusiones en ese sentido. Consideremos que un análisis cuantitativo y cualitativo de las capacidades militares de uno y otro contendiente apuntan a una manifiesta superioridad militar de Azerbaiyán, lo que hace difícil imaginar, aún sin el concurso de los drones, un resultado distinto al que hemos presenciado[3]. Pero, qué duda cabe que los UAV y UACV

[1] Gressel, G. (24 de noviembre de 2020). Military lessons from Nagorno-Karabakh: Reason for Europe to worry. *European Council on Foreign Relations*. [Consulta: diciembre de 2020]. Disponible en: https://ecfr.eu/article/military-lessons-from-nagorno-karabakh-reason-for-europe-to-worry/.
[2] Unmanned Combat Aerial Vehicle.
[3] Los inventarios disponibles en fuentes especializadas como el Balance Militar 2020, del International Institute for Strategic Studies (IISS, www.iiss.org), o la web Global Fire Power (www.globalfirepower.com/) muestran una sustancial superioridad militar de Azerbaiyán.

son una de esas capacidades críticas que, por sus efectos físicos y psicológicos, han tenido un peso considerable en el resultado del enfrentamiento. Y el papel de Turquía en esta área ha sido decisivo.

Valorar esta cuestión es, precisamente, el objetivo de este trabajo. En él, tras analizar la contribución de los UAV/UACV al conflicto de Nagorno-Karabaj, nos adentraremos en el desarrollo autóctono de estas capacidades por Turquía y en el valor estratégico que tiene su industria de defensa como recurso de poder nacional.

Nagorno-Karabaj

Tratar de cuantificar el efecto real que los drones han tenido en la campaña y determinar el número de objetivos armenios destruidos por intervención directa de estos sistemas es, en el momento actual, tarea poco menos que imposible. Los datos oficiales proporcionados por unos y otros escasean y, cuando existen, parecen estar notablemente exagerados. Algunas fuentes se aventuran a proporcionar cifras y aseguran que tan solo mediante el empleo del UCAV turco Bayraktar TB2, Azerbaiyán habría destruido un total de 660 objetivos militares armenios (138 carros de combate, 49 vehículos acorazados, 31 sistemas de defensa aérea, 16 radares, 257 piezas de artillería, 10 centros de comunicaciones y 386 vehículos diversos) con un valor económico de casi 2.000 millones de dólares[4]. Sea como fuere, es indudable que el uso de drones ha sido decisivo y, también en este campo, la superioridad de Azerbaiyán es significativa (tabla 1).

[4] Bayraktar TB2 Armed UAVs have caused great losses to the Armenian Armed Forces. *The Cyber Shafarat – Treadstone 71*. 11 de noviembre de 2020. [Consulta: diciembre de 2020]. Disponible en: https://cybershafarat.com/2020/11/08/bayraktar-tb2-armed-uavs-have-caused-great-losses-to-the-armenian-armed-forces/

	ARMENIA			AZERBAIYÁN		
CLASE (OTAN)	TIPO	ORIGEN	CANTIDAD	TIPO	ORIGEN	CANTIDAD
I (< 150 Kg)	Baze	Armenia	No Disponible	SkyStriker (1)	Israel	100
	Ptero-5E	Rusia	No Disponible	Orbiter-1K (1)	Israel	80
	Krunk	Armenia	15	Orbiter-3 (1)	Israel	10
	Orlan 10 (2)	Rusia	No Disponible	Harop (1)	Israel	50
II (150-600 Kg)				Bayraktar TB2 (3)	Turquía	No Disponible
				Aerostar	Israel	14
				Hermes 450	Israel	10
III (> 600 Kg)				Heron TP	Israel	2
				Hermes 900	Israel	2

(1) Dron suicida (*Loitering munition*).
(2) No hay registros de haber sido adquiridos por Armenia, pero hay informes sobre su uso durante el conflicto.
(3) No se ha confirmado su adquisición por Azerbaiyán, pero su empleo en el conflicto está confirmado.

Tabla **1**. Inventarios comparativos de UAV correspondientes al año 2019. Fuente: The Drone Databook[5]; CSIS[6], Balance Militar 2020

En particular, son dos los modelos de UCAV que han generado titulares en la prensa internacional: el dron suicida (*loitering ammunition*) Harop, desarrollado por la industria israelí para llevar a cabo ataques de supresión de defensas antiaéreas enemigas (SEAD, por sus siglas en inglés) y el turco Bayraktar TB2, dron táctico operativo en las Fuerzas Armadas turcas desde 2014 y que cuenta con versiones tanto ISTAR como armada[7]. Del primero de ellos, se estima que Azerbaiyán disponía de unas 50 unidades antes de iniciarse las hostilidades y sobre la efectividad de su empleo en el conflicto se ha

[5] The Drone Databook. *Center for Study of the Drone at Bard College*. 2019. P. 12. [Consulta: diciembre de 2020]. Disponible en https://dronecenter.bard.edu/files/2019/10/CSD-Drone-Databook-Web.pdf
[6] The Air and Missile War in Nagorno-Karabakh: Lessons for the Future of Strike and Defense. *CSIS*. 8 de diciembre de 2020. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/air-and-missile-war-nagorno-karabakh-lessons-future-strike-and-defense
[7] BAYKAR. Información sobre BAYRAKTAR TB2. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.baykarsavunma.com/upload/ingilizce/Baykar_catalog_eng.pdf

informado ampliamente tanto desde fuentes gubernamentales como por medio de la prensa[8].

Algo más difuso parece el segundo de ellos, pues no se dispone de información oficial sobre su posesión por las Fuerzas Armadas azeríes. Es sabido que, durante el pasado año, se llevaron a cabo negociaciones para la adquisición por Azerbaiyán de un número indeterminado de ellos, pero se ignora su resultado[9]. De lo que nadie duda, sin embargo, es de su empleo en el conflicto. Además, se han publicado fotografías de este aparato en la parada de la victoria en Bakú el pasado 10 de diciembre con los colores de Azerbaiyán, lo que acreditaría su propiedad (figura 1).



Figura 1. Bayraktar TB2 durante el desfile de la victoria en Bakú, 10 de diciembre de 2020. Fotografía publicada por *Daily Sabah*, créditos de la oficina de prensa de la presidencia de la República de Turquía

Mucho se ha especulado sobre si los UCAV que intervinieron en las operaciones eran propiamente azeríes o turcos y por quién fueron operados. Es cierto que Azerbaiyán ya

[8] Azerbaijan's Harop destroying the Armenian soldiers' underground shelter – NO COMMENT – VIDEO. *Azerbaiycan24*. 29 de septiembre de 2020. [Consulta: diciembre de 2020]. Disponible en: https://www.azerbaycan24.com/en/azerbaijan-s-harop-destroying-the-armenian-soldiers-underground-shelter-no-comment-video/

[9] Azerbaijan to buy armed drones from Turkey. *Defence News*. [Consulta: diciembre de 2020]. Disponible en: https://www.defensenews.com/unmanned/2020/06/25/azerbaijan-to-buy-armed-drones-from-turkey/

había adquirido cierta experiencia en el empleo táctico de estos medios con anterioridad al conflicto, siendo uno de los 10 países en el mundo de los que se tiene constancia que han llevado a cabo ataques con drones armados[10]. Pero los plazos entre la supuesta adquisición en junio o julio de 2020, como se recoge en medios diversos, y el inicio del conflicto son demasiado cortos como para que el sistema haya podido ser entregado, puesto en servicio y el personal militar azerí instruido para su empleo efectivo. Y ello ha llevado a ciertos analistas a concluir que, posiblemente, estos sistemas de armas hayan sido operados por el propio ejército turco[11].

El tiempo acabará confirmando o refutando esta hipótesis, pero lo relevante aquí es que una nación como Turquía ha conseguido, en gran parte mediante la utilización de estos medios, influir de manera decisiva en la evolución del conflicto. Un notable éxito que la consolida como verdadera potencia tanto en la fabricación como en el empleo de estos sistemas de armas. Cómo ha sido posible esta evolución es la cuestión que tratamos a continuación.

Turquía, una potencia en drones

La progresión de Turquía en el campo de los drones se ha apoyado en dos pilares fundamentales: el desarrollo de sistemas con tecnología propia, en la medida en que esto ha sido posible, y en la experiencia adquirida en su empleo táctico en las distintas zonas de conflicto en las que las Fuerzas Armadas turcas se han visto envueltas en estos últimos años.

Desarrollo tecnológico

La entrada de Turquía en el universo de los drones se produce a mediados de la década de los 90 mediante la adquisición de los sistemas de reconocimiento táctico GNAT 750 y I GNSAT, de la firma norteamericana General Atomics, empleados por el ejército de tierra entre 1995 y 2005[12].

[10] The Drone Databook. *Op. cit.*, p. 13.
[11] Mirovalev, M. Azerbaijan Celebrates a Victory Made Possible by Turkey. *WhoWhatWhy.org*. 11 de enero de 2021. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://whowhatwhy.org/2021/01/11/azerbaijan-celebrates-a-victory-made-possible-by-turkey/
[12] Düz, S. (Julio de 2020). The Ascent of Turkey as a Drone Power. *SETA – Analysis*.

Las necesidades operativas de las Fuerzas Armadas turcas en su particular lucha contra el PKK acabaron por mostrar las limitaciones de estos *rudimentarios* sistemas, por lo que, a mediados de la década de los 2000, Ankara recurrió a la industria israelí, con amplia y solvente experiencia en el uso de estas tecnologías. La entonces Subsecretaría de Industrias de Defensa (SSM, por sus siglas en turco) firmó contratos para la adquisición de 10 drones Heron, fabricados por el consorcio UAV Partnership (IUP), una *joint venture* a partes iguales entre Israel Aircraft Industries (IAI) y Elbit Systems[13]. Contratos posteriores formalizados entre 2007 y 2010 añadieron otros sistemas israelíes a los inventarios de las Fuerzas Armadas turcas[14].

Pero la lógica geopolítica acabó imponiéndose. Las dificultades que jalonaron la ejecución de estos contratos[15] y, sobre todo, el deterioro de las relaciones diplomáticas entre ambos países a causa del incidente de la flotilla de Gaza en mayo de 2010[16] imposibilitaron la cooperación en esta materia.

El mercado norteamericano, en parte debido a estas mismas cuestiones, tampoco resultó viable y las negociaciones para la adquisición del sistema PREDATOR (General Atomics) no llegaron a buen término[17]. Ni EE. UU. ni Israel estaban dispuestos a compartir tecnología, por lo que el Gobierno turco, considerando inadecuado el clásico sistema de adquisición de productos existentes en el mercado (*off the shelf*), decidió proceder por su cuenta.

Afortunadamente, la industria turca ya había comenzado a trabajar en estos sistemas. Desde 2004 la compañía estatal Turkish Aerospace Industries (TAI) trabajaba en el

[13] Israel Aircraft Industries (IAI) to Supply Jointly With Elbit Systems UAV Systems to The Turkish MOD; Contract Valued at $150 million. *Business Wire*. 1 de septiembre de 2005. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.businesswire.com/news/home/20050901005383/en/Israel-Aircraft-Industries-IAI-to-Supply-Jointly-With-Elbit-Systems-UAV-Systems-to-The-Turkish-MOD-Contract-Valued-at-150-million

[14] Un Searcher (Israeli Aircraft Industries) y 3 Aerostar (Aeronautics Defense Systems Ltd.), ya fuera de servicio. Además, se incorporó a sus inventarios en régimen de alquiler un UAV Dominator (Israeli Aeronautics Defense Systems Ltd.).

[15] Turkey's Military Procurement Dilemma with Israel. *Eurasia Daily Monitor*. 22 de mayo de 2009. [Consulta: diciembre de 2020]. Disponible en: https://jamestown.org/program/turkeys-military-procurement-dilemma-with-israel/

[16] El 31 de mayo de 2010 fuerzas israelíes abordaron buques de una flotilla fletada desde Turquía para suministrar ayuda humanitaria a la franja de Gaza, sometida al bloqueo israelí. En el asalto murieron nueve activistas de nacionalidad turca.

[17] Turkey Seeks to Purchase Armed Predator Drones From US. *Al Monitor*. 19 de mayo de 2012. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.al-monitor.com/pulse/security/01/05/turkey-wants-armed-predators.html

desarrollo de un UAV de media altitud y gran autonomía (MALE, por sus siglas en inglés), el ANKA, cuyos comienzos resultaron, no obstante, un tanto accidentados[18].

El sector privado tampoco se había quedado atrás y la compañía Bayrak Makina[19], dedicada a la fabricación de componentes para automóviles y que a principios de los 2000 había comenzado a mostrar interés en la fabricación de UAV, ganó en 2006 un primer concurso para la fabricación de 19 drones del modelo Bayraktar Mini para las Fuerzas Armadas turcas[20].

Estos desarrollos previos, aunque modestos, situaron a la industria turca en condiciones de aprovechar óptimamente el impulso que se imprimió desde el Gobierno y, hoy en día, según el catálogo de la Presidencia de Industrias de Defensa (SSB, por sus siglas en turco)[21], Turquía fabrica un total de 24 plataformas aéreas no tripuladas de distintas capacidades[22].

Entre las del sector público destacan las plataformas multipropósito (UAV y UCAV) fabricados por TAI, el ANKA (carga útil de 250 kg, autonomía de 24 horas, altitud máxima 30.000 pies) [23] en diferentes versiones, que incluye una con control por satélite (ANKA-S) que incrementa su alcance a 1.000 km, y el AKSUNGUR (carga útil 750 kg, autonomía de 12 horas, altitud máxima 40.000 pies)[24]. Ambas pueden portar munición inteligente fabricada por ROKETSAN, compañía también de propiedad estatal. El AKSUNGUR, en las fases finales de su desarrollo, será entregado a las Fuerzas Armadas turcas a lo largo de 2021.

[18] El primer prototipo se estrelló durante su primer vuelo en diciembre de 2010.
[19] El hijo del propietario y verdadero impulsor del desarrollo de UAV de esta compañía es Selçuk Bayraktar, casado desde mayo de 2016 con Sümmeye Erdoğan, la hija menor del presidente Erdoğan.
[20] Farooq, U. The Second Drone Age. *The Intercept.* 14 de mayo de 2019. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://theintercept.com/2019/05/14/turkey-second-drone-age/
[21] La Subsecretaría de Industrias de Defensa (SSM), originalmente en la orgánica del Ministerio de Defensa, fue transferida en diciembre de 2017 a la Presidencia de la República, cambiando su denominación a Presidencia de Industrias de Defensa (SSB).
[22] *Turkish Defence Industry Catalogue*. Pp. 141– 51. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.ssb.gov.tr/urunkatalog/en/142/
[23] TAI, ANKA, [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.tusas.com/en/product/anka-multi-role-isr-system
[24] TAI, Aksungur. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.tusas.com/en/product/aksungur-unmanned-aerial-vehicle.



Figura **2**. UCAV AKSUNGUR (TAI) en exposición en la feria de armamento IDEF 2019 (Estambul). Fotografía de Paolo Valpolini, European Defence Review

Por el sector privado destaca la ya mencionada Bayrak Makina, fabricante del Bayraktar TB2 (carga útil 150 kg, autonomía de 27 horas, altitud máxima 24.000 pies)[25] y que está ultimando[26] el desarrollo del Akinci (carga útil 1.350 kg, autonomía de 24 horas y altitud máxima de 40.000 pies)[27]. Al igual que los modelos de TAI, estas plataformas son armadas con misiles fabricados por la estatal Roketsan.

Continuando en el sector privado, cabe mencionar a la compañía Vestel, que fabrica el Karayev, un UAV algo modesto (carga útil 70 kg, autonomía de 20 horas y altitud máxima de 22.500 pies)[28].

[25] Baykar Savunma, Bayraktar TB2. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://baykardefence.com/uav-15.html
[26] Turkish Akinci Combat Drone's 2nd Prototype Completes Maiden Flight. *DefenseWorld.net*. 17 de agosto de 2020. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.defenseworld.net/news/27651/Turkish_Akinci_Combat_Drone___s_2nd_Prototype_Completes_Maiden_Flight
[27] Baykar Savunma, Akinci. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://baykardefence.com/uav-14.html
[28] Vestel Savunma, Karayel. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://vestelsavunma.com/uploads/docs/1608022372_karayeltacticaluaveng-tr.pdf



Figura 3. Akinci UCAV (Bayrak Makina). Fotografía de la agencia Anadolu

Empleo táctico

Como ya se ha mencionado, el segundo pilar sobre el que se asienta la prominente posición que ha adquirido Turquía en materia de drones es la experiencia acumulada tras años de empleo táctico de estos materiales en los conflictos en los que se ha visto envuelta. Aunque fueron empeñados en operaciones anteriores, ha sido recientemente, en las operaciones en Idlib a primeros de 2020 (Operación «Escudo de Primavera»), cuando por primera vez Turquía ha hecho un uso masivo de estos medios frente a un adversario exterior, en este caso respaldado, además, por una potencia militar de primer orden, como es Rusia. En esta campaña fueron probados de manera intensiva sistemas autóctonos, como los mencionados Anka-S y Bayraktar TB2, con resultados dignos de mención. Con el concurso de estos drones, en tan solo una noche las fuerzas turcas destruyeron cerca de 200 objetivos militares sirios, incluyendo 5 helicópteros, 23 carros de combate, 23 piezas de artillería y al menos 8 lanzadores del sistema antiaéreo de

fabricación rusa Pantsir-1S, causando 309 bajas entre las filas enemigas[29]. Un rendimiento destacable que ha sido posible gracias a un dominio del espectro electromagnético del campo de batalla obtenido mediante el empleo de sistemas de guerra electrónica (EW, por sus siglas en inglés) operados desde territorio turco, en concreto, desde los centros de operaciones del Cuartel General del 2.º Ejército, en Malatya, provincia de Anatolia central, y del Estado Mayor de la Defensa, en Ankara.

También se han empleado estos sistemas en Libia, aunque a menor escala. Y es preciso resaltar que, en cualquier caso, no con peores resultados. Un despliegue ciertamente limitado de estos medios, sin implicación de fuerzas terrestres, ha sido suficiente no solo para contener la ofensiva de Haftar sobre Trípoli, sino para permitir al Gobierno de Unidad Nacional (GNA, por sus siglas en inglés) la recuperación de considerables extensiones de territorio libio y alterar sustancialmente el equilibrio de poder en el país.

Nada de esto hubiera sido posible en un contexto diferente al que, desde hace décadas, ha fomentado el desarrollo de la industria turca de defensa, en general, aspecto que abordamos a continuación.

Desarrollo de la industria turca de defensa

Por razones de orden geopolítico, el desarrollo de una industria de defensa autóctona es, desde los años 70 del pasado siglo, un objetivo estratégico prioritario de todos los Gobiernos que, con independencia de su inclinación ideológica, se han sucedido en el ejercicio del poder. Y es que el embargo de armas impuesto por el Congreso norteamericano en 1974 en represalia por la intervención militar de Turquía en la crisis de Chipre[30] evidenció la conveniencia de disponer de una industria de defensa capaz de garantizar la autonomía estratégica del país. En aquellos momentos se sentaron los cimientos de la industria actual, estableciéndose las denominadas Fundaciones de Fuerzas Terrestres, Fuerzas Aéreas y Fuerzas Navales como organismos capaces de obtener financiación para el desarrollo de una industria de defensa, tanto pública como

[29] Nikolov, B. (28 de febrero de 2020). Declaraciones del ministro de Defensa, Hulusi Akar, citadas en «Turkey has destroyed missile systems, dozens of tanks and five helicopters in Idlib». *Bulgarianmilitary.com*. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://bulgarianmilitary.com/2020/02/28/turkey-has-destroyed-missile-systems-dozens-of-tanks-and-five-helicopters-in-idlib/

[30] Brumage, J. (2015). The Turkish Arms Embargo, Part I. *Byrd Center*. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.byrdcenter.org/byrd-center-blog/the-turkish-arms-embargo-part-i

privada, al margen de los presupuestos anuales de la Fuerzas Armadas. Posteriormente unificadas en una única Fundación para las Fuerzas Armadas[31], es a través de esta organización que el Estado gestiona las grandes compañías estatales que hoy en día constituyen la columna vertebral de esta industria: Aselsan[32], Tai O Tusaş[33], Roketsan[34], Havelsan[35], Isbir[36] y Aspilsan[37]. A estas empresas de propiedad estatal debe añadirse una larga lista de compañías privadas (BMC Otomotiv, STM, FNSS, etc.)[38].

De acuerdo con esta filosofía, el desarrollo de la industria nacional de defensa en los últimos años ha sido espectacular y, en 2020, siete empresas turcas (Aselsan, Tai, Bmc Otomotiv, Roketsan, Stm, Fnss y Havelsan) han conseguido situarse en el ranking de *Defense News* entre las 100 mayores del mundo, dato llamativo si se compara con países como Reino Unido (10 compañías), Francia (4 compañías), Alemania (3 compañías) o España (1 compañía)[39].

En estas condiciones, el 70 % de las necesidades de las Fuerzas Armadas turcas en 2019 en materia de armamento fueron cubiertas mediante producción local, porcentaje que pretende incrementarse, según la estrategia industrial para el periodo 2019-2023, hasta el 75 % en 2023[40].

Los principales proyectos en curso o recientemente completados pueden resumirse en la siguiente tabla (no exhaustiva)[41]:

[31] Ley 3388, de 17 de junio de 1987.
[32] Electrónica, sistemas de comunicación, electroóptica, sistemas de armas integrados, etc. *Aselsan web*. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.aselsan.com.tr/en
[33] Aviación, satélites, aeroespacial. Tai/Tusaş web. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.tusas.com/en/
[34] Cohetes y Misiles. *Roketsan web.* [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.roketsan.com.tr/en/
[35] Sistemas de mando y control, simulación, sistema de seguridad y ciberseguridad, sistemas de información y comunicación, etc. *Havelsan web.* [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.havelsan.com.tr/en
[36] Sistemas de generación de energía. *Isbir web.* [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: http://www.isbirelektrik.com.tr/en/
[37] Baterías para vehículos y todos los medios de todas las Fuerzas Armadas. *Aspilsan web*. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.aspilsan.com/default.asp?dil=ENG
[38] En el catálogo de la Presidencia de Industrias de Defensa (SSB) puede encontrarse una relación detallada de compañías dedicadas a la defensa y su área de producción: *Turkish Defence Industry Catalogue.* [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.ssb.gov.tr/urunkatalog/en/12/
[39] Top 100 for 2020. *DefenseNews*. [Consulta: diciembre de 2020]. Disponible en: https://people.defensenews.com/top-100/
[40] 11th Development Plan 2019-2023, aprobado por la Asamblea Nacional el 18 de julio de 2019. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/06/Eleventh_Development_Plan-2019-2023.pdf
[41] Catálogo de SSB. *Op. cit.*

MEDIOS TERRESTRES	PLATAFORMAS NAVALES
• Carro de Combate ALTAY • Vehículos acorazados de ruedas y cadenas (TULPAR, Serie ACV, KAPLAN, ARMA 8x8, ARMA 67x6, PARS 8x8, PARS 6x6) • Camiones pesados 8x8 • Maquinas de Ingenieros • Fusil de asalto MPT-76 • Armamento y Material diverso	• Patrullero rápido clase TUZLA • Corbeta+ (MILGEM) • LHD (basado en el español Juan Carlos I) • Buque Anfibio rápido (LCT) • Buque Anfibio (LST) • Modernización de fragatas y submarinos
MEDIOS AÉREOS	**COHETES Y MISILES**
• Avión de entrenamiento HURKÜS • Desarrollo del avión de combate de 5ª generación TF-X • Helicóptero de Ataque ATAK • UAVs y UCAVs (ANKA, AKINCI, BAYRAKTAR TB2, AKSUNGUR) • Satélites GÖKTÜRK 1/3/6	• Bomba Antibunker para aviación (2.000 lb) • Lanzacohetes múltiple T-300 MBRL • Cohetes diversos para Artillería • Bombas y misiles guiados por GPS y por LASER para aviación. • Micro munición guiada inteligente para UCAV,s (15 lb)

Tabla 2. Principales proyectos en curso o recientemente completados. Fuente: Presidencia de Industrias de Defensa (SSB)



Figura 4. Vehículo de combate de infantería (VCI) TULPAR, de la empresa Otokar, en la parada del Día de la Victoria en agosto de 2015. Fotografía del autor.



Figura 5. Vehículos acorazados de ruedas 8x8, de la empresa FNSS, en la parada del Día de la Victoria en agosto de 2015. Fotografía del autor.

No obstante, en muchos casos no se trata de proyectos realizados por Turquía partiendo de cero, sino que parten de modelos iniciales ya existentes en el extranjero. En estos casos, el procedimiento suele ser siempre el mismo: identificada la necesidad se busca en el mercado el producto existente y se establecen acuerdos de cooperación para su producción en Turquía. Empresas turcas resultan siempre contratistas principales del proyecto, que, a su vez, subcontratan a las empresas extranjeras con las que deben cooperar. En caso de existir derechos de propiedad intelectual, la empresa extranjera subcontratada debe transferirlos (en su totalidad o en parte) al contratista, ya sea el contratista principal turco o el propio Estado turco. Buen ejemplo de ello es la cooperación entre el astillero turco Sedef y la española Navantia para el desarrollo de un LHD[42], el Anadolu, siguiendo el modelo del Juan Carlos I (figura 7). La SSB[43] adjudicó el contrato a Sedef, y este, a su vez, subcontrató a Navantia (para la cooperación en el diseño, fundamentalmente)[44].

[42] Landing Helicopter Dock.
[43] En aquellos momentos la SSB estaba aún integrada en las estructuras del Ministerio de Defensa como Subsecretaria de Estado (SSM).
[44] Navantia firma en Turquía el contrato para la construcción de un buque de desembarco anfibio. *Infodefensa.com*. 5 de mayo de 2015. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: http://www.infodefensa.com/es/2015/05/07/noticia-navantia-firma-turquia-contrato-construccion-buque-desembarco-anfibio.html



Figura 6. Construcción del Anadolu en los astilleros de Sedef. 9 de enero de 2020. Fotografía TCG Anadolu (L-400).jpg de 2020Istanbul, Wikimedia Commons

A pesar de ello, en ciertos proyectos persisten componentes cuya propiedad permanece en la industria de origen. Tal es el caso del grupo moto-propulsor del carro de combate Altay, orgullo de la industria turca. Previsto en el proyecto inicial incorporar el de la alemana MTU, la reserva de derechos y la imposición de limitaciones a futuras exportaciones del material ha obligado a desistir de la cooperación con esta empresa y buscar alternativas. Cuestión nada fácil y, aunque la industria nacional debería ser privilegiada, los tiempos de desarrollo de un componente tan complejo son inasumibles, razón por la que Turquía se ha visto obligada a recurrir a la industria coreana (Hunday Rotem, Doosan y S&T Dynamics), con quien, en cualquier caso, inició hace años el proyecto[45]. En definitiva, el Altay no es sino un desarrollo turco del carro de combate surcoreano K2 «Black Panther» (figura 7).

[45] Turkey in talks with South Korea to salvage Altay tank program. *Defense News*. 19 de noviembre de 2020. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.defensenews.com/industry/2020/11/19/turkey-in-talks-with-south-korea-to-salvage-altay-tank-program/



Figura 7. Carro de combate Altay en la parada del Día de la Victoria en agosto de 2015. Fotografía del autor

Consideraciones económicas

Como se puede imaginar, un conglomerado industrial de estas dimensiones mueve enormes cantidades de dinero. Según el presidente de SSB, Ismail Demir, la industria de defensa (pública y privada) ha pasado de desarrollar 66 proyectos por un volumen de 5.000 millones de dólares en 2012 hasta los más de 700 en 2020, por un valor de 60.000 millones de dólares, que se elevarían hasta los 75.000 si se tienen en cuenta todos los proyectos actualmente en fase de licitación, habiendo el Estado invertido en I+D en ese mismo año unos 1.500 millones de dólares[46].

Además de los propios beneficios empresariales, el Estado inyecta recursos económicos en el sistema mediante las adquisiciones del Ministerio de Defensa[47] y mediante el Fondo de Apoyo a la Industria de Defensa (SSDF), gestionado por la SSB y financiado al

[46] Demir, I. Transformation of the Turkish Defense Industry: The Story and Rationale of the Great Rise. *Insight Turkey 2020*. Vol. 22, n.º 3, pp. 17-40.
[47] El presupuesto de defensa en Turquía ha ascendido a un total de 18.000 M$ (precios constantes 2015) para el año 2020, del que un 36,9 % se dedica a adquisiciones. *NATO Press release*. Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2020). 21 de octubre de 2020. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf

margen del presupuesto ordinario que, en 2016, dispuso de unos 3.000 millones de dólares adicionales[48].

Gran parte de la actividad de la industria de defensa se orienta a la exportación, alcanzando los 3.000 millones de dólares en 2020[49]. Por diversas razones, los mercados europeo y norteamericano no son receptivos a los productos de origen turco, pero su calidad-precio los hace enormemente atractivos en zonas como Oriente Medio, Asia Central, Sudeste Asiático, África e, incluso, Iberoamérica[50]. Dado el entorno de inestabilidad en el que se sitúa Turquía, sus sistemas son habitualmente testados por sus propias Fuerzas Armadas en situaciones reales de combate, lo que actúa como una efectiva carta de presentación. Esta posición como exportador otorga a Turquía enorme influencia en estos mercados, convirtiéndose la industria en un activo estratégico de gran importancia.

Con algunos países, además de la exportación, Turquía ha establecido acuerdos formales de cooperación industrial, como es el caso de Ucrania y Azerbaiyán. Con el primero de ellos, la cooperación abarca las áreas de UAV/UCAV, sistemas antiaéreos y plataformas navales[51], mientras que, con el segundo, con una industria más modesta, la cooperación se limita a la modernización de ciertos sistemas[52]. El cuadro se completa con la participación de Georgia que, en 2019, suscribió un acuerdo de cooperación tripartito con Turquía y Azerbaiyán[53].

[48] Gurcan, M. Erdogan takes total control of Turkish defense industry. *Al Monitor*. 8 de enero de 2018. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/01/turkey-erdogan-assumes-turkish-defense-industry.html
[49] Varank, M. (22 de enero de 2021). Ministro de Industria y Tecnología, declaraciones publicadas en «Turkey's defense industry not far from becoming trendsetter». *Daily Sabah*. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.dailysabah.com/business/defense/turkeys-defense-industry-not-far-from-becoming-trendsetter
[50] Por ejemplo, en 2016 el Ejército chileno adquirió para sus helicópteros el sistema de alerta y dispensador de *chaff/flare* de Aselsan Hews (Helicopter Electronic Warning System). *Defensa.com*. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.defensa.com/chile/helicopteros-ejercito-chile-dispensador-chaff-flare
[51] Kasapoglu, C. (16 de noviembre de 2020). Turkey and Ukraine Boost Mutual Defense Ties. *The Jamestown Foundation*. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://jamestown.org/program/turkey-and-ukraine-boost-mutual-defense-ties/
[52] Turkey, Azerbaijan discuss defense industry cooperation. *Agencia Anadolu*. 17 de julio de 2020. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://www.aa.com.tr/en/turkey/turkey-azerbaijan-discuss-defense-industry-cooperation/1913897
[53] Turkey, Georgia and Azerbaijan to boost cooperation in military, defense. *NordicMonitor*. 17 de junio de 2019. [Consulta: enero de 2021]. Disponible en: https://nordicmonitor.com/2019/06/turkey-georgia-and-azerbaijan-to-boost-cooperation-in-military-defense/

En principio, todos se benefician de estos acuerdos, si bien en algún caso de manera asimétrica. Pero, ante todo, la cooperación industrial permite a estos países consolidar su alineamiento estratégico en áreas de especial sensibilidad en la periferia de Rusia, como son el mar Negro, incluyendo la península de Crimea, y el Cáucaso. Nada de esto resulta indiferente para Rusia, que tras su intervención como mediador en la resolución del conflicto en Nagorno-Karabaj ha conseguido, en gran medida, bloquear la penetración de Turquía en el Cáucaso. Pero el caso de Ucrania es para Rusia algo más preocupante. Turquía deberá desenvolverse con prudencia si quiere limitar la influencia rusa en Ucrania y el mar Negro sin caer en la provocación. La controvertida adquisición del sistema S-400, que tratamos en el siguiente apartado, responde, al menos en parte, a estas consideraciones.

Carencias y consecuencias estratégicas

Sin embargo, ciertas capacidades de gran complejidad tecnológica, esenciales para las Fuerzas Armadas turcas, continúan fuera del alcance de su industria. Por su impacto estratégico, es preciso mencionar dos carencias estrechamente relacionadas entre sí para las que Turquía busca opciones desde hace más de una década: un sistema de defensa antiaérea de medio y largo alcance y un nuevo avión de combate de 5.ª generación. Ambas cuestiones se han visto negativamente influidas por unas deterioradas relaciones entre EE. UU. y Turquía y las soluciones que Turquía ha buscado como alternativa están resultando enormemente problemáticas.

Para el primero de ellos, Turquía negoció inicialmente con EE. UU. la adquisición del sistema Patriot, aunque la negativa norteamericana a trasferir tecnología, como hemos visto condición *sine qua non* de la industria turca, impidió la formalización de un acuerdo. Tras explorar, sin éxito, varias opciones, ente las que cuentan el sistema SAMP/T, de la franco-italiana Eurosam y el chino CPMIEC, Turquía optó finalmente por el S-400 ruso[54]. Fue una decisión de marcado carácter político en la que el interés por sanar unas relaciones con Rusia, prácticamente rotas tras el derribo de un avión de combate ruso que invadió el espacio aéreo turco en noviembre de 2015, jugó un papel determinante.

[54] La entrega del sistema (2 baterías) se completó en septiembre de 2019 y debería haber entrado en servicio en mayo de 2020.

Pero la oposición estadounidense a esta adquisición ha sido enorme y, aunque Turquía ha pospuesto *sine die* su entrada en servicio, no ha podido evitar convertirse en el primer país aliado sujeto a sanciones[55]. Las sanciones han sido dirigidas a la SSB y a la persona de su presidente y, aunque sus efectos no tienen por qué dejarse notar a corto plazo[56], acabarán teniendo impacto considerable en la industria turca a medio o largo plazo, que, en gran parte, aún depende de la industria norteamericana. La llegada a la presidencia de Biden en EE. UU. no presagia una mejora en las relaciones entre ambos países y, aunque desde la SSB se han calificado estas sanciones como una oportunidad para avanzar en la búsqueda de soluciones tecnológicas nacionales, lo más probable es que acaben dificultando la consecución de los objetivos planteados en su plan estratégico 2019-2023 (tabla 3).

Objetivos de la Industria de Defensa 2023

	2018	2023
Facturación (turnover) de la Industria de Aeroespacial y Defensa (Millones de dólares USA)	6.700	26.900
Exportaciones de la Industria de Aeroespacial y Defensa (Millones de dólares USA)	2.000	10.200
Puestos de trabajo en la Industria de Aeroespacial y Defensa	44.700	79.300
Producción nacional para armamento y material de las FA,s	65 %	75 %

Tabla **3**. Objetivos fijados para la Industria Aeroespacial y de Defensa en el 11.º Plan de Desarrollo 2019 – 2023.

La segunda de las consecuencias del *affaire* S-400 es la expulsión de Turquía del programa conjunto del F-35, avión de combate de 5.ª generación de los que Turquía pretendía incorporar 100 aparatos para renovar su Fuerza Aérea. Este es un asunto de gran trascendencia estratégica, pues las tensiones en el área mediterránea no hacen sino aumentar y la incorporación de aparatos de 5.ª generación resulta imprescindible

[55] En aplicación de la Ley estadounidense para contrarrestar a adversarios a través de sanciones, CAATSA Section 231 «Imposition of Sanctions on Turkish Presidency of Defense Industries», *U. S. Department of State*. 14 de diciembre de 2020. [Consulta: enero de 2021). Disponible en: https://www.state.gov/caatsa-section-231-imposition-of-sanctions-on-turkish-presidency-of-defense-industries/

[56] Se prohíbe a empresas norteamericanas la exportación de material o componentes para nuevos proyectos, no viéndose afectados los proyectos en curso.

para mantener los equilibrios de poder con sus rivales en esta región, en particular, Israel, Egipto y Grecia.

Israel cuenta ya con dos escuadrones (33 unidades) de F-35I, versión israelí conocida como *Adir* (poderoso, en hebreo). Egipto ha añadido recientemente a su inventario 21 aparatos de fabricación francesa Rafalle, de 4,5 generación, y ha contratado la adquisición de otros 24 aviones de fabricación rusa Su-35s considerados también de 4,5 generación[57]. Grecia tampoco se queda atrás y, a pesar de su complicada situación económica, ha contratado recientemente con la francesa Dassault la adquisición de 18 aparatos Rafalle[58], mostrando, además, interés en adquirir entre 18 y 24 F-35[59].

Sin opciones sobre el F-35, Turquía ha impulsado el desarrollo autóctono de un avión de combate igualmente de 5.ª generación, el TF-X, cuyo primer prototipo pretendía hacer volar en 2023, centenario de la fundación de la República (figura 8). Es un proyecto muy ambicioso que resulta prácticamente imposible acometer en solitario, por lo que ha buscado la colaboración, no sin dificultades, de la industria aeronáutica británica, deseosa de encontrar socios comerciales para el periodo *posbrexit*[60].

Aún así, la industria turca continúa siendo tecnológicamente dependiente del exterior, lo que hace a este programa especialmente vulnerable a las sanciones norteamericanas. De momento, se ha anunciado un retraso en la fecha prevista para sus primeros vuelos a 2030[61] y no se puede descartar que el proyecto acabe naufragando. En este caso, Turquía se verá obligada a buscar alternativas, y la industria rusa aparece, una vez más como una posibilidad real.

[57] Su-35 Jet Purchase: Egypt Seeks Equipment Equal to Israel's. *DefenseWorld.Net*. 5 de agosto de 2020. [Consulta: enero de 2021). Disponible en: https://www.defenseworld.net/news/27592/Su_35_Jet_Purchase__Egypt_Seeks_Equipment_Equal_to_Israel_s
[58] Greece to sign €2.3bn deal for 18 Dassault-made Rafale fighter jets. *Airforce Technology*. 18 de diciembre de 2020. [Consulta: enero de 2021). Disponible en: https://www.airforce-technology.com/news/greece-deal-18-dassault-made-rafale-fighter-jets/
[59] Greece Requests to Buy Squadron of US' F-35 Stealth Jets. *The Greek Reporter*. 16 de noviembre de 2020. [Consulta: enero de 2021). Disponible en: https://greece.greekreporter.com/2020/11/16/greece-requests-to-buy-squadron-of-us-f-35-stealth-jets/
[60] En 2017 Rolls Royce y la turca Kale group firmaron un contrato de colaboración para el desarrollo de los motores y TAI y BAE Systems hicieron lo propio para el desarrollo de las fases iniciales del proyecto. El acuerdo entre Rolls Royce y Kale ha quedado en suspenso desde 2019.
[61] A Look at Current Status of Turkish MMU/TF-X Program. *Defense Turkey*. Vol. 14. 2020. [Consulta: enero de 2021). Disponible en: https://www.defenceturkey.com/en/content/a-look-at-current-status-of-turkish-mmu-tf-x-program-4129



Figura 8. Modelo del TF-X presentado en Eurosatory (París) en junio de 2019.
Fotografía de Agencia Anadolu

Conclusión

La intervención en los conflictos de Libia, Siria y, más recientemente, Nagorno-Karabaj han permitido a Turquía mostrar al mundo unas capacidades militares que atestiguan que el país dispone de una industria de defensa capaz y eficiente al servicio del Estado. Esta industria, que partiendo prácticamente de cero comenzó su andadura hace algo más de 40 años, ha adquirido con el tiempo una capacidad tecnológica y un saber hacer que le permite abordar proyectos que cubren un amplio espectro de las áreas de interés de la seguridad nacional. Hoy en día, prácticamente el 70 % de las necesidades de sus Fuerzas Armadas son satisfechas por su industria nacional, algo al alcance de muy pocos países.

Este espectacular desarrollo no es fruto de la casualidad. Más bien al contrario; es resultado de la minuciosa planificación y el decidido impulso prestado desde las más altas instancias del Estado con la finalidad de reducir la dependencia exterior en materia tan sensible. Desde que en 1974 EE. UU. impusiera un férreo embargo de armas a Turquía en represalia por su intervención en el conflicto de Chipre, la búsqueda de autonomía estratégica ha sido uno de los escasos consensos políticos compartidos por los

Gobiernos que han ido sucediéndose al frente del país. A ojos de los planificadores turcos, las tensiones geopolíticas de las últimas décadas han puesto de manifiesto la validez de esta política y la imposición de nuevas sanciones del Congreso norteamericano por la adquisición del sistema ruso S-400 no hace sino corroborarlo.

Las ventajas estratégicas de contar con *autarquía* industrial son evidentes, pero, además, una poderosa industria permite a Turquía ejercer considerable influencia en su entorno, lo que consigue de dos maneras: mediante exportaciones directas de sistemas de armas, con el consiguiente beneficio económico para las arcas del país y, sobre todo, mediante la cooperación industrial en refuerzo de asociaciones de carácter estratégico.

En lo que a exportaciones se refiere, la industria turca no tiene una fácil penetración en los mercados occidentales, pero su relación calidad-precio la hace muy competitiva en otros mercados frente a los tradicionales proveedores occidentales. El éxito de sus drones en Nagorno-Karabaj, observado por todo el mundo, es una magnífica carta de presentación para su industria. Son muchos los países pequeños y medianos interesados en sus productos, lo que da a Turquía una considerable capacidad de influencia.

Por otro lado, entre las asociaciones estratégicas la más significativa es la establecida con Ucrania y los países del Cáucaso, reforzada recientemente mediante acuerdos de cooperación industrial beneficiosos para ambas partes y que pretende, entre otras consideraciones, contener la penetración industrial de Rusia en esos países y limitar su influencia.

Pero, a pesar de los espectaculares avances, la industria turca continúa siendo dependiente tecnológicamente del exterior en ciertas capacidades críticas que afectan a importantes proyectos, como son los motores para ciertas plataformas terrestres (carro de combate Altay), su avión de combate de 5.ª generación, el TF-X, o el sistema de defensa antiaérea de medio y largo alcance, todos ellos sistemas de armas que pueden marcar la diferencia con sus rivales regionales en términos de poder militar.

La gestión de esta dependencia tecnológica se ve manifiestamente influida por el inestable equilibrio estratégico de Turquía entre Rusia, por un lado, y EE. UU. y otros países occidentales, por otro. La presión impuesta desde uno de los extremos, por ejemplo, en forma de sanciones, tendrá irremediablemente el efecto de empujar a Turquía en sentido contrario. A este respecto, la llegada de la nueva Administración

Biden es percibida en Turquía como una oportunidad para acercar posturas y el Gobierno turco, con ciertas dosis de optimismo, se ha referido a un hipotético levantamiento de sanciones e, incluso, a una posible readmisión en el programa F-35. Ciertamente, es una posibilidad, pero nada indica que en estos momentos ese sea el escenario más probable.

Si se mantienen las sanciones, Turquía incentivará la búsqueda de soluciones propias, lo que, a largo plazo, puede fortalecer aún más su industria. Pero, al mismo tiempo, Turquía se verá tentada de acercarse todavía más hacia una Rusia que le ofrece alternativas.

Son muchas las dificultades a las que se enfrenta la industria turca de defensa. Pero si algo ha demostrado a lo largo de los últimos 40 años es ambición y perseverancia. Dirigida como un recurso de poder nacional desde las más altas instancias del Estado, esta particular capacidad de Turquía resulta esencial para reforzar su asertiva política exterior y deberá ser tenida en cuenta en cualquier cálculo estratégico que se efectúe en la región.

*Felipe Sánchez Tapia**
Coronel. Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

47/2021 noviembre de 2021

Rocío de los Reyes Ramírez

Haití, el país que a nadie le importa

Haití, el país que a nadie le importa

Resumen:

Hablar del país más pobre del hemisferio occidental puede parecer a simple vista irrelevante. Pero, aunque el mundo siga mirando hacia otro lado queremos desde estas páginas dar la voz de alerta sobre la desdicha de un pueblo, en un contexto marcado por la inestabilidad institucional, la violencia, la corrupción y los desastres naturales.

Es difícil que Haití consiga salir de esta espiral de inestabilidad, pero más difícil será si es abandonado a su suerte por la comunidad internacional. Y, al contrario, el liderazgo haitiano tendrá que superar su desconfianza a ser ayudado.

Puede que hoy en el debate global poco importe Haití, pero no debemos olvidar que en un tiempo fue la colonia más rica de continente americano.

Palabras clave:

Violencia, magnicidio, terremoto, corrupción, desastres naturales, pandillas, emigración, Caribe, Haití.

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.

Haiti, the country that nobody cares about

Abstract:

Talking about the poorest country in the Western hemisphere may seem irrelevant at first glance. However, although the world continues to look the other way, we want to raise the alarm about the misfortune of a people in a context marked by institutional instability, violence, corruption and natural disasters. It is difficult for Haiti to escape from this spiral of instability, but it will be even more difficult if it is abandoned to its fate by the international community. On the contrary, Haiti's leadership will have to overcome its distrust of being helped.

Haiti may matter little in today's global debate, but we should not forget that it was once the richest colony in the Americas.

Keywords:

Violence, assassination, earthquake, corruption, natural disasters, gangs, migration, Caribbean, Haiti.

Introducción

El presidente de Haití, Jovenel Moïse, fue acribillado a tiros en su residencia privada en Puerto Príncipe el pasado 7 de julio. Este magnicidio sucede en un momento en el que el país atraviesa una situación profundamente inestable que amenaza con desestabilizarlo aún más. Esto ha hecho que, de forma inesperada, esta república de pequeñas dimensiones, conocida en otra época como «la perla de las Antillas» pero que en la actualidad es el país más pobre del hemisferio occidental, vuelva a estar en el centro de las miradas internacionales.

Este asesinato que ha sido condenado por la comunidad internacional se produce después de varios meses de escalada de violencia entre bandas en Puerto Príncipe, en un contexto de creciente crisis humanitaria y política.

Y por si esto fuera poco, el 14 de agosto, sin haberse recuperado del todo del terremoto de 2010, el país revive la pesadilla de entonces con otro terremoto de 7,2 grados en la escala Richter que ha azotado la zona suroeste. Sin dar tregua, la tormenta tropical Grace, tres días después, complica aún más la situación de miles de personas sin hogar.

La convulsa situación socioeconómica y política en Haití viene haciendo estragos desde hace mucho tiempo, pero en los últimos meses parece que ha llegado a un punto crítico que pone en alerta a todos los países del mundo. Todavía se desconoce el rumbo que tomará este singular país, al que no debemos reducir a calamidades y crisis para no perder de vista el drama de un pueblo.

Y es en este momento concreto cuando nos debemos preguntar ¿cómo ha llegado este país a este grado de inestabilidad?, ¿realmente a alguien le importa lo que está sucediendo en ese trocito del Caribe?

En la búsqueda de una explicación, quizá repasando su historia podríamos entender la situación en la que se encuentra actualmente o al menos nos ayudará a conocer un poco más a una nación que nos suena a pobreza, devastación y desastres.

Una mirada al pasado

Haití es una república de pequeñas dimensiones, 27.750 km², y el país independiente más antiguo de América Latina.

Durante mucho tiempo, la isla La Española formó parte del Imperio español, que la usaba como base estratégica para la conquista, hasta que en 1697 se firma el Tratado de Ryswick por el que España cede el oeste de dicha isla a Francia, constituyéndose de este modo el «Saint Domingue» francés. Es aquí donde radica la separación actual de la isla, compartiendo en un mismo territorio la lengua francesa en la parte occidental y el español en la parte oriental.

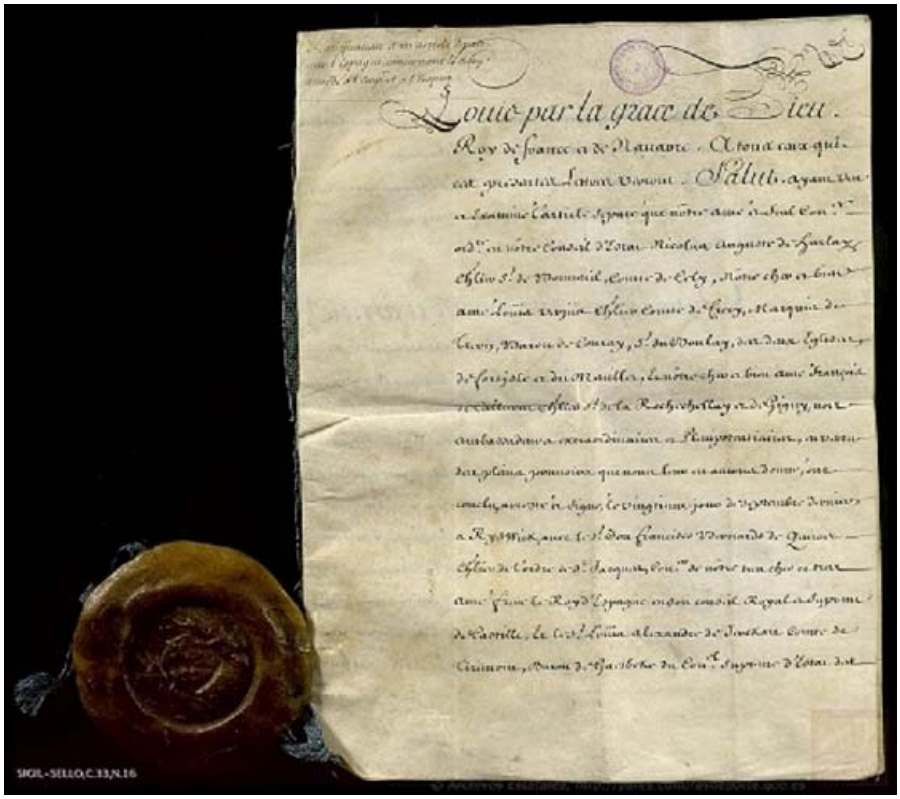


Figura 1. Ratificación hecha por el Rey de Francia del artículo separado del Tratado de Ryswick firmada en Fontainebleau el 3 de octubre de 1697 y refrendada por Colbert, su secretario de Estado. Fuente: SIGIL-SELLO, C.33, N.16. A.H.N.

La ocupación francesa produjo sus efectos inmediatos tanto en explotación de los recursos como en población, transformándose en la colonia más rica y próspera de Francia y de todo el Nuevo Mundo[1]; contaba con el puerto más destacado de la región para los bienes y productos que se enviaban a Europa, tales como azúcar, café, algodón e índigo. Las inversiones aumentaban en la isla caribeña y fueron muchos los ciudadanos

[1] Forrisi Romañach, A. y Toussaunt, D. (2017). XVI Congreso Internacional Fomerco. *Haití: y su desenvolvimiento económico.* 22-27. Brasil, Salvador de Bahía, P. 5.

franceses que decidieron instalarse allí, es por ello por lo que se la conoció como «la perla de las Antillas»: esclavos, la mayor azucarera del mundo, todo ello suponía para Francia un cuarto de su fortuna, lo que la dotaba de poder y riqueza. Aquel *saqueo* se convirtió en la base del movimiento anticolonial que se iba forjando poco a poco.

La independencia de los EE. UU. en 1776, junto con la pérdida del monopolio comercial británico, reforzaron el poder económico de Saint Domingue que veía crecer sus ingresos paralelamente a su población, la cual iba configurándose con grandes diferencias sociales, que provocarían a la larga la revolución haitiana[2].

A finales del siglo, impulsadas por las ideas de la Revolución francesa, se inician las primeras revueltas contra la metrópoli que culminarían en 1804, convirtiéndose Haití de este modo en la segunda colonia independiente y precursora del victorioso movimiento antiesclavista. Pero fue una revolución muy violenta, acaso la más violenta de las revoluciones modernas: ni la francesa, ni la rusa, ni la cubana —quizá sí la china—, se cobraron esa proporción de vidas y llegaron a esos extremos de violencia[3].

Ese momento supuso un punto y aparte en la historia del país, Francia le impuso un pago por su independencia que no terminó de abonarse hasta mediados del siglo pasado, cuando Haití ya era por entonces uno de los países más pobres del hemisferio occidental[4].

Pero a pesar de que sobre el papel era un país independiente, en la práctica la sociedad seguía subordinada a los modelos que se habían establecido durante el yugo francés. Conformar un sistema de gobierno independiente, dirigido por antiguos esclavos negros en un mundo regido por el poder colonial blanco y esclavista, no debió de ser nada fácil. Según Brian Concannon[5], eso hizo que a Haití nunca se le permitiera salir adelante.

Aunque los latifundios se repartieron entre la población, muy pocos podían vivir de ellos, por lo tanto, este proceso tuvo como resultado el surgimiento de un campesinado amplio y encumbró a una clase de terratenientes que junto con los comerciantes se convirtieron en la clase dominante posdescolonización.

[2] Gónzalez Hernández, M. y Manero Salvador, A. (2011). *El conflicto de Haití*. Madrid, Instituto de Estudios Internacionales y europeos «Francisco de Vitoria». Ministerio de Defensa. P. 48.
[3] Rivara, L. (Agosto 2021). El olvido de Haití es el olvido del imaginario de la Revolución. Una conversación con Eduardo Grüner, en: *América Latina en movimiento*. 533. Año 45, 2.ª época. Edición digital. P. 9.
[4] Lo pagado por Haití durante 122 años para su independencia se estipula en más de 29.000 billones de dólares.
[5] Fundador del Instituto de Justicia y Democracia en Haití.

A todo ello hay que sumarle el carácter profundamente heterogéneo de la población. La comunidad haitiana fue sucesivamente presa de gobiernos débiles y autoritarios, golpes de Estado que no hicieron sino aumentar la pobreza de una economía saqueada y profundamente determinada por el bloqueo sufrido durante gran parte del siglo XIX bajo el yugo francés y británico que no deseaban que la revolución esclavista sirviera de ejemplo a sus colonias[6].

La primera mitad del siglo XX, entre 1915 y 1934, se caracterizó por la ocupación militar de Estados Unidos, periodo particularmente próspero y en el que pudo pagar su deuda[7].

Pero estas circunstancias pronto cambiaron produciéndose una de las primeras grandes tragedias de Haití. En 1937, el presidente de la República Dominicana, Rafael Trujillo, masacra a la población haitiana en la frontera común entre los dos países, donde se cree que murieron más de 30.000 haitianos.

Con la era de los Duvalier la violencia no se detuvo. A lo largo de tres décadas, entre 1957 y 1986, Haití sufrió una de las dictaduras más sanguinarias de los tiempos contemporáneos, con una campaña de corte populista a favor de la población negra y en contra de los mulatos. En opinión de los historiadores, los problemas de desarrollo que va a sufrir y aún sufre la república caribeña arrancan de aquí, aun así, se puede considerar como un periodo de estabilidad política en la historia haitiana. El motivo fundamental de esta estabilidad y conservación del poder fue su reconocimiento como un poder preeminente por parte del resto de las facciones que competían por él[8].

Una insurrección popular, ocurrida en 1986, derrocó a Jean-Claude Duvalier, unido a las presiones de la Administración norteamericana, obligándole a abandonar el país exiliándose a Francia. Pero su partida no solucionó nada.

Durante unos años, el poder en Haití fue detentado por dictadores militares a base de golpes de Estado[9] y la inestabilidad permanente se apodera del país con cientos de muertos.

[6] De 1804 a 1915 más de 70 dictadores diferentes gobiernan Haití.
[7] Gónzalez Hernández, M. y Manero Salvador, A. *Op. cit.,* p. 53.
[8] Alda Mejías, S. Haití. (2005). El intento fallido de construir una democracia sin Estado. *Crisis locales y seguridad internacional. El caso haitiano.* Cuadernos de Estrategia 131. Instituto Español de Estudios Estratégicos. P. 19.
[9] Concretamente cuatro: Henry Namphy (2), Prosper Avril y Herard Abraham.

Hasta 1990, cuando se convocan elecciones, no se elige un presidente en Haití democráticamente. Jean Bertrand Aristide, sacerdote salesiano al frente de Lavalas[10], con un discurso de izquierda e impregnado de la teología de la liberación, arrasa en los comicios, aunque meses después fue derrocado en un nuevo golpe militar liderado por el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, Raoul Cédras aferrado a la violencia como arma de poder.

Fue entonces cuando en 1994, con el apoyo de 20.000 soldados estadounidenses, Aristide fue restituido como presidente, agotando su mandato de dos años.

En 2001, regresó al poder con otra mayoría abrumadora, aunque su segundo mandato fracasó ostensiblemente, el que un día fuera el mesías de los haitianos es expulsado en 2004, a causa de una insurrección armada, marchando a un exilio forzoso en Sudáfrica.

La inestabilidad política, el crimen, la corrupción y la miseria siguieron ahondándose, hasta tal punto que la ONU envió un cuerpo de paz (MINUSTAH)[11], por un periodo inicial de seis meses, permaneciendo finalmente trece años en el país.

Uno de los grandes retos de esta misión era conseguir la vuelta a la estabilidad institucional para facilitar la celebración de nuevas elecciones que tuvieron lugar en 2006 con la victoria de René Preval, después de programar demoras y acusaciones de fraude electoral[12].

Aunque durante unos años se disfrutó de cierta estabilidad política, no por ello desaparecieron la pobreza y la violencia, que se vieron agravadas además por la fuerza de la naturaleza: tormentas tropicales, huracanes y violentas borrascas, que mataron a cerca de un millar de personas y dejaron a muchos miles sin hogar[13].

El terremoto de 2010: un antes y un después en la historia de Haití

Es necesario apuntar el hecho de que Haití padece una degradación medioambiental de las más acusadas de América, habiendo perdido desde 1940 dos tercios de sus tierras cultivables y padeciendo una deforestación alarmante. A ello se le suma que es azotado

[10] Lavalas significa «avalancha» en creole. Movimiento popular, la avalancha que promete borrar radicalmente el pasado y sentar las bases de una nueva nación.
[11] Misión de las Naciones Unidas para la estabilización de Haití.
[12] René Préval, proclamado presidente de Haití para evitar una ola de violencia. Disponible en: https://elpais.com/diario/2006/02/17/internacional/1140130802_850215.html
[13] Jeanne (2004), Fay, Gustav, Hanna e Ike (2008).

continuamente por desastres naturales que no le dan una tregua. En el año 2010, el 98 % del territorio ya estaba desforestado, los expertos apuntan a que hay una clara correlación entre deforestación y pobreza.

Frente a la alarmante situación que parecía comenzar a resolverse en el país, otra desgracia venía a sumarse en el devenir de esta pequeña nación. El 12 de enero de 2010, un terremoto de 7,3 grados en la escala de Richter dejó la capital de Haití bajo los escombros sumido en el caos más absoluto.

En el caso de los terremotos, han matado a millares de personas, destrozando viviendas y condenando al país a sufrimientos extremos, pero sin duda el de 2010 fue el más intenso sufrido en 240 años. El balance fue de al menos 220.000 personas fallecidas, 350.000 heridos y un millón y medio de damnificados.

Esto agravaría la penosa y aguda crisis social. El país quedó parcialmente en ruinas, con cientos de miles de viviendas, edificios gubernamentales e iglesias destruidas. Perdió casi 8.000 millones de dólares, lo que representaba el 120 % de su PIB.

El Gobierno de Préval, aún con una clara voluntad de reconstruir el país, perdió además de sus instalaciones, parte de sus altos cargos que fallecieron durante la catástrofe[14].

Una gran ola de solidaridad se tradujo en ayuda internacional de emergencia, que llegaría masivamente a Haití. La comunidad internacional prometió 11.000 millones de dólares para la reconstrucción del país. Siendo optimistas, se puede considerar que la mitad fue efectivamente abonada. Sin embargo, solo el 2 % de esta cantidad se canalizó a través de las instituciones estatales haitianas. Así, la ayuda fue a parar a las ONGAT[15] y al sistema de la ONU[16]. La idea imperante de que el gobierno estaba demasiado corrompido para manejar la ayuda, algo que no dejaba de ser cierto, provocó que el Estado se debilitara aún más.

Como remate, el cólera se manifestó súbitamente en la población haitiana por primera vez en su historia. Una estación de deshechos de la ONU contaminó el río Artibonite, generando una epidemia que se cobró la vida de 10.000 personas y enfermó a más de 600.000.

[14] Gónzalez Hernández, M. y Manero Salvador, A. *Op. cit.,* p. 65.
[15] Organizaciones no gubernamentales de alcance transnacional.
[16] Seitenfus, R. De la independencia a la MINUSTAH: el calvario de Haití en las relaciones internacionales. *América Latina en movimiento*. 533. *Op. cit.*, p. 44.

Una investigación independiente pronto encontró el origen de la mortal epidemia: la base militar de la MINUSTAH dirigida por soldados nepalíes en Mirebalais. A pesar de las evidencias, la ONU negó su responsabilidad, lloviéndole las críticas y no fue hasta diciembre de 2016 cuando admitió su responsabilidad.

Todo este cúmulo de desastres, la mala gestión por parte del gobierno y la comunidad internacional, en un país caótico y corrupto, a una semana de celebrar nuevas elecciones, provocaron el levantamiento de la población. Las primeras protestas se desarrollaron en Cabo Haitiano, al noroeste del país, y después llegaron hasta Puerto Príncipe. La tensión era máxima, aunque estas revueltas populares no contribuyeron a mejorar la situación y menos aún cuando las protestas se saldaron con un número indeterminado de fallecidos.

Once meses después del terremoto, el 28 de noviembre, se celebraron los comicios en los que ejercieron su derecho al voto casi cinco millones de haitianos para elegir al nuevo presidente, comenzando con las acusaciones de fraude de la mayoría de los candidatos de la oposición, denunciando maniobras para incluir al candidato oficialista a la Presidencia, Jude Celestin.

Esas denuncias propiciaron un proceso de revisión encabezado por la Organización de Estados Americanos (OEA), que después de revisar las actas de votación y encontrando irregularidades en más de 234 de ellas, ayudó a subsanar las discrepancias.

El resultado final fue que el músico Michel *Sweet Micky* Martelly con el 67 % de los votos ganó las elecciones[17]. Un presidente democráticamente electo que sucede a otro democráticamente electo. Su campaña se basó principalmente en la promesa de reconstruir un país asolado y agotado, disponiendo de 8.000 millones de dólares para esta tarea, fondo que tenía que gestionar eficazmente ya que era el momento en que muchas de las ONG, venidas para ayudar por el terremoto, se marchaban ya.

Había que tomar las riendas del país, de no esperar todo de la comunidad internacional, los haitianos debían confiar en sí mismos, con un plan de recuperación que paliara los efectos de la catástrofe.

[17] Martelly, *ganador* de las elecciones en Haití. *BBC mundo*. 4/4/2011. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/04/110405_haiti_elecciones_sweet_micky_michel_martelly_az

Pero no pudo cumplir sus promesas de gobierno a causa del pulso que mantuvo con el parlamento. En sus cinco años de presidencia sus logros fueron inferiores a la lista de retos y desgracias, salpicados por la corrupción y el retroceso en muchos aspectos sociales.

En 2015, se producen nuevas elecciones presidenciales, disputadas por un alto y confuso número de contrincantes, concretamente 54, marcadas por el fraude.

El candidato de Martelly fue Jovenel Moïse, un joven empresario totalmente desconocido en el mundo político, como candidato de su partido Tèt Kale (PHTK), partido de centro derecha con tendencia liberal. Jude Celestin, por la Liga Alternativa para el Progreso y la Emancipación de Haití (LAPEH), recibió el segundo número de votos. Estos resultados provocaron las quejas de una coalición de partidos de oposición, acompañadas de disturbios, que reclamaron la anulación de los comicios alegando fraude electoral por lo que las elecciones fueron finalmente anuladas.

Se nombra al presidente del senado, Jocelerme Privert, presidente interino de Haití, siendo la primera vez, desde 1946, que un jefe de Estado en Haití era elegido de manera indirecta[18].

Además de la crisis institucional, ese mismo año de 2016, Haití fue azotado por el devastador Huracán Matthew, uno de los más poderosos de los últimos diez años, que dejó a su paso cerca de 800 muertos[19], más de dos millones de damnificados y miles de desplazados, desplomándose el PIB con una pérdida del 32 %. Estas pérdidas provocadas por Matthew vinieron a sumarse a dos años de sequía y al gran impacto del terremoto de 2010.

Tras la desesperación por este nuevo golpe de la naturaleza y sin tiempo para recuperarse, con un país en ruinas, Haití intenta una vez más superar la crisis política con la convocatoria de unas nuevas elecciones generales el 20 de noviembre.

[18] Qui est Jocelerme Privert, nouveau président provisoire d'Haïti? *Le Nouvelliste*. 15/2/2016. Disponible en: https://lenouvelliste.com/article/155495/qui-est-jocelerme-privert-nouveau-president-provisoire-dhaiti
[19] Más de 800 muertos y una oleada de destrucción: el devastador paso del huracán Matthew por Haití. *BBC mundo*. 6/10/2016. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37577828

Jovenel Moïse: de empresario a presidente de Haití

Jovenel Moïse se presentó a las nuevas elecciones de 2016, como candidato del partido de derecha Tèt Kale[20] (PHTK), enfrentado ideológicamente a la corriente de centroizquierda que lidera Jean-Charles Moïse, del partido Pitit Desalin, próximo al expresidente Jean-Bertrand Aristide, donde finalmente volvió a ganar. Fue elegido con la promesa de desarrollar la economía del país y asumió el cargo el 7 de febrero de 2017, siendo la primera vez que ocupaba un cargo público.

Debemos apuntar que apenas el 18 % de la población fue a votar a las urnas, por lo que más de 4 haitianos de cada 5 rehusaron a participar en los comicios, ello se traduce en que solo contó con el apoyo del 9 % del censo, convirtiéndose *seguramente* en el presidente con peor legitimidad del continente americano.

Con unas credenciales de éxito empresarial y un origen rural, Moïse de 46 años, se centraba «en sus campañas» en la promoción de la agricultura bioecológica como motor económico para el país, cuya población rural está por encima de 50 %. Su discurso iba encaminado a la idea del éxito personal, poniéndose como un «ejemplo de éxito posible»[21], incluso había prometido llevar agua corriente y electricidad a todo el país.

Su controvertido mandato se va a desarrollar en medio de acusaciones de corrupción, autoritarismo, movilizaciones y violencia.

Ya a finales del 2018, el gobierno comenzó a tambalearse debido a la devaluación de la moneda nacional y al aumento de la inflación, aunque ya era un país con una severa depresión económica antes de la llegada de Moïse al gobierno con un 60 % de su población en la pobreza y el 24 % en situación de pobreza extrema.

Como parte del paquete de ajustes que se había firmado en febrero con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el draconiano aumento del precio de los combustibles provocó las primeras protestas antigubernamentales en el mes de julio. A pesar de que el Gobierno dejó sin efecto la controvertida medida nada más anunciarla, la huelga de transportes paralizó el país después de tres días de violentos disturbios, bloqueando las

[20] Cabezas calvas.
[21] Caroit, J. M. (29/9/2016). Jovenel Moïse, «petit paysan qui réussit», nouveau président haïtien. *Le Monde*. Disponible en: https://www.lemonde.fr/ameriques/article/2016/11/29/jovenel-moise-petit-paysan-qui-reussit-nouveau-president-haitien_5040106_3222.html

calles, quemando numerosos vehículos, atacando negocios y saqueando supermercados.

La cúpula empresarial culpaba al presidente y a su primer ministro de «falta de liderazgo» para solventar la crisis y de no saber proteger las vidas y los bienes de los haitianos.

Esta crisis provocó la renuncia obligada del primer ministro Guy Lafontant y de todo su gabinete, nombrando Moïse al reconocido notario Jean-Henry Céant que sería ratificado por el parlamento haitiano.

Poco tiempo después, a Moïse le estallan escándalos de malversación de fondos, que destaparon la corrupción de su gabinete y el de sus antecesores.

Un violento estallido social se produce en 2019 por el caso Pretocaribe[22]. Según un informe revelado por el Tribunal Superior de Cuentas el dinero que hubiera servido para parte de la reconstrucción de Haití y dar la vuelta a su economía, más de 2.000 millones de dólares, solo sirvió para el enriquecimiento de tres gobiernos. La corrupción en el manejo de este fondo confirmaba la implicación del presidente Jovenel Moïse y su gabinete en el desfalco.

Las manifestaciones se prolongaron todo el año y mientras tanto esta crisis iba debilitando cada vez más las condiciones socioeconómicas del país.

En 2021, Haití vuelve a estallar. Esta vez el desacuerdo es con respecto a la fecha en la que el presidente tenía que terminar su mandato: para Moïse su mandato terminaba en 2022, cinco años después de que asumiera el poder, en 2017. Pero para otro sector, el de la oposición, Moïse tenía que haber dejado el cargo un año antes, en febrero de 2021, tomando como base la fecha de la votación. El Consejo Superior del Poder Judicial emitió una resolución en la que aseguraba que, efectivamente, el periodo presidencial de Moïse terminaba el 7 de febrero, pero el presidente se negaba a entregar el poder argumentando que le quedaba un año más de mandato, esta inestabilidad se debe esencialmente a una ambigüedad en torno a la Constitución.

Varias protestas sacudieron a la capital Puerto Príncipe y a otras ciudades donde muchos pedían la dimisión del mandatario.

[22] Se trata de una alianza entre Venezuela y los países caribeños por la cual Caracas suministraba petróleo en unas condiciones muy favorables, con tasas de interés muy bajas.

Ya, en enero de 2020, el presidente disolvió el parlamento y desde entonces sus críticos lo acusaban de acaparar poder y de gobernar Haití por decreto. Algo que le reclamaba gran parte de la oposición y numerosas organizaciones civiles. Podríamos afirmar que a partir de este momento el gobierno de Moïse emprendió la construcción sistemática de lo que podría entenderse como una «dictadura unipersonal».

La administración de Joe Biden y el Core Group[23], apoyaban la idea de que Moïse gobernara hasta 2022. Sin embargo, estos países se sumaron a las críticas de Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre los últimos decretos del presidente haitiano, que servían para crear una Agencia Nacional de Inteligencia y tipificar como *terrorismo* los actos de vandalismo.

Del mismo modo, Moïse había impulsado un referéndum para una polémica reforma constitucional, aunque finalmente fue aplazado[24].

La ONU, la OEA y países como Estados Unidos también censuraron el proceso de consultas acerca de la nueva Constitución por su falta de transparencia y no ser lo suficientemente inclusivo, ya que el texto de esta reforma constitucional va destinado a fortalecer el ejecutivo. A lo que aspiraba Moïse era a celebrar el referéndum antes de organizar las elecciones legislativas y presidenciales previstas para septiembre, en las que debería elegirse a su sucesor.

Entre tanto, al calor de las protestas, el mandatario haitiano denunció un intento de golpe de Estado y de magnicidio, asegurando que había una gran conspiración contra él para eliminarlo, acusaba a un grupo de familias y empresarios vinculados al sector eléctrico de intentar asesinarlo.

Unos días antes del fatal desenlace del presidente haitiano, el Consejo de Seguridad de la ONU insistió, en una declaración unánime, sobre «la celebración urgente de

[23] Actualmente está formado por los embajadores de Estados Unidos, Francia, Canadá, Brasil, Alemania, España y la Unión Europea, y por representantes especiales de los secretarios generales de la ONU y la OEA.
[24] Haití aplaza al 27 de junio el referéndum para la nueva Constitución. *Agencia EFE*. 23/2/2021. Disponible en: https://www.efe.com/efe/america/politica/haiti-aplaza-al-27-de-junio-el-referendum-para-la-nueva-constitucion/20000035-4472389

elecciones presidenciales y legislativas libres en 2021»[25], reclamo que ya había hecho el Core Group el pasado mes de abril[26].

Violencia e inseguridad

El contexto de inseguridad generalizada que se vive en este país se ve acrecentado por los enfrentamientos entre pandillas rivales en la capital haitiana, Puerto Príncipe, que comenzaron en 2019. Decenas de grupos criminales siembran el terror y controlan barrios enteros. Las calles se tornaron violentas, arbitrariedad policial, secuestros indiscriminados, en definitiva, una crisis que poco preocupa al mundo.

Prosperan principalmente con el tráfico de drogas, ya que Haití se ha convertido en un centro neurálgico entre América del Sur y los Estados Unidos para el comercio ilícito de los narcotraficantes, en su mayor parte desde Colombia. Entre tanta anarquía y dada la ineptitud de las fuerzas policiales que no tienen control de sus costas, los narcotraficantes encuentran una vía abierta por mar lo que les permite transportar la mercancía a Puerto Rico para distribuirla, finalmente, en Estados Unidos.

En este marco confuso, se produjo el asesinato del presidente del Colegio de Abogados de Puerto Príncipe, Monferrier Dorval, en el mes de julio de este año, que provocó gran consternación en el país.

Mientras la población seguía luchando para poder alimentarse, las bandas extorsionaban a los comerciantes y saqueaban los camiones de mercancías y se deshacían de sus enemigos mediante asesinatos selectivos. Frente a la corrupción y la ruptura del poder, las pandillas se enfrentaban entre sí y contra la policía, práctica que siguen llevando a cabo en la actualidad. Tienen arsenales reales, pistolas y armas automáticas y controlan barrios enteros de la capital que se han convertido en zonas sin ley. Cualquier persona es una víctima potencial para ser secuestrada, las bandas escogen víctimas al azar, sin ningún patrón específico. Aún hoy, según Naciones Unidas, miles de ciudadanos se encuentran en situación de desplazados internos debido a los enfrentamientos.

[25] Le Conseil de sécurité de l'ONU insiste sur des élections en 2021. *Le Nouvelliste*. 1/7721. Disponible en: https://lenouvelliste.com/alaminute/19009/le-conseil-de-securite-de-lonu-insiste-sur-des-elections-en-2021

[26] comunicado de prensa de Core Group. 8/4/2021. Disponible en: https://ht.usembassy.gov/fr/communique-du-core-group/?_ga=2.45148580.1049114367.1629394472-1764841962.1629394472

Toda esta situación pone de manifiesto el agravamiento general de la seguridad en el país, y, sobre todo, la creciente crisis de gobernabilidad del presidente Moïse, que ha sido acusado en el mejor de los casos, de estar bajo el control de estas bandas armadas, y en el peor de dirigirlas y utilizarlas para establecer su poder.

En este mismo sentido, también se acusa a los miembros de la oposición y a jefes del sector privado de tener relaciones con estas bandas, recibiendo financiación y estando a sueldo de figuras destacadas de Haití.

Durante el primer trimestre de 2021, el país registró 142 casos de secuestros, casi el triple que en el mismo periodo del año anterior. Una situación que las fuerzas de seguridad haitianas no lograban contener. Este fue el caso de siete religiosos católicos —cinco haitianos y dos franceses— secuestrados en abril, por el que pedían un rescate de un millón de dólares, siendo al final liberados.

A finales de junio, quince personas fueron asesinadas a tiros en la capital haitiana entre ellas un periodista, Diego Charles, y una activista política de la oposición, Antoinette Duclair, ambas víctimas de 33 años.

Un ejemplo de la gravedad de la situación es el hecho de que Médicos Sin Fronteras decidió suspender su actividad durante una semana en el hospital que gestionaba, para, al final, abandonarlo definitivamente en agosto, ya que se sentía incapaz de garantizar la seguridad de sus equipos. Este centro de salud operado por la ONG se emplazaba, desde hace 15 años, en medio del territorio más conflictivo, Martissant, el barrio pobre que se disputaban las bandas.



Figura 2. El líder de la principal banda armada de Haití, Federación G9, Jimmy Cherizier, alias *Arbecue*, vestido de militar y armado, camina por una calle de Puerto Príncipe. Fuente: EFE

Miles de habitantes de este distrito, dirigido por pandillas, se vieron forzados a huir de sus hogares y ser alojados por familiares o en gimnasios a causa del brutal enfrentamiento entre el grupo armado de Grand Ravine contra el de Ti Bois, que se disputan el control de Fontamara y Martissant, barrios que se han vaciado de sus ocupantes[27]. La zona ha sido denominada «corredor de la muerte».

Hay expertos que aseguran que durante el mandato de Moïse el crimen y los secuestros aumentaron en un 200 %.

Tres días antes de su asesinato, el domingo 4 de julio, el mandatario haitiano se posicionó contra las bandas de Puerto Príncipe, estructuradas en el G9[28], diciendo que no se podía permitir que la capital «se convirtiera en una zona sin ley…» donde incluso se hace *imposible* lanzar la vacuna contra la COVID-19. ¿Estaba el presidente jugando un peligroso doble juego? Para el politólogo Jacques Nési, hay una complicidad entre las

[27] Miles de haitianos viven hacinados en gimnasios para huir de la guerra urbana. *MegaDiario.* 17/6/2021. Disponible en: https://megadiario.com.do/miles-de-haitianos-viven-hacinados-en-gimnasio-para-huir-de-la-guerra-urbana/

[28] Las nueve principales bandas de la ciudad.

pandillas y el ejecutivo. «La justicia está paralizada y no está investigando. Este caos le permitía mantenerse en el poder»[29].

¿Qué se puede decir cuándo asesinan a un presidente en un país como Haití?

En este escenario de delincuencia, inseguridad e inestabilidad política, en la madrugada del 6 al 7 de julio, el presidente Jovenel Moïse es asesinado en su residencia privada de Puerto Príncipe por un comando de al menos 28 hombres, quedando su esposa gravemente herida. El primer ministro interino, Joseph Claude, ordena el estado de sitio y convoca una sesión extraordinaria del consejo de ministros.

Las reacciones de la comunidad internacional por el asesinato de Moïse no se hicieron esperar. El secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, llamó a todos los haitianos a «preservar el orden constitucional, mantenerse unidos y rechazar toda la violencia». Mientras que la Secretaría General de la OEA lo consideró como «un acto criminal».

Por otro lado, el alto representante de la Unión Europea para la Política Exterior, Josep Borrell, advirtió que la acción criminal podía impulsar una «espiral de violencia» y «entraña un riesgo de inestabilidad». El primer ministro británico, Boris Johnson, manifestó estar «conmocionado e indignado», mientras que la portavoz de la Casa Blanca, Jen Psaki, declaró que Estados Unidos estaba listo para ayudar al país en crisis.

El asesinato del presidente haitiano ciertamente ha sorprendido y conmocionado al mundo, pero no es ni más ni menos que la culminación de una larga crisis política. Además de un hecho histórico, este magnicidio siembra un oscuro precedente para la ya golpeada democracia haitiana.

Este atentado sigue estando rodeado de muchos interrogantes sobre quiénes fueron los autores y quién o quiénes ordenaron y pagaron la operación. Existen teorías que apuntan a que Moïse habría sido *entregado* por sus responsables de seguridad[30].

[29] Attal, L. Assassinat du président d'Haïti: 5 minutes pour comprendre une crise politique et securitaire. *Le Parisien*. 7/7/21. Disponible en: https://www.leparisien.fr/international/assassinat-du-president-dhaiti-5-minutes-pour-comprendre-une-crise-politique-et-

[30] Una organización de DDHH de Haití concluye que Moïse fue *entregado* por sus responsables de seguridad. *Europapress*. 24/8/2021. Internacional. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-organizacion-ddhh-haiti-concluye-moise-fue-entregado-responsables-segurid

Pudiera ser también cuestión de la desidia o dejadez de un sistema judicial desorganizado que todavía se basa en los archivos en papel, obstaculizando una investigación llena de irregularidades.

Lo que sí parece estar claro, hasta el momento, es que el comando que presuntamente acabó con su vida estaba formado por 28 colombianos, ex miembros de las fuerzas armadas de su país y dos haitianos estadounidenses.

En este sentido, las últimas noticias de este mes de octubre rebelan la detención en Jamaica, por parte de la policía colombiana, de Marco Antonio Palacio, el principal sospechoso, como autor material de los disparos que acabaron con la vida del presidente. Aunque la policía haitiana ha indicado que las pesquisas apuntan a Christian Enmanuel Sanon, un haitiano de 63 años que vive en Florida, como el conspirador que contrató a los mercenarios colombianos con la idea de hacerse con el poder, aunque se considera un eslabón más en toda la cadena de sospechosos.

Pero la pregunta sería quién podría haber querido asesinar al presidente faltando apenas tres meses para las elecciones legislativas y presidenciales del 26 de septiembre y por qué, si la constitución prohíbe un segundo mandato y el propio Moïse ya anticipó que no tenía intención de presentarse como candidato. Por más polémica que haya sido su figura, nada puede justificar su asesinato.

Y a partir de entonces, cuál iba a ser la línea de sucesión presidencial sin tener diseñada ninguna hoja de ruta. La Constitución de la nación caribeña no define quién debía asumir el cargo, de hecho, le hubiera correspondido al presidente de la Corte Suprema, René Sylvestre, pero había fallecido por la COVID días antes. Esta situación lleva a tres políticos a presumir de legítimos sucesores para asumir el poder interino: estos son el senador Joseph Lambert, quien fue designado como presidente provisional por el Senado haitiano, Claude Joseph que es quien Estados Unidos y la embajada de Haití en República Dominicana reconocen como el primer ministro interino de Haití ya que antes del asesinato del presidente era quien ocupaba el puesto, y el primer ministro designado por decreto 48 horas antes del magnicidio, Ariel Henry, tal como había anunciado Moïse en su cuenta de Twitter[31], con la tarea encomendada de formar un nuevo gobierno para

[31] Président Jovenel Moïse (@moisejovenel). 5/7/2021. Disponible en: https://twitter.com/moisejovenel/status/1412148439564029953

sustituir al de Joseph, aunque este no llegó a ser investido. En definitiva, todo ello pone en evidencia la inestabilidad política del país y el colapso del Estado.

A pesar de todo, Claude Joseph Moïse se autoproclamó primer ministro tras la muerte del presidente, pero al difundirse las sospechas de que Joseph podía estar involucrado en el asesinato, Estados Unidos y el Core Group inclinaron la balanza a favor de Henry como primer ministro a los trece días de la muerte de Moïse.

Ahora bien, como Ariel Henry tomó la decisión de formar un gobierno solo, sin consultar a la oposición, esta, que había firmado un memorando de entendimiento con el partido PHTH, decidió rescindir el acuerdo y retirar su apoyo al primer ministro, al considerar que su nombramiento y posterior gobierno era fruto del consenso internacional. Tanto los partidos políticos de la oposición como las organizaciones de la sociedad civil lamentaron el haber sido marginados y pidieron participar sobre un acuerdo político antes de las elecciones. No parece que esta sea la forma de calmar los ánimos de cara a la consulta electoral que se preveía para el mes de septiembre y al mismo tiempo se perdió una gran oportunidad para haber conseguido un gran acuerdo político nacional.

Llueve sobre mojado

Cuando en el imaginario colectivo aún seguía presente el terremoto de 2010 y, sin haberse recuperado del todo, el país va a revivir otra vez la misma pesadilla. Un seísmo de 7,2 grados de magnitud en la escala de Richter golpea la zona suroeste el 14 de agosto, mientras una tormenta tropical se abatía sobre el Caribe y una amenaza de tsunami fue emitida para la región, aunque fue retirada más tarde, por el Sistema de Alerta de Tsunamis de EE. UU.[32].

Según informaron las autoridades haitianas, en los primeros momentos se contabilizaron más de 2.000 personas heridas y cientos de desaparecidos, declarando el gobierno el estado de emergencia. En términos aproximados, la tragedia ha dejado más de 2.000 muertos y 1,2 millones de damnificados.

Ante la catástrofe, la comunidad internacional mostró rápidamente su apoyo ofreciendo apoyo técnico y financiero y las declaraciones de solidaridad llegaron de todo el mundo en medio de la devastación.

[32] U. S. Tsunami Warning System. Disponible en: https://www.tsunami.gov/

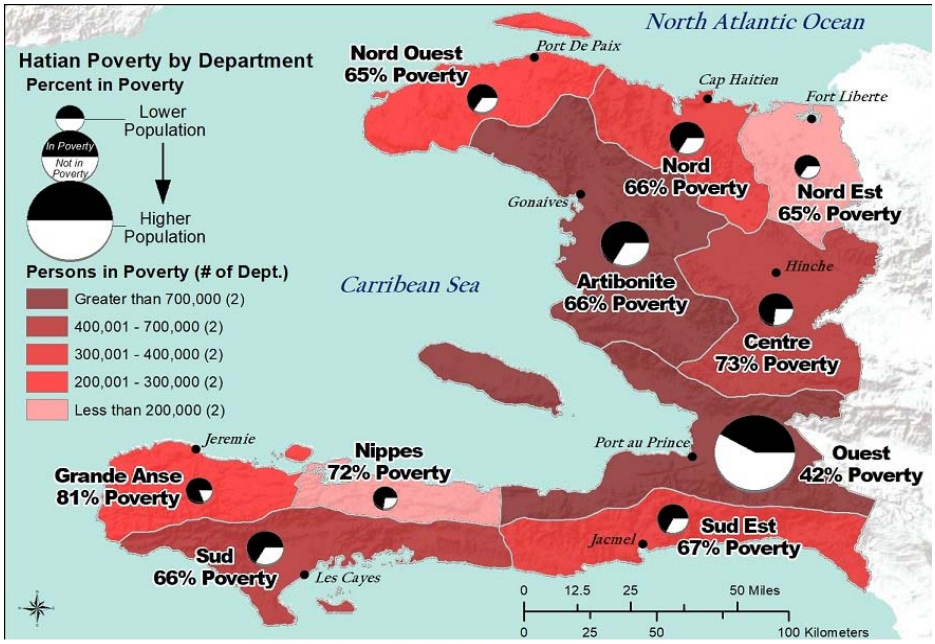


Figura 3. Niveles de pobreza en Haití. Fuente. Cartografía Steve Banas.

Los esfuerzos de ayuda a las víctimas, que aterrizaron a raudales en la capital, Puerto Príncipe, se vieron obstaculizados por las lluvias torrenciales e inundaciones que dejó la tormenta tropical. Al tiempo que la logística de emergencia también corrió gran riesgo por la inseguridad que asola Haití desde hace meses, resultando difícil hacerla llegar a las zonas afectadas.

El terremoto ha arrasado mercados, infraestructuras, almacenes y sistemas de riego, con lo que la capacidad de las personas para producir y acceder a los alimentos ha quedado totalmente mermada. Cerca de 4,3 millones de haitianos se encuentran en un estado se inseguridad alimentaria grave, que es el paso previo hacia la hambruna. Todo ello sin olvidarnos del impacto de la COVID entre la población, para cuya vacunación Haití ha recibido unas 500.000 dosis, a pesar de necesitar muchas más.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ya advirtió de estas circunstancias en un informe el pasado mes de marzo[33], cuando aún no se habían producido todos estos desastres en la república caribeña. Posteriormente, hizo

[33] La FAO y el PMA advierten de que el hambre aguda aumentará en más de 20 países. 23/3/2021. FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Disponible en: https://www.fao.org/news/story/es/item/1390765/icode/

un llamamiento a la comunidad internacional solicitando una inversión de 20 millones de dólares para enfrentar la emergencia humanitaria de Haití y restaurar lo que supone su medio de vida[34].

Por otro lado, la crisis de combustible se suma a la ya compleja situación por la que atraviesa el país, intensificada por los enfrentamientos entre bandas que dificultan el acceso a las principales terminales de distribución, exigiendo el pago de 100.000 dólares para permitir reanudar el reparto de suministro.

Al mismo tiempo el gobierno interino se afana por encontrar una estabilidad institucional difícil de alcanzar con tantas circunstancias adversas. Se ha elaborado un nuevo borrador de la Constitución, intentando que sea un proyecto *inclusivo* y *realista*, tal como apuntó el primer ministro Henry, para esclarecer las competencias del Estado. La comunidad internacional respalda los esfuerzos de este en favor de un gobierno incluyente, aunque le insta a acelerar el proceso para conseguir un acuerdo consensuado para el normal funcionamiento de las instituciones democráticas y la celebración de elecciones.

A finales de septiembre, Henry destituyó a los componentes del Consejo Electoral Provisional con la idea de nombrar uno nuevo de cara a la celebración de los comicios, aunque sus miembros rechazaron de plano esta destitución ya que solo un presidente puede cesarlos o nombrarlos. Aun así, el primer ministro inició los pasos pertinentes para la formación en octubre de un nuevo Consejo Electoral que organizará las nuevas elecciones previstas para finales del año 2022.

Pero al margen de estos acuerdos políticos, la inseguridad y la violencia siguen presentes en diversas zonas del país, especialmente en Puerto Príncipe, con un aumento de los secuestros, 117 en el mes de septiembre, protestas y manifestaciones. Las últimas han sido causadas por el racionamiento del combustible y el cierre de gasolineras, pidiendo el líder del grupo pandillero Federación G-9[35] la dimisión del primer ministro como chantaje para retirar los bloqueos que impiden la distribución.

[34] Primera evaluación posterior al terremoto en Haití encuentra un aumento del hambre en las áreas afectadas. 9/9/21. FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Disponible en: https://www.fao.org/news/story/en/item/1438448/icode/
[35] G9 «An Fanmi e Alye» (el Grupo de los 9, una Familia y Aliados).

Por su parte, los trabajadores del transporte público se declararon en huelga indefinida a mediados del mes de octubre como protesta por el repunte de la violencia, que ya se ha cobrado la muerte de algunos conductores.

La última tragedia de la que tenemos constancia es el secuestro de 17 misioneros estadounidenses y canadienses, entre los que se encuentran cinco niños, por la banda 400 Mawozo exigiendo un millón de dólares por cada uno de los secuestrados, según informaron las autoridades haitianas.

El drama de los haitianos: la crisis migratoria

Miles de haitianos buscan nuevas oportunidades por varios países de América Latina y en Estados Unidos ante el futuro incierto de su país.

La inestabilidad política, la corrupción y los desastres naturales les han obligado a encontrar una salida para sus vidas, sobre todo después del impacto del terremoto de agosto. A ello hay que sumarle la pandemia que no ha hecho sino agravar, aún más si cabe, la crisis insostenible para millones de personas, por lo que también trastocó la vida de los haitianos en América Latina.

Podría hablarse de una nueva diáspora como la que se produjo tras el terremoto de 2010, según la ONU una quinta parte de la población haitiana se ha visto obligada a emigrar, cerca de dos millones de personas, ocupando el tercer lugar entre los principales países de origen de refugiados de América Latina y el Caribe al final de 2018[36].

Desde entonces, los principales destinos de los haitianos han sido países a los que pueden acceder sin visado, la vecina República Dominicana[37], donde se estima que viven cerca de medio millón, y también Brasil y Chile, donde se calcula que 230.000 están asentados, hoy en día, en el país andino.

Sin embargo, las dificultades que encontraron en estos países por la falta de empleo, la crisis que generó en América Latina la pandemia[38], así como un empeoramiento de los

[36] Informe sobre las migraciones en el mundo 2020. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf
[37] Aunque en los últimos tiempos ha adoptado duras medidas para frenar la inmigración de haitianos, incluso prohibiendo los visados para los estudiantes haitianos.
[38] Según un informe de marzo de 2021 de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), la pobreza y la pobreza extrema alcanzaron en 2020 niveles que no se habían observado entre los últimos 12 y 20 años, respectivamente. Disponible en:

índices de desigualdad en la región y los obstáculos que tuvieron que sortear para conseguir un estatus legal, han hecho que los haitianos vuelvan a poner su mirada en Estados Unidos, convirtiéndose Brasil y Chile en países de tránsito.

Habría que preguntarse cuáles son los factores que han empujado a esta búsqueda del «sueño americano». Podemos considerar principalmente dos:

En primer lugar, a causa de una mala interpretación de las políticas migratorias del presidente Joe Biden. Muchos pensaron que, a su llegada a la Casa Blanca tras el gobierno de Donald Trump, con su política de mano dura contra la migración, se iba a producir un cambio de rumbo flexibilizando la acogida de migrantes. De hecho, firmó varias órdenes ejecutivas con la intención de contrarrestar las «malas políticas migratorias»[39] de su antecesor, entre las que se encontraba una propuesta para otorgar la ciudadanía para los casi 11 millones de migrantes indocumentados que viven en el país y la reunificación familiar. Esto alentó a los haitianos a pretender reasentarse en los Estados Unidos.

En segundo lugar, con la histórica migración de haitianos a este país que es, de hecho, el hogar de la población haitiana más grande del mundo, donde viven 1,7 millones. Así, en varios puntos de la región se han formado grandes atascos de migrantes haitianos en muy precarias condiciones, desesperados por llegar a su destino final y expuesto a ser captados por los traficantes de trata de personas. Cabe citar el caso en el que la policía chilena y la Interpol desmantelaron, a principios de octubre, una organización criminal transnacional que traficaba con migrantes haitianos, entre ellos 267 niños menores de cinco años, y que llevaban a estas personas de Chile a Perú para continuar el camino hasta EE. UU. por la Selva del Tapón de Darién, entre Colombia y Panamá.

Uno de los puntos de la región donde es más caótica la situación es el puerto norte de Colombia, donde casi 20.000 emigrantes, la mayoría haitianos, esperan subir a embarcaciones que los lleven a la frontera con Panamá y, de ahí, continuar su viaje a EE. UU. Además de falta de alimentos, las malas condiciones en las que aguardan han generado problemas sanitarios para adultos y niños.

https://www.cepal.org/es/comunicados/crecimiento-america-latina-caribe-2021-alcanzara-revertir-efectos-adversos-la-pandemia

[39] Biden firma tres órdenes ejecutivas para revertir las *malas* políticas migratorias de Trump. *Europapress*. 3/2/21. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-biden-firma-tres-ordenes-ejecutivas-revertir-malas-politicas-migratorias-trump-20210203010155.htm

Pero al llegar a la frontera de Estados Unidos, los haitianos no encuentran facilidades para pasar, muy al contrario, los agentes fronterizos persiguen a los indocumentados, lo que ha provocado una gran indignación. Los medios de comunicación pudieron captar imágenes donde se veía a los oficiales de la patrulla fronteriza montados a caballo y persiguiendo a los migrantes que habían pasado a terreno estadounidense, incluso capturando a los haitianos con lazos.

Desde el foco del problema, en la ciudad de Del Río, Texas, en la frontera de México, el secretario de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Alejandro Mayorkas, advirtió del cierre de las fronteras. De hecho, Biden ha mantenido la restricción de entrada de extranjeros que activó Trump, el llamado Título 42[40]. Con lo cual, la frontera, debido a la pandemia, está cerrada para actividades no esenciales y eso incluye a los solicitantes de asilo o refugio.

Desde marzo miles de familias haitianas que buscan asilo han sido sometidas a este proceso y devueltas sumariamente a Haití.



Figura 4. Agentes de la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos a caballo intentan evitar que los migrantes haitianos ingresen a un campamento a orillas del Río Grande cerca del Puente Internacional Acuña del Río en Del Río, Texas, el 19 de septiembre de 2021. Fuente: PAUL RATJE/AFP.

[40] A Guide to Title 42 Expulsions at the Border. *American Inmigration Council*. Disponible en: https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/guide-title-42-expulsions-border

En septiembre, las autoridades migratorias empezaron a enviar los primeros vuelos de deportación. Se supone que la estrategia acordada con las autoridades haitianas es enviar de regreso a los migrantes a su país de origen o a las naciones desde donde salieron, como es el caso de Brasil o Chile, con un promedio de 400 personas que se espera sean deportadas todos los días durante los próximos meses. Los que no son deportados son enviados a otros puntos fronterizos para procesar sus solicitudes de asilo. El Gobierno de México anunció que había llegado a un acuerdo oficial con Haití para reiniciar los procesos de deportación, mientras que Bahamas y Cuba dijeron que habían recibido a varios haitianos que buscaban ingresar a los Estados Unidos, que pronto serán devueltos a Haití[41]. Muchos de ellos nacieron fuera de Haití, por lo que las familias retornadas se enfrentan a niveles crecientes de violencia, pobreza y desplazamiento, factores que inicialmente los empujaron a huir de la isla.

La política de deportaciones ha sido denunciada por organismos internacionales, pues pone en riesgo a quien huye de su país por temor a perder la vida[42].

La consecuencia de toda esta situación es que actualmente miles de haitianos enfrentan una crisis humanitaria en varios países de América Latina y en la frontera de México con Estados Unidos, para la que no parece que los gobiernos encuentren una pronta solución.

Conclusiones

Haití ha sido víctima de invasiones extranjeras o intervenciones internacionales, que lejos de traerle progreso, lo han retrasado aún más y lo han convertido en un receptor de beneficencias, acabando así con su producción interna, destruyendo los mercados locales y generando dependencia externa, con la consecuente corrupción e inestabilidad política.

La desesperanza parece haberse instalado en esta pequeña nación. No hay receta

[41] Haïti: Tremblement de terre. Rapport de situation. N.º 7. 7/10/2021. United Nations Office for the Coordinations of Hunitarian Affairs. OCHA. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2021-10-07_Haiti%20Earthquake%20SitRep%20no.%207_French%20version.pdf

[42] Las agencias de la ONU han manifestado en un comunicado conjunto de ACNUR, OIM, UNICEF Y ONU que el derecho internacional prohíbe las expulsiones colectivas y exige la evaluación de cada caso para identificar las necesidades de protección. Disponible en: https://www.acnur.org/es-es/noticias/press/2021/9/6155c70c4/agencias-de-la-onu-piden-medidas-de-proteccion-y-un-enfoque-regional-inte gral.html

mágica para Haití, el país que más gobiernos ha tenido desde finales del siglo XX, 20 en 35 años, y que ninguno de ellos ha sabido sacar adelante dotándolo de un proceso democrático con garantías para que pueda crecer social, política y económicamente.

Solo una pequeñísima minoría de la población haitiana ha podido resistir los envites del destino. Y cuando uno piensa que las cosas no pueden empeorar, los fenómenos naturales en forma de huracanes o terremotos, la violencia desatada y el magnicidio, han sumido al país en la impotencia más absoluta.

Por triste que parezca, solo las catástrofes rescatan del olvido a esta nación. Y aunque ahora que todas las miradas están puestas en Afganistán, Argelia o Sudán, no tenemos la esperanza que la miseria de los haitianos vaya a ocupar, en los próximos meses, los grandes titulares de ningún informativo.

Desde el asesinato del presidente Jovenel Moïse, el 7 de julio, nada ha cambiado en el país. La investigación se está estancando y las pandillas están imponiendo su ley más que nunca. Pero parece ser que esta violencia puede proliferar aún más, entre otras cosas, por la inestabilidad política de Haití en su camino tormentoso hacia la democracia.

La comunidad internacional deberá marcar el camino para que la estabilidad institucional pueda conseguirse en un plazo razonable. Los donantes deberán enfocar sus esfuerzos en respaldar reformas urgentes en el poder judicial, la policía y el sistema penitenciario, de manera que se facilite la lucha contra la violencia, las bandas armadas y la inseguridad generalizada.

La celebración de elecciones es otro paso importante y aunque el país esté sumido en una profunda crisis, deberán realizarse en este contexto, aun sabiendo que solo por el hecho de celebrarse no resolverán los problemas.

Una buena gestión de crisis requiere voluntad y acuerdo mutuo para resolver bien las disputas, y diálogo en el que se respeten otras opiniones. Esta es la única forma de sacar al país de la difícil situación en la que se encuentra. Después de todo lo que está viviendo Haití no es más que el declive de un sistema reiteradamente reparado, pero al que ya le es difícil remontar por su propio agotamiento.

No sería aventurado afirmar que el problema de Haití puede durar generaciones por la falta de instituciones fuertes, la falta de procedimientos políticos fiables y por la falta de confianza en los gobiernos.

Más allá del desastre humano y material, muchos haitianos están convencidos de que su país está siendo golpeado por una maldición, aunque también debe conmovernos la capacidad de resistencia y recuperación que ha demostrado este pueblo a lo largo de los años.

Hay regiones del mundo contra las que el destino parece estar luchando constantemente, en palabras de Eduardo Galeano: «Haití no se conoce por el talento de sus artistas, magos de la chatarra capaces de convertir la basura en hermosura, ni por sus hazañas históricas en la guerra contra la esclavitud y la opresión colonial. Vale la pena repetirlo una vez más, para que los sordos escuchen: Haití fue el país fundador de la independencia de América y el primero que derrotó la esclavitud en el mundo»[43].

*Rocío de los Reyes Ramírez**
Analista del IEEE

[43] Texto leído el 27 de septiembre de 2011 por el escritor uruguayo en la Biblioteca Nacional (Buenos Aires) en el marco de la mesa-debate Haití y la respuesta latinoamericana. Disponible en: https://sinpermiso.info/textos/hait-pas-ocupado

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

48/2021 noviembre de 2021

José Ignacio Castro Torres

El golfo Pérsico: una guerra fría en aguas recalentadas (reedición)

El golfo Pérsico: una guerra fría en aguas recalentadas (reedición)

Publicado originalmente en el *Panorama geopolítico de los conflictos 2020*. Editado en diciembre de 2020.

Resumen:

El nuevo orden mundial ha ocasionado que la región del golfo Pérsico sea el escenario de la competición de los grandes actores por ejercer su influencia y limitar el poder de sus posibles rivales globales. En paralelo a este conflicto existen otros regionales, en los que la lucha por la hegemonía local ha configurado dos grandes bloques que dividen a los Estados de la zona. Sin embargo, las nuevas relaciones hacen que los países ribereños de este gran mar se sientan cada vez más inseguros, buscando nuevas alianzas o enfrentándose a situaciones de tensión, aumentando exponencialmente los riesgos de conflicto.

Palabras clave:

Golfo Pérsico, petróleo, Irán, Arabia Saudí, potencias globales.

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 Persian Gulf: a Cold War in overheated waters

Abstract:

The new world order has caused the Persian Gulf region to become the competition scene among big players for influence and power constraint of their potential global rivals. In parallel to this conflict, there are other regional ones, in which the struggle for local hegemony has formed two large blocs dividing the states in the area. However, the new relationships make this great sea coastal countries feel increasingly unsafe, seeking new alliances or facing situations of tension, increasing risks of conflict exponentially.

Keywords:

Persian Gulf, oil, Iran, Saudi Arabia, global powers.

Introducción

Dentro del Gran Oriente Medio, la región del golfo Pérsico es especialmente relevante por la confluencia sobre ella de una gran cantidad de actores estatales y no estatales, tanto globales como regionales. A ello hay que sumarle la inestabilidad y volatilidad de los acontecimientos que se producen en esta región, que hace que muchas veces se produzcan sucesos inesperados, que conducen a situaciones de crisis de difícil solución.

Geopolíticamente los territorios y aguas del Golfo se pliegan ante la fortaleza que poseen los montes Zagros iraníes, que forman una auténtica muralla que proporciona a Irán una posición de superioridad respecto del entorno que le rodea.

Las estribaciones de dicho sistema montañoso caen hacia las aguas del Golfo formando una serie de islas, bahías y ensenadas que refuerzan la posición privilegiada iraní y le dan la posibilidad de controlar los canales de navegación que discurren a través el estrecho de Ormuz, en unas aguas muy superficiales y en las que el tráfico marítimo se encuentra muy restringido. El resto de los territorios costeros poseen una altitud muy moderada y no disponen de islas significativas para el control de los canales de navegación.

A la disposición territorial anteriormente descrita hay que sumarle que bajo las aguas del Golfo y los terrenos adyacentes se encuentran las reservas petrolíferas y gasíferas más importantes del planeta.



Figura 1. Mapa físico de la región, en la que se aprecia la fortaleza orográfica de Irán sobre el resto de los Estados ribereños. Fuente: *On the world map. Large, detailed map of Persian Gulf with cities and towns*. [Consulta: 10 de agosto de 2020]. Disponible en: http://ontheworldmap.com/oceans-and-seas/persian-gulf/large-detailed-map-of-persian-gulf-with-cities-and-towns.html

Si los recursos energéticos son importantes por su abundancia, los recursos hídricos lo son por su escasez. En un entorno de cambio climático y crecimiento poblacional, los Estados de la península arábiga se ven forzados a recurrir a las plantas desalinizadoras, lo que las convierte en objetivos de alto valor en caso de conflicto.

Igualmente, las diferentes formas de gobierno hacen que estos sean antagónicos entre sí en numerosas ocasiones. Las monarquías del Golfo se van prolongando en el tiempo a través de sucesiones dinásticas, sin que se tenga claro si las orientaciones de sus gobernantes podrán seguir la senda de continuidad que hasta ahora marcan sus tradiciones.

Los regímenes aglutinados en torno a Arabia Saudí ven con un temor cuasi patológico el régimen islámico iraní, surgido de una revolución popular que llevó a la instauración

de una teocracia. La posibilidad de que algo parecido suceda en sus propios países les obliga a tomar medidas especiales de prevención y contención, sin que quede verdaderamente clara su efectividad.

Esta inestabilidad regional se ve incrementada por la competitividad de las grandes potencias globales, que ven la zona como un tablero de ajedrez en el que ha comenzado una nueva partida en la que los jugadores han cambiado, así como sus intereses.

Parece que los Estados Unidos se repliegan del terreno, volviendo a su tradicional concepto de potencia aeronaval. Sus intereses sobre la zona, definidos por la doctrina Carter, puede que hayan cambiado debido al aumento de su producción petrolífera interna y a la capacidad de incrementarla gracias a los yacimientos de esquistos bituminosos[1]. Además, el ascenso de China y su proyección en la región del Pacífico han hecho que las preocupaciones norteamericanas se trasladen hacia esta zona, mucho más cercana al territorio estadounidense.

Por su parte, China, ávida de recursos energéticos y materias primas para su creciente industria, ve en la región del Golfo una excelente posibilidad de obtención de hidrocarburos. Al mismo tiempo, el vacío de poder que dejan los norteamericanos tiende a llenarse con la influencia china, que podría encontrar un excelente nicho de mercado en el Golfo, al tiempo que podría utilizarlo como una zona de paso de la denominada Franja y Ruta de la Seda en su camino hacia Europa y el continente africano.

Los intereses de Rusia también se encuentran presentes a través de la influencia que ejerce en su eje sur de proyección geopolítica, que a través de los territorios exsoviéticos del Asia Central llega hasta el Golfo pasando por suelo iraní. También los rusos ejercen su influencia a través de las relaciones con los saudíes, con los que en varias ocasiones han negociado los precios del petróleo y con los que podrían establecer mercados de armamentos y tecnología nuclear.

[1] En el año 1980, el presidente norteamericano Jimmy Carter proclamó que los intereses estadounidenses en el golfo Pérsico serían defendidos por la fuerza en caso necesario. Esta declaración se produjo después de la invasión soviética de Afganistán y ante el temor de que la URSS se expandiese hacia la región.

Antecedentes del conflicto

Las aguas del golfo Pérsico han sido tradicionalmente empleadas para la extracción y transporte de productos energéticos hacia Europa y también al Sudeste Asiático, cuando esta región global experimentó un fuerte incremento en su crecimiento industrial.

Por otra parte, la eterna rivalidad entre Irán y Arabia Saudí ha llevado a ambos actores regionales a situaciones de tensión, aunque no se han llegado a producir enfrentamientos directos importantes. Hasta ahora, esta pugna por el liderazgo de la región los ha llevado a apoyar indirectamente a diferentes actores a lo largo de todo el gran Oriente Medio, trasladando su conflicto a una guerra de *proxies* para extender sus respectivas influencias. La situación en Yemen, verdadero patio trasero de los saudíes está tomando un cariz cada vez más crítico y podría ser el que implicase directamente a ambos contendientes.

El año 2017 fue especialmente crítico por una serie de acontecimientos que afectaron a todos los actores implicados, ya que Catar sería acusado de apoyar a grupos terroristas, como Al Qaeda y el Dáesh, por parte de Arabia Saudí, Baréin y los Emiratos Árabes Unidos (EAU), quienes además consideraban que los cataríes interferían en su política interior. La ruptura de relaciones y el cierre de las fronteras ocasionaron un especial impacto sobre Catar. La situación fue aprovechada por iraníes y turcos para reforzar sus relaciones con los cataríes, compensando las carencias a través de un puente aéreo[2].

Las acusaciones saudíes fueron estimadas como ilegítimas y las condiciones que imponían junto a sus socios fueron consideradas como una injerencia dentro de los asuntos internos cataríes[3]. Este acontecimiento radicalizó aún más los bloques de las potencias regionales de la zona, quedando alineados Catar, Turquía e Irán y, por otro lado, Arabia Saudí, Emiratos, Omán y el Gobierno reconocido de Yemen.

[2] *BBC News*. Catar crisis: What you need to know. Published 19 July 2017. [Consulta: el 1 de septiembre de 2020]. https://www.bbc.com/news/world-middle-east-40173757
[3] Chughtai, A. (5 Jun 2020). Understanding the blockade against Catar. *Aljazeera*. [Consulta: el 15 de agosto de 2020]. https://www.aljazeera.com/news/2020/6/5/understanding-the-blockade-against-*Catar*

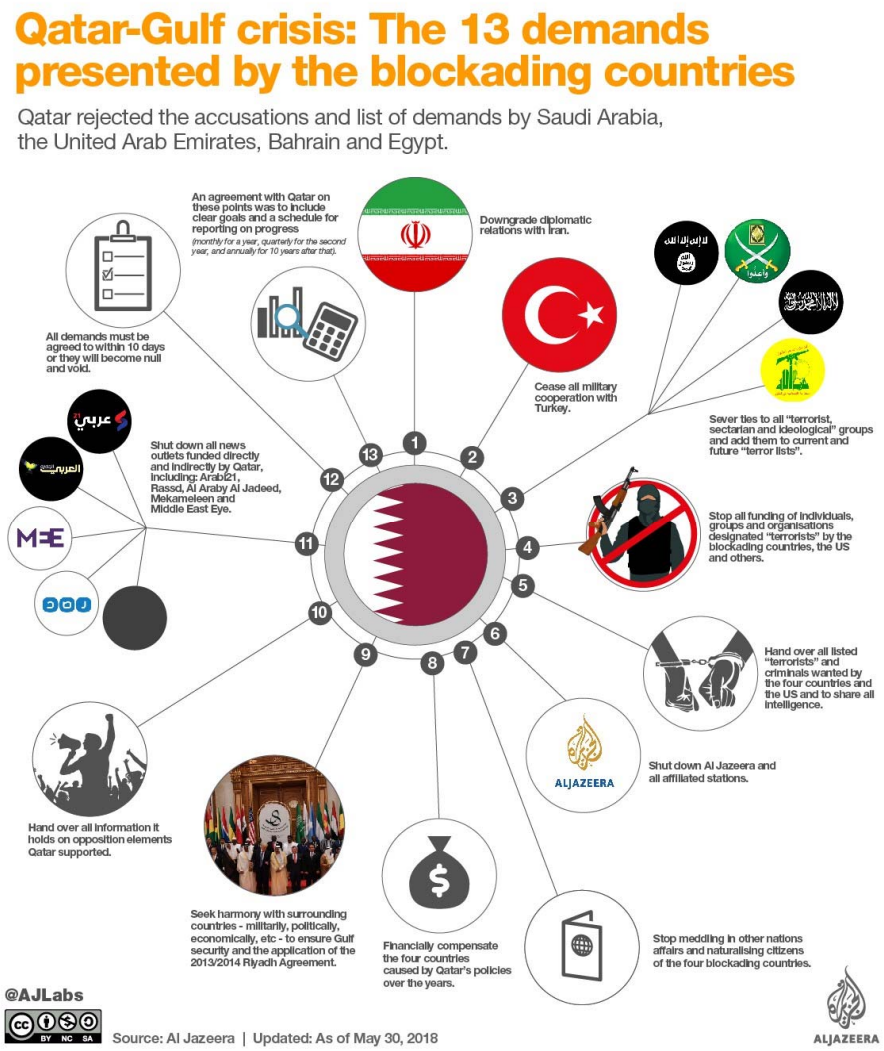


Figura 2. Exigencias presentadas por los Estados que bloquearon a Catar durante la crisis de 2017. Fuente: Chughtai, A. (5 de junio de 2020). Understanding the blockade against Catar. *Aljazeera*. [Consulta: el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2020/6/5/understanding-the-blockade-against-*Catar*

Ese mismo año la situación en Yemen se tornaría aún más tensa. Como antecedente, en el año 2015 se había producido la intervención de una coalición árabe liderada por los saudíes para apoyar al Gobierno internacionalmente reconocido del exgeneral Abd Rabbuh Mansur al-Hadi. Esta intervención buscaba alejar el peligro que el movimiento *Hutí*, aliado de los iraníes, pudiera provocar en Arabia Saudí. También intentaba mantener en el poder al Gobierno de Hadi, en contra del anterior presidente, Ali Abdullah Saleh, quien se había reconciliado con los houtíes.

A finales de 2017, Saleh había anunciado no estar de acuerdo con su bando actual en la guerra civil yemení y que era partidario de buscar un diálogo con la coalición árabe. La reacción de los houtíes acabó con la muerte de Saleh y la eliminación de los miembros de sus milicias afines, por lo que el movimiento Hutí se hizo con todo el poder[4].

En el norte de la región del Golfo la situación parecía estabilizarse después de que el entonces presidente iraquí, Haider al-Abadi, anunciase la derrota del Dáesh en el territorio de Irak. Esta victoria territorial se había cerrado en falso, ya que el movimiento pasó de nuevo a la insurgencia contando con el apoyo de muchas tribus sunitas. Por otra parte, las llamadas Fuerzas Populares de Movilización (FPM), mayoritariamente chiíes, habían sido el dique de contención de la amenaza del Dáesh y ahora poseían un estatus dentro de Irak que hacía inviable su desarme.[5]

El año 2018 fue todavía menos esperanzador que el anterior, ya que el presidente norteamericano, Donald Trump, hizo efectiva su promesa electoral de retirarse del acuerdo internacional en materia nuclear alcanzado con Irán. Dicho acuerdo, bajo el nombre de Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC o JCPOA por sus siglas en inglés), había sido suscrito entre Irán y el Grupo P5+1 en el año 2015[6].

Sin embargo, la salida de los norteamericanos del *PAIC* fue un auténtico jarro de agua fría sobre los iraníes, quienes radicalizaron sus posturas ante la posición de «máxima presión» americana, ofreciendo una oposición de «máxima resistencia», comenzando un pulso que elevaría la tensión durante los meses posteriores.

[4] Wintour, P. (Mon 4 Dec 2017). Yemen *Hutí* rebels kill former president Ali Abdullah Saleh. *The Guardian*. [Consulta: el 8 de septiembre de 2020]. https://www.theguardian.com/world/2017/dec/04/former-yemen-president-saleh-killed-in-fresh-fighting

[5] VV. AA. (2020). *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2019*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid, Ministerio de Defensa. Pp. 251-258.

[6] Arms Control Association. The Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) at a Glance. [Consulta: el 10 de septiembre de 2020]. https://www.armscontrol.org/factsheets/JCPOA-at-a-glance
El grupo P5+1 estaba formado por los Estados miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, a los que se les había sumado Alemania. Desde el punto de vista de la perspectiva europea también se le denominaba Grupo EU 3+3.

Situación actual del conflicto

Las repercusiones de la crisis iraquí en el conflicto del Golfo

Las elecciones parlamentarias del año 2018 constituyeron el reflejo del sectarismo y la inoperancia que sufre la vida pública iraquí. Los resultados dejaron tras de sí la derrota de Abadi, a pesar de haber vencido al Dáesh y configuraron un panorama político en el que los chiíes partidarios de Irán y apoyados por muchas de las FPM se enfrentaban con otros chiíes partidarios de la no injerencia iraní y agrupados en torno al clérigo Muqtada al Sadr. Por su parte, los suníes se veían relegados fuera de sus feudos mayoritarios[7].

Durante el año 2019 las Fuerzas de Seguridad Iraquíes (ISF por sus siglas en inglés) actuaron apoyadas por las fuerzas de la coalición, pero sus resultados no fueron los esperados ya que normalmente no poseían la capacidad de mantenerse en el terreno conquistado, por lo que debían replegarse una vez realizadas las operaciones. Esto le daba la capacidad a la insurgencia para retornar y realizar acciones de proselitismo o venganza sobre la población civil[8].

La aparición de la pandemia COVID-19 constituyó un nuevo apoyo para la insurgencia. Esto fue debido al empleo de las tropas de las *ISF* en reforzar los toques de queda, en detrimento de las operaciones de limpieza de zona[9].

Para la contención de la amenaza insurgente en un terreno tan vasto como el iraquí es necesaria una precisa inteligencia sobre el entorno operacional. Para ello son especialmente útiles los medios de inteligencia de vigilancia y reconocimiento (ISR por sus siglas en inglés). Los medios de estas características que posee la coalición se vieron drásticamente reducidos, cuando los estadounidenses decidieron reorientarlos

[7] Hashim, J. y Ahmed, S. (12/5/2019). News Analysis: Iraqi gov't faces tough hurdles 1 year after national elections. Xinhua. [Consulta: el 15 de septiembre de 2020]. http://www.xinhuanet.com/english/2019-05/12/c_138052780.htm

[8] Office of Inspector General. Lead Inspector General for Operation Inherent Resolve. Quarterly Report to the United States Congress | April 1, 2019-June 30, 2019. Department of Defense, 2019. [Consulta: el 15 de septiembre de 2020].https://www.dodig.mil/In-the-Spotlight/Article/1926768/lead-inspector-general-for-operation-inherent-resolve-quarterly-report-to-the-u/

[9] O'Donnell, S. W. (April 1, 2020-June 30, 2020). Office of Inspector General. Lead Inspector General for Operation Inherent Resolve. Quarterly Report to the United States Congress. Department of Defense. P. 14. [Consulta: el 20 de septiembre de 2020]. https://media.defense.gov/2020/Aug/04/2002470215/-1/-1/1/LEAD%20INSPECTOR%20GENERAL%20FOR%20OPERATION%20INHERENT%20RESOLVE%20APRIL%201,%202020%20-%20JUNE%2030,%202020.PDF

hacia la región del Golfo limítrofe con Irán, debido al incremento de la tensión entre ambos actores[10].

Los iraníes no son capaces de enfrentarse directamente a un poder como el estadounidense por lo que, según los norteamericanos, han utilizado a las FPM para realizar ataques contra las bases que la coalición tiene en territorio iraquí.

Como reacción, las fuerzas norteamericanas efectuaron acciones de represalia contra las FPM. Con el Gobierno iraquí en situación de parálisis y colapso, comenzaron a producirse manifestaciones populares de descontento que los iraníes podían aprovechar si eran capaces de reconducirlas a su favor[11].

Entretanto, los iraníes intensificaron su campaña de expansión en Oriente Medio a través de *proxies* y fuerzas irregulares, para lo que contaban con la dirección del general Qassem Soleimani, jefe de la Fuerza Qods, unidad de élite de los Pashdarán, Guardia de la Revolución Islámica iraní[12].

A principio de 2020 Soleimani se encontraba realizando un viaje a través de varios países del Oriente Medio, del que se sospechaba que le sirvió para coordinar las acciones con los diferentes líderes chiitas de la región. Los estadounidenses se encontraban al tanto de este viaje y tuvieron conocimiento de que la siguiente escala sería Bagdad y que la posible intención del líder iraní podría ser la planificación de ataques contra las tropas norteamericanas en Irak. Además, Soleimani tenía concertada una cita con el entonces presidente iraquí, Adel Abdul Mahdi, quien al parecer se encontraba alineado con los intereses iraníes[13].

En el momento de la llegada de Soleimani a Bagdad las fuerzas de seguridad iraquíes acababan de contener un tumulto que amenazaba con asaltar la embajada norteamericana, como reacción a las operaciones de castigo contra la FPM. Los estadounidenses pensaban que detrás de esto se encontraba la organización chiita

[10] *Op. cit.,* p. 46.
[11] Cordesman, A. H. (January 2, 2020). America's Failed Strategy in the Middle East: Losing Irak and the Gulf. Center for Strategic and International Studies. [Consulta: el 16 de septiembre de 2020]. https://www.csis.org/analysis/americas-failed-strategy-middle-east-losing-iraq-and-gulf
[12] France24. Soleimani, «living martyr» who rose above Iran rifts. 7 de enero de 2020. [Consulta: el 18 de septiembre de 2020]. https://www.france24.com/en/20200107-soleimani-living-martyr-who-rose-above-iran-rifts
[13] Fellman, S. (Jan 6, 2020). Why Iran's Qassem Soleimani was on a not-so-secret trip to Irak when he was assassinated. Business insider. [Consulta: el 17 de septiembre de 2020]. https://www.businessinsider.com/what-qassem-soleimani-was-doing-in-iraq-before-assassination-2020-1?IR=T

proiraní Khatib Hezbollah y que Soleimani planeaba ataques contra otras cuatro instalaciones diplomáticas. Para entonces Trump había dado luz verde a la operación para la eliminación de Soleimani, que se efectuó mediante el lanzamiento de varios misiles desde un vehículo aéreo remotamente tripulado (RPAS por sus siglas en inglés)[14]. La muerte de Soleimani se produjo junto a la de Abu Mahdi Al Muhandis, líder de la milicia Hashed Al Shaab.

El anuncio de la muerte de Soleimani fue una auténtica conmoción en Irán, donde las muestras de dolor y juramentos de venganza se prodigaron al mismo tiempo. La reacción de Teherán fue la de lanzar desde suelo iraní varios misiles contra instalaciones estadounidenses en Irak, pero se teme que esta operación no fuese más que un acto simbólico y que las verdaderas represalias estén aún por venir[15]. En mitad de la tensión diplomática y militar, las fuerzas de defensa aérea iraníes derribaron un avión de pasajeros ucraniano, incrementando aún más el nivel de la crisis[16].

La decisión final de Trump pudo haberse desencadenado por la cuestión de la embajada, en un año electoral, donde la sombra de la tragedia del consulado norteamericano de Bengazi podría dar al traste con las aspiraciones políticas del presidente americano si se producía un hecho similar[17].

Tensión en las aguas: Irán frente al potencial naval

Las discrepancias en el ámbito internacional y regional se han reflejado sobre la zona más sensible del Golfo, constituida por los canales de navegación de los petroleros que extraen la quinta parte de estos recursos en el mundo hacia las zonas de consumo

[14] Browne, R. y Leblanc, P. (January 10, 2020). Trump claims Soleimani plotted to blow up US embassies Anchor Muted Background. *CNN.* [Consulta: el 16 de septiembre de 2020]. https://edition.cnn.com/2020/01/09/politics/trump-soleimani-us-embassy/index.html.
[15] Sandler, R. (Jan 7, 2020). Iran Launches Missiles At US. Troops In Irak In Retaliation For Soleimani Killing. *Forbes.* [Consulta: el 21 de septiembre de 2020]. https://www.forbes.com/sites/rachelsandler/2020/01/07/iran-launches-missiles-at-us-base-in-iraq-in-retaliation-for-soleimani-killing/#4e0148ba167c
[16] Schwartz, M. S. (July 12, 2020). Iranian Report Details Chain of Mistakes In Shooting Down Ukrainian Passenger Plane. *NPR.* [Consulta: el 20 de septiembre de 2020]. https://www.npr.org/2020/07/12/890194877/iranian-report-details-chain-of-mistakes-in-shooting-down-ukrainian-passenger-pl?t=1601199994078
[17] Dozier, K. (September 2, 2020). Benghazi Definitely Crossed Everyone's Mind: The Inside Story of the US. Embassy Attack in Baghdad. *Time.* [Consulta: el 16 de septiembre de 2020]. https://time.com/5885388/us-embassy-baghdad-attack/ El asalto al consulado norteamericano de Bengasi (Libia) en 2012 ocasionó la muerte del embajador Christopher Stevens y de varios miembros diplomáticos y de seguridad estadounidenses y libios.

mundial. Tanto norteamericanos como iraníes se han acusado mutuamente de comportarse agresivamente y de desestabilizar la región y los intereses de su rival. Tras la retirada del acuerdo nuclear por parte de Estados Unidos en 2018, Irán amenazó con cortar el estrecho de Ormuz[18].

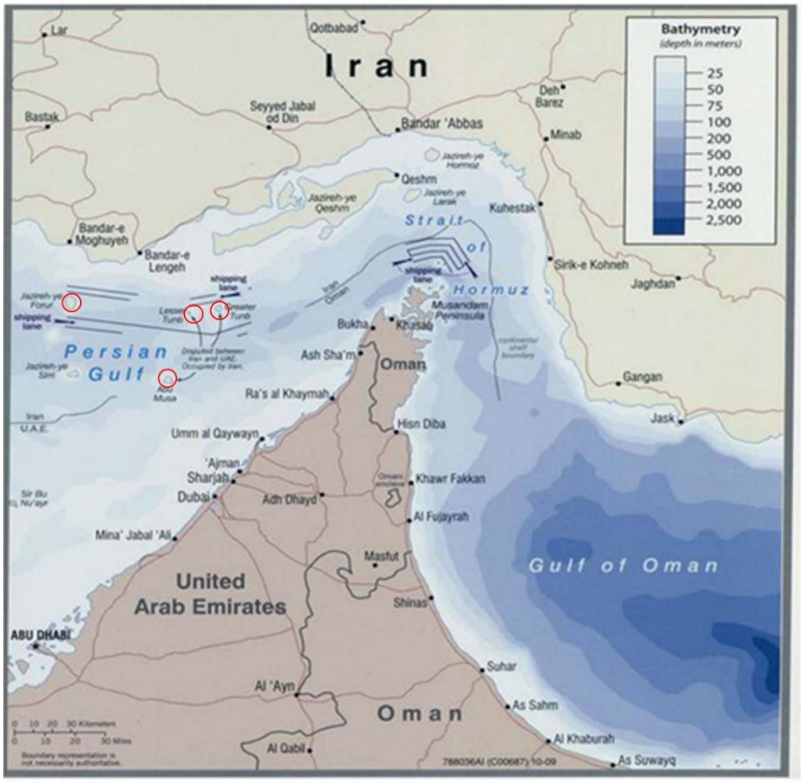


Figura 3. Mapa batimétrico del estrecho de Ormuz en el que se aprecia la posición dominante de las islas Faruk, Tunb Mayor, Tunb Menor y Abu Musa sobre los canales de navegación. Fuente: Persian Gulf Studies Center. Persian Gulf & Strait of Hormuz Bathymetry Maps. [Consulta: 15 de agosto de 2020]. Disponible en: http://www.persiangulfstudies.com/en/index.asp?p=pages&id=225

La tensión se elevó especialmente en abril de 2019 cuando los norteamericanos incrementaron el embargo sobre Irán, poniendo fin a las extensiones de la importación de petróleo de determinados Estados. De nuevo los iraníes amenazaron con cortar el estrecho y en mayo de 2019 fueron atacados cuatro petroleros en las aguas emiratíes del golfo de Omán, sin que se determinase claramente su autoría. Los estadounidenses

[18] Dehghan, S. K. (5 Jul 2018). Iran threatens to block Strait of Hormuz over US oil sanctions. *The Guardian*. [Consulta: 21 de agosto de 2020]. https://www.theguardian.com/world/2018/jul/05/iran-retaliate-us-oil-threats-eu-visit-hassan-rouhani-trump

afirmaron que los buques fueron víctimas de un sabotaje ejecutado con minas de origen iraní. Sin embargo, los iraníes negaron cualquier implicación con los hechos[19].

Este ataque se combinó con otro desde Yemen, inmediatamente posterior, sobre el oleoducto saudita *East-West,* al que se hará referencia en el siguiente epígrafe, pudiendo manifestar ambos incidentes la resolución iraní de responder al embargo norteamericano alterando los precios del petróleo.

Ante el cariz que tomaban los acontecimientos, los norteamericanos se prepararon por si tenían que intervenir en la zona, enviando el grupo de combate del portaaviones USS *Abraham Lincoln* y un ala de bombarderos de la fuerza aérea[20].

La situación empeoró aún más cuando en junio otros dos petroleros fueron atacados con minas cerca del estrecho de Ormuz. El incidente se produjo cuando el primer ministro japonés, Shinzō Abe, se encontraba en Irán realizando labores de mediación entre iraníes y estadounidenses, los cuales acusaron a Irán de este nuevo incidente[21].

Poco después Irán derribó un RPAS norteamericano Global Hawk, supuestamente por haberse introducido en su espacio aéreo. Los representantes militares estadounidenses negaron esta intromisión mostrando el vuelo del dron. No se tomaron acciones de represalia por parte de Estados Unidos contra los sistemas antiaéreos iraníes, por temor a causar un elevado número de bajas[22].

A principios de julio fuerzas británicas capturaron el petrolero de propiedad iraní Adrian Darya-1 cerca de las costas gibraltareñas, debido a que este al parecer transportaba petróleo para el Gobierno sirio, incumpliendo las sanciones de la Unión Europea. Para los iraníes esta intervención se realizaba a instancias de los norteamericanos y amenazaron con capturar un petrolero británico en represalia.

[19] *BBC News*. (13 May 2019). Four ships «abotaged» in the Gulf of Oman amid tensions. [Consulta: 21 de septiembre de 2020]. https://www.bbc.com/news/world-middle-east-48245204
[20] Alandete, D. (7 de mayo de 2019). Un portaaviones de Estados Unidos se dirige al golfo Pérsico ante la amenaza de Irán de volver al programa nuclear. *ABC*. [Consulta: 21 de septiembre de 2020]. https://www.abc.es/internacional/abci-portaaviones-eeuu-dirige-golfo-persico-ante-amenaza-iran-volver-programa-nuclear-201905071816_noticia.html
[21] *The Japan Times.* (Jun 18, 2019). Japan distancing itself from US claims of Iranian involvement in tanker attacks. [Consulta: 22 de septiembre de 2020]. https://www.japantimes.co.jp/news/2019/06/18/national/politics-diplomacy/japan-distancing-u-s-claims-iranian-involvement-tanker-attacks/
[22] Hennigan, W. J. y Walcott, J. (June 21, 2019). Trump Suggests Iran Mistakenly Shot Down a US. Drone. Iran Says It Was Very Much on Purpose. *Time*. [Consulta: 22 de septiembre de 2020]. https://time.com/5611310/trump-iran-drone-shot-down/

Ante el temor a los iraníes, los británicos enviaron a la zona al buque *HMS Duncan,* que se unió al *HMS Montrose*, ya desplegado en la zona. Al poco tiempo tres embarcaciones intentaron apresar al petrolero de la BP *British Heritage*, lo que fue impedido por el *Montrose*[23].

A pesar de las precauciones británicas los iraníes fueron capaces de cumplir su amenaza y capturaron al buque de bandera británica *Stena Impero* por «violar las reglas marítimas internacionales», siendo arrestada su tripulación. Igualmente, fue capturado el petrolero liberiano *Mesdar*, de propiedad británica, aunque se permitió a su tripulación continuar viaje. En el mes de septiembre el *Stena Impero* fue liberado coincidiendo con una serie de actuaciones diplomáticas que, encabezadas por Francia, ofrecían una línea de crédito a Irán para reducir la presión por las sanciones de Estados Unidos, siempre y cuando los iraníes se aviniesen a cumplir los términos del PAIC[24].

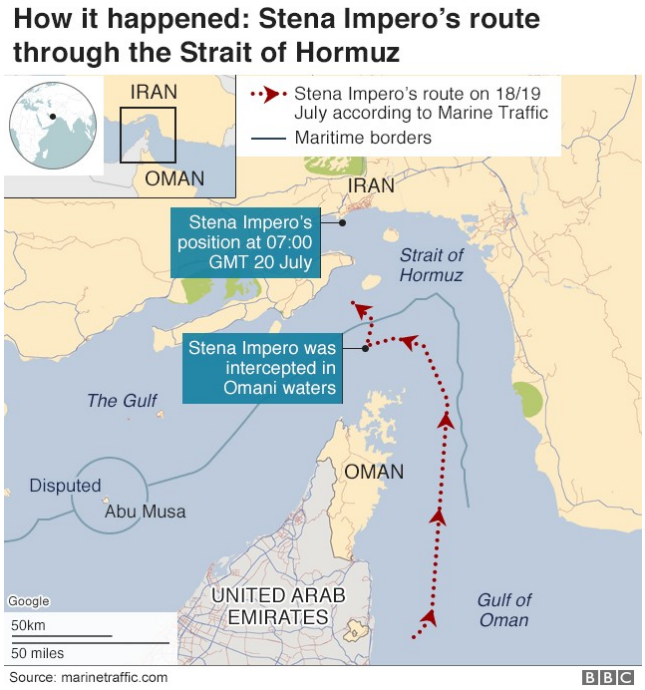


Figura 4. Apresamiento del petrolero *Stena Impero* por parte de Irán. Fuente: Stena Impero: Seized British tanker leaves Iran's waters. *BBC News*. 27 de septiembre de 2019. [Consulta: 22 de septiembre de 2020]. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-middle-east-49849718

[23] *BBC News*. (12 July 2019). Iran tanker row: UK to send second warship to the Gulf. [Consulta: 22 de septiembre de 2020]. https://www.bbc.com/news/uk-politics-48958359.
[24] *BBC News*. (27 September 2019). Stena Impero: Seized British tanker leaves Iran's waters. [Consulta: 22 de septiembre de 2020]. https://www.bbc.com/news/world-middle-east-49849718.

La tensión se elevó especialmente el 14 de septiembre de 2019, cuando se produjo un ataque con dieciocho drones y siete misiles de crucero contra el campo petrolífero saudita de Khurais y la refinería de Abqaiq. Los daños temporales ocasionaron la reducción de la producción de petróleo a la mitad, pudiendo ser compensada gracias a las reservas saudíes[25].

El ataque fue primeramente atribuido al movimiento Hutí desde Yemen, debido a que en el mes de mayo habían realizado una acción parecida contra el oleoducto *East-West* (anteriormente descrita). Sin embargo, los sauditas culparon a Irán debido a la dirección de procedencia de las aeronaves y misiles[26].

Según filtraciones a la prensa, cuatro meses antes del ataque se reunieron en Teherán el líder de los Pashdarán, general Hossein Salami; el principal asesor militar del ayatolá Khamenei, general Yahya Rahim-Safavi, y un adjunto del general Qasem Soleimani, jefe de la Fuerza Qods. El objeto de la reunión era diseñar la mejor represalia contra Estados Unidos por la retirada del acuerdo nuclear y la imposición de sanciones. Para elección del objetivo más adecuado se estudió en primer lugar un ataque sobre un objetivo de alto valor (HVT) estadounidense, que podría incluir a alguna de sus bases en la región. Sin embargo, esta opción se descartó por el temor a una reacción devastadora por parte de Estados Unidos[27].

La siguiente propuesta sería la elección de un HVT saudita, principal adversario iraní y que indirectamente perjudicaría los intereses norteamericanos. Las primeras opciones barajaron puertos o aeropuertos saudíes, pero igualmente fueron descartados por las bajas masivas que podrían ocasionar los daños colaterales. Finalmente, los análisis de objetivos señalaron como más adecuadas las instalaciones petrolíferas saudíes, ya que podrían causar un gran impacto mediático, infligir un daño importante a su adversario y enviar un mensaje resolutivo a los Estados Unidos. Además, la popularidad de los sauditas no estaba en sus mejores momentos después de que los medios de comunicación difundiesen varias de sus acciones en Yemen[28].

[25] Hubbard, B.; Karasz, P., y Reed, S. (Sept. 15, 2019). Two Major Saudi Oil Installations Hit by Drone Strike, and US. Blames Iran. *The New York Times*. [Consulta: 23 de septiembre de 2020]. https://www.nytimes.com/2019/09/14/world/middleeast/saudi-arabia-refineries-drone-attack.html
[26] Ibídem.
[27] *Reuters*. (November 25, 2019). Special Report: "Time to take out our swords" - Inside Iran's plot to attack Saudi Arabia. [Consulta: 23 de septiembre de 2020]. https://www.reuters.com/article/us-saudi-aramco-attacks-iran-special-rep-idUSKBN1XZ16H.
[28] Ibídem.

Aunque el ataque se pudo realizar desde la base aérea de Ahvaz, su atribución nunca pudo ser probada porque la trayectoria errática de los drones y misiles no podía fijar el punto de lanzamiento, como se podría haber determinado si hubiesen seguido una trayectoria rectilínea a través de las aguas del Golfo. Además, puso de manifiesto la vulnerabilidad de las instalaciones críticas saudíes y la ineficiencia de su costoso sistema de defensa antiaérea y antimisil[29].

En octubre de 2019 un petrolero iraní sufrió un ataque en aguas del mar Rojo, frente al puerto saudí de Jeddah, derramando parte de su cargamento en el mar. El presidente iraní, Hassan Rohani, expresó que se debería buscar una solución política al conflicto, mostrando la cara amable del régimen[30].

Enlazando con el epígrafe anterior, en enero de 2020 se produjo la muerte de Qassem Soleimani por un RPAS norteamericano, lo que elevaría la crisis a su punto álgido. Este hecho fue un auténtico mensaje de los estadounidenses sobre su resolución, ante el conjunto de actuaciones iraníes.

Tanto estadounidenses como británicos mantienen presencia militar en los países del Golfo, ya que Estados Unidos posee en Baréin el cuartel general del mando central de sus fuerzas navales, así como el mando de la Quinta Flota. Del mismo modo, el Reino Unido tiene en Baréin una base naval de apoyo a sus buques. En Catar los norteamericanos gestionan el centro de coordinación de las operaciones aéreas para Oriente Medio, así como un ala de combate expedicionaria. Una unidad de combate británica de este tipo también se encuentra desplegada en Catar. Parece ser que estos dos pequeños Estados del Golfo se han asegurado la protección de ambas potencias a cambio de permitir el establecimiento de las bases. De este modo podrían tener garantizada su seguridad frente a acciones hostiles tanto saudíes como iraníes.

Sin embargo, en situaciones de elevada tensión, las aguas del Golfo podrían ser demasiado peligrosas para unidades navales tan valiosas como los portaviones. Además, se encontrarían atrapados si quisiesen salir a las aguas libres del océano Índico.

[29] Shaikh, S. (December 11, 2019). Iranian Missiles in Iraq. *Center for Strategic and International Studies*. [Consulta: 23 de septiembre de 2020]. https://www.csis.org/analysis/iranian-missiles-irak
[30] *BBC News*. (14 October 2019). Gulf tanker attacks: Iran releases photos of «attacked» ship. [Consulta: 21 de septiembre de 2020]. https://www.bbc.com/news/world-middle-east-50040670

Por ello, tanto estadounidenses como británicos han recurrido a los puertos omaníes más alejados de la influencia iraní. Los norteamericanos han establecido un acuerdo marco para explotar las instalaciones portuarias de Duqm, donde comprobaron las posibilidades de atraque del portaaviones *USS George HW Bush* (y, por tanto, toda la clase Nimitz). Mientras, la marina británica ha establecido un acuerdo para instaurar una base de apoyo permanente en Duqm, teniendo en cuenta que el calado del puerto permite el atraque de los nuevos portaviones *HMS Queen Elizabeth* y *HMS Prince of Wales*[31].

El acuerdo marco con los estadounidenses también permite utilizar el importante puerto de Shalalah, proporcionando opciones estratégicas tanto para el conflicto del Golfo como el de Yemen[32].

Hay que tener en cuenta la tradicional relación de neutralidad que siempre ha mostrado Omán. Los primeros pasos para la consecución del *PAIC* se dieron gracias a las gestiones de su anterior dirigente, el sultán Qaabos, quien siempre mantuvo una postura de equidistancia en el Golfo, firmando igualmente tratados de cooperación con iraníes como con saudíes y chinos, entre otros. Su reciente fallecimiento y la subida al trono de su primo, Haitham bin Tariq al-Said, dejan abierto un interrogante sobre la continuidad de la política omaní[33].

Guerra de proxies *entre Irán y Arabia Saudí. El conflicto de Yemen*

La intervención saudita en Yemen para prevenir que este caiga en manos del movimiento Hutí, aliado de Irán, no está exenta de discrepancias entre los árabes del Golfo debido a los intereses particulares de los diferentes actores.

A la preocupación de Arabia Saudí por un conflicto en su patio trasero se abre la posibilidad de buscar una salida a aguas libres de su producción petrolífera. Actualmente,

[31] *The Maritime Executive*. (3/25/2019). US Navy Gains Access to Strategic Omani Seaport. [Consulta: 22 de septiembre de 2020]. https://www.maritime-executive.com/article/u-s-navy-gains-access-to-strategic-omani-seaport
[32] Heller, C. (May 6, 2019). US Secures Access to Oman's Crowded Ports. *Arab Gulf States Institute in Washington*. [Consulta: 23 de septiembre de 2020]. https://agsiw.org/u-s-secures-access-to-omans-crowded-ports/
[33] Due-Gundersen, N. (February 19th, 2020). The Two Sultans of Oman: from Qaboos to Haitham bin Tariq. *Al Bawaba*. [Consulta: 23 de septiembre de 2020]. https://www.albawaba.com/opinion/two-sultans-oman-qaboos-haitham-bin-tariq-1340223

el petróleo saudí discurre mayoritariamente hacia el resto del mundo por vía marítima a través del estrecho de Ormuz, controlado por los iraníes.

Otra posibilidad es el envío de los recursos petrolíferos a través del oleoducto *East-West* a los puertos del mar Rojo. Sin embargo, la capacidad del oleoducto es limitada y retrasa en el tiempo el envío del producto a los mercados asiáticos. Un grave inconveniente es el necesario paso de los petroleros a través del estrecho de Bab-el-Mandeb, que en caso de estar controlado por los hutíes lo estaría también indirectamente por Irán. Por otra parte, la salida hacia el Mediterráneo de los buques se encuentra limitada por el calado del canal de Suez.

Por ello, los saudíes vienen planificando la construcción de un oleoducto a través de la provincia yemení de Al-Mahrah, situada junto a la frontera con Omán[34]. La construcción del oleoducto y del puerto de Nishtun sería una válvula de alivio para los saudíes, aunque sería necesario el apoyo de las tribus locales y unas medidas de seguridad excepcionales a lo largo del recorrido del oleoducto[35].

La ya referida intervención militar saudita en Yemen se remonta a 2015, cuando el presidente Hadi quiso dotar al país de una constitución federal, en contra de los hutíes y del expresidente Saleh. A pesar de los referidos esfuerzos de la coalición, los hutíes siempre han mantenido la capacidad de actuar contra las instalaciones críticas saudíes y emiratíes, que dependen del petróleo y del agua para asegurar su bienestar económico y su supervivencia. Cuando se elevó la tensión en las aguas del Golfo en la primavera de 2019 fue el momento en que el movimiento Hutí, aliado de Irán, reaccionó en defensa de su valedor, realizando incursiones en Arabia Saudí y atacando objetivos de alto valor tanto en este país como en los Emiratos.

A los pocos días del ya citado ataque sobre los cuatro petroleros en aguas de Emiratos, se produjo un ataque con RPAS sobre el oleoducto saudita *East-West*. La acción sobre dos estaciones de bombeo del oleoducto no solo ocasionó la interrupción temporal de este, sino que demostró que los territorios del interior de la península arábiga eran vulnerables a las acciones de los hutíes. Aunque Irán siempre ha negado su implicación

[34] *Middle East Monitor*. (September 3, 2018). Saudi Arabia prepares to extend oil pipeline through Yemen to Arabian Sea. [Consulta: 22 de septiembre de 2020]. https://www.middleeastmonitor.com/20180903-saudi-arabia-prepares-to-extend-oil-pipeline-through-yemen-to-arabian-sea/

[35] Orkaby, A. (October 24, 2019). Saudi Arabia's War in Yemen Is About Oil. *The National Interest*. [Consulta: 22 de septiembre de 2020]. https://nationalinterest.org/blog/middle-east-watch/saudi-arabia%E2%80%99s-war-yemen-about-oil-90736

en los hechos, fueron los principales beneficiados de estas acciones. La autoría no quedó clara, debido a que en los restos de los *RPAS* fueron encontrados componentes de origen chino y alemán[36].



Figura 5. Alcance de los RPAS lanzados desde Yemen contra Arabia Saudí y Emiratos. Fuente: A Saudi Pipeline Attack Amps Up Suspicions on the Arabian Peninsula. *Stratfor*. May 14, 2019. [Consulta: 23 de septiembre de 2020]. Disponible en: https://worldview.stratfor.com/article/saudi-pipeline-attack-amps-suspicions-arabian-peninsula-iran-hutís-oil-sanctions

Mientras los saudíes luchan por contener la amenaza hutí, no todos sus aliados comparten los mismos intereses. Los emiratíes comenzaron su intervención en la coalición saudita, pero poco a poco fueron disminuyendo sus fuerzas hasta su completa retirada en febrero de 2020. Parece ser que los Emiratos han logrado sus objetivos para

[36] *Stratfor.* (May 14, 2019). A Saudi Pipeline Attack Amps up Suspicions on the Arabian Peninsula. [Consulta: 23 de septiembre de 2020]. https://worldview.stratfor.com/article/saudi-pipeline-attack-amps-suspicions-arabian-peninsula-iran-hutís-oil-sanctions.

frenar la inminente amenaza hutí hacia el sur y el este, liberando Adén y Mocha. También consiguieron expulsar a Al Qaeda en la península arábiga del puerto de Mukalla, mitigando finalmente la inseguridad marítima. Pero la retirada emiratí supuso que el Gobierno separatista del sur, liderado por Aidarus al-Zoubaidi, consiguiese una posición de fuerza sobre el Gobierno de Hadi, estableciendo su capital en Adén[37].

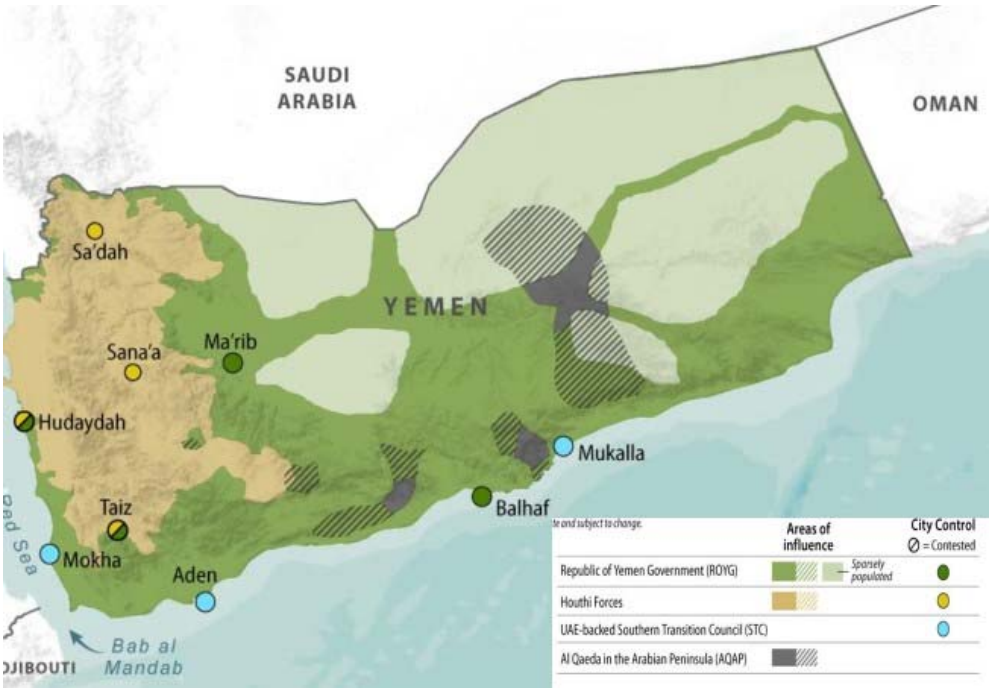


Figura 6. Representación de los principales contendientes en el conflicto yemení. Fuente: Sharp, J. M. (2020). Yemen: *Civil War and Regional Intervention. Congressional Research Service*. Washington D. C. P. 2.

La posición de los Emiratos parece alejarse de las posturas saudíes al apoyar a un candidato distinto, al tiempo que cambia su estrategia hacia el empleo del *soft power* para controlar los puertos del sur de Yemen, principalmente Adén. De este modo se ofrece como un aliado a los Estados Unidos, independiente de los sauditas, constituyéndose en una alternativa a Catar en el empleo de este tipo de poder[38].

[37] Jalal, I. (February 25, 2020). The UAE may have withdrawn from Yemen, but its influence remains strong. *Middle East Institute*. [Consulta: 24 de septiembre de 2020]. https://www.mei.edu/publications/uae-may-have-withdrawn-yemen-its-influence-remains-strong.
[38] Younes, A. (31 Aug 2019). Analysis: The divergent Saudi-UAE strategies in Yemen. *Al Jazeera*. [Consulta: 25 de septiembre de 2020]. https://www.aljazeera.com/news/2019/08/31/analysis-the-divergent-saudi-uae-strategies-in-yemen/.

Papel de los actores externos

Los estadounidenses han cambiado su política desde la concepción del presidente Obama sobre «pivotar hacia Asia», en la que se contemplaba una integración de China en el orden liberal. La posterior postura Indo-Pacífico, del presidente Trump, califica a China como un competidor al que hay que poner límites dentro de su concepción de la «Franja y Ruta de la Seda» (conocida en inglés como OBOR). A finales de 2018, Trump emitió la ley Asia Reassurance Initiative Act (ARIA), en la que invertía 1.500 millones de dólares para esta iniciativa. Sin embargo, la zona del Pacífico Occidental, en la que se incluye el Golfo, no quedaba *a priori* dentro de este nuevo concepto norteamericano[39].

Las monarquías del Golfo han estado hasta ahora embebidas dentro del orden liberal norteamericano, pero las posibilidades que le abren otros actores como China podrían cambiar el frágil equilibrio de fuerzas que se vive en la región. Por su parte, Irán ha reforzado su alianza con China, ya que su posición geográfica es clave para la iniciativa OBOR[40]. Entretanto, Rusia ha estado siempre interesada en la región, por lo que ha buscado una relación que le permita acceder a ella, encontrando en Irán un importante aliado de conveniencia.

Estados Unidos y Reino Unido. La alianza del poder marítimo

Tras una serie de agotadoras intervenciones terrestres estadounidenses y la desaparición de su dependencia energética, existe un menor interés en una implicación directa en los conflictos del Golfo. Sin embargo, el control de los recursos petrolíferos podría darles una ventaja sobre sus rivales. Además, una gran parte de los armamentos de la región son producidos por Estados Unidos. Por si esto no fuese suficiente, los norteamericanos piensan que la posible desestabilización de la zona finalmente les repercutiría, principalmente debido a acciones terroristas[41].

Para los estadounidenses la contención de Irán es de capital importancia, ya que sobre los iraníes convergen todos los sucesos del Oriente Medio, ya sea la proliferación

[39] Congress. Gov. S.2736 - *Asia Reassurance Initiative Act of 2018*. [Consulta: 25 de septiembre de 2020]. https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736/text/es.
[40] Fulton, J. (2018). The Gulf between the Indo-Pacific and the Belt and Road Initiative. *Rising Powers Quarterly*. Vol. 2, n.º 2, p. 176.
[41] Kaye, D. D. (13 de febrero de 2019). Entrevista sobre las relaciones de Estados Unidos en el golfo Pérsico. *Council on Foreing Relations.* [Consulta: 26 de septiembre de 2020]. https://www.cfr.org/conference-calls/us-relations-persian-gulf

nuclear, el proceso de paz o la lucha global contra el terrorismo. Por ello, Estados Unidos ha aplicado una política de «máxima presión», lo que podría conducir a un Irán más peligroso si se lanza a una espiral de desestabilización[42].

En este entorno de controversia y riesgos por la sobreextensión, el papel de Estados Unidos parece que vuelve a posturas anteriores a los sucesos de 2001, en que el *hard power* norteamericano se basaba en su potencial aeronaval, quedando las intervenciones terrestres relegadas a acciones más limitadas.

Los iraníes han logrado fijar en el Golfo una importante porción del potencial aeronaval norteamericano, mientras estos tienen otras prioridades en otras partes del mundo. Hay que tener en cuenta el esfuerzo que realiza la marina estadounidense, manteniendo uno de sus cuatro grandes portaaviones de despliegue permanente. Por ello, la colaboración con los británicos es importante para no fijar recursos adicionales en la zona. El Reino Unido tiene una capacidad limitada para destacar un grupo de combate aeronaval, pudiendo mantener continuamente otras capacidades navales y aéreas[43].

China y la iniciativa OBOR*. Las oportunidades en el golfo Pérsico*

La principal causa de la presencia de China en el Golfo es su interés en los productos energéticos, ya que extrae de esta zona el 43 % de los recursos petrolíferos que consume. Los principales exportadores son Arabia Saudí, Irak y Omán. Para China las relaciones comerciales con la zona son también muy importantes, siendo actualmente el primer socio comercial de los países del Consejo de Cooperación del Golfo[44].

También sostiene con Irán buenas relaciones comerciales, aunque los iraníes son más dependientes de los chinos que a la inversa. En esta tesitura, en el verano de 2020 se firmó una alianza estratégica entre China e Irán con una duración de veinticinco años. El salvavidas chino consistirá en una ayuda de más de 400.000 millones de dólares de inversiones en los principales sectores económicos, incluido el de defensa[45]. China

[42] Ibídem.
[43] Brooke-Holland, L. (14 January 2020). UK forces in the Middle East región. *Briefing Paper*. Number 08794. House of Commons Library. P. 1.
[44] Perteghella, A. (10 March 2020). Is China a Security Force for the Persian Gulf? *ISPI*. [Consulta: 27 de septiembre de 2020]. https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/china-security-force-persian-gulf-25358.
[45] Saleh, A. y Yazdanshenas Z. (August 9, 2020). Iran's Pact With China Is Bad News for the West. *Foreign Policy*. [Consulta: 27 de septiembre de 2020]. https://foreignpolicy.com/2020/08/09/irans-pact-with-china-is-bad-news-for-the-west/.

obtendrá a cambio unas condiciones ventajosas para su iniciativa OBOR, incluido el nuevo puerto comercial de Jask, que se sumaría al ya conseguido de Chabahar y al proyecto de línea férrea hasta el nudo de comunicaciones de Zahedán[46].

Las relaciones de conveniencia entre Rusia e Irán

Las relaciones de Rusia con Irán han ido mejorando a medida que Estados Unidos endurecía su postura hacia los iraníes. Desde la toma de posesión del presidente Trump, el ministro de exteriores iraní, Mohammad Javad Zarif, ha viajado una treintena de veces a Moscú. Rusia emplea sus esfuerzos en el Golfo para fijar las fuerzas estadounidenses en este lugar y evitar presiones en su periferia inmediata. Por ello, se comprende que haya realizado importantes ejercicios navales en el golfo de Omán y otras regiones del Índico en cooperación con iraníes y chinos. La colaboración de Rusia no es solamente en el ámbito de la seguridad, sino que también existen múltiples canales de comunicación económica y política[47].

Sin embargo, estas buenas relaciones no tienen visos de continuidad a largo plazo, ya que los iraníes son conscientes de que los rusos les utilizan una vez más a lo largo de la historia. A los rusos les interesa la dependencia en materia militar de Irán y que este no desarrolle un programa propio de armamento o diversifique sus fuentes. De este modo puede obtener contraprestaciones, como las concesiones para el desarrollo del programa nucleoeléctrico iraní[48]. La falta de consistencia de esta alianza hace que Irán busque los apoyos de China.

Los Estados árabes del Golfo tienen dos importantes puntos de discrepancia con los rusos. Por un lado, su relación con Irán, ya que Arabia Saudí es totalmente antagónica. Por otro, la intervención de Rusia en el conflicto sirio en favor del régimen de Al-Assad, debido a que los árabes del Golfo han apoyado a determinados grupos rebeldes. En torno a este último tema los rusos han realizado aproximaciones sucesivas sobre los

[46] Payne, J. (2 Sep 2020). A China-Iran bilateral deal: Costs all around. *The Interpreter*. [Consulta: 26 de septiembre de 2020]. https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/china-iran-bilateral-deal-costs-all-around
[47] Khoshnood, A. (February 12, 2020). Iran-Russia ties: Never better but maybe not forever. *Middle East Institute*. [Consulta: 27 de septiembre de 2020]. https://www.mei.edu/publications/iran-russia-ties-never-better-maybe-not-forever
[48] *Deutsche Welle*. Opinion: Putin's power games may get out of hand. [Consulta: 28 de septiembre de 2020]. https://www.dw.com/en/opinion-putins-power-games-may-get-out-of-hand/a-51907064

países del Golfo, llegando Omán y Kuwait a considerar que sin Assad la crisis siria no se podrá resolver[49].

El acercamiento de Rusia prosiguió con Baréim, lo que hizo recelar a Arabia Saudí, ya que el Gobierno de Manama siempre ha estado ligado al régimen saudí[50]. El ministro ruso de exteriores, Serguei Lavrov, realizó una serie de contactos en la región, de los que fructificarían unas buenas relaciones comerciales con Kuwait y Emiratos y la posibilidad de la venta de armamento en un futuro[51]. A primeros de 2020 Lavrov pidió a los países del Golfo que comenzasen a establecer mecanismos de seguridad colectiva con Rusia y que se deshiciesen de sanciones impuestas unilateralmente[52].

Conclusiones y prospectiva

El conflicto del Golfo es consecuencia de una serie de tensiones globales y regionales, que en un mundo multipolar está cambiando los realineamientos de los actores implicados.

La importancia de la región se ha trastocado, ya que ha pasado de ser la cuenca petrolífera más significativa del mundo a otra situación en la que su condición de reserva energética mundial es algo menos trascendental, pero en la que su posición como nudo de comunicaciones ha cobrado una relevancia muy notable.

Los principales actores en el ámbito internacional, constituidos por Estados Unidos, China y Rusia, tienen diferentes puntos de vista de los que poseían en el pasado. Para los estadounidenses se ha reducido el interés por las reservas energéticas después de que su producción nacional se haya magnificado gracias a sus importantes reservas y a la explotación de esquistos. No obstante, el control de la zona es importante para no dejar que sus rivales globales ocupen su vacío de poder, gestionar la expansión de China y mantener un importante mercado armamentístico en los Estados de la península arábiga. Para continuar con su presencia, no considera que deba implicarse

[49] Almaqbali, M. M. e Ivanov, V. G. (2018). Russia's relations with gulf states and their effect on regional balance in the middle east. *RUDN Journal of Political Science*. Vol. 20, n.º 4, pp. 538-540.
[50] *Op. cit.*, p. 542.
[51] ИСКЕНДЕРОВ. Петр. Россия и Персидский залив: окна возможностей/Rusia y el golfo Pérsico: Ventanas de oportunidad. Фонд стратегической культуры. [Consulta: 25 de septiembre de 2020]. https://www.fondsk.ru/news/2017/09/06/rossia-i-persidskij-zaliv-okna-vozmozhnostej-44604.html
[52] *Euractiv.com.* (15 ene. 2020). Russia urges Persian Gulf nations to consider a joint security mechanism. [Consulta: 27 de septiembre de 2020]. https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/russia-urges-persian-gulf-nations-to-consider-a-joint-security-mechanism/

excesivamente en agotadores conflictos terrestres, por lo que su tradicional potencial aeronaval podría considerarse suficiente agregando los recursos británicos.

China tiene una imperiosa necesidad de fuentes de energía y las que le proporciona el Golfo son vitales para el desarrollo de su importante economía. Además, la estrategia de la Franja y Ruta de la Seda configura a la región como una zona de paso obligado que pondría en comunicación por mar y tierra los territorios chinos con los europeos y africanos, teniendo especial relevancia los puertos situados a lo largo de la costa del océano Índico. Las franjas terrestre y marítima de la iniciativa *OBOR* tendrían corredores de comunicación norte-sur que podrían discurrir por la región.

Entretanto, Rusia continúa con la búsqueda de una salida a las aguas abiertas a través de su eje sur de proyección geopolítica. El control del Asia Central le permitiría una posición de ventaja global si fuese capaz de gestionar hacia el Índico el comercio de las materias primas energéticas y textiles de estos territorios. Igualmente, el realineamiento de las potencias regionales abriría nuevos mercados a los rusos, principalmente en la extracción petrolífera, energía nuclear y armamentos.

Estas tres grandes potencias se tienen que relacionar necesariamente con el nudo gordiano que constituye la posición de Irán. La fortaleza del territorio iraní establece un baluarte de proyección de poder, que además controla la salida del estrecho de Ormuz. Otra importante característica es que su posición le configura como un pivote geopolítico, ya que es la encrucijada de las comunicaciones este-oeste y norte-sur de Asia. Gracias a su importante contingente poblacional y a sus reservas energéticas posee un significativo poder latente.

Además de todo ello, sus gobernantes han sido capaces de resistir la presión que ejercen los estadounidenses, buscando alianzas de conveniencia con Rusia y poniéndose en las manos de China, lo que en un futuro podría causarle problemas de dependencia.

Por su parte, los saudíes y los regímenes afines del Golfo ven con temor la expansión iraní y que el ejemplo de su régimen teocrático prenda finalmente en sus súbditos. El nuevo orden mundial plantea interrogantes para estos Estados, ya que muchos son dependientes de la protección de los Estados Unidos, aunque China y Rusia les ofrecen nuevas posibilidades. La postura de países más neutrales en la zona, como es el caso de Omán o Catar, podría servir de ejemplo para buscar una posición de beneficioso equilibrio en mitad de una competición global por el poder.

Como recapitulación final se podría concluir que sobre la región del Golfo confluyen los intereses de las potencias globales, teniendo en cuenta que existe un importante conflicto regional en paralelo. Por este motivo, la inestabilidad y la lucha de poder son, y serán, tan significativas en esta área. Independientemente de cómo se dirima el conflicto en el corto-medio plazo, la región seguirá siendo convulsa, al menos hasta que los recursos petrolíferos no sean tan relevantes. Aun así, su posición de encrucijada siempre magnificará la importancia del Golfo.

ANEXO I –Tabla: Cronología del conflicto

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	**ACONTECIMIENTOS**
Junio 2017	Inicio de la crisis diplomática de Catar.
Diciembre 2017	Asesinato del expresidente Saleh por las milicias hutíes en Yemen.
	El presidente Abadi declara la victoria sobre el Dáesh en Irak.
Mayo 2018	El presidente Trump anuncia la retirada estadounidense del *PAIC*.
	Elecciones parlamentarias en Irak sin que se pueda formar Gobierno.
Abril de 2019	Incremento del embargo norteamericano contra Irán.
Mayo 2019	Cuatro petroleros son atacados en aguas emiratíes. Ataque al oleoducto saudita East-West desde Yemen.
Junio 2019	Dos petroleros son atacados cerca del estrecho de Ormuz.
	Estados Unidos posiciona un grupo de combate aeronaval y un ala de bombarderos en el Golfo.
	Reino Unido captura un petrolero iraní frente a Gibraltar.
	Irán captura dos petroleros británicos en aguas del Golfo.
Septiembre 2019	Ataque contra las instalaciones petrolíferas de Khurais y la refinería de Abqaiq en Arabia Saudí.
Enero 2020	Asalto a la embajada norteamericana en Bagdad. Muerte del general Soleimani.
Febrero 2020	Retirada de Emiratos de la coalición en Yemen.
Agosto 2020	China e Irán firman un acuerdo estratégico.

*José Ignacio Castro Torres**
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

49/2021 diciembre de 2021

Mar Hidalgo García

Cambio climático y seguridad: riesgos físicos y geopolíticos

Cambio climático y seguridad: riesgos físicos y geopolíticos

Resumen:

La repercusión del cambio climático en el planeta es un problema muy complejo que añade presión a las tendencias actuales como la globalización, la demografía, las tensiones geopolíticas o la utilización creciente de recursos naturales. Esta presión está originando un cambio del escenario geoestratégico, operacional y táctico con importantes repercusiones sobre la seguridad, la defensa y las Fuerzas Armadas.

Durante los últimos años, el estudio de la relación entre el cambio climático y la seguridad ha despertado un interés creciente tanto en la comunidad científica como en las instituciones políticas nacionales e internacionales. A los riesgos asociados por la repercusión de los efectos físicos del cambio climático sobre las poblaciones e infraestructuras como inundaciones, sequías o elevación del nivel del mar, se añaden los riesgos geopolíticos como consecuencia del camino emprendido para la mitigación, en donde la digitalización y la descarbonización de las economías constituye la base para llevar a cabo la transformación necesaria para evitar el calentamiento global.

Palabras clave:

Cambio climático, seguridad, riesgo climático, calentamiento global, sequías, inundaciones.

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.

Climate change and security: physical and geopolitical risks

Abstract:

The impact of climate change on the planet is a very complex problem that adds pressure to current trends such as globalization, demography, geopolitical tensions, or the increasing use of natural resources. This pressure is causing a change in the geostrategic, operational, and tactical scenario with important repercussions on security, defence and the Armed Forces.

In recent years, the study of the relationship between climate change and security has aroused growing interest both in the scientific community and in national and international political institutions. To the risks associated with the impact of the physical effects of climate change on populations and infrastructures such as floods, droughts, or rising sea levels, geopolitical risks are added because of the path taken for mitigation, where digitalization and decarbonization of economies forms the basis for carrying out the transformation necessary to avoid global warming.

Keywords:

Climate change, security, climate risks, droughts, floods.

Primera aproximación: los efectos directos del cambio climático sobre la seguridad nacional

El cambio climático constituye un denominador común de todas las estrategias de seguridad nacional que se han editado en los últimos años. Independientemente del tratamiento de desafío, riesgo o amenaza, los efectos físicos del cambio climático afectan y lo harán con más severidad en el futuro a la geografía y los ecosistemas de los países.

En este sentido, el caso extremo lo representan los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) en donde la elevación del nivel del mar puede poner en peligro uno de los atributos básicos del Estado como es el territorio que incluso puede llegar desaparecer originando situaciones de apatridia[1] en sus habitantes. En otros países, la elevación del mar puede aumentar la intrusión salina poniendo en riesgo modelos de cultivo que tienen lugar en los deltas, con graves repercusiones económicas. Este caso es especialmente preocupante en Egipto.

En otras regiones, la elevación del mar hace peligrar el modo de vida de las poblaciones costeras, lo que provoca desplazamientos de miles de personas hacia zonas del interior. Bangladés sería un ejemplo de este caso.

También los efectos físicos del cambio climático, como los fenómenos meteorológicos —cada vez más adversos y frecuentes— podrían afectar a las infraestructuras críticas —energéticas, de comunicaciones, sanitarias o de transporte— de un país originando interrupciones de suministro con implicaciones en la actividad de la población e incluso en la seguridad nacional al afectar a infraestructuras militares. Por ejemplo, en el caso de EE. UU., el huracán Ida que azotó varias zonas de la costa este —incluyendo la ciudad de Nueva York— provocó unas inundaciones devastadoras y daños a las infraestructuras, causando un centenar de víctimas mortales. En un informe publicado recientemente, se estima una cuarta parte de las infraestructuras críticas en EE. UU. entre las que se incluyen hospitales, comisarías de policía, parques de bomberos, aeropuertos, carreteras e industrias de producción están en riesgo de sufrir inundaciones[2].

La aparición de sequías prolongadas es también uno de los efectos del cambio climático que causa una mayor preocupación debido a las consecuencias socioeconómicas

[1] Disponible en: http://www.acnur.org/que-hace/cambio-climatico/
[2] Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3934475

negativas que produce y la necesidad de adoptar medidas urgentes para mitigar sus efectos en algunas cuencas hidrográficas[3]. En este caso, el análisis de riesgos y la adecuada gestión de los recursos hídricos también es vital para mantener el bienestar de las poblaciones y el mantenimiento de los sistemas productivos.

Aparte de las sequías, muchos sistemas hídricos dependen de la capa de nieve anual y la escorrentía de los glaciares para suministrar agua dulce; sin embargo, se prevé que estas fuentes experimenten disminuciones significativas, con una reducción del 15 % en la capa de nieve estimada para 2100[4]. A medida que los aumentos de la temperatura global reducen las nevadas y conducen a la pérdida permanente de glaciares en todo el mundo, los efectos negativos de la reducción del deshielo afectarán a la seguridad hídrica de países como China e India, que dependen de los glaciares del sistema de los Himalayas.

Las situaciones señaladas son algunos ejemplos de cómo los efectos físicos del cambio climático pueden tener repercusiones directas en el ámbito de la seguridad nacional y que pueden ser más o menos graves en función de la vulnerabilidad de los países, las estrategias de adaptación que realicen y los análisis de riesgos que se lleven a cabo para evitar o minimizar los daños socioeconómicos y de deterioro de infraestructuras críticas que se puedan generar.

Segunda aproximación: los efectos físicos del cambio climático como multiplicadores de riesgos en regiones frágiles

A lo largo de los últimos años, a la tradicional dimensión medioambiental del cambio climático se ha ido añadiendo la dimensión económica —por la necesidad de avanzar hacia una economía descarbonizada— y la dimensión de seguridad. Con relación a esta última dimensión, el cambio climático se ha considerado como un multiplicador de amenazas, ya que contribuye a agravar aquellas situaciones que dan origen a los conflictos, como la pobreza, la escasez de recursos naturales o pérdida de medios de subsistencia.

[3] Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/adoptadas-medidas-urgentes-para-mitigar-efectos-sequ%C3%ADa-algunas-cuencas
[4] Disponible en: https://www.businessofgovernment.org/blog/water-security-risks-and-national-security-implications

Desde que en 2007 Ban Ki-moon declaró que el origen del conflicto de Darfur estaba relacionado con el cambio climático[5], la dimensión de seguridad ha despertado un creciente interés de la comunidad internacional y de los Estados por su implicación con la seguridad nacional. Desde entonces, se están realizando numerosos estudios de carácter científico que intentan relacionar las consecuencias del cambio climático con la aparición de conflictos o situaciones de inseguridad. También los principales centros de pensamiento intentan profundizar en esta compleja relación entre el cambio climático y la seguridad.

Algunos de estos estudios científicos relacionan de forma directa las consecuencias del cambio climático —como las variaciones en temperatura— con la aparición de conflictos armados a lo largo de la historia. En el caso de África, algunos científicos han examinado en profundidad la relación entre la temperatura y la aparición de conflictos en el África subsahariana en el periodo comprendido entre 1980 y 2002, llegando a la conclusión de que en los años más cálidos se produjo un aumento de los conflictos, llegando a cuantificarlo: un incremento de 1º C ha supuesto un incremento del 4,5 % de guerras civiles. Con esta serie histórica las proyecciones señalan que en 2030 se produciría un de incremento del 54 % en la incidencia en las guerras civiles con un incremento de víctimas de 393.000 en África subsahariana[6].

Otros autores han realizado un estudio en el que relacionan los conflictos en Asia y en África con la aparición de sequías durante el periodo comprendido entre 1989 y 2014. En él se concluye que el riesgo de conflicto aumenta con cada año más de sequía, sobre todo en los países menos desarrollados. Si el resto de los factores permanecen invariables, los autores estiman que cinco años consecutivos de sequía aumenta la probabilidad de conflictos en torno al 12 % y 15 %[7].

Un estudio publicado en 2017 también establece una relación entre las sequías y la aparición de conflictos en el África subsahariana, estimando un aumento de probabilidad que se sitúa entre el 10 y el 50 % en función de la estabilidad del país, sus recursos

[5] Disponible en: http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/15/AR2007061501857.html
[6] Burke, M. B. *and* col. (Diciembre 2009). Warming increases the risk of civil war in África. *PNAS*. Vol. 106, n.º 49. Disponible en: www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.0907998106
[7] Uexkull, N. *and* col. (Noviembre, 2016). Civil conflict sensitivity to growing-season drought *PNAS*. Vol. 1113, n.º 44, pp. 12391-12396. Disponible en: www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1607542113

hídricos o la etnicidad. Los autores llegan a la conclusión de que la sequía es como un combustible que contribuye a «prender brasas que ya están previamente encendidas[8]».

Sin embargo, a pesar de la base científica que demuestran estas proyecciones, es necesario mostrar cierta cautela con estos datos al no contemplar ni variables políticas ni económicas ni tampoco las políticas de adaptación que se puedan establecer en el futuro. Por lo tanto, se puede deducir que es muy difícil establecer una relación directa y simple entre el cambio climático y la aparición de conflictos. Para poder abordar toda esta complejidad, la primera aproximación para relacionar el cambio climático con la seguridad es la de considerarle como un «multiplicador de riesgos»[9], ya que contribuye a generar situaciones de inseguridad alimentaria, escasez de recursos, movimientos de población que posteriormente pueden generar conflictos y aumento de la radicalización en función de la vulnerabilidad de las poblaciones. Este planteamiento tiene las ventajas de poder considerar las incertidumbres (políticas y económicas) que hay que tener en cuenta cuando se analizan las consecuencias del cambio climático y su potencial para generar situaciones de inestabilidad. De esta forma, es posible establecer cuáles son los «puntos calientes» o «zonas de riesgo» y, por lo tanto, focalizar los esfuerzos para prevenir una situación violenta motivada o agravada por las consecuencias del cambio climático.

Aunque muchos de los riesgos asociados al cambio climático carecen de unas estadísticas precisas y exactas sobre su probabilidad de aparición y su impacto sobre las poblaciones, es posible estimar la magnitud de las consecuencias que se pueden presentar a largo plazo[10]. Esta aproximación basada en el riesgo permite establecer las interdependencias que son necesarias para considerar los riesgos a la seguridad asociados al cambio climático teniendo en cuenta la vulnerabilidad de las poblaciones[11].

Este impacto sobre la seguridad dependerá no solo de los fenómenos producidos por el cambio climático, sino también de la situación de vulnerabilidad y de la capacidad de adaptación de las poblaciones. Por este motivo, para abordar el problema desde el punto de vista político, de desarrollo y de seguridad es importante estudiar el contexto político,

[8] Drought: A cause of riots. *ScienceDaily*. 26 de septiembre de 2017. Université de Genève. Disponible en: www.sciencedaily.com/releases/2017/09/170926090530.htm
[9] Disponible en: https://www.climate-diplomacy.org/news/what-quantitative-analyses-tell-us-about-climate-change-and-conflict.
[10] Climate-related security Risks. Towards an Integrated Approach. *SIPRI*. Octubre 2016.
[11] Ibíd.

económico y social de las regiones afectadas por los fenómenos relacionados con el cambio climático para valorar su repercusión en la generación de inseguridad.

Si estos impactos geográficos se cruzan con los datos de fragilidad de países[12], se observa que muchos de los Estados que figuran entre los más frágiles se encuentran en zonas que están expuestas a los impactos negativos del cambio climático, como el Sahel, el este de África y Oriente Medio. Como ya se ha comentado anteriormente, los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) constituyen un caso extremo de la repercusión del cambio climático. El deshielo del Ártico, con la apertura de rutas comerciales y la explotación de recursos, constituye también un ejemplo de esta situación.

Las situaciones de tensión entre pastores y ganaderos son muy frecuentes en África occidental y pueden ocasionar conflictos transfronterizos. En sus rutas establecidas, los pastores negocian el acceso y cumplen con la legislación que regula el acceso a los recursos. Sin embargo, cuando estas rutas se cambian, aparecen conflictos —en algunos casos muy violentos— por el agua y el pasto con otros grupos ya presentes en la zona. Ejemplos de estos conflictos se pueden encontrar en Kenia, Etiopía, Sudán del Norte y Sudán del Sur[13].

La zona del Sahel constituye un ejemplo muy representativo de la relación entre el cambio climático y la aparición de conflictos entre pastores y granjeros[14]. La intensidad de las sequías, la degradación de la tierra y la desertificación han provocado que el grupo nómada denominado Fulani haya extendido sus rutas hacia el sur de Mali y el norte de Burkina Faso, hacia Nigeria, Benín, Ghana, Camerún y Costa de Marfil[15].

Durante los últimos años, los países de Centroamérica también se han visto afectados por una grave sequía como consecuencia del fenómeno de El Niño potenciado por el cambio climático. Guatemala, Honduras y el Salvador forman parte de la región denominada «el corredor seco», zona especialmente vulnerable a los efectos del cambio

[12] Disponible en: https://fragilestatesindex.org/
[13] Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/Policy-brief%2C-Climate-change-and-violent-conflict%2C-April-2016.pdf
[14] Disponible en: http://www.nsrp-nigeria.org/wp-content/uploads/2017/03/Land-Conflict-and-Climate-Patterns-in-Nigeria.pdf
[15] Disponible en: www.springer.com/cda/content/.../9783642292361-c2.pdf

climático y en donde alrededor de 1,6 millones de personas tienen problemas de seguridad alimentaria[16].

La principal consecuencia de esa sequía es la reducción en la producción agrícola con unas pérdidas de las cosechas de grano básico que se sitúan entre el 50 y el 90 %[17]. Esta disminución en la producción también crea un riesgo de agotamiento de recursos, disminuye la diversidad y la ingesta energética de la dieta. El resultado es la pérdida de medios de vida, el empobrecimiento y migraciones hacia centros urbanos. De hecho, en esta zona, el hambre es la primera causa de la migración hacia EE. UU.[18].

Cuando la gestión de los recursos no es efectiva y equitativa, el riesgo de que surja una situación de inestabilidad o de conflicto como consecuencia del cambio climático es mayor. Los países más fraccionados étnicamente se encuentran en África y en Asia Central. En el caso de África, los 20 países más fraccionados étnicamente se encuentran en este continente[19]. El fraccionamiento étnico es uno de los principales riesgos que originan un conflicto armado. Casi dos terceras partes de las guerras civiles producidas desde 1946 han tenido un componente étnico[20].

Muchos de estos factores relacionados con el cambio climático también tienen su influencia en el reclutamiento de terroristas. El hambre y la destrucción de los medios tradicionales de vida conducen a los jóvenes a caer en manos de los grupos terroristas al percibir que es la única opción para tener una vida digna y libre de carencias, como sucede en la zona del Sahel o en Somalia.

Una vez conocido los riesgos de los efectos físicos del cambio climático y estudiadas las vulnerabilidades de los países menos desarrollados, la adaptación puede constituir una herramienta de diplomacia preventiva para evitar la aparición o agravamiento de los conflictos. De ahí que el secretario general de Naciones Unidas, Antonio Guterres haya declarado que «la adaptación no puede ser la mitad descuidada de la ecuación climática»[21].

[16] Disponible en: http://www.fao.org/3/a-br092s.pdf
[17] Ibíd.
[18] Disponible en: http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-065/17
[19] Alesina, A. F. *et al.* (junio 2002). Fractionalization. *SSRN*. Harvard Institute Research Working Paper N.º 1959. Disponible en: https://ssrn.com/abstract=319762 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.319762
[20] Disponible en: http://www.climatechangenews.com/2016/07/25/climate-disasters-linked-to-inter-ethnic-conflict/
[21] Disponible en: https://unfccc.int/es/news/antonio-guterres-la-adaptacion-necesita-el-50-de-la-financiacion-climatica

Tercera aproximación: los riesgos geopolíticos relacionados con el cambio climático

Como se ha explicado en los apartados anteriores, los riesgos asociados al cambio climático son complejos, ya que sus efectos son múltiples y variados (sequías, inundaciones, subidas del nivel del mar, fenómenos meteorológicos adversos…); son multidimensionales, pues abarcan desde el ámbito local al global; y tienen implicaciones a corto, medio y largo plazo.

Para algunos expertos, la categorización del cambio climático como un multiplicador de amenazas/riesgos es demasiado genérico y está muy limitado en su capacidad para ofrecer una respuesta política[22]. En este sentido, conviene destacar el tratamiento que los mercados financieros otorgan al cambio climático como riesgo para la economía mundial. Los mercados financieros necesitan una información clara, precisa y completa sobre los impactos del cambio climático. En dicha información se incluyen no solo los riesgos, sino también las oportunidades que presenta el aumento de temperaturas, las políticas relacionadas con el clima y las tecnologías emergentes[23].

En 2015, el Grupo de trabajo sobre divulgaciones financieras relacionadas con el clima (TCFD, por sus siglas en inglés) creado por el Consejo se Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés)[24] estableció una definición y categorización de los riesgos derivados del cambio climático y que se ha convertido en un estándar de referencia[25]. Según este Grupo de Trabajo, los riesgos relacionados con el cambio climático pueden dividirse en dos categorías principales: los riesgos físicos y los riesgos de transición de los agentes económicos a una economía descarbonizada. En los primeros, se incluyen tanto los riesgos derivados del incremento actual de fenómenos meteorológicos extremos puntuales como los impactos a largo plazo como consecuencias del cambio de las características del clima y del aumento de las temperaturas. Los riesgos incluidos en

[22] Disponible en: https://policyexchange.org.uk/climate-change-as-a-growing-force-in-geopolitics/
[23] Disponible en: https://www.managementsolutions.com/sites/default/files/publicaciones/esp/gestion-riesgos-cambio-climatico.pdf
[24] El Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés) coordina a nivel internacional el trabajo de las autoridades financieras nacionales y el de los organismos internacionales de emisión de estándares de la actividad financiera. El Consejo desarrolla y promueve la implementación de políticas efectivas en la supervisión y regulación del sector financiero. Disponible en: https://www.bde.es/bde/es/areas/supervision/actividad/FSB/FSB.html
[25] Disponible en: https://assets.bbhub.io/company/sites/60/2020/10/FINAL-2017-TCFD-Report-11052018.pdf

la segunda categoría, a su vez, pueden dividirse en riesgos legales, tecnológicos, de mercado y de reputación.

El análisis de este riesgo que supone el cambio climático para los mercados financieros sirve como punto de partida para David Petraeus y Benedict McAleenan a la hora de establecer un marco para afrontar el riesgo del cambio climático desde la geopolítica[26]. Así, establecen que los riesgos geopolíticos del cambio climático pueden dividirse en tres áreas. La primera son los impactos físicos del cambio climático en los que se incluyen, por ejemplo: aumentos del nivel del mar e inundaciones resultantes, desertificación, malas cosechas, cambios en los monzones, desplazamiento de especies y la aparición de nuevos patógenos.



La segunda área se refiere a los riesgos de transición que hace referencia a los peligros asociados con la preparación de las sociedades y sus economías para el desafío que supone el cambio de combustibles fósiles a las energías renovables. Estos riesgos tienen en cuenta la geopolítica, las relaciones comerciales, el desarrollo económico y las cuestiones de seguridad. El avance hacia la descarbonización y la electrificación está reconfigurando un nuevo orden mundial y las relaciones comerciales, originando nuevos focos de tensión. Sirva de ejemplo, las estrategias que están

[26] Disponible en: https://policyexchange.org.uk/climate-change-as-a-growing-force-in-geopolitics/

emprendiendo las principales potencias para asegurar la disponibilidad de minerales críticos —como el litio o las tierras raras— para avanzar en la transformación verde y digital de sus economías. También los países exportadores de petróleo deben reconducir sus economías para compensar las posibles pérdidas económicas y —lo que es peor— la disminución de su protagonismo en la esfera internacional.

Y la tercera área, hace referencia a los riesgos de responsabilidad, ya que el cambio climático provoca un cambio en los ecosistemas y afecta a la escasez de recursos naturales, entre los que cabe destacar un recurso vital como es el agua. Estos riesgos de responsabilidad crean un desafío que requiere una gobernanza transfronteriza en los ámbitos diplomático, económico y, potencialmente, militar. La falta de una buena gobernanza en recursos naturales compartidos puede conducir a la realización de acciones unilaterales por parte de una potencia en perjuicio de otras. Algunos de los grandes proyectos hidrológicos de construcción de presas que se están llevando a cabo en la actualidad pueden suponer este tipo de riesgos en las cuencas transfronterizas.

El cambio climático en el Consejo de Seguridad de la ONU y en la defensa

A la vista de todas estas situaciones, se refuerza la idea de que la relación entre los efectos físicos del cambio climático y la aparición de un conflicto existe, pero que es muy compleja, ya que hay que tener en cuenta también las causas estructurales subyacentes como bajo nivel socioeconómico, deficiente gobernabilidad o divisiones étnicas, así como la vulnerabilidad de las poblaciones.

Esta complejidad ha provocado que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no haya aprobado, hasta la fecha, una resolución específica que aborde la repercusión del cambio climático en la seguridad internacional. Si bien es cierto, que se han llevado a cabo varios debates sobre el tema y que se han aprobado algunas resoluciones específicas que han contemplado el papel que ha jugado el cambio climático en el agravamiento de varios conflictos específicos como la cuenca del lago Chad, Somalia, Mali, Sudán, República Centroafricana (RCA), República Democrática del Congo (RDC), Irak y Chipre. Estos dos últimos constituyen los primeros casos en los que el Consejo reconoció los efectos del cambio climático en contextos no africanos.

La cuestión de considerar el cambio climático como una cuestión de seguridad dentro del Consejo de Seguridad de la ONU suscita desacuerdos entre sus miembros. China y

Rusia, con posibilidad de veto, e India se oponen al considerar que existen otros órganos dentro de la ONU que tratan de forma específica el cambio climático y el desarrollo sostenible, como la Asamblea General o la UNFCC y que, por lo tanto, no son objetos de ser tratados dentro de un órgano dedicado exclusivamente a temas de paz y seguridad internacional[27].

Esta ambigüedad ya quedó recogida en la Resolución 63/281 (2009) de la Asamblea General titulada *Climate Change and its posible security implications*. Por un lado, la resolución establece en primer lugar que: «Reconociendo las responsabilidades que incumben a cada uno de los órganos principales de las Naciones Unidas, incluidas la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales conferida al Consejo de Seguridad y la responsabilidad con respecto a las cuestiones relativas al desarrollo sostenible, incluido el cambio climático, conferida a la Asamblea General y el Consejo Económico y Social», pero posteriormente concluye: «Invita a los órganos pertinentes de las Naciones Unidas a que, según proceda y en el marco de sus respectivos mandatos, intensifiquen sus esfuerzos para examinar y hacer frente al cambio climático, incluidas sus posibles repercusiones para la seguridad».

Ante la dificultad de tratar la repercusión del cambio climático en la seguridad dentro del Consejo de Seguridad de la ONU, durante los últimos años se han ido creando distintos grupos de expertos que, de manera informal, pretende abordar este tema con objeto de poder estudiar la interacción del cambio climático con desafíos políticos, sociales y económicos que pueden contribuir a la generación de situaciones de inestabilidad. Dentro de estos grupos, destacan el Climate-Security Mechanism creado en 2018, el Group of Friends on Climate Security creado en 2018, y el Informal Expert Group of Members of the Securiy Council, creado a principios de 2020. En relación con este último, el grupo se ha reunido en varias ocasiones. La primera de ellas en noviembre de 2020 para tratar las implicaciones del cambio climático en Somalia, en la que no participó India y Rusia declaró que actuaba solo como observador. La segunda tuvo lugar en marzo de 2021, en esta ocasión para tratar la situación del Sahel. Rusia no asistió e India y China participaron como observadores. En abril de 2021, se celebró la tercera reunión para abordar las inundaciones y sequías de Sudán del Sur como factores que pueden incrementar el riesgo de conflicto y agravar las tensiones entre pastores y agricultores.

[27] Disponible en: https://www.un.org/press/en/2021/sc14644.doc.htm

Como en ocasiones anteriores Rusia no asistió y China e India lo hicieron como observadores[28].

Además de ser un tema que comienza a ser tratado dentro del Consejo de Seguridad de la ONU, durante los últimos meses los Ministerios de Defensa han mostrado una preocupación e implicación creciente para abordar el desafío del cambio climático tanto desde el punto de vista de la adaptación y la mitigación como de los riesgos geopolíticos.

La Defensa debe preservar sus capacidades a pesar de las implicaciones del cambio climático a la vez que se constituye como un actor principal para alcanzar los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero. Por otro lado, el entorno cambiante exige también un esfuerzo en la anticipación para poder ofrecer una respuesta a los nuevos riesgos, no solo físicos sino también geopolíticos, relacionados con el cambio climático.

Para el Ministerio de Defensa de Reino Unido, esta implicación de la defensa en relación con el cambio climático y la sostenibilidad tiene una aproximación estratégica tal y como se recoge en el documento editado en abril de 2021 y que lleva por título *Climate Change and Sustainability Strategic Approach*[29]. En él se establece que la Defensa se adelantará en dar respuestas a las amenazas geopolíticas y relacionadas con los conflictos emergentes, exacerbadas por el cambio climático, a la vez que adaptan sus propias fuerzas armadas a las nuevas condiciones operativas y se establecen alianzas estratégicas.

Por su parte, la Administración de Biden también ha avanzado en la consideración de la repercusión del cambio climático en su seguridad. En octubre, el Departamento de Defensa (DoD) publicó el informe *Department of Defense Climate Risk Analysis*[30]. Se trata del primer informe del Pentágono centrado en los riesgos estratégicos del cambio climático. Pretende ser un punto de partida en la comprensión de estos riesgos para establecer un camino a seguir para integrar las consideraciones climáticas en los documentos estratégicos, de planificación, presupuestarios y otros documentos clave,

[28] Disponible en: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/climate_security_2021.pdf
[29] Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/973707/20210326_Climate_Change_Sust_Strategy_v1.pdf
[30] Department of Defense. Office of the Undersecretary for Policy (Strategy, Plans, and Capabilities). 2021.
Department of Defense Climate Risk Analysis. Report Submitted to National Security Council. Disponible en: https://media.defense.gov/2021/Oct/21/2002877353/-1/-1/0/DOD-CLIMATE-RISK-ANALYSIS-FINAL.PDF

así como en los compromisos con aliados y socios, lo que será esencial para entrenar, luchar y ganar en un entorno cada vez más complejo. Hay que destacar también de este informe que considera que no solo las amenazas del cambio climático sino también los esfuerzos globales para abordarlo influirán en sus intereses estratégicos, las relaciones, la competencia y las prioridades de la defensa de los EE. UU.

Además de estos nuevos planteamientos a nivel nacional, se están produciendo iniciativas para aumentar la cooperación entre los Ministerios de Defensa. En este sentido, cabe destacar la Iniciativa Cambio climático y Fuerzas Armadas[31] lanzada el 12 de noviembre de 2021 a propuesta de Francia. Esta iniciativa —está formada por 25 países[32], entre los que se encuentra España— pretende crear una dinámica a nivel internacional para que los ejércitos, en todo el mundo, sean actores comprometidos en la lucha contra el cambio climático. Esta iniciativa está enfocada en cuatro puntos:

- La anticipación para establecer los riesgos causados por el cambio climático.
- La adaptación para preparar a las fuerzas armadas para nuevas formas de intervención y adaptar sus medios a condiciones climáticas extremas.
- La mitigación para reducir la huella ambiental en todos los niveles posibles.
- La cooperación internacional para garantizar que el cambio climático no sea un factor de división sino de coordinación entre los Estados.

Por lo que respecta a la OTAN —aunque no constituya la primera respuesta para todos los desafíos relacionados con el cambio climático[33]—, en los últimos meses ha intensificado su interés por afrontar las implicaciones del cambio climático para la seguridad y las consecuencias para las fuerzas armadas de los distintos países. En la reunión celebrada en junio de 2021, se discutió sobre la necesidad de alcanzar la neutralidad climática en 2050 y se estableció un plan de acción para el cambio climático y seguridad[34] con unos objetivos y líneas de acción. Con este plan la Alianza pretende enfocar el cambio climático desde la evaluación de su impacto en el entorno estratégico de la OTAN, la adaptación de sus capacidades, la mitigación y la divulgación para

[31] Disponible en: https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/lancement-de-l-initiative-defense-changement-climatique-et-forces-armees
[32] Albania, Austria, Bélgica, Canadá, Costa de Marfil, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Senegal, Eslovenia, Lituania, Corea del Sur, España, Estados Unidos.
[33] Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185174.htm
[34] Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185174.htm

contribuir a la respuesta global al cambio climático. Desde el punto de vista de la relación trasatlántica, la OTAN y la UE, Stoltenberg ha declarado que ambas organizaciones deberían colaborar en nuevas áreas como las tecnologías disruptivas, la resiliencia y las consecuencias del cambio climático sobre la seguridad[35].

Conclusiones

La repercusión del cambio climático en el planeta es un problema muy complejo que añade presión a las tendencias actuales: globalización, demográficas, tensiones geopolíticas y utilización creciente de recursos naturales.

A lo largo de los últimos años, a la tradicional dimensión medioambiental del cambio climático se ha ido añadiendo la dimensión económica —por la necesidad de avanzar hacia una economía descarbonizada— y la dimensión de seguridad. Con relación a esta última dimensión, los efectos físicos del cambio climático como las sequías, las inundaciones y la mayor aparición de fenómenos adversos afectan directamente a las poblaciones, a los servicios y a las infraestructuras de un país. Además, estos efectos físicos del cambio climático están cambiando el escenario geoestratégico ya que contribuyen a agravar aquellas situaciones que dan origen a los conflictos, como la pobreza, la escasez de recursos naturales o la pérdida de medios de subsistencia y por ello, el cambio climático está considerado como un multiplicador de amenazas. Por otro lado, el cambio climático también está cambiando el escenario operacional y táctico con importantes implicaciones para la Defensa y las Fuerzas Armadas.

El cambio climático es un fenómeno global por lo que ninguna región está inmune a sus efectos. Sin embargo, en aquellas poblaciones expuestas a desastres naturales y que no disponen ni de la capacidad ni de los recursos necesarios existe un mayor riesgo de que se produzca una situación de inestabilidad. Las desigualdades, la falta de servicios básicos, la corrupción y la debilidad de los gobiernos y la degradación medioambiental que caracterizan a los Estados frágiles, son las principales causas que incrementan el riesgo de que el cambio climático genere un foco de disputas sociales que pueden terminar en un conflicto armado. La situación extrema supone entrar en un bucle de degradación ambiental y conflicto, muy difícil de romper.

[35] Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_188605.htm

Además de esta repercusión de efectos físicos del cambio climático sobre las sociedades, la mitigación a través de la descarbonización también origina unos nuevos riesgos geopolíticos de primera magnitud, por la reestructuración de las economías de las principales potencias, el cambio de modelos económicos de los países exportadores de petróleo, los conflictos por minerales estratégicos necesarios para las energías limpias o la construcción de grandes proyectos hidroeléctricos en los que pueden surgir disputas entre los países que comparten cuencas transfronterizas.

Resulta conveniente identificar cuáles son los factores de riesgo relacionados con el cambio climático que pueden conducir o a agravar una situación de inestabilidad. De esta forma, será más fácil conseguir que las actuaciones dirigidas a la mitigación y adaptación al cambio climático se coordinen con las actuaciones de ayuda humanitaria y al desarrollo, y de mantenimiento de la paz para disminuir la vulnerabilidad de las poblaciones y contribuir, de este modo a su estabilidad.

*Mar Hidalgo García**
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

50/2021 diciembre de 2021

Pilar Requena

Europa en el final de la era Merkel (reedición)

Europa en el final de la era Merkel (reedición)

Publicado originalmente en *Panorama Estratégico 2021*. Editado en julio de 2021.

Resumen:

La Unión Europea se enfrenta a importantes retos. No solo debe seguir gestionando la pandemia provocada por el coronavirus y las ayudas aprobadas el pasado año para paliar sus efectos, sobre todo, en los países más afectados, sino que debe también buscar su nuevo lugar en el mundo, en medio de Estados Unidos, Rusia y China, con el trasfondo del debate entre sus miembros sobre la autonomía o soberanía estratégica de la Unión. Pero alguien faltará entre sus dirigentes a partir de finales de año. La canciller alemana, Angela Merkel, deja el poder después de dieciséis años y la UE se queda huérfana de quien ha sido, con sus luces y sus sombras, un factor de estabilidad en los momentos de crisis y desafíos de estas primeras décadas del siglo marcadas, sin duda, por su liderazgo.

Palabras clave:

UE, Angela Merkel, Estados Unidos, Rusia, China, pandemia, COVID, autonomía estratégica, Conferencia sobre el Futuro de Europa.

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.

Europe at the end of the Merkel era

Abstract:

The European Union faces major challenges in 2021. Not only must it continue to manage the pandemic caused by the coronavirus and the aid decided last year to alleviate its effects, especially in the most affected countries, but it must also seek its new place in the world, amidst the United States, Russia and China and the debate among its members on the Union's strategic autonomy or sovereignty. But someone will be missing among its leaders from the end of the year. German Chancellor Angela Merkel leaves office after 16 years and the EU is left without the person who has been, with her lights and shadows, a factor of stability in the moments of crisis and challenges of these first decades of the 21st century, undoubtedly marked by her leadership.

Keywords:

EU, Angela Merkel, United States, Russia, China, pandemic, COVID, strategic autonomy or sovereignty, Conference on the Future of Europe.

Introducción

La Unión Europea vive ya la recta final de la era de la líder que ha marcado sus casi dos últimas décadas. La canciller alemana, Angela Merkel, dejará la política tras las elecciones del 26 de septiembre y a la UE huérfana de quien ha supuesto en los momentos de zozobra una columna de estabilidad a la que agarrarse. Pero, además, los 27, cuando el Brexit ya es una realidad, buscan su lugar en el mundo, su espacio geoestratégico entre Estados Unidos, China y Rusia, con el debate sobre la autonomía o soberanía estratégica como telón de fondo. Y habrá que ver cómo sale al final de la crisis del coronavirus que determina su devenir diario desde marzo de 2020.

Su exitosa gestión de la pandemia de la COVID-19 durante la primera ola devolvió a primera línea a la canciller alemana. También Europa volvió su mirada hacia ella y Angela Merkel apostó por la solidaridad. Junto al presidente francés, Emmanuel Macron, proponía en mayo de 2020 un Fondo para la Recuperación de 500.000 millones de euros para ayudar a los países miembros más afectados por las consecuencias de esta crisis. Su legado europeo estaba en juego.

La UE se encuentra de nuevo en un momento crítico, el enésimo en su historia, en una encrucijada, pero no muerta. Ya se sabe que Europa se crece en las crisis. Se enfrenta a muchos retos en medio de múltiples incertidumbres y grandes interrogantes. Retos relacionados con la crisis sanitaria, socioeconómica, política y geoestratégica. Su resolución puede ser decisiva para su futuro. La gestión de la pandemia ha sacado a la luz lo mejor y lo peor de la organización y también de muchos de sus miembros.

A las incertidumbres se suma la de qué va a ocurrir y quién asumirá el liderazgo cuando Merkel ponga fin a su carrera a finales de 2021. Si observamos las fotos de familia de las cumbres desde finales de 2005, en ellas aparecen y desaparecen jefes de Gobierno y de Estado mientras ella permanece. A la canciller Merkel y Alemania vamos a dedicar una parte importante de este capítulo.

Vamos a analizar también las complicadas y decisivas tareas que tiene ante sí la UE y que determinarán su futuro. Desafíos que tienen que ver con la gestión de la pandemia, con su funcionamiento tras el Brexit, con la presidencia de Biden y las relaciones trasatlánticas y el multilateralismo, las relaciones con China y Rusia o la creciente inestabilidad en el vecindario de la UE. Los 27 tienen que tomar también una decisión sobre la autonomía o soberanía estratégica que muchos países quieren convertir en

realidad. Sin olvidar objetivos claves como la Europa verde, la digitalización, la migración, la unión social y financiera, la Conferencia sobre el Futuro de Europa o el desacuerdo con algunos estados miembros sobre los valores constitucionales de la UE sobre democracia y Estado de derecho. Otra cuestión importante es abordar las diferencias entre los países y sus sociedades que se han puesto más de manifiesto que nunca durante la pandemia con el objetivo de lograr una Europa social y resiliente.

Las respuestas a estos desafíos marcarán la vida de los ciudadanos europeos y el papel de la UE en el mundo en los próximos años. La organización europea ha conseguido superar una crisis tras otra a lo largo de su historia, solo desde principios de siglo han sido varias: la crisis constitucional, la crisis financiera global y de la eurozona, la crisis de los refugiados y el desafío de la migración, el Brexit y ahora la pandemia.

El final de la era Merkel

Antes de la pandemia, la canciller alemana parecía ausente y apática, vivía sus horas más bajas. Se la daba por amortizada después de anunciar, en octubre de 2018, que no se presentaría a la reelección y de renunciar al liderazgo de su partido, la CDU. Pero en la gestión de la pandemia no le ha temblado el pulso y ha mostrado su mejor versión. Siempre será recordada como una verdadera gestora de crisis a la que todo el mundo mira en momentos de zozobra e inseguridad como la tabla de salvación.

Sin una reelección a la vista, Merkel solo necesitaba preocuparse de su legado sin mirar a las encuestas. Sus intervenciones y discursos han dado calma y confianza. Incluso su explicación de la curva de contagios se convirtió en viral. Para Manfred Güllner, director del prestigioso instituto demoscópico Forsa: «Merkel, que, contrariamente a lo que suponen los observadores políticos y los politólogos académicos, ha gozado sistemáticamente de una gran simpatía entre la gran mayoría de los ciudadanos, con la excepción de los partidarios de Alternativa para Alemania (AfD), ha podido estabilizar y aumentar su popularidad gracias a su papel de liderazgo plenamente aceptado en la crisis del coronavirus»[1].

[1] Manfred Güllner es sociólogo y fundador y director del instituto demoscópico alemán Forsa. Respuesta al cuestionario de la autora por correo electrónico el 10 de julio de 2020.

Su serenidad y formación científica han sido, sin duda, claves para transmitir esa seguridad tan necesaria en momentos de incertidumbre. En 2015, su gestión de la crisis de los refugiados y su defensa del multilateralismo frente a Donald Trump y Vladimir Putin ya le valieron el calificativo de líder del mundo libre. Pero fue también la gestora de la crisis del euro, la odiada y vilipendiada por muchos en los países del sur a los que castigó y exigió que hiciesen sus deberes: ahorro, austeridad, recorte del gasto y realización de reformas profundas. Pero su personalidad y su actuación han sido fundamentales para su buena gestión de la pandemia. Esto la ha ayudado a recuperar su voz internacional y su credibilidad en un momento crucial[2].

Angela Merkel se retirará de la cancillería después de dieciséis años en el poder. Muchos se preguntan en Alemania y en Europa, qué va a pasar cuando se vaya. Sin duda, hay puntos negros durante su largo mandato, pero ha dado estabilidad en medio de las incertidumbres. «Su nimbo se alimenta también de la asunción de que tiene reservas casi sobrehumanas. Cuando sus colegas de negociación se echan a dormir tras horas de ronda, Merkel sigue plenamente presente. Cuando los demás siguen dormidos, ella ya está despierta de nuevo. Esta reputación ha dado forma a su larga cancillería»[3]. Y no falta la broma de que consigue los acuerdos porque noquea al contrario por el cansancio gracias a su resistencia física.

Su valoración y aceptación entre los votantes siguen siendo altas, aunque las de su partido han bajado, debido, entre otras cosas, a la falta de liderazgo y a fallos en la gestión de la pandemia por parte de jefes de Gobierno de la CDU en algunos *Bundesländer*, los estados federados. Aun así, los indicadores sobre el virus y los referidos a la situación económica y financiera son mejores que los de otros grandes países europeos. Pero la nueva ola le está pasando factura. La consternación de Merkel se pudo percibir claramente en su discurso en el Parlamento, en diciembre de 2020: «Si tenemos demasiados contactos ahora, antes de la Navidad, y después resulta que fue la última Navidad con los abuelos ¡habremos perdido algo!». Su voz sonaba más

[2] Véase un análisis más detallado sobre Merkel y la gestión de la pandemia en Requena, Pilar. *Angela Merkel y cómo la gestión de la crisis de la pandemia puede marcar su legado*. Documento de opinión, *IEEE* n.º 104/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO104_2020PILREQ_Merkel.pdf

[3] Ghatmann, F. (26/12/2020). Corona ist ihr Finale. *Der Spiegel.* Disponible en: https://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-in-den-letzten-monaten-ihrer-kanzlerschaft-corona-ist-ihr-finale-a-6101397b-c0b9-4b99-ac35-7a7510b222f1

quebradiza que nunca[4]. Es consciente también de que, si no se paran los contagios, necesitará poner en marcha más ayudas para mantener a flote la economía y eso influirá en las finanzas del Estado, muy saneadas antes de la pandemia.

En los últimos meses, la canciller ha tenido que reconocer también la poca influencia que puede llegar a tener. Con cada reunión de la Conferencia de Ministros Presidentes en los últimos meses quedaba más claro el peso que tienen los jefes de Gobierno de los estados federados en la gestión de la crisis. Pero a mediados de abril decidió coger las riendas y proponer un cambio en la ley de protección contra las infecciones para poder tomar decisiones sobre todo el territorio.

Debido al sistema federal, en Alemania, decisiones como cerrar escuelas, prohibir contactos u ordenar el confinamiento son responsabilidad de los *Bundesländer*. Pero la canciller asumió enseguida un papel de liderazgo, coordinando los intercambios regulares entre los jefes de Gobierno de los estados federados. Impulsó la igualdad de regulaciones en todo el país y convocó a los mejores científicos.

El sociólogo Armin Nassehi explica así su actuación: «Como canciller, Angela Merkel logró, especialmente al comienzo de la crisis, sincronizar las medidas de los *Länder* como moderadora y con cierta autoridad. Cuando se llegó a las medidas de relajación y la retirada parcial de las restricciones de contacto, etc., la canciller en cierta medida ya no pudo imponerse. Sin embargo, se las arregló para seguir aparentando su papel de moderadora del proceso. Las altas tasas de aprobación obviamente tienen que ver con esta capacidad»[5].

«Merkel explicó una vez más con palabras sencillas y claras las medidas que creía necesarias y adecuadas para la población y logró un consenso que los ciudadanos recompensan»[6], añade Manfred Güllner. El rigor de la canciller en la recopilación de información, su honestidad al reconocer lo que no sabía y su compostura dieron a la población calma y seguridad, con un liderazgo firme y sensato. «Merkel dio a la gente la sensación —como lo hizo durante la crisis bancaria y financiera o del euro— de que se ocupa de lo que realmente les preocupa y en la crisis del coronavirus esto era y es

[4] Ibíd. Ghatmann, F.
[5] Armin Nassehi es sociólogo y catedrático de la Universidad Ludwig-Maximilian de Múnich. Respuesta a cuestionario realizado por la autora por correo electrónico el 10 de julio de 2020.
[6] Entrevista con Manfred Güllner.

precisamente el miedo al virus y a las consecuencias negativas para la economía»[7], afirma Güllner.

Su dedicación a la gestión de la pandemia y porque así lo ha querido han hecho que su autoridad en el partido se haya reducido. Eso está llevando a un descenso de la CDU en las encuestas, con Los Verdes pisándole los talones. Una holgada victoria en las elecciones de septiembre que estaría garantizada con Merkel al frente puede ser muy ajustada con Armin Laschet como candidato de la CDU/CSU a la cancillería. Merkel va a ser la primera persona en la historia de la República Federal que deja la cancillería voluntariamente. Se retira de la política, tampoco se presenta a diputada y ha descartado cualquier puesto en una organización internacional pero seguro que sí estará disponible, si se la necesita en una crisis.

La elección al frente de la CDU de Armin Laschet, actual ministro presidente del estado de Renania del Norte-Westfalia, supone continuismo con la línea centrista y de consenso de Merkel. Con Laschet, además, es más factible una posible coalición con Los Verdes que sería el segundo partido más votado, aunque nadie descarta la sorpresa de que se alcen con la victoria, si la CDU sigue bajando. Todo el mundo es consciente de que nada será igual después de Merkel, que ha impregnado esta primera parte del siglo XXI de pragmatismo, estabilidad, pero sin arriesgarse a grandes transformaciones o reformas que quizás hubiesen sido necesarias y que hubiesen marcado de forma definitiva su legado.

Alemania y la UE durante la pandemia

En sus discursos y declaraciones a lo largo de la pandemia se puede observar cómo Merkel pasa de un contenido dirigido y centrado básicamente en sus ciudadanos, al principio de la pandemia, a hacer mención cada vez más a la Unión Europea y a la necesidad de luchar juntos.

La gestión inicial e inmediata de la crisis en la Unión estuvo caracterizada por la falta de solidaridad. Todos se refugiaron en el egoísmo, en especial los más ricos como Alemania o Francia, preservando su material sanitario, equipos de protección y respiradores, mientras faltaban en otros países, como España o Italia, donde el número de muertos

[7]Ibíd. Manfred Güllner.

subía de forma alarmante. Y las fronteras se fueron cerrando. Esta actitud, contraria a principios básicos comunitarios, como la solidaridad o la libertad de movimientos, ponía en riesgo a la organización[8]. Tras estos primeros pasos en falso, se activó la solidaridad regional. Hospitales alemanes acogieron a pacientes italianos y franceses y médicos y enfermeras rumanos se desplegaron por Italia, por ejemplo. La Comisión Europea proporcionó una mayor asistencia institucional y coordinación respecto a respiradores mecánicos, test, mascarillas y personal médico[9].

Merkel advirtió de que Europa debía permanecer unida. Pero pronto se vio reproducida la fractura de crisis previas entre un norte rico y un sur pobre. El 6 de abril de 2020, la canciller alemana manifestaba que «debemos mostrar que estamos preparados para defender y fortalecer Europa». Se refería en concreto a la producción de equipos de protección personal y mascarillas ya que la pandemia había puesto de manifiesto que el mercado de esos productos estaba principalmente en Asia.

Fue muy importante el acuerdo de los ministros de Finanzas sobre diversos programas de ayuda del Banco Europeo de Inversiones y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE). Merkel decía, el 25 de abril de 2020, que era necesario un paquete de estímulo económico y que Alemania tendría que comprometerse mucho más con el presupuesto europeo para poder invertir en la protección del clima y en la digitalización. Si durante la crisis del euro, el motor francoalemán no funcionó, sí lo iba a hacer en esta ocasión. Si entonces Alemania, ante la ausencia de Francia, se vio obligada a ejercer con reticencias un liderazgo[10] que no quería y que llevó a la UE al borde del precipicio, ahora se volvía al eje clásico, aunque esta vez la emergencia de diversos grupos, como el de Visegrado o el de los frugales[11], complicaba las negociaciones más de lo que tradicionalmente era habitual en la Unión.

[8] Requena, P. *Angela Merkel y cómo la gestión de la crisis de la pandemia puede marcar su legado*. Documento de Opinión *IEEE* n.º 104/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO104_2020PILREQ_Merkel.pdf
[9] Varma, T. (Junio de 2020). La solidaridad europea en tiempos de la COVID-19. *Anuario Internacional CIDOB*. Barcelona. Disponible en: http://anuariocidob.org/la-solidaridad-europea-en-tiempos-de-la-covid-19/
[10] La autora de este capítulo desarrolla las razones de la reticencia de Alemania a ejercer el liderazgo en su libro *La potencia reticente. La nueva Alemania vista de cerca,* publicado por la editorial Debate en 2017.
[11] El Grupo de Visegrado lo componen Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia y el de los frugales o austeros, Austria, Países Bajos, Suecia y Dinamarca.

Angela Merkel y Emmanuel Macron eran conscientes de que, si no se ayudaba a los más necesitados, la UE podía naufragar. El 18 de mayo de 2020, tras una videoconferencia, presentan una propuesta conjunta para la creación de un fondo de 500.000 millones de euros que consistiría en dinero prestado a la Unión Europea en su conjunto y destinado a subsidios. Esto suponía un cambio de paradigma, sobre todo para Alemania. Con este plan de recuperación se atisbaba por primera vez la luz. Merkel aceptaba lo que parecía imposible: la emisión de deuda europea por un volumen considerable para entregar recursos a fondo perdido a los países más golpeados por la pandemia. Algunos quisieron ver en este fondo la semilla de los eurobonos y el embrión de un futuro tesoro europeo. Pero el pacto incluye salvaguardas para tranquilizar a Berlín.

«Creo que se trata de una transformación muy profunda y que es lo que la Unión Europea y el mercado único necesitan para mantener la coherencia», dijo Macron. Merkel, que siempre había sido contraria a compartir la deuda, dijo que la Comisión Europea recaudaría dinero para el fondo mediante préstamos en los mercados. Luego, se reembolsarían con cargo al presupuesto general de la UE. Los frugales mostraron su contrariedad y escepticismo desde un principio.

El ambicioso fondo de recuperación económica para la solidaridad y el crecimiento busca también promover una recuperación económica sostenible y es temporal. Proporcionará gastos presupuestarios a los sectores y regiones más afectados en consonancia con las prioridades europeas. Aumentará la convergencia y la competitividad de las economías europeas, impulsará la inversión, en particular en el cambio digital y ambiental y fortalecerá la investigación y la innovación. Alemania se separaba de los frugales y rompía uno de los grandes tabúes de la política alemana, la mutualización de la deuda. Es un plan sin precedentes para una crisis sin precedentes.

El acuerdo de París y Berlín fortaleció la posición de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen que, el 27 de mayo de 2020, presentaba una propuesta que contemplaba los 500.000 millones de euros en subvenciones a fondo perdido y 250.000 millones más en préstamos. La negociación de un acuerdo definitivo iba a precisar de concesiones por parte de todos.

El Fondo de Recuperación debe ayudar a garantizar que todos los países puedan responder adecuadamente.

Completaba otras ayudas ya aprobadas como una línea del MEDE de 240.000 millones para el sector sanitario, una línea de la Comisión (SURE) de 100.000 millones para financiar los programas de sostenimiento del empleo —tipo ERTE—, y el Mecanismo Europeo de Estabilidad y los recursos puestos a disposición por el Banco Europeo de Inversiones.

El plan de la Comisión, denominado Next Generation EU, necesitaba el respaldo de los 27 estados miembros. Para Ursula von der Leyen, se trataba de «una necesidad urgente y excepcional para una crisis urgente y excepcional». «Este es el momento de Europa», sentenciaba la presidenta de la Comisión. La cumbre del 19 de junio del Consejo Europeo se celebró por videoconferencia y se centró en el plan de recuperación y en el presupuesto comunitario, aunque más que entrar en negociaciones lo que se hizo fue comprobar las diferentes posturas.

«Los puentes que aún tenemos que construir son grandes, nos enfrentamos al mayor desafío económico de la historia de la Unión Europea», dijo la canciller alemana. Merkel y Macron se reunieron en Meseberg, Alemania, a finales de junio de 2020. Recordaron a los frugales que eran beneficiarios netos del mercado interior y que les interesaba un acuerdo de financiación que permitiese a los países más afectados superar la crisis. «Las expectativas son muy grandes», reconoció Merkel. «Ha llegado el momento de la verdad para Europa. Podemos convertir el momento de la verdad en un éxito», añadió Macron. El objetivo era y es que Europa salga de esta crisis más fuerte, más cohesionada y solidaria, más verde, más social y más digital. La iniciativa francoalemana prevé, además del fondo de recuperación, otras medidas[12].

La canciller actuó y cambió su paradigma probablemente por una mezcla de presión moral y de defensa de los intereses alemanes y por la gravedad de la crisis. La economía de su país depende y está orientada a la exportación y al mercado interior europeo. Y si sus socios no salen de la crisis, se resentirá y mucho porque aprovecha más que cualquier otro miembro el mercado común. Pero de sus actuaciones y declaraciones se desprende que para ella había llegado también la hora de la solidaridad europea.

[12] Para más detalles sobre esas medidas puede consultarse. Disponible en: https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/deutsch-franzoesische-initiative-zur-wirtschaftlichen-erholung-europas-nach-der-coronakrise-1753760. También se recogen en Requena, P. *Angela Merkel y cómo la gestión de la crisis de la pandemia puede marcar su legado*. Documento de Opinión, *IEEE* n.º 104/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO104_2020PILREQ_Merkel.pdf

El 18 junio de 2020, en su declaración de Gobierno ante el Bundestag[13], reconoció los errores del principio de la pandemia: «La pandemia ha revelado lo frágil que sigue siendo el proyecto europeo. Los primeros reflejos, incluido el nuestro, fueron más bien nacionales y no del todo europeos. Eso, por muy buenas que hayan sido algunas de las razones, era sobre todo irrazonable. Porque una pandemia mundial requiere una acción internacional conjunta y un apoyo mutuo. La pandemia también ha puesto de relieve la dependencia de Europa de terceros países para la producción de medicamentos o equipos de protección. Se revelaron déficits en la adquisición, almacenamiento y distribución de equipo médico. Y sí, las diferencias en la situación económica y presupuestaria de los Estados miembros de la Unión Europea también se vieron exacerbadas por la pandemia. La pandemia nos muestra que nuestra Europa es vulnerable. Y por eso digo con total convicción: nunca la cohesión y la solidaridad en Europa habían sido tan importantes como hoy».

Pero Merkel también recordó, frente a quienes pensaban que Alemania había cambiado y aceptaba la mutualización de las deudas, que «el plan de recuperación europeo está explícitamente relacionado con la pandemia, es específico y limitado en el tiempo». La presidencia alemana de la Unión, en el último semestre de 2020, recogió en el documento *Juntos por la recuperación de Europa. Programa de* la Presidencia *alemana del Consejo de la Unión Europea*[14] sus ejes prioritarios:

- la superación duradera de la pandemia de COVID-19 y la recuperación económica,
- una Europa más fuerte y más innovadora,
- una Europa justa,
- una Europa sostenible,
- una Europa de la seguridad y los valores comunes,
- una Europa fuerte en el mundo.

Objetivos que Merkel expuso también ante el Parlamento Europeo, el 8 de julio de 2020. Fue su primer viaje al extranjero desde el estallido de la pandemia. Hizo un apasionado

[13] Disponible en: https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-merkel-1762594
[14] Disponible en: https://www.eu2020.de/blob/2363468/7a9379b2a76aad5612219b65aa93a402/pdf-programm-es-data.pdf

alegato por la cooperación y la cohesión europeas y defendió su europeísmo: «Llevo a cabo esta tarea con respeto, pero también con gran pasión porque creo en Europa. Estoy convencida de que Europa no solo es un legado del pasado, sino también una esperanza y una visión para el futuro. Europa no es solo algo que se nos ha entregado, algo con un destino que nos obliga, sino que Europa es algo vivo que podemos moldear y cambiar. Europa solo seguirá siendo Europa, si proporciona respuestas innovadoras a los desafíos del cambio climático y la digitalización y hace frente a sus responsabilidades en el mundo. Esto debe ser apoyado y complementado por el segundo principio que define a Europa: nuestra cohesión. Todos somos vulnerables. La solidaridad europea no es solo un gesto humano, sino una inversión sostenible. Debemos demostrar que el retorno al nacionalismo significa menos, no más, control y que solo la acción conjunta como Europa nos protege y fortalece[15]».

El bando de los frugales o austeros había perdido a Alemania, su aliado más poderoso, cuando, el 17 de julio de 2020, comienza en Bruselas la decisiva cumbre sobre el plan de recuperación. Por primera vez desde febrero, se celebraba de forma presencial. La propuesta francoalemana había marcado el punto de inflexión. No se trataba solo de prestar más barato, sino de repartir ayudas que se reembolsarían de forma conjunta. Había intereses divergentes en cuestiones como el fondo de reconstrucción o el marco de financiación plurianual, así como las expectativas y esperanzas sobre Alemania y su papel de líder[16].

A los frugales no les gustaba que la UE quisiera combatir la crisis con la deuda europea, querían que el dinero se diese en forma de préstamos y bajo condiciones estrictas y no como subvenciones. Además, el presupuesto de la UE contenía también problemas como la reducción de la contribución alemana o la propuesta de que la financiación regional solo se pague en el futuro, si los países receptores, como Hungría y Polonia, se adhieren al Estado de derecho. Y estos podían negarse al acuerdo, si no se retiraba esa condicionalidad. El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, tenía que lograr poner de acuerdo a países del norte y del sur, del este y del oeste, de derechas y de izquierdas, austeros y menos austeros. Y lo consiguió. Fueron necesarios cuatro días y

[15] Disponible en: https://www.bundesregierung.de/breg-de/mediathek/kanzlerin-ep-ganze-rede-1767850
[16] Demesmay, C. *et alt*. (1/7/2020). Deutschlandscorona-Präsidentschaft. *DGAP*. Disponible en: https://dgap.org/de/forschung/publikationen/deutschlands-corona-praesidentschaft

cuatro noches para cambiar Europa, 92 horas de negociaciones. Fue una de las cumbres más largas de la historia y un momento histórico para Europa.

Los 27 llegaron a un acuerdo sobre el presupuesto y el plan de recuperación europeo de 750.000 millones de euros: 390.000 millones destinados a ayudas y 360.000 millones a préstamos. Se decidió que las modalidades de aplicación de la condicionalidad vinculada al respeto del Estado de derecho se discutirían posteriormente. El reembolso del préstamo comenzará en 2028: 17.000 millones de euros al año durante treinta años. Para su financiación se acuerda crear nuevos «recursos limpios»: un impuesto de carbono en frontera, otro sobre las transacciones financieras y uno a los gigantes digitales. Es una deuda conjunta que se reembolsará mediante ingresos comunes. Esto es lo que lleva a algunos a hablar del «momento hamiltoniano»[17]de Europa. La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, dijo que era un momento muy especial, no necesariamente un momento hamiltoniano, sino un momento europeo.

Para Daniela Schwarzer, directora de la Sociedad Alemana de Política Exterior, nos enfrentamos a un momento potencialmente existencial y la estabilización económica debe ir de la mano de la transformación. «Con la decisión de poner en marcha los cuatro pilares de un amplio plan de apoyo económico, especialmente el Fondo de Recuperación, la UE está dando un gran salto adelante. Poner sobre la mesa unos 750.000 millones de euros no tiene parangón en la historia de Europa», afirma, pero advierte también que «a pesar de la crisis que nos rodea, tenemos que inventar nuestro modelo socioeconómico y competitivo del futuro. En una época de competencia sistémica, los europeos no deben caer en la tentación de comprometer la democracia y el Estado de derecho, que han sido los pilares de la unificación europea pacífica desde la Segunda Guerra Mundial. Ambos están siendo cuestionados por algunos gobiernos de la UE, como los de Hungría o Polonia. También están siendo socavados deliberadamente por agentes externos como Rusia y, cada vez más, China. Ambos alientan a los líderes autoritarios e intervienen en la esfera pública de la UE y fuera de ella»[18]. La pandemia ha dejado muchas carencias nacionales y de todos en conjunto al

[17] En 1792, Estados Unidos era una confederación. Un secretario del Tesoro muy joven llamado Alexander Hamilton propuso crear préstamos conjuntos. Pero también asumir las deudas en que habían incurrido los Estados para financiar la guerra de la Independencia. Logró imponerlo, haciendo que Estados Unidos pasara de confederación a federación. Y con momento hamiltoniano referido al plan de recuperación de los 27 quieren indicar que la UE avanzaría de una confederación a una federación.
[18] Schwarzer, D. (30/6/2020). Five Points to make the EU stronger. *Internationale Politik*. Disponible en: https://internationalepolitik.de/en/five-points-make-eu-stronger

descubierto. La transformación pasa por un irremediable reverdecimiento de la política y la economía, que deben avanzar también en el proceso de digitalización[19].

Merkel y Alemania entendieron que sin solidaridad la idea de Europa no tiene sentido y que era necesario inyectar recursos a las economías más afectadas por los efectos de la pandemia. Si estas no salen pronto de la crisis, el mercado interior se resentirá, la crisis será mayor y la construcción europea podría venirse abajo. Pero los países del sur han de ser también conscientes de la oportunidad que supone este fondo de recuperación y deben aprovecharlo para modernizar sus economías y hacerlas más eficientes y sostenibles.

«Ella siempre ha abogado por la estabilidad. Durante mucho tiempo bloqueó los planes de recuperación económica que otros países, especialmente en el sur, querían presentar. Ella, económicamente, jugaba la carta alemana y no la europea. Afortunadamente, ha podido redimirlo al final de su mandato propiciando el plan de recuperación. Pero hasta ahora había jugado la carta alemana, un poco fuera de línea con la solidaridad europea»[20], asegura Pascal Boniface, director del *think tank* francés IRIS.

Roderick Parkes, director de investigación en la DGAP, confiesa que no le gusta la forma de gestionar de Merkel. «Ha ido de una crisis europea a otra (eurozona, anexión de Crimea e invierno árabe, crisis migratoria, Brexit, COVID)», afirma. «Ha dominado el arte de la gestión reactiva de las crisis, pero no ha tomado decisiones estratégicas positivas, prefiriendo tomarlas solo cuando todas las opciones, salvo una, estaban descalificadas. Las crisis engendran crisis y este planteamiento reactivo ha puesto las semillas de la siguiente crisis: la gestión reactiva de la crisis de la eurozona desestabilizó a los vecinos del este y del sur de la UE, lo que condujo a la crisis migratoria, y así sucesivamente. Sorprendentemente, la mayoría de los comentaristas parecen creer que estas crisis surgieron de la nada y fueron bien manejadas por los alemanes. Ha salido de esta

[19] Carbajosa, A. y De Miguel, B. (1/7/2020). Alemania asume el timón de la UE en pleno desafío existencial para Europa. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2020-06-30/alemania-asume-el-timon-de-la-ue-en-pleno-desafio-existencial-para-europa.html
[20] Pascal Boniface es director de IRIS, Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas de Francia. Entrevista telefónica realizada, 21/1/2021.

década con su reputación intacta: La única que puede manejar las crisis que sus políticas han ayudado a crear»[21].

El legado europeo de Merkel

La relevancia de la solución de la crisis creada por la pandemia sella el legado de la longeva canciller alemana para situarse al nivel de sus grandes predecesores, como Konrad Adenauer, el canciller de la reconciliación con Francia; Willy Brandt, el de la apertura al Este; Helmut Schmidt, el del empuje europeísta al crear el sistema monetario y el Consejo Europeo; y Helmut Kohl, el padre de la unificación alemana y padrino del euro. Merkel exhibe en los últimos tiempos un europeísmo encendido y una emotividad inusual en ella.

En una entrevista[22] con un grupo de periodistas de diversos medios europeos, Merkel recordaba su primera presidencia de la UE en 2007: «El tratado constitucional europeo acababa de ser rechazado en Francia y los Países Bajos y nos habíamos propuesto la tarea de dar forma a un nuevo tratado. Lo conseguimos. Luego vino la crisis financiera internacional, la turbulencia del euro y el tema de los refugiados, así que los tiempos difíciles no son nada nuevo. Y una y otra vez se ha demostrado que Europa aún no es lo suficientemente resistente a las crisis. En la crisis del euro, carecíamos de las herramientas para una respuesta adecuada. Los movimientos de refugiados en 2015 mostraron las deficiencias del sistema de asilo de la UE. Ahora la pandemia de coronavirus nos enfrenta a un desafío de dimensiones sin precedentes. Nos ha golpeado a todos indiscriminadamente. Por un lado, nos ha alejado de un periodo de desarrollo económico positivo en todos los Estados miembros de la UE. Por otro lado, ha coincidido con los dos grandes fenómenos de nuestro tiempo, el cambio climático y la revolución digital, que están cambiando nuestras vidas y nuestras economías independientemente del virus. Estoy muy centrada en todo esto».

Muchos siguen preguntándose el porqué del cambio de Merkel. Quizás las razones sean tan obvias como que Europa sin la ayuda se desmoronaría o simplemente porque ahora

[21] Roderick Parkes es director de investigación en el *think tank* alemán DGAP (Sociedad Alemana de Política Exterior). Entrevista realizada por correo electrónico, 28/1/2021.
[22] Oltermann, P. (26/6/2020). For Europe to survive, its economy needs to survive: Angela Merkel interview in full. *The Guardian*. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2020/jun/26/for-europe-survive-economy-needs-survive-angela-merkel-interview-in-full

puede hacerlo sin miedo a perder el poder y goza de la libertad de no estar pendiente de las encuestas. Y es su última oportunidad para resarcirse de sus fallos o carencias previas. En el punto álgido de la crisis del euro, la canciller Merkel rechazó un gran acto de solidaridad europea, ni presentó un plan ni tuvo una visión audaz. En la crisis de los refugiados, no pactó con sus socios su decisión. El patrón podría haberse repetido en esta ocasión, pero no ha ocurrido. Las anteriores crisis europeas causaron «amargos conflictos», «heridas», «malentendidos» y «juicios erróneos», admitió recientemente Merkel en una declaración del Gobierno[23].

Merkel no es una líder que deje pasar un tren. No solo se trata de mostrar mayor generosidad que en el pasado impulsando el fondo de recuperación y reconstrucción, sino también de impulsar una mayor integración europea. Fue un gran paso para salvar su legado europeo. «Cada generación tiene la tarea de reformar Europa», dijo Merkel, «esto no es una carga histórica, sino un regalo democrático».

Merkel ejerce el liderazgo sin dejarse deslumbrar por el poder. Su formación científica y sus artes divulgadoras han embelesado a muchos durante esta pandemia. El sociólogo Armin Nassehi la describe así: «El pragmatismo y la falta de emociones de Merkel son un desafío para muchos. Hay que apreciar a la canciller por tener un estilo de liderazgo moderador menos dirigente que otros estilos de liderazgo, pero muy persistente. Tal vez se hubieran deseado más explicaciones y frases programáticas más a menudo, pero tal vez es la única manera en que funciona el estilo moderador»[24].

Sus partidarios atribuyen a la canciller la salvación del euro y de la unidad de Europa y la defensa de valores fundamentales. Sus críticos la acusan de haber acentuado la división y la desconfianza durante la crisis económica y la migratoria y haber contribuido al aumento de la extrema derecha. Su liderazgo quedará irremediablemente ligado a una era en la que Europa ha superado crisis existenciales, ha sufrido la mayor recesión, el Brexit, el ascenso de los populismos de todo signo y ahora una pandemia. Pero su pragmatismo, racionalidad, moderación junto a la firmeza de sus convicciones, humanismo y una cierta dosis de emoción están siendo determinantes en este momento crucial en la historia de la UE. El acuerdo de julio de 2020 era una prueba de fuego para

[23] Müller, H. (28/6/2020). Merkels letzte Chance. *Der Spiegel*. Disponible en: https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-ratspraesidentschaft-merkels-letzte-chance-a-0a1cc4f1-7dbe-4877-93a0-2f943d82952f
[24] Entrevista con Armin Nassehi.

el liderazgo alemán y el de la propia canciller. Merkel era consciente de que, si las negociaciones fracasaban, la UE se enfrentaría a una profunda crisis que podría poner en peligro el proyecto europeo a largo plazo. Alemania ha aprendido las lecciones del pasado y no quiere desairar a sus socios con amenazas y posiciones inflexibles. El tándem francoalemán ha vuelto a funcionar, pero ha de tener cuidado en no herir susceptibilidades de los demás socios, si se quiere conseguir el consenso[25].

«La señora Merkel siempre jugó la carta de la estabilidad y de la precaución. Se puede pensar que su sucesor seguirá la misma política. No habrá cambios radicales. Aunque podría cambiar la tendencia, por el momento las encuestas no prevén la alternancia en el poder. Por lo tanto, podemos pensar que, dado que los fundamentos de Alemania no van a cambiar, la política alemana y la política europea de Alemania difícilmente cambiarán», afirma Pascal Boniface[26].

Para Ulrike Guérot, Merkel ha mantenido de alguna manera a Europa estable hasta ahora y sacó a Alemania de la crisis del euro y acogió a los refugiados en 2015. «Pero también se puede decir que básicamente torció los fundamentos de la política europea alemana. Y ha tergiversado el hecho de que con Kohl seguíamos mirando al Parlamento y a la Comisión, mientras que con Merkel miramos al Consejo y a la posición dominante alemana en el Consejo. En otras palabras, simplemente lo torció institucionalmente. Y eso ha cambiado decisivamente el ADN o la arquitectura de Europa. No ha tenido ningún tipo de gran diseño para Europa. Y también la culpo de haber realizado cambios institucionales en la arquitectura europea de los que Europa sale más perjudicada desde mi punto de vista. De alguna manera, son solo decisiones alemanas. Y en este sentido diría que el legado europeo de Merkel no me parece tan bueno»[27], dice, en tono muy crítico, Ulrike Guérot.

Para Ambrose Evans-Pritchard, editor de Negocios Internacionales de *The Daily Telegraph*, el legado de Angela Merkel es desastroso: «Es la mayor responsable de la *japonización* y del sesgo de austeridad de la unión monetaria. Exalta los superávits comerciales mercantilistas alemanes que hacen que todo el proyecto del euro sea al final inviable. La economía alemana solo se ve bien dentro del concurso de belleza regional

[25] Demasmay, C., *et alt. Op. cit*.
[26] Entrevista con Pascal Boniface.
[27] Ulrike Guérot es profesora en la Universidad Danube de Krems donde dirige el departamento de Políticas Europeas y fundadora del European Democracy Lab en Berlín, un *think tank* dedicado al futuro de la democracia europea. Entrevista realizada por videoconferencia, 19/1/21.

de Europa. Se resistió en todo momento al necesario paso a la unión fiscal. Cuando se produjo la pandemia, aceptó un fondo de recuperación único que volviera al *statu quo* anterior con el tiempo, evitando la mutualización permanente de la deuda. En resumen, ha pasado dieciséis años negándose a reconstruir el euro sobre bases viables. Su idea de la unión fiscal es la de vigilancia fiscal. Deja en herencia a su sucesor un sistema roto. Esta mala gestión de la unión monetaria alteró la percepción británica de la UE antes del referéndum del Brexit. También provocó la migración de varios cientos de miles de refugiados económicos del sur de Europa y flujos desplazados de Europa del Este hacia el Reino Unido. Todo ello se combinó en una tormenta perfecta con la precipitada decisión de Merkel de ir por libre en 2015 y abrir las compuertas desde Oriente Medio, ignorando el consejo de David Cameron de que la crisis de los refugiados sirios se gestionaba mejor en el Levante. Para entonces, por supuesto, la canciller ya había sembrado la semilla de la exasperación británica. Mutti es una persona admirable y una política hábil y táctica, pero dejará un conjunto de equilibrios inestables»[28].

«Parte del *modus operandi* de Merkel ha sido permitir que Macron politice los asuntos y los lleve a un punto crítico en las cumbres del Consejo Europeo —a menudo con la amenaza francesa de excluir a los Estados miembros que no adopten sus ideas— antes de que ella intervenga con una propuesta conciliadora que incluya a todos los Estados miembros. Macron es una criatura del Consejo Europeo, Merkel de la Comisión. Esta es una relación tóxica y sirve para pervertir el trabajo de la Comisión. Ha llevado a la fuerte centralización de los asuntos, al bloqueo y al enfado en los Estados miembros periféricos. Macron se mantiene y ahora será el socio principal en la relación francoalemana»[29], explica Roderick Parkes.

La Unión Europea tiene importantes tareas ante sí pero ya las llevará a cabo sin Merkel a la cabeza. Armin Laschet podría ser su sucesor, es el candidato de la CDU y la CSU, el partido hermano bávaro, a la cancillería. Es continuista de la política de Merkel, también respecto a la UE, pero carece de su capacidad de liderazgo. Los Verdes, con su candidata Annalena Baerbock, siguen muy de cerca en las encuestas a la CDU y no es descartable que al final sean ellos los ganadores de las elecciones. Lo que sí parece claro es que lo más probable es que la próxima coalición de Gobierno sea verdinegra, por primera vez

[28] Evans-Pritchard, A. (19/1/2021). Angela Merkel's disastrous legacy is Brexit and a broken EU. *The Telegraph*. Disponible en: https://www.telegraph.co.uk/business/2021/01/19/angela-merkels-disastrous-legacy-brexit-broken-eu/?utm_content=telegraph&utm_medium=Social%E2%80%A6
[29] Entrevista con Roderick Parkes.

en la historia del país. La incógnita es quién será el nuevo o la nueva canciller. El compromiso europeo de ambos está fuera de toda duda. «Queremos conformar una Alemania europea y defender Europa», ha dicho Laschet. Para Baerbock es «una Alemania en el corazón de Europa».

El profundo compromiso de Los Verdes con Europa les convertirá en actores muy activos para lograr los objetivos que se ha marcado la UE en el campo del medio ambiente o la digitalización. Pero se oponen al gasoducto ruso Nord Stream 2 y al acuerdo de inversión de la Unión Europea con China. Y son firmes defensores de los derechos humanos y favorables a la pertenencia de Alemania a la OTAN y a una fuerte alianza con Estados Unidos. Son el único partido que agitaría algo el barco sobre todo en lo que respecta a China y Rusia.

Los retos de futuro de la UE

Un Brexit duro

Son muchos los retos a los que tiene que hacer frente la UE en la era posmerkeliana. El Brexit se ha cerrado con un acuerdo de Brexit duro, un acuerdo de libre comercio con restricción de la movilidad de las personas y deja muchos flecos abiertos que provocarán nuevos problemas en las relaciones entre la UE y el Reino Unido. Ya han aflorado durante la gestión de las vacunas. «Los sentimientos se han agudizado en Europa debido a la percepción de que el Reino Unido, que ha dispuesto de vacunas mucho más rápido que la Unión Europea, lo hizo en parte acaparando dosis de sus fabricantes nacionales. El presidente de Francia, Emmanuel Macron, cuestionó la eficacia de una vacuna desarrollada por AstraZeneca y la Universidad de Oxford en personas mayores de 65 años. Ese mensaje nacionalista puede haber calado en su base política, pero los críticos señalaron que la Organización Mundial de la Salud y la Unión Europea habían recomendado la vacuna para todos los adultos. En el Reino Unido, algunos políticos han aprovechado la brecha de las vacunas como reivindicación del voto a favor del Brexit»[30].

Ya se han producido disturbios en Irlanda del Norte a cuenta del Brexit y el Protocolo de Irlanda del Norte podría saltar por los aires, si no se reacciona a tiempo. Se trata del

[30] Landler, M. (28/2/2021). The Ugly Divorce Between Britain and Brussels is Just Getting Started. *The New York Times*. Disponible en: https://www.nytimes.com/2021/02/28/world/europe/brexit-uk-brussels.html

complejo acuerdo con Bruselas que permite a Irlanda del Norte conservar una frontera abierta con Irlanda, miembro de la UE. «El protocolo ya ha sido criticado por ambas partes: La Unión Europea amenazó con ponerlo en entredicho durante la disputa sobre el suministro de vacunas, mientras que el Gobierno de Johnson advirtió el pasado otoño que lo abandonaría, si no se llegaba a un acuerdo comercial con Bruselas»[31].

Era el modo de evitar la imposición de una nueva frontera que partiera Irlanda y resucitara las rencillas. Los unionistas se sienten traicionados por Londres y agitan con su discurso un sentimiento de frustración y abandono entre la comunidad protestante. Y, por otro lado, «Irlanda del Norte y Escocia intentarán involucrar a la UE en las disputas en torno a la definición de sus estatutos en el Reino Unido pos-Brexit procurando obtener apoyo político para sus reclamaciones»[32].

«Lo que tenemos es un acuerdo de mínimos que evita el caos a corto plazo», asegura Federico Steinberg, investigador principal del Real Instituto Elcano, «además, mantiene la confianza sobre la que construir una relación económica más intensa en el futuro, al tiempo que facilita el mantenimiento de la cooperación en materia de seguridad y defensa, algo esencial dado que en las grandes cuestiones geopolíticas los valores e intereses del Reino Unido seguirán coincidiendo con los de la UE. La UE y el Reino Unido están condenados a entenderse, por lo que haber evitado el divorcio a la fuerza puede considerarse un éxito. Los 27 se han mantenido unidos en las negociaciones. Por último, si algo bueno ha tenido el Brexit es que ha posibilitado la aprobación del plan de recuperación europeo, un ejercicio de solidaridad sin precedentes que los británicos seguramente habrían vetado»[33].

[31] Ibíd. Landler, M.
[32] Pirozzi, N., Tekin, F. y Toygür, I. (4/1/2021). La Presidencia portuguesa: encontrando el equilibrio entre atender asuntos pendientes y dejar su propia huella. Comentario Elcano 1/2021. *Real Instituto Elcano*. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-toygur-pirozzi-tekin-presidencia-portuguesa-encontrando-equilibrio-entre-atender-asuntos-pendientes-y-dejar-propia-huella
[33] Steinberg, F. (8/1/2021). La Unión Europea pasa la página del Brexit. Comentario Elcano 4/2021. *Real Instituto Elcano*. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4ebfe876-696f-4370-b13b-92c84e5a6fbd/Comentario-Steinberg-La-Union-Europea-pasa-la-pagina-del-Brexit.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4ebfe876-696f-4370-b13b-92c84e5a6fbd

Otros desafíos

La gestión de la adquisición conjunta de las vacunas, que ha sido un hito en la historia de la UE, no ha resultado como cabía esperar. Es cierto que la lentitud en la vacunación en cada uno de los países de la Unión no es culpa de la Comisión Europea pero sí lo es la mala organización en las compras, reflejo de la burocracia y falta de reacción rápida por parte de la maquinaria europea. Pero también por el incumplimiento de algunas compañías en el suministro. El plan tenía lagunas, en particular la falta de mecanismos de ejecución en caso de que las empresas farmacéuticas no cumplieran sus promesas. Y los problemas iniciales en las cadenas de fabricación provocaron retrasos y escasez de vacunas.

Con el ambicioso fondo de recuperación pospandemia aprobado, algo impensable antes de la crisis de la COVID, la compra de las vacunas conjunta se convirtió en una prioridad para la Comisión, al igual que comprobar cómo se utilizan los 1,8 billones de euros que incluyen el Marco Financiero Plurianual (MFP), el Plan de Recuperación y Nueva Generación UE. Además, hay que cerrar las profundas divergencias entre los países mediterráneos y los llamados frugales.

Siguen pendientes desde hace ya demasiado tiempo la creación de una sólida identidad europea o el funcionamiento más eficiente de las instituciones y una mejor comunicación con los ciudadanos. La analista Begoña Ochoa afirma que la UE podría aprovechar esta nueva oportunidad para llevar a cabo una reforma que agilice o simplifique sus mecanismos de gobernanza, realizar una mayor labor de comunicación con la ciudadanía europea que fomente el sentimiento de identidad y una mayor comprensión sobre la UE y sus mecanismos, ser pionera en cuestiones de ciberseguridad y, en las relaciones internacionales, podría aprovechar su poder real para erigirse en el tercer gran actor y ejercer de contrapoder entre Estados Unidos y China[34].

Para Pascal Boniface, «los desafíos de la UE van más allá de la partida de Merkel. Hay que definir una política respecto a Estados Unidos. Hay que reconstruir las relaciones entre aliados europeos y americanos. Y está el reto chino. La Unión Europea ha firmado un acuerdo de inversión pendiente de ratificación. Y luego, siempre están las dificultades con Rusia. Europa está dividida en la actitud hacia Rusia»[35]. Ulrike Guérot añade que

[34] Ochoa de Olza Amat, B. *¿Quo vadis Europa?* Documento Marco. *IEEE* 1/2021. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2021/DIEEEM01_2021_BEGOCH_Quovadis.pdf
[35] Entrevista Pascal Boniface.

«Estados Unidos, China, la digitalización, el clima y nuestra independencia van a ser los temas más importantes. Y, además, por supuesto, geoestratégicamente, nuestra relación con África»[36].

Roderick Parkes recuerda que «la UE ha estado en el centro de todas las crisis mundiales de los últimos diez años y se ha vuelto cada vez más periférica en la solución. Y no le queda más remedio que competir de alguna manera con la política de las grandes potencias para cuya desactivación fue creada»[37].

El capítulo sobre el Acuerdo Verde Europeo tendrá también profundas implicaciones geopolíticas y transformará profundamente la economía. «Tendrá un importante impacto en el equilibrio energético de la UE y en los mercados mundiales, en los países productores de petróleo y gas de la vecindad de la UE, en la seguridad energética europea y en los patrones de comercio mundial»[38]. Bruselas tendrá que gestionar todos los aspectos geopolíticos de este acuerdo, un ambicioso paquete de políticas para convertir la economía de la Unión Europea en ambientalmente sostenible.

El bloque debe comprometerse con los países exportadores de petróleo y gas para fomentar su diversificación económica, incluso hacia las energías renovables y el hidrógeno verde. La UE debe mejorar la seguridad del suministro de materias primas críticas y limitar su dependencia de otros países para estos materiales. Debería trabajar con EE. UU. y otros socios para establecer un *club climático* cuyos miembros apliquen medidas similares de ajuste en la frontera del carbono. La UE debe convertirse en un referente mundial de la transición energética y promover coaliciones globales para la mitigación del cambio climático, como una para proteger el permafrost[39]. Establecerá como objetivo legalmente vinculante la llamada neutralidad climática para la UE en 2050.

Resumiendo, Bruselas ha de recomponer el orden multilateral tras la salida del Reino Unido, a la vez que la reconstrucción económica y social son su prioridad. «La UE queda liberada del Brexit, que llevaba pegado en los zapatos desde 2016, con el éxito de haber mantenido unidos a todos los socios. Ahora Bruselas encara un año para ver cómo se

[36] Entrevista Ulrike Guérot.
[37] Entrevista Roderick Parkes.
[38] European Council On Foreign Relations. The geopolitics of the European Green Deal. Disponible en: https://crm.ecfr.eu/civicrm/mailing/view?reset=1&id=11834
[39] Leonard, M. *et alt*. (3/2/2021). The Geopolitics of the European Green Deal. *European Council on Foreign Relations*. Disponible en: https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-the-european-green-deal/

hace realidad su carácter geoestratégico»[40], sostiene el ex vicepresidente de la Comisión Europea, Joaquín Almunia. No quiere perder tampoco el liderazgo mundial en la batalla contra el cambio climático y quiere subirse al tren de la batalla digital.

Otros retos son regular las plataformas en línea y establecer nuevas normas para una política común europea de asilo y migración. Ya se ha dado el pistoletazo de salida a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, una iniciativa para analizar cómo debe afrontar la UE los desafíos del futuro con una mayor y directa participación de los ciudadanos. Se han de concluir las negociaciones sobre la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) para el periodo 2022-2027 y alinearla con el Pacto Verde Europeo y los objetivos medioambientales.

A todo ello se une el objetivo europeo de alcanzar un suministro seguro de materias primas para el sector industrial. Como recuerda Mar Hidalgo García, analista del IEEE, «la crisis del coronavirus ha provocado que se refuerce este concepto dentro de la UE, especialmente en lo que afecta al suministro de ciertos materiales minerales que son claves para tres sectores estratégicos: Energías renovables, e-movilidad [*sic*] y el de defensa/aeroespacial. La Comisión Europea ha presentado un Plan de Acción para materias primas críticas con el que se pretende avanzar hacia una mayor autonomía estratégica en determinados minerales imprescindibles en las tecnologías necesarias para llevar a cabo la ansiada transición verde y digital. Todo ello agravado con un cambio climático que obliga a avanzar hacia modelos económicos descarbonizados. La UE necesita disminuir su dependencia de determinadas materias primas necesarias desde un punto de vista tecnológico. Una economía más resiliente necesita un suministro de estas materias más seguro y sostenible. La Unión Europea necesita ahora más que nunca abordar la seguridad del suministro de determinadas materias primas, si pretende seguir apostando por un crecimiento verde y digital para su ambicioso plan de recuperación de la pandemia»[41].

[40] Pellicer, L. (1/1/2021). La UE pasa página tras el Brexit. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2021-01-01/la-ue-pasa-pagina-tras-el-brexit.html

[41] Para una información más detallada y amplía sobre la cuestión, ver Hidalgo García, Mar. *Los minerales estratégicos: el ser o no ser de la descarbonización y transformación digital de la UE*. Documento de Análisis, *IEEE*, 3/2021. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA03_2021_MARHID_MineralesEstrategicos.pdf

La Conferencia sobre el Futuro de Europa

El 9 de mayo de 2021, coincidiendo con el día de Europa, dan comienzo los trabajos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Tendría que haber comenzado un año antes, pero la pandemia y la falta de consenso entre las instituciones europeas provocaron su retraso. El Parlamento y la Comisión Europea han abogado porque este sea un proceso que conduzca a recomendaciones concretas que puedan transformarse en acciones y que los resultados de la conferencia se transformen en iniciativas legislativas o modificaciones de los tratados. Sin embargo, desde el Consejo, formado por los líderes de los 27 Estados miembros, no ha habido voluntad para avanzar hacia una modificación de los tratados. El debate sobre el liderazgo de la conferencia ha sido también uno de los factores que han impedido al Consejo alcanzar un acuerdo sobre una posición definitiva.

La idea de este mecanismo fue del presidente francés, Emmanuel Macron, pero el proyecto fue presentado, en julio de 2019, por la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, ante el Parlamento Europeo. La idea es ofrecer la oportunidad de reflexionar en profundidad sobre el rumbo de la UE y su estructura institucional. Es organizada conjuntamente por el Parlamento, el Consejo y la Comisión. Su objetivo es ver a medio y largo plazo qué reformas hay que hacer en sus políticas y en sus instituciones. Uno de los puntos más importantes es que los ciudadanos se involucren en la misma, incluyendo a los jóvenes. Será un proceso de dos años de debates abiertos, inclusivos y transparentes, a nivel nacional, regional y local y permitirá a los ciudadanos comunitarios proponer sus ideas y así contribuir a configurar el futuro de Europa. El fin último es dar un nuevo impulso a la integración europea.

El presidente del Parlamento, David Sassoli, el primer ministro portugués, António Costa, al frente de la presidencia rotatoria del Consejo, y la presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen, firmaron, el 10 de marzo de 2021, la Declaración sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa bajo el título «Colaborar con los ciudadanos por la democracia: construir una Europa más resiliente». Para Sassoli, representa un nuevo comienzo para la Unión Europea y para todos los ciudadanos europeos. «La Conferencia sobre el Futuro de Europa será una oportunidad única para que todos los ciudadanos europeos y nuestra sociedad civil configuren el futuro de Europa, un proyecto común para el funcionamiento de la democracia europea. Hacemos un llamamiento a todos para que hagan oír su voz en la construcción de lo que será la

Europa del mañana, la Europa de todos», dijo. «Es un mensaje de confianza y esperanza para el futuro que se envía a los europeos con la esperanza de construir juntos una Europa justa, ecológica y digital», añadió Costa. La presidenta Von der Leyen afirmó: «Hoy invitamos a todos los europeos a hacer oír su voz para decir en qué Europa desean vivir, darle forma y aunar fuerzas para ayudarnos a construirla. Las expectativas de los ciudadanos son claras: quieren expresar su opinión sobre el futuro de Europa en asuntos que afectan a sus vidas. Nuestra promesa de hoy también lo es: les prestaremos oído y, a continuación, actuaremos».

En el documento reconocen que, a raíz de la pandemia, Europa puede y debe extraer las lecciones de estas crisis. Y destacan la consecución de la transición ecológica y digital junto al reforzamiento de la resiliencia de Europa, su contrato social y la competitividad de su industria como las tareas que definirán a esta generación. La UE debe procurar también corregir las desigualdades y garantizar una economía equitativa, sostenible, innovadora y competitiva que no deje a nadie atrás. Otro de los asuntos claves es la necesidad de que Europa sea más asertiva y asuma un papel de liderazgo mundial en la promoción de sus valores y normas en un mundo cada vez más turbulento para hacer frente a los retos geopolíticos en el entorno mundial[42].

Hay muchas esperanzas puestas en la conferencia, sobre todo respecto a la participación ciudadana y el aumento del espíritu europeísta muy tocado en la mayoría de los países. La pregunta es si solo será un foro de consulta ciudadana o terminará siendo el principio de una nueva y necesaria reforma institucional de la UE. «Parece haber consenso en que los ciudadanos deben tener un papel más importante que hasta ahora en los debates. Con el ascenso del populismo, el creciente escepticismo respecto a las élites y las quejas de que la población de la UE no está suficientemente representada, es una necesidad urgente»[43].

La conferencia se centrará en cómo desarrollar las políticas de la UE a medio y largo plazo para abordar con mayor eficacia los retos. La participación de los ciudadanos y las partes interesadas estará garantizada mediante debates y foros diversos y a través de plataformas multilingües en internet en las que se podrán presentar ideas en línea y

[42] La declaración completa está disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/es_-_declaracion_conjunta_relativa_a_la_conferencia_sobre_el_futuro_de_europa.pdf
[43] Hierlemann, D. (21/9/2020). ¿Cómo hacer que la Conferencia sobre el Futuro de Europa salga bien? *Esglobal*. Disponible en: https://www.esglobal.org/como-hacer-que-la-conferencia-sobre-el-futuro-de-europa-salga-bien/

paneles de ciudadanos en los Estados miembros y a nivel europeo. En cuanto a la gobernanza, el Consejo quiere garantizar un papel equitativo para las tres instituciones de la UE, el respeto de las prerrogativas de cada institución y la estrecha asociación de los parlamentos nacionales. El 19 abril de 2021, se inauguraba la plataforma digital multilingüe de la conferencia. Todos los ciudadanos de la UE están invitados a contribuir a configurar su propio futuro y el de toda Europa. Está disponible en veinticuatro idiomas.

La conferencia gira en torno a temas como la salud, el cambio climático, la justicia social, la transformación digital, el papel de la UE en el mundo y la manera de reforzar los procesos democráticos que rigen la UE. Se trata de dialogar con los ciudadanos para conseguir una Europa más resiliente con el objetivo también de reforzar la solidaridad europea.

Según el Eurobarómetro sobre el futuro de Europa realizado a finales de 2020, tres cuartas partes de los europeos consideran que la Conferencia sobre el Futuro de Europa tendrá un efecto positivo en la democracia dentro de la UE. Los europeos están mayoritariamente a favor de la participación de los ciudadanos de a pie, los jóvenes, los Gobiernos nacionales y los académicos/expertos en la conferencia. Los europeos que expresan su voluntad de participar preferirían hacerlo a través de reuniones locales, encuestas, presentando propuestas a los políticos nacionales y de la UE, y mediante consultas en línea[44].

La UE y los grandes poderes

Una vez que el Brexit ya es una realidad, la Unión Europea puede centrarse en el futuro y encontrar su lugar en el mundo en medio de tres gigantes: Estados Unidos, China y Rusia. También tiene la oportunidad de reforzar su autonomía o soberanía estratégica en sectores decisivos. La UE parece por fin decidida a dar pasos hacia una autonomía estratégica, es decir, la capacidad de tomar sus propias decisiones, después de haber «dormido durante mucho tiempo bajo el paraguas protector de Estados Unidos»[45], asegura Josep Borrell, el alto representante de la UE para Asuntos Exteriores.

[44] El trabajo de campo se realizó en octubre y noviembre de 2020.
[45] Pellicer, L. (11/11/2020). Josep Borrell: «La UE durmió durante mucho tiempo bajo el paraguas protector de Estados Unidos». *El País*. Disponible en:https://elpais.com/internacional/2020-11-11/josep-borrell-la-ue-durmio-durante-mucho-tiempo-bajo-el-paraguas-protector-de-estados-unidos.html

Estados Unidos

Con la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca, Estados Unidos ha regresado a un cierto multilateralismo con el desbloqueo, en parte, de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la vuelta a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y una mejora de las relaciones con sus aliados y socios en la OTAN y otras organizaciones.

La profesora Ulrike Guérot considera que es bueno que haya una fuerte relación transatlántica, pero cree que, aunque Joe Biden sea ahora el presidente de Estados Unidos, no se va a recuperar *the good old America* (la vieja buena América) porque los europeos están obligados a encontrar sus propias respuestas geoeconómicas y geoestratégicas en todos los campos, entre ellos el militar, el del clima o el de la digitalización. «Tendríamos que hablar seriamente con los estadounidenses sobre toda esta industria de Google y sobre los servidores y sobre nuestra independencia. Macron siempre dice que hay que europeizar la digitalización, fortalecer Nokia como empresa, hacer un Google europeo. Esa sería una respuesta para la geoestrategia y la independencia. El precio, por supuesto, tendría que ser que gravemos a Starbucks, que gravemos a Amazon y que no permitamos que Amazon se apodere de todo nuestro comercio de paquetería en esta pandemia y que nuestros negocios se queden sin nada»[46].

Es cierto que durante la presidencia de Donald Trump la UE se ha visto forzada a construir una posición autónoma y a actuar conforme a sus propios intereses. Pero es necesario reparar los lazos transatlánticos después de estos años de fricciones e incluso de abierta hostilidad. La cuestión es cómo quiere cada una de las partes que sea el vínculo transatlántico a partir de ahora y qué hacer para que sea útil para ambas.

Para Sven Biscop, profesor de la Universidad de Gante, «los europeos quieren que la OTAN sea más eficaz en defensa; los estadounidenses quieren hacerla más efectiva en todas las cuestiones, desde el ascenso de China hasta el cambio climático. El lugar de China en el mundo y el futuro del orden mundial exigen una coordinación transatlántica. Si Estados Unidos acepta trabajar con la UE como un igual, y lo que es más importante, si

[46] Entrevista Ulrike Guérot.

los europeos asumen que solo tendrán una gran estrategia eficaz a través de la UE, la relación transatlántica puede florecer»[47].

«Sin embargo, la UE ya cerró un acuerdo con China por su cuenta a finales del diciembre, sin contar con su aliado americano. En definitiva, parece que los europeos no terminan de confiar en la alianza tradicional transatlántica. Su temor es que el acercamiento de la nueva administración demócrata sea temporal y que en cuatro años cambie de nuevo[48]», asegura Cristina Crespo, directora de Relaciones Externas del Instituto Franklin. Y añade que «el multilateralismo de Biden no necesariamente priorizará a los europeos en su idea de crear una alianza internacional de democracias alineada para combatir las amenazas comunes».

«Pero hay potenciales áreas de encuentro en las que mejorar y avanzar, como el establecimiento de reglas comerciales y estándares medioambientales; la fiscalidad digital y el 5G; iniciativas para regular las *big tech;* y el desarrollo de estrategias comunes para hacer frente a China»[49], según Carlota G. Encina, investigadora principal del Instituto Elcano.

Los retos a los que se enfrentan Estados Unidos y Europa y que amenazan a sus sociedades y forma de vida, son comunes. Para Bruce Stokes, del German Marshall Fund de Estados Unidos, «estos problemas trascienden las fronteras nacionales. No se pueden abordar con éxito en solitario. Solo pueden resolverse mediante una acción internacional concertada y cooperativa»[50]. Con Biden se puede comenzar una nueva era de cooperación transatlántica para crear una reserva transatlántica de suministros médicos, prepararse conjuntamente para la próxima pandemia, impulsar el mercado digital transatlántico, reactivar la Organización Mundial del Comercio, frenar el cambio climático, reforzar los compromisos del Acuerdo de París, tratar con China, hacer hincapié en la modernización de la defensa, desarrollar un enfoque conjunto frente a Rusia y volver a comprometerse con Irán o combatir conjuntamente los ciberataques[51].

[47] *Política Exterior*. Agenda Exterior: relación transatlántica. 20/1/2020. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/agenda-exterior-relacion-transatlantica/
[48] Ídem.*Política Exterior.*
[49] Ídem.*Política Exterior.*
[50] Stokes, B. (14/1/2021). A Transatlantic Agenda for the Biden Era. *The German Marshall Fund of the United States.* Disponible en: https://www.gmfus.org/blog/2021/01/14/transatlantic-agenda-biden-era
[51] Ídem.Stokes, Bruce.

La Comisión también ha elaborado un documento —*Una nueva agenda UE-EE. UU. para el cambio global*— en que se asegura que la relación entre los dos países requiere «mantenimiento y renovación» para que el mundo democrático pueda hacer frente a los «poderes autoritarios» y a las «economías cerradas que explotan la apertura de la que dependen nuestras sociedades»[52]. La UE y EE. UU. deben cooperar en todos los aspectos imaginables y reafirmar su alianza y así enfrentarse juntas al «reto estratégico» que representa China.

El que podría ser el próximo canciller de Alemania, Armin Laschet, aboga por unas buenas relaciones transatlánticas, pero junto a un reforzamiento de la soberanía estratégica de la UE. «En nuestra condición de europeos, debemos tener capacidad de actuar, no como contrapeso de EE. UU., sino como socio digno de consideración y actor independiente. Los europeos tenemos que sacar mayor partido a todos los foros de intercambio transatlántico con valores, intereses y capacidad de actuar. Deberíamos ver la crisis de la COVID-19 como una llamada de atención y utilizarla como un incentivo para reforzar la soberanía estratégica de la UE. No me refiero a que la Unión se repliegue sobre sí misma; al contrario, la soberanía estratégica es garantía de capacidad de actuar y de autoafirmación, entre otros, en el ámbito digital. La crisis presupuestaria debería animarnos a impulsar el objetivo de una verdadera unión en materia de defensa y a poner en común nuestros limitados recursos»[53].

China

Europa ha de afrontar la competición con China, pero solo será capaz de hacerlo como una comunidad política, como una región económica y tecnológica dispuesta y capacitada para reafirmarse en una nueva era digital**.** El auge de China, que es sobre todo un competidor y un rival sistémico, forzará a Europa a cooperar. China amenaza con poner a la UE en guardia con su vertiginoso poder económico, sus ambiciones tecnológicas y sus crecientes aspiraciones geopolíticas. Con el fin de proteger su soberanía y mantener su competitividad internacionalmente, la Unión tiene que encontrar una respuesta común.

[52] González Férriz, R. (3/12/2020). El optimismo de Europa por el triunfo de Biden puede ser un error caro. *El Confidencial*. Disponible en: https://blogs.elconfidencial.com/mundo/tribuna-internacional/2020-12-03/optimismo-europa-triunfo-biden-error-caro_2857475/
[53] Laschet, A. (1/1/2021). Relaciones transatlánticas y poder difuso. *Política Exterior*. N.º 199. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo/relaciones-transatlanticas-y-poder-difuso/

Con el Acuerdo Integral de Inversión UE-China**,** la Unión Europea y el país asiático han establecido un eje de cooperación pragmática en política comercial, de inversión y climática. El borrador del acuerdo de inversión se acabó de negociar en diciembre de 2020 y abre vías para la cooperación futura y nivela el campo de juego para la competencia comercial sin una condicionalidad, más allá de la disposición de que China cumplirá sus obligaciones como miembro de la Organización Internacional del Trabajo**.** Dicho de otra forma, apenas se hace una referencia a las preocupaciones sobre el trabajo forzado.

Se llevaba años negociándolo y Europa lo acordó sin esperar a que Biden tomara posesión de su cargo cuando este pacto puede dificultar las relaciones y cooperación con Washington. Se trata de un principio de acuerdo y todavía no sabe cuál será su futuro porque tiene que ser ratificado y ahí pueden surgir problemas. Pero podría ser también un punto de inflexión después de todo lo ocurrido en 2020 cuando se cumplió el 45 aniversario de los lazos diplomáticos y se pretendía celebrar de forma conjunta. La pandemia lo impidió, pero la creciente beligerancia diplomática de Pekín deja claro también que no se puede ser ingenuo frente a China. Las relaciones económicas entre ambas partes han crecido a pesar de la pandemia y China fue en 2020 el principal socio comercial de la UE. El flujo de inversiones acumulado es de 140.000 millones de euros en el caso de la UE y de 120.000 millones de China, en los últimos veinte años[54].

Pekín tenía más interés que nunca en demostrar su posición en la economía global; de ahí las concesiones de última hora para cerrar el pacto. La Comisión dice que ha mejorado las condiciones en sectores como el financiero o el sanitario y que ha conseguido una mayor transparencia de China sobre los subsidios a empresas estatales. El pacto aborda las transferencias forzosas de tecnología, una práctica en aumento por la que muchas empresas extranjeras se ven obligadas a entregar tecnología a cambio de acceso al mercado chino y mejora las condiciones de acceso de las empresas europeas a dicho mercado. Pekín también se compromete en temas de desarrollo sostenible y de derechos laborales[55]. Pero la ganadora es China porque refuerza su posición geopolítica en medio de una oleada de críticas internacionales por la pandemia

[54] De Esperanza, C. (3/3/2021). En el acuerdo entre la UE y China hay un claro ganador: Pekín. *EOM.* Disponible en: https://elordenmundial.com/acuerdo-entre-union-europea-china-ganador-pekin-economia/
[54] Gouveia, T. (20/1/21). Where Portugal can lead Europe in 2021. *ECFR*. Disponible en: https://ecfr.eu/article/where-portugal-can-lead-europe-in-2021/
[55] De Esperanza, C. *Op. cit.*

y sin hacer concesiones en la situación de los derechos humanos o el respeto a las normas internacionales en el país asiático.

No está claro que el acuerdo vaya a terminar entrando en vigor, ya que debe recibir la aprobación del Consejo y del Parlamento. El proceso podría alargarse hasta 2022 o fracasar. El principal impulsor del principio de acuerdo es Alemania, el país de la UE que más exporta a China y una de las economías que más dependen del gigante asiático. Tenía que conseguirse antes de fin de año porque así cumplía uno de los objetivos fundamentales de la presidencia rotatoria del Consejo Europeo durante el segundo semestre de 2020 que ostentó Alemania. Pero veremos qué ocurre cuando Merkel, la valedora en Europa del pacto, abandone la cancillería.

China es bastante más que un enorme mercado de exportación. Para la UE unas buenas relaciones con el país asiático son esenciales, pero teniendo presente que China no es un socio sino un rival estratégico, como dijo Ursula von der Leyen. La pandemia ha dejado también al descubierto la vulnerabilidad de la Unión Europea ante las inversiones chinas en sectores como el tecnológico o las infraestructuras. Y se vieron claramente las deficiencias en materiales para el sector sanitario. China ha utilizado la venta o cesión de los productos que eran necesarios durante la pandemia para expandir su influencia en diversas áreas del mundo.

La canciller alemana en un discurso en la Fundación Konrad Adenauer en Berlín recordaba qué es lo que no se debe olvidar en las relaciones con China: «No debemos olvidar nunca que Europa no es neutral. Es parte del Occidente político. En vista de las tensiones sino-americanas, un diálogo crítico y constructivo con China es particularmente importante. Como actor clave de este siglo, la República Popular ocupa un lugar central en el escenario mundial. Europa debe afirmar con confianza sus valores como el Estado de derecho, la libertad, la democracia y los derechos humanos en su cooperación con China»[56].

Pero no hay que olvidar que la influencia china en el continente es cada vez mayor, sumando socios a su iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda y con una presencia en los sectores estratégicos europeos en aumento. Esa política la sigue el gigante asiático

[56] El discurso completo se puede leer en el siguiente enlace: https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-im-rahmen-der-veranstaltung-aussen-und-sicherheitspolitik-in-der-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-der-konrad-adenauer-stiftung-am-27-mai-2020-1755884

también en países de África o de Latinoamérica, lo que llevará con el tiempo a una pérdida de influencia de Europa en esos continentes, si Bruselas no apuesta con claridad, firmeza y eficacia por ellos.

Rusia

La fracasada visita de Josep Borrell a Moscú, el caso Navalny[57] o Gazprom son los últimos hechos importantes que han marcado las relaciones entre la UE y Rusia. La misión del alto representante siempre será recordada como un fiasco. Habló de los derechos humanos y de los abusos y de la democracia y del caso Navalny que había sido condenado unos días antes. Pero no sirvió para nada y, al final, terminó danzando al ritmo de la música que sus anfitriones le marcaron. No fue capaz de reaccionar ni contraatacar cuando el ministro de Asuntos Exteriores, el astuto Serguei Lavrov, atacó a la UE, a España o directamente a él y cuando minutos antes Rusia había anunciado la expulsión de varios diplomáticos.

Durante esa visita quedó patente que las relaciones entre Europa y Rusia habían tocado fondo. Las sanciones impuestas por Bruselas a Moscú y la pregunta de Lavrov, sobre si quedaba algo por hacer con la UE describen bien el escenario. Los europeos no olvidan la anexión de Crimea o la guerra en el este de Ucrania, pero a la UE le interesa retomar y mejorar las relaciones. Si Rusia también quiere dialogar y cooperar con la UE debe cumplir las normas básicas del Consejo de Europa, también en el caso Navalny.

Tras la tensión que se vivía con Rusia por el caso Navalny, la decisión de Borrell de ir a Moscú dividió a los miembros de la UE. Hacía ochos años que el alto representante de la Unión para Política Exterior y de Seguridad no visitaba Rusia, ejemplo de sus frágiles relaciones. El jefe de la diplomacia europea defendió su viaje diciendo que precisamente por ser un momento muy delicado era fundamental hacer esa visita, Borrell defiende una línea pragmática con Rusia y la necesidad de reestructurar las relaciones. Es también la visión de Alemania o Francia[58]. Polonia y los países bálticos

[57] Alexei Navalny es abogado y político ruso y uno de los más destacados opositores al presidente Vladimir Putin. El 20 de agosto de 2020 fue hospitalizado en estado muy grave con síntomas de haber sido envenenado y un par de días después fue trasladado a Alemania, donde fue tratado. A su regreso a Moscú, el 17 de enero de 2021, fue detenido y encarcelado.
[58] Alarcón, N. (5/2/2021). *Borrell va a Moscú: división en la UE sobre una visita en un momento delicado*. *El Confidencial*. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-02-05/borrell-en-moscu-division-y-desacuerdo-sobre-una-visita-en-un-momento-delicado_2936752

defienden una línea más intransigente. Los 27 deberían adoptar una postura consensuada y no dejar que los intereses políticos o beneficios económicos de unos o de otros predominen sobre el interés general. «Parece incuestionable que la UE tiene la necesidad de pensar estratégicamente sus relaciones con Rusia. Para ello los 27 han de ponerse de acuerdo en el tipo de relaciones que quieren establecer: cooperativas o de confrontación. Rusia, por más que algunos se empeñen, va a seguir estando en la frontera europea y, por tanto, no se puede evitar el adoptar una posición en relación con ella. Uno de los principales errores de la UE ha sido subestimar a su vecino»[59].

El papel que desempeña Alemania en estas relaciones también resulta fundamental. Como explica la profesora Guérot: «Rusia es una cuestión muy complicada en Alemania por el tema de Gazprom desde hace años». Y advierte que es una política alemana completamente equivocada que provoca fricciones con otros Estados miembros. Cada vez que Alemania se acerca demasiado a Rusia, los polacos tienen un problema. «Estamos haciendo una política con Rusia en la que queremos estar muy cerca de ella en lo económico, pero nos oponemos a Putin en lo político y en lo militar. Y respecto a la sociedad, no es una sociedad libre. Creo que la sociedad rusa necesita liberalizarse. Putin tiene que irse, por supuesto. Quizá algún día Navalny sea el presidente ruso. Y entonces podremos pensar en la cooperación con Rusia de una manera completamente diferente, cooperación social, geoestratégica y económica. Y esto no puede ser una tarea alemana, debe ser una tarea europea. Porque es completamente diferente mirar a Rusia desde España o Francia o Italia que mirar a Rusia desde Alemania»[60].

La construcción del oleoducto que unirá Rusia con Alemania está ya muy avanzada, pero los países más críticos con Moscú han denunciado el proyecto, todavía más tras lo ocurrido con Navalny. En la UE, hay una disputa entre los países que quieren una relación realista con Rusia y los que abogan por una acción enérgica para reducir su dependencia energética de Moscú. El 22 de febrero de 2021, en Bruselas, los ministros de Asuntos Exteriores de la UE se reunieron para adoptar un proyecto de sanciones contra funcionarios rusos implicados en la detención y el encarcelamiento del político opositor ruso. El ministro de Asuntos Exteriores alemán, Heiko Maas, recordó a sus socios europeos que unas 150 empresas alemanas, francesas, austriacas y holandesas

[59] Política Exterior. *Agenda Exterior: Rusia y la UE*. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/agenda-exterior-rusia-y-la-ue/
[60] Entrevista a Ulrike Guérot.

estaban implicadas en el proyecto. El Nord Stream 2 permitirá al gigante ruso Gazprom transportar 55.000 millones de metros cúbicos de gas a Europa cada año. El proyecto tiene un coste total de 9.500 millones de euros, financiado por Gazprom y cinco grupos europeos: La francesa Engie, las alemanas Uniper y Wintershall, la austriaca OMV y la angloholandesa Shell[61].

La división provoca que Rusia prefiera las relaciones bilaterales con los países más importantes: Alemania, Francia, Italia, Hungría. La UE ha de conciliar la estrategia económica de Alemania, la idea geopolítica de Francia de que necesitamos a Rusia como un contrapeso a China y la experiencia histórica de los países bálticos y Polonia. Más pronto que tarde la UE tendrá que reformular su acercamiento a Rusia, que es un actor indispensable en numerosos frentes: desde Siria, pasando por el Ártico y hasta el ámbito nuclear.

Autonomía o soberanía estratégica

En un contexto muy marcado por la pandemia, durante el último año se han manifestado dos posiciones enfrentadas en el seno de la Unión. En un lado se encuentran los partidarios de que la autonomía estratégica conlleve la adquisición de más *músculo militar* con la finalidad de que Europa pueda operar con mayor independencia. Europa hace gala de *soft power,* pero sin tener *hard power.* Así, su capacidad de acción autónoma se ve fuertemente constreñida. Esta visión se complementaría con el desarrollo de conglomerados industriales que aseguren las cadenas de abastecimiento de bienes y servicios estratégicos, además de competir en el tablero mundial con empresas chinas o estadounidenses[62].

El presidente francés, Emmanuel Macron, ha sido el impulsor de esta posición. Hay que recordar que Francia lanzó en 2018 la Iniciativa Europea de Intervención, en la que actualmente participan otros doce países europeos, a pesar de ser considerada en algunas capitales europeas como un intento de París de promover su propia visión de la autonomía europea. En contraposición, los países europeos más atlantistas, con

[61] Stroobants, J. P., *et alt*. (26/2/2021). Nord Stream 2, le gazoduc russe qui sème la zizania en Europe. *Le Monde*, Disponible en: https://www.lemonde.fr/international/article/2021/02/26/nord-stream-2-le-gazoduc-russe-qui-seme-la-zizanie-en-europe_6071337_3210.html
[62] Laborie Iglesias, M. (9/4/21). Unión Europea: ¿hacia una autonomía estratégica y nuevas relaciones transatlánticas?. *Esglobal.* Disponible en: https://www.esglobal.org/union-europea-hacia-una-autonomia-estrategica-y-nuevas-relaciones-transatlanticas/

Alemania al frente, han calificado la postura francesa de peligrosa y poco realista. Incluso la ministra alemana de Defensa, Annegret Kramp-Karrenbauer, llegó a señalar que «las ilusiones de la autonomía estratégica deben terminar». Este grupo, en el que también se encuentran países como Polonia, los bálticos, Chequia y Hungría, ha abogado por reforzar los vínculos con EE. UU., cuando la llegada a la Casa Blanca del presidente Joe Biden ofrece una ventana de oportunidad para la vuelta a la cooperación transatlántica, tras el tumultuoso periodo de la presidencia Trump[63].

El coronel Mario Laborie Iglesias destaca que, en sus intervenciones en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2021, el presidente Macron y la canciller Merkel coincidieron, con matices, en tres aspectos cruciales. «Primero, la Unión Europea debe fortalecer su defensa y asumir una mayor responsabilidad en su propia seguridad. Segundo, este fortalecimiento debe estar destinado a equilibrar y complementar a la Alianza Atlántica y no a competir con ella. Y tercero, una UE más fuerte aporta valor añadido a la relación con EE. UU.»[64]. Unos días después, los jefes de Estado y Gobierno de los 27 Estados de la UE se mostraban dispuestos a aumentar la inversión en defensa para incrementar su capacidad de actuar autónomamente, aunque manteniendo el compromiso de cooperar con la nueva Administración estadounidense en el marco de la OTAN. «La UE pretende reforzar su resiliencia y preparación para enfrentarse a las amenazas y desafíos a la seguridad, para lo que necesita intensificar el desarrollo de las capacidades necesarias. De este modo, la UE aumentará su autonomía estratégica y su capacidad para cooperar con sus socios a fin de defender sus valores y sus intereses»[65], explica el general Federico Yaniz.

El 13 de septiembre de 2017, el entonces presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, ya dijo, en un discurso en el Parlamento Europeo, que «para el año 2025 necesitamos una Unión de Defensa Europea totalmente desarrollada». El objetivo es una Europa más fuerte en la escena mundial, que siga desarrollando las asociaciones existentes, creando otras nuevas y promoviendo la estabilidad y la prosperidad en su vecindad inmediata al este y al sur y también en Oriente Próximo, en África y en el mundo, dispuesta a asumir más responsabilidades y a ayudar a la creación de una

[63] Ibíd.
[64] Ibíd.
[65] Yaniz Velasco, F. *La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE avanza*. Documento de Opinión. *IEEE* 151/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO151_2020FEDYAN_PCSD.pdf

industria de defensa más competitiva e integrada, comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, también en cooperación y complementariedad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los compromisos jurídicos; una Unión activa en las Naciones Unidas y que defienda un sistema multilateral, el comercio libre y justo y una política climática mundial positiva[66].

El director del IRIS francés, Pascal Boniface, afirma que «tener soberanía estratégica no significa romper con los estadounidenses. Significa, simplemente, no depender de ellos y tener una relación más equilibrada con ellos, lo que sería normal, ya que la Unión Europea tiene un PIB equivalente al PIB estadounidense. Es una cuestión de voluntad, pero el peso de la historia, los hábitos de dependencia de los Estados Unidos todavía nos lo impiden. Pero se están logrando progresos lentos pero constantes en esta dirección»[67].

El debate sobre la «autonomía estratégica europea» suscita numerosas controversias. Algunos ven la autonomía estratégica como una ilusión que es mejor abandonar. Otros consideran que es un imperativo político que debe perseguirse más que nunca para recuperar espacio político frente a Estados Unidos. Entre ambos, hay quien sugiere, sin embargo, que debemos evitar antiguas disputas teológicas y dotar de contenido práctico a estas palabras. ¿Cómo se puede ser estratégicamente autónomo? La autonomía estratégica nació en el ámbito de la industria de defensa. Desde entonces, se ha ido ampliando a nuevos ámbitos de naturaleza económica y tecnológica, como ha puesto de manifiesto la pandemia. Sin embargo, la dimensión de seguridad sigue siendo predominante y sensible. Y, como afirma Josep Borrell, «la autonomía estratégica es más importante que nunca porque el mundo ha cambiado». Es difícil pretender ser una «unión política», capaz de actuar como «actor global» y como «comisión geopolítica», sin ser «autónoma». El peso de Europa en el mundo está disminuyendo. La autonomía estratégica es, desde esta perspectiva, un proceso de supervivencia política. Si queremos seguir siendo creíbles en el mundo, si queremos desarrollar nuestra base industrial, tenemos que desarrollar necesariamente una industria europea de la defensa que forme parte de la base industrial europea. Otro asunto en el que está en juego la autonomía estratégica son los datos. «De hecho, en un mundo en el que los datos serán

[66] Ibíd.
[67] Entrevista a Pascal Boniface.

el petróleo del siglo XXI, Europa no puede dejar sus datos exclusivamente en manos de los agentes del mercado ni permitir que sean confiscados por Estados cuya protección de las libertades no constituya una prioridad absoluta. La autonomía estratégica no es una varita mágica, sino un proceso a largo plazo para que los europeos asuman cada vez más sus propias responsabilidades»[68], explica el alto representante.

Alcanzar la autonomía y soberanía estratégicas, consolidarse como un polo en un mundo multipolar, ser una gran potencia… Todos estos objetivos se cifran en una misma aspiración: la UE tiene que ser un actor global independiente, a la par que EE. UU., China y Rusia. La UE busca colaborar con todas las grandes potencias para mantener vivo y reformar el multilateralismo, nivelar el terreno de juego económico e impedir que el mundo se descomponga en esferas de intereses exclusivos y bloques enfrentados. Si China se convierte en una potencia agresiva, los europeos deberán aliarse con los estadounidenses para frenar cualquier plan expansionista[69].

«Los enormes cambios geopolíticos que se han vivido en el panorama internacional en las últimas décadas no podían dejar de afectar, radicalmente, a la Unión Europea en el nuevo escenario global», recuerda el general Dacoba. «Y no solo en lo que a los aspectos concretos de su seguridad y defensa se refiere, sino también a su papel como un actor más en dicho panorama. La autonomía estratégica de la Unión ya no ha de ser considerada exclusivamente en términos de capacidades militares. La complejidad de los retos que plantean las nuevas potencias comerciales y tecnológicas, así como sus desafíos geopolíticos, obligan a ampliar el foco. La ambición europea no puede limitarse a un mero acompañamiento al poderoso aliado del otro lado del Atlántico»[70].

Como advierte la profesora y prestigiosa analista alemana Ulrike Guérot, «estamos caminando sobre hielo fino. Necesitamos urgentemente salir de esta pandemia y empezar a pensar de nuevo en cómo queremos vivir juntos en Europa después de la

[68] Borrell, J. (23/12/2020). Por qué es importante la autonomía estratégica europea. Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/5a3a48ee-c1fe-4230-bb5f-ae61bfcb3837/Borrell-Por-que-es-importante-la-autonomia-estrategica-europea.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5a3a48ee-c1fe-4230-bb5f-ae61bfcb3837

[69] Biscop, S. (1/1/2020). La llegada de Biden y la autonomía de la Unión Europea. *Política Exterior*. Disponible en:https://www.politicaexterior.com/articulo/la-llegada-de-biden-y-la-autonomia-de-la-union-europea/

[70] Para un completo estudio sobre esta cuestión, véase Dacoba Cerviño, F. J. *Autonomía Estratégica Europea: ni contigo, ni sin ti…* Documento de Análisis, *IEEE* 13/2021. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA13_2021_FRANDAC_Autonomi a.pdf

crisis. Nada será como antes. Y la pregunta es: ¿Dónde queremos que se sitúe Europa?»[71]. Responderla y aplicar la respuesta es uno de los desafíos pendientes.

Conclusiones

Hace tres décadas, la UE representaba una cuarta parte de la riqueza mundial. Las previsiones apuntan a que dentro de veinte años estaremos muy por detrás de China, por debajo de Estados Unidos y al nivel que la India. Esto quiere decir que, si los 27 no actúan pronto y unidos, la UE se volverá irrelevante desde el punto de vista económico, con todo lo que eso supone.

2021 tiene que ser el año de la recuperación de la crisis sanitaria y económica y el de mantener la cohesión, aunque la Unión no estará exenta de enfrentamientos entre sus miembros. Angela Merkel abandonará el poder y el escenario europeo y Emmanuel Macron está llamado a liderar el frente europeísta. Si fuese Armin Laschet el próximo canciller alemán, carece todavía de liderazgo suficiente a nivel europeo y es poco conocido. Lo mismo ocurre con la candidata de Los Verdes, Annalena Baerbock. Así que al menos durante un tiempo Francia llevará la batuta, eso sí, acompañada en el liderazgo por Alemania, no importa de qué color sea la coalición que salga de las elecciones o el o la canciller.

Con Joe Biden en la presidencia de Estados Unidos se revitalizarán las relaciones transatlánticas tras los cuatro años de trumpismo. Pero la Unión Europea habrá de tener muy presente que Washington siempre persigue sus intereses y que, a veces, estos no coinciden e incluso son opuestos a los europeos. Por eso, es necesario y urgente que los 27 resuelvan la cuestión de la autonomía o soberanía estratégica y de cuál quieren que sea el lugar de la UE en el mundo y que actúen en consecuencia.

El fondo de recuperación, el Next Generation EU, es la oportunidad para los países más afectados de salir más fuertes de la crisis y proceder a un cambio de paradigma en su sistema económico de forma que no se repitan los errores del pasado y se apueste por la modernización y la necesaria reestructuración de la economía. Esta es una oportunidad única e histórica. Pero no hay que olvidar que las negociaciones volvieron a sacar a la luz las diferencias entre los distintos países de la Unión y que los frugales o austeros van a vigilar de cerca el uso que los países receptores hagan de las ayudas.

[71] Entrevista a Ulrike Guérot.

Se mantendrá probablemente, al menos al principio, la diferencia entre un París que apuesta por un modelo muy firme y activo ante los grandes retos geopolíticos que afronta Europa y un Berlín que prefiere un enfoque basado en la cooperación y en el diálogo, que han representado Macron y Merkel, respectivamente. Alemania siempre intentará evitar una confrontación con Estados Unidos, Rusia o China para preservar los intereses económicos alemanes, aunque con Los Verdes en la coalición, o incluso en la cancillería, es de esperar una actitud más dura con Rusia y China por su violación de los derechos humanos o la falta de libertades, frente a la pragmática *Realpolitik* de los cristianodemócratas.

El Nuevo Pacto Verde, la digitalización, la unión fiscal y social, la migración y el asilo, la seguridad y la defensa, son algunos de los grandes retos que tiene ante sí una Unión Europea que tiene que ser consciente de que es ahora o nunca, si no quiere quedar fuera del club de los grandes a nivel mundial y quiere seguir siendo un actor decisivo en el sistema multilateral.

Por último, sería de desear que los medios de comunicación europeos y las redes sociales adoptasen una actitud más proactiva sobre la Unión Europea y diesen más información sobre la misma para concienciar a sus ciudadanos de la necesidad de una Europa fuerte, social, solidaria y unida en un mundo cada vez más convulso y globalizado[72]. La Conferencia sobre el Futuro de Europa puede ser también una gran oportunidad para implicar a los ciudadanos en el devenir de la Unión y despertar el espíritu europeo que se ha ido adormeciendo en los últimos años a golpe de crisis, enfrentamientos internos y retos pendientes sin solucionar.

En resumen, 2021 es un año decisivo para el futuro de la UE. Ha de salir más fuerte y unida de esta nueva crisis y demostrar que ha aprendido de los errores del pasado. El fondo de recuperación es fundamental para ayudar a salir de la crisis a los países más afectados y así evitar nuevas crisis en el futuro. El objetivo es una Europa más verde, más digital, más social y sostenible y con más peso en el mundo. La salida del poder de Merkel da vértigo a muchos. Se pierde la columna de estabilidad y pragmatismo en la que apoyarse en tiempos convulsos, pero abre la puerta a políticas económicas más

[72] Un buen ejemplo del papel que pueden desempeñar los medios es el programa sobre Europa *Europa 2021* que desde hace años emite TVE y que en la actualidad dirige y presenta José Carlos Gallardo. De una forma fresca, dinámica, a la vez que profunda y analítica, aborda y analiza cada semana lo que ocurre en la UE buscando diferentes perspectivas y también atraer a los más jóvenes, que son el futuro de Europa. Disponible en:https://www.rtve.es/television/europa/

arriesgadas y menos austeras, con permiso de los frugales. La UE tiene ahora la oportunidad de reinventarse de nuevo y salir de esta crisis como un actor más relevante y ocupar el sitio que política, social, económica, militar y moralmente le corresponde en el mundo.

*Pilar Requena**
Periodista, profesora de Relaciones Internacionales

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

51/2021 diciembre de 2021

David Ramírez Morán

Milímetros cuadrados de soberanía

Milímetros cuadrados de soberanía

Resumen:

Los microprocesadores se encuentran detrás de la sociedad de la información y son piedra angular de muchos de los procesos que forman parte de su funcionamiento. En un contexto en el que la tecnología juega un papel primordial, no resulta raro que se produzcan enfrentamientos geopolíticos por cuestiones relacionadas con estos dispositivos de pequeño tamaño, pero gran capacidad. Bajo el contexto de la seguridad nacional son diversas las acciones que se están llevando a cabo en esta área. Los vetos a la venta de dispositivos a ciertos países y los enfrentamientos que se están produciendo en los ámbitos económico-políticos requieren mantener cierta alerta sobre la evolución de esta tecnología tan fundamental para el día a día de la sociedad actual. La reciente disrupción de la cadena de suministro motivada por la COVID-19 ha despertado las inquietudes de empresas, Estados y organizaciones supranacionales ante unos efectos que han trascendido los límites comerciales.

Palabras clave:

Microprocesadores, soberanía, tecnología, globalización.

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.

Squared millimetres of sovereignty

Abstract:

Microprocessors are at the heart of the information society and are the cornerstone of many of the processes that are part of its functioning. In a context where technology plays a central role, it is not uncommon for geopolitical clashes to occur over issues related to these small but highly capable devices. In the context of national security, several actions are being taken in this area. The vetoes on the sale of devices to certain countries and the confrontations that are taking place in the economic and political spheres require a certain degree of vigilance regarding the evolution of this technology, which is so fundamental to the day-to-day life of today's society. The recent COVID-19-driven disruption of the supply chain has raised concerns among companies, States and supranational organisations about effects that have transcended commercial boundaries.

Keywords:

Microprocessors, sovereignty, technology, globalization.

Introducción

El 15 de noviembre de 2021, se cumplían 50 años desde la salida al mercado del que se considera el primer microprocesador comercial, el Intel 4004: 12 mm^2, 2.300 transistores, 1 núcleo, 4 bits, 740 KHz, tecnología de 10 µm y 92500 instrucciones por segundo.

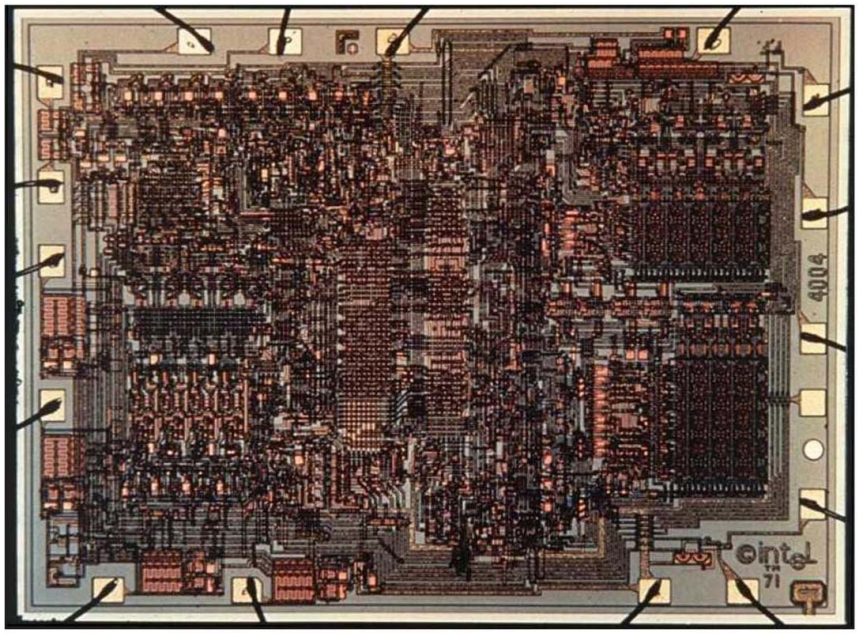


Figura 1. Fotografía del chip 4004. Fuente: http://www.intel.com

Se daba el pistoletazo de salida a una carrera en la que la ley de Moore, por la que cada dos años se doblaría el número de transistores que se podían fabricar en el mismo área, ha servido de brújula para el desarrollo de microprocesadores hasta la actualidad, superando con creces el plazo de 10 años que el autor había pronosticado. Una recta en escala logarítmica que permite representar de forma comprensible la evolución exponencial de la complejidad de los dispositivos.

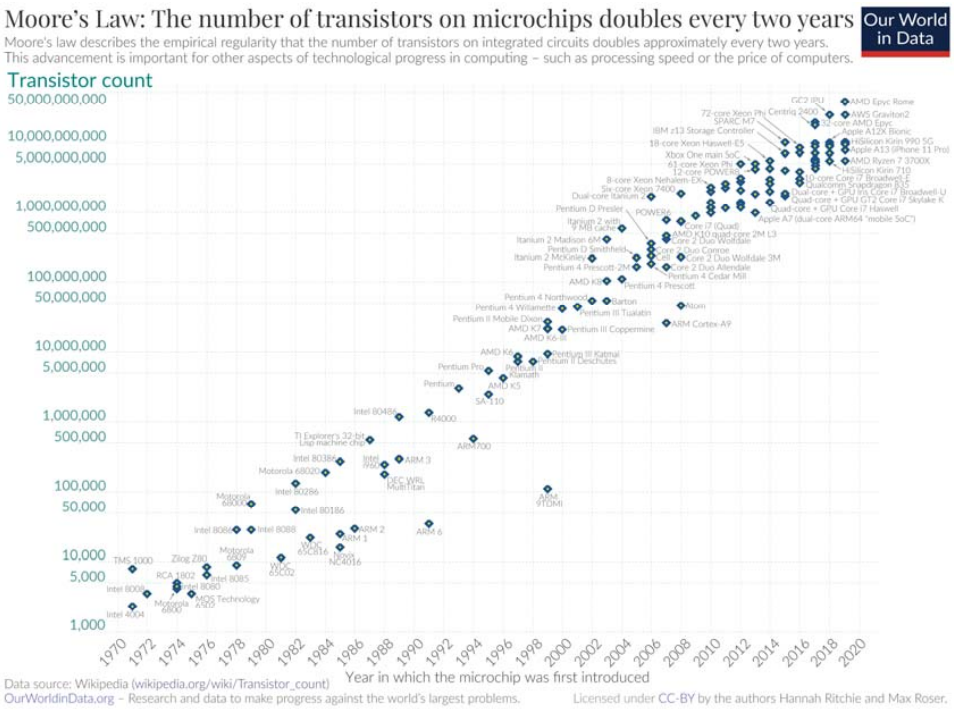


Figura 2. Evolución de los microprocesadores de 1971 a 2020. Fuente: Wikipedia.

En 2020, cada uno de los 8 módulos de un AMD Epyc Rome cuenta con: 74 mm^2, 3.800 millones de transistores, 8 núcleos, 64 bits, 4 GHz, tecnología de 7 nm y 1.000 millones de instrucciones por segundo[1]. Casi 40.000 millones de transistores en un solo dispositivo que se instala en centros de datos donde varios miles de estos dispositivos se encuentran interconectados y trabajan de forma coordinada en paralelo.

Esta es la infraestructura que da soporte al imparable avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la actualidad. Una infraestructura sobre la que se construyen los nuevos paradigmas como la inteligencia artificial, la nube, el *edge computing*, el *big data*, la computación de altas prestaciones y las comunicaciones ubicuas de alta capacidad.

Sobre esta infraestructura corre un amplio abanico de servicios con requerimientos y complejidad siempre creciente que da forma a la cuarta revolución industrial, la sociedad

[1] Disponible en: https://wccftech.com/amd-2nd-gen-epyc-rome-iod-ccd-chipshots-39-billion-transistors/

de la información. Se trata de tecnologías imprescindibles para el día a día de las sociedades desarrolladas actuales.

La digitalización de la información es inherente a este nuevo modelo de relación en el que es necesario recopilar la información, utilizarla a todas las escalas, desde el control de un electrodoméstico a la integración de grandes volúmenes de datos, y, para ello, también es necesario dotar a *las cosas* de la electrónica que lleve a cabo estas funciones.

Por ejemplo, un automóvil, además de la mecánica, requiere numerosos procesadores que se encargan desde el control y monitorización del motor hasta la reproducción de música. Funciones como el antibloqueo de los frenos (ABS) o las múltiples cámaras y sensores de los vehículos actuales contribuyen a la seguridad de los viajeros y están incorporándose al equipamiento regulado para la comercialización de un producto. Los dispositivos digitales necesarios para proporcionar estas funciones, en la mayoría de los casos, requieren prestaciones poco exigentes, aunque resultan imprescindibles en muchos casos para el correcto funcionamiento del sistema completo. De esta forma, los semiconductores, incluso los de complejidad más discreta, se convierten en elementos críticos de la cadena de suministro, como ha quedado demostrado con los problemas que los fabricantes de automóviles están teniendo prácticamente a escala global para mantener la producción.

En el sector de gran consumo los fabricantes de móviles y ordenadores también están teniendo problemas para dar respuesta a los modelos de negocio y a una demanda cuyas características han cambiado de forma imprevista.

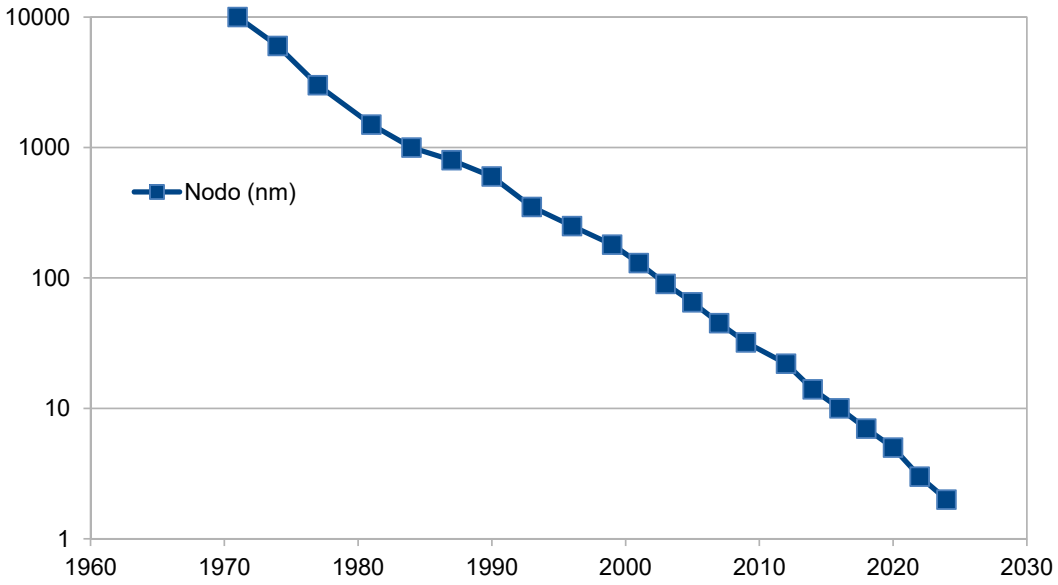
La pandemia de la COVID-19 ha afectado a las cadenas de suministro y ha dado lugar a cuellos de botella que han afectado de forma significativa a los mercados y la economía de los países.

Estos problemas han desencadenado una avalancha de acciones para afrontar los problemas actuales e intentar tomar las medidas necesarias para que, ante escenarios similares que pudieran producirse en un futuro, se reduzca el impacto.

Los nodos

Las evoluciones de las tecnologías de fabricación de dispositivos digitales se denominan nodos que describen el tamaño en nanómetros de la puerta que controla el paso de la corriente de un transistor FET.

La escala logarítmica de la gráfica indica la complejidad exponencial de los dispositivos y no muestra signos de agotamiento. Sin embargo, las tecnologías de 3 nm y 2 nm, ya demostradas, empiezan a presentar problemas debido al pequeño tamaño de los componentes, que tienen ya escalas atómicas y presentan efectos subatómicos que limitan sus prestaciones. El nodo más avanzado disponible comercialmente en la actualidad es el de 5 nm, de la mano de TSMC (Taiwan Semiconductor Manufacturing Company).



Los nodos de menor tamaño son los que permiten alcanzar las mejores relaciones entre consumo y capacidad de procesado, por lo que son las necesarias para el desarrollo de sistemas de computación intensivos o dispositivos portátiles de gran potencia. El resto de los nodos, sin embargo, se siguen utilizando para aquellos dispositivos de prestaciones más discretas donde no es necesaria una integración tan elevada o el consumo no constituye un factor tan fundamental.

En 2020, destacaba la Comisión Europea que solo dos empresas tenían capacidad de producción de dispositivos con la tecnología de 7 nm: Samsung en Corea del Sur y TSMC en Taiwán. Usaba esta información, entre otras, para justificar la necesidad de contar con capacidades de fabricación de dispositivos semiconductores, incluyendo microprocesadores en territorio europeo.

La mayor parte de los dispositivos de alto rendimiento comercializados por Intel, la mayor empresa del sector, son de 14 nm y empiezan a sacar al mercado algunos dispositivos de 10 nm.

GlobalFoundries había fabricado tradicionalmente los dispositivos de AMD, aunque se quedó en la tecnología de 14 nm. AMD en la actualidad está vendiendo dispositivos fabricados con la tecnología de 7nm de TSMC.

Uno de los principales proveedores de tecnología para la fabricación de circuitos integrados de los nodos más avanzados es ASML, empresa holandesa proveedora tanto de TSMC como de Samsung. En particular es casi el único proveedor de tecnología EUV Extreme UltraViolet con luz láser de 13,3-13,7 nm.

El mercado internacional de microprocesadores de altas prestaciones

Los microprocesadores pueden clasificarse en función de lo que se conoce como ISA, Instruction Set Architecture. Un dispositivo es capaz de ejecutar un conjunto de instrucciones definido por la ISA y la implementación de dispositivos que permitan ejecutar programas diseñados para esa ISA está sujeto a derechos de propiedad intelectual.

La arquitectura Intel, tanto en su versión x32, de 32 bits, prácticamente extinta, como en la actual amd64 o x64, de 64 bits, es, hasta la fecha, una de las más utilizadas. Dos son los principales fabricantes de dispositivos con esta arquitectura: Intel y AMD, empresas con su sede central en Estados Unidos.

AMD e Intel tienen un modelo de negocio ligeramente diferente pues, mientras Intel diseña, produce y vende directamente su producto, AMD diseña sus dispositivos y los envía a fabricar a empresas como Global Foundries o TSMC. No cuenta por tanto con capacidad de fabricación y recurre a empresas externas para llevarla a cabo.

Los dispositivos de Intel se encuentran en una gran mayoría de los centros de datos y también en gran parte de los ordenadores de escritorio y portátiles.

Intel incorpora en sus dispositivos tarjetas gráficas integradas (GPU, por sus siglas en inglés), lo que reduce el número de componentes necesarios para montar una estación de trabajo, aunque las prestaciones son limitadas y no se utilizan generalmente para realizar cálculos intensivos más allá de los necesarios para la representación visual de los contenidos de la pantalla.

AMD, por el contrario, adquirió la empresa fabricante de tarjetas gráficas ATI y, aunque ha producido algunos dispositivos mixtos de microprocesador y tarjeta gráfica en un solo dispositivo, generalmente utiliza tarjetas gráficas externas. Estas tarjetas gráficas se están aprovechando para realizar procesados de inteligencia artificial y otras operaciones computacionalmente intensivas. Su arquitectura con muchos nodos de procesado independientes es mucho más eficiente para la realización de ciertas operaciones que un microprocesador de propósito general.

ARM es una arquitectura que poco a poco se ha ido haciendo un hueco en el mercado, especialmente en el portátil, dado su reducido consumo de energía gracias a su arquitectura RISC, frente a la arquitectura CISC de Intel y AMD. También se están empezando a implantar dispositivos ARM en los centros de datos para aprovechar también su menor consumo energético y, por tanto, su menor generación de calor.

El modelo de negocio de ARM se basa en los *royalties*. La empresa diseña los microprocesadores y concede al cliente una licencia sobre estos diseños para que pueda producirlos. Le empresa cliente recurre a empresas que implementen el diseño en un chip y luego se manda a fabricar a una de las *foundries* disponibles. Además de la licencia de uso, el cliente de ARM paga también royalties en función del número de unidades fabricadas.

La sede de ARM está ubicada en Cambridge, en Reino Unido. En septiembre de 2020, Nvidia, la compañía estadounidense fabricante de tarjetas gráficas, adquiría una participación mayoritaria de ARM al conglomerado japonés Softbank, que la había adquirido en 2016 con financiación proporcionada por Arabia Saudí. De esta forma, se creaba un tercer jugador con capacidad de crear microprocesadores y tarjetas gráficas. Esta adquisición todavía debe ser autorizada por países como Estados Unidos, la Unión

Europea y, como no puede ser de otra forma por estar allí su sede, el Reino Unido[2]. Esta autorización es necesaria pues la compra podría afectar a la competencia.

Ante este escenario en el que las arquitecturas están sujetas a propiedad intelectual, ha surgido una iniciativa en la que la ISA es abierta y no es necesario pagar licencias ni adquirir dispositivos de fabricantes específicos. RISC-V es una ISA que los usuarios pueden implementar de forma libre. En un modelo similar a ARM, aunque sin retorno económico, se pone a disposición del usuario el diseño del dispositivo. El usuario tendrá que materializar ese diseño implementándolo para que pueda ser fabricado en una *foundry*.

Además, por tratarse de información publicada, la legislación americana no permite establecer vetos a su exportación, por lo que aquellos países objeto de estas limitaciones pueden preferir este modelo de arquitectura[3]. La arquitectura está mantenida por una fundación sin ánimo de lucro que recientemente ha trasladado su sede a Suiza evitando así la legislación norteamericana.

Desde su creación y durante bastantes años, Apple había utilizado microprocesadores de Motorola, inicialmente, y PowerPC después, ambos con una arquitectura distinta a la de Intel, hasta que en 2006 abandonó estas arquitecturas y pasó a utilizar microprocesadores Intel. En este año 2021, se ha comercializado el primer dispositivo de Apple que utiliza un microprocesador diseñado en la empresa con arquitectura ARM adaptada a sus necesidades. De esta forma se aproxima más a su objetivo de uniformizar sus dispositivos móviles, portátiles y de escritorio para reducir las variantes del software que desarrolla.

Los problemas de la cadena de suministro

Con la pandemia de la COVID-19 se han producido problemas de la cadena de suministros de semiconductores a nivel global. Son varios los motivos detrás de estos problemas y, mientras algunos pueden ser achacados a efectos directos de la pandemia,

[2] A 'national security' issue: UK.gov blocks Nvidia's Arm deal for now, inserts deeper probe. *The Register*. Disponible en: https://www.theregister.com/2021/11/16/nvidia/
[3] Disponible en: https://www.economist.com/science-and-technology/2019/10/03/a-new-blueprint-for-microprocessors-challenges-the-industrys-giants

otros son fruto de la incertidumbre generada y de decisiones empresariales que han dado lugar a efectos en cascada.

Con la pandemia son muchos los países que confinaron a su población, lo que dio lugar a que cadenas de producción completas dejaran de funcionar. Pararon fundiciones que generan las obleas, las láminas de semiconductor de gran pureza sobre las que se fabrican los circuitos integrados.

También pararon plantas de producción de circuitos integrados. El encapsulamiento de los dispositivos fue otra de las actividades que también se vio frenada por la reducción de personal en activo en el sector. Recientemente, se siguen produciendo algunos paros ante el incremento del coste de las materias primas porque esta industria, especialmente la de las fundiciones de obleas, es muy intensiva en consumo de energía.

Con la recuperación de las economías, también se están produciendo problemas en las cadenas logísticas de distribución de bienes y se están prolongando los plazos para transportar mercancías de un lugar a otro. Los envíos de componentes electrónicos están prolongándose en el tiempo retrasando aún más la normalización de las cadenas de suministro.

En el periodo de pandemia también se produjo una modificación de los hábitos de consumo que ahora se han convertido en problemas logísticos. Ante la caída de la demanda de vehículos nuevos, los fabricantes cancelaron sus pedidos de componentes y, lejos de quedar almacenados, simplemente se dejaron de fabricar ante la falta de demanda.

La demanda se trasladó al equipamiento electrónico, como ordenadores, tabletas, teléfonos y equipamiento de conexión, para dar respuesta a la implantación del teletrabajo. La escasez de materiales llevó también a priorizar el tipo de dispositivos que se fabricarían y se dejaron de producir ciertos componentes para potenciar otros.

Con la llegada de la recuperación, los hábitos de consumo han tendido más hacia la normalidad, pero ha surgido un nuevo problema. Las operaciones logísticas durante el tiempo de pandemia han trastocado la orquestación existente en el movimiento de buques, contenedores y mercancías y se están produciendo cuellos de botella. Esto está dando lugar a un incremento considerable de los costes de transporte, dado que se están priorizando al haber menor capacidad útil, y un incremento de los plazos de entrega ante los imprevistos que puede sufrir un envío.

El problema de la oferta podría haberse limitado de haber contado con una mayor diversificación geográfica de los centros de producción. Sin embargo, ante la situación actual no es posible dar solución de este modo dado que la creación de nuevas infraestructuras de producción requiere una fuerte inversión y, aún más importante, conlleva plazos de construcción de varios años.

El sector del automóvil es uno en el que los efectos de la disminución de la demanda inicial y la cancelación de pedidos de materiales más consecuencias ha generado. Son muchas las plantas a nivel global que han tenido que parar su producción ante la falta de materiales. Al no poder producir, se ha provocado también escasez de productos terminados y se ha generado una importante contracción del mercado a pesar de la demanda latente. En el caso de España, donde una importante fracción de su PIB proviene del sector, es de esperar un impacto económico.

Los efectos sobre las compañías han sido diversos como se ilustra en los ejemplos a continuación.

Ante el lanzamiento del nuevo iPhone 13, el nuevo terminal telefónico de Apple, la empresa ha tenido problemas de suministros de algunos de los componentes y ha sufrido un retraso considerable con respecto a la planificación inicial.

También Google ha identificado la vulnerabilidad de la cadena de suministro y ha propuesto una iniciativa para estandarizar ciertos productos del sector que contribuyan a paliar los riesgos[4]. En este caso, se enfoca en la cadena de producción de los propios circuitos integrados y aboga por una estandarización de los productos intermedios para reducir en lo posible la dependencia de productores específicos. En realidad, para dejar abierta la opción de poder desarrollar sus propias tecnologías, propone la definición de estándares comunes que no sean de obligado cumplimiento.

En Estados Unidos, Ford, el fabricante de vehículos, está planteando una nueva cadena de suministro para sus necesidades de componentes electrónicos. Se encuentra en conversaciones con Global Foundries para «desarrollar un modelo colaborativo que acelere la nueva ola en diseño de chips para automoción»[5].

[4] Disponible en: https://www.theregister.com/2021/11/15/usa_100_day_semiconductor_supply_chain_review/
[5] Disponible en: https://www.cnet.com/roadshow/news/ford-semiconductor-chips-shortage/

En India, el fabricante de vehículos Tata se ha visto afectado también por la falta de chips. Actualmente, está dando pasos en la línea de la producción de componentes electrónicos y prevé una inversión de 300 millones de dólares[6] para montar una fábrica de ensamblaje y prueba de dispositivos, que podría dar servicio tanto al propio conglomerado como a otras empresas como Intel, AMD o ST Microelectronics.

También en el campo de las comunicaciones se están produciendo alteraciones en las cadenas de suministro y, sirva de referencia, empresas como Cisco, que proporciona equipamiento de red profesional a empresas en general, y a las de telecomunicaciones en particular, han alargado los plazos para la entrega de sus equipos ante la falta de materiales para completar sus productos.

La vulnerabilidad detectada ha dado lugar a que se tomen medidas institucionales para hacer frente a futuros escenarios. Por un lado, está Estados Unidos, con el CHIPS for America Act, mientras que por la Unión Europea se habla también de un acta equivalente[7].

Estados Unidos

La producción de semiconductores en Estados Unidos ha pasado de un 37 % en 1990 hasta un 12 % en 2020. En noviembre de 2020, se presentaba en la casa de representantes la propuesta H. R. 7178: «Para restaurar el liderazgo americano en la producción de semiconductores incrementando los incentivos federales para posibilitar investigación avanzada y desarrollo, asegurar la cadena de suministro y garantizar la seguridad nacional a largo plazo y la competitividad económica»[8].

Denominada CHIPS for America Act (Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors). Acompañando a esta ley, también se planteaba la ley FABS para proporcionar créditos fiscales con los que fomentar la inversión privada.

Entre las inversiones previstas por esta ley aparecen:

[6] Disponible en: https://indianexpress.com/article/explained/tata-group-semiconductor-manufacturing-computer-chip-shortage-tejas-networks-7450091/
[7] Breton, T. *How a European Chips Act will put Europe back in the tech race.* Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/blog/how-european-chips-act-will-put-europe-back-tech-race_en
[8] Disponible en: https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/7178

- Establecer un centro nacional de tecnología de semiconductores con una aportación de tres mil millones de euros desde 2021 hasta 2030.
- Poner a disposición de DARPA, en 2021, 2.000 millones de dólares disponibles hasta 2025.
- 2.000 millones de dólares para programas de investigación básica en semiconductores en el Departamento de Energía y 5.000 millones para crear el instituto nacional de fabricación de empaquetamientos avanzados.

Resulta muy significativa la referencia expresa que se hace del departamento de Defensa «The Department of Defense shall prioritize the use of specified available amounts for programs, projects, and activities in connection with semiconductor and related technologies» dedicando un importe anual mínimo de 50 millones de dólares.

Unión Europea

La Comisión Europea ha publicado el 15 de septiembre de 2021 un documento de trabajo que acompaña al documento *Propuesta de Decisión* del Parlamento Europeo y el Consejo estableciendo el programa de política 2030 *Camino a la década digital*[9] como acción de la Comunicación 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade publicada previamente el 9 de marzo. «La ambición de la Unión Europea es ser digitalmente soberana en un mundo abierto e interconectado, y perseguir políticas digitales que den poder a las personas y empresas para alcanzar un futuro digital centrado en las personas, inclusivo, sostenible y más próspero».

El documento fija objetivos a alcanzar para este fin en las siguientes áreas:

- Una población capacitada digitalmente y profesionales digitales muy capacitados.
- Infraestructuras digitales sostenibles seguras y potentes.
- Transformación digital de las empresas.
- Digitalización de los servicios públicos.

Dentro del área de infraestructuras, incluye un punto específico para los semiconductores en el que se fija un objetivo por el que «la producción de

[9] Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0574

semiconductores sostenibles y de última tecnología en Europa incluyendo procesadores es al menos el 20 % de la producción mundial en valor». Como valor de partida se identificaba en 2020 un valor de solo el 10 %.

Geopolítica de los semiconductores

En 2015, vetaba Estados Unidos la venta de los que entonces eran los procesadores más avanzados para la computación de alto rendimiento. China veía coartada su intención de crear el supercomputador más potente porque EE. UU. consideraba que los dispositivos se iban a utilizar para el desarrollo de armas nucleares[10].

El presidente Trump, en 2020, incorporaba doce compañías chinas, entre ellas SMIC, a la Lista de Entidades[11], haciendo que la exportación de tecnología con capacidad de fabricar semiconductores de los nodos de 10 nm e inferiores tuviera que pasar por una licencia del gobierno americano. De esta forma se cerraba la puerta a que China pudiera desarrollar este tipo de tecnología en su territorio utilizando herramientas proporcionadas por otros países. Esto le habría permitido alcanzar la punta tecnológica mucho más rápido dado que las infraestructuras con las que cuenta, las de SMIC, se encuentran varios nodos por detrás de las tecnologías disponibles en el mercado. La incorporación a la lista se hacía bajo el argumento de que la tecnología desarrollada se podría utilizar para apoyar la actividad militar China, suponiendo un riesgo para la seguridad nacional de Estados Unidos.

Conclusiones

Los semiconductores presentan un mercado vertical muy diverso en el que muy pocos actores ostentan un poder muy grande. En cada escalón de este mercado son bastantes pocos los actores que proporcionan cada servicio. En el diseño de arquitecturas hay, en la práctica, tres fabricantes comerciales con capacidad para dar respuesta a las necesidades actuales y todos tienen su sede en el mismo país. Está surgiendo también una iniciativa abierta, aunque no cabe esperar que ciertas aplicaciones, como las de defensa, en las que son necesarias certificaciones específicas, puedan hacer uso de

[10] Ramírez Morán, D. ¿Es la computación una herramienta geopolítica? *IEEE*. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA43-2015_Supercomputacion_DRM.pdf
[11] Disponible en: https://www.washingtonpost.com/technology/2020/12/18/china-smic-entity-list-ban/

estas alternativas. Por el lado de la producción también existe una elevada concentración de proveedores, especialmente para los dispositivos de mayores prestaciones, necesarios para hacer frente a la creciente demanda de procesado en un contexto donde la eficiencia energética es fundamental para cumplir los objetivos de emisiones.

Tanto Estados Unidos como Europa han identificado las debilidades de las cadenas de suministro de microprocesadores y están tomando medidas específicas para un área sobre la que se tiene una creciente dependencia. Sin embargo, esto no es nuevo y ya en 2018 se tomaba una iniciativa similar, en este caso dentro de la acción preparatoria sobre otro componente donde la cadena de suministro era preocupante, los dispositivos lógicos programables FPGA, que presentaban un modelo bastante similar al de los microprocesadores[12] para el campo militar: «Early in November, the European Defence Agency (EDA) announced the implementation of EXCEED, the last of the three defence research projects selected under the 2018 call for proposals for the EU Preparatory Action on Defence Research (PADR).

EXCEED, which stands for 'trustEd and fleXible system-on-Chip for EuropEan Defence applications', aims to create a European supply chain for a reconfigurable, flexible and trustable programmable system-on-a-chip family

As of today, most of the Field Programmable Gate Array (FPGA) used by European industries are American products manufactured on Asian industrial lines. The lack of a sovereign European solution on the market entails a dependency to ITAR or ITAR-like policies and represents a risk in terms of security and restrictions of use. Considering the strategic nature of FPGA, last week the EDA signed a grant agreement worth €12 million...».

Las tendencias que durante las últimas décadas se han venido produciendo, por las que la producción se está concentrando geográficamente, han sido unas de las principales causas de los problemas de escasez de ciertos materiales que está afectando a la recuperación de los mercados tras la pandemia.

En la sociedad del conocimiento actual, donde los datos son la materia prima primordial, la soberanía sobre las herramientas que permiten operar sobre esta materia prima se

[12] Disponible en: https://defaiya.com/news/International%20News/North%20America/2020/11/25/mbda-to-contribute-to-the-foundation-of-a-european-source-of-field-programmable-gate-arrays

puede ver debilitada con facilidad porque son muchos los puntos en los que se puede perder el control sobre la producción, disponibilidad y seguridad de los bienes.

Son varios los actores que han visto afectada su soberanía dado que no han podido tomar decisiones sobre una cadena de suministro globalizada y ubicada, en una parte importante, fuera de sus fronteras. Por estos motivos se están tomando decisiones importantes y controvertidas como la financiación de actividades privadas con fondos públicos para evitar que en situaciones futuras se reproduzcan estos problemas.

Los efectos que la pandemia de la COVID-19 ha tenido sobre las cadenas de suministro se pueden identificar como un riesgo para la seguridad nacional. El impacto económico asociado a eventos como la necesidad de parar cadenas de producción por la falta de suministros es elevado y afectará directamente a la contabilidad económica del Estado.

*David Ramírez Morán**
Analista principal del IEEE
@darammor

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

52/2021 diciembre de 2021

Pedro Sánchez Herráez

Europa, Mediterráneo y energía: ¿una nueva alternativa del diablo? (reedición)

Artículo publicado el 2 de junio de 2021

Europa, Mediterráneo y energía: ¿una nueva alternativa del diablo? (reedición)

Resumen:

La energía es un pilar básico del desarrollo y Europa sigue precisando una energía que, pese a los cambios de modelo que se están realizando, requerirá todavía durante algún tiempo de la llegada de hidrocarburos, especialmente gas, al territorio de la Unión.

La necesidad de esos recursos esenciales motiva que sea preciso adquirirlos pese a que, con los beneficios por su extracción o tránsito a través de su territorio, se facilite que naciones con las que existen disputas crecientes financien los medios con los que intentar alcanzar sus objetivos.

La existencia de diferentes opciones para el suministro de hidrocarburos —especialmente de gas— cada una de ellas con ventajas e inconvenientes, debería ser tomada de manera conjunta por la Unión Europea, y especialmente mirando hacia el sur del Mediterráneo, hacia África, si bien, ciertamente y en cualquier caso, se trata de decidir sobre «alternativas del diablo».

Palabras clave:

Europa, Unión Europea, Mediterráneo, energía, Rusia, Turquía, África.

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.

Europe, Mediterranean and energy: a new devil's alternative?

Abstract:

Energy is a basic pillar of development, and Europe continues needing an energy that, despite the model changes that are being carried out, will still require for some time the arrival of hydrocarbons, especially gas, to the territory of the Union.

The need for these essential resources means that it is necessary to acquire them despite the fact that with the benefits of their extraction or transit through their territory, it is easier for nations with which there are growing disputes to finance the means with which they try to achieve their objectives.

The existence of different options for the supply of hydrocarbons -especially gas- each of them with advantages and disadvantages, should be taken jointly by the European Union, and especially looking towards the south of the Mediterranean, towards Africa, although, certainly, and in any case, it is about deciding on existence of 'devil's alternatives'.

Keywords:

Europe, European Union, Mediterranean, energy, Russia, Turkey, Africa.

Introducción: energía, piedra angular

La importancia de la energía constituye un elemento recurrente en cualquier análisis que se realice con un cierto grado de profundidad en los aspectos económico, social, político o militar; el acceso a fuentes de energía ha constituido una de las causas polemológicas de la historia, y la geopolítica del siglo XX está profundamente imbricada con la geopolítica de la energía, en gran medida con la del petróleo y de manera creciente con el gas, los dos grandes hidrocarburos que han sido las piedras angulares del desarrollo —y de los conflictos— en el siglo pasado.

De hecho, la pobreza energética, término acuñado en el año 2010, tiene un poderoso impacto en la falta de desarrollo económico y social; los países más pobres suelen presentar los peores servicios de energía, lo que redunda y contribuye a la malnutrición, a unas condiciones de vida por debajo de unos estándares de salud mínimos y a un acceso limitado a la educación y al empleo[1]. Sin energía no hay desarrollo y, sin un desarrollo adecuado, es compleja la existencia de un grado de estabilidad adecuado.

El acceso a la energía es clave; pero ello requiere tanto la existencia del recurso energético como su puesta en valor haciéndolo llegar a destino, al consumidor. Por ello, las infraestructuras de transporte también son críticas.

Haciendo referencia a los hidrocarburos, cuestión sobre la que versará el presente documento —y sin ánimo de realizar un análisis profundo, más bien una reflexión al respecto—, los oleoductos y gasoductos, las infraestructuras de transporte de estos, no solo son críticas por su importancia, sino y también porque, en determinadas condiciones, resultan susceptibles de ser atacadas con gran facilidad: cientos de kilómetros de tuberías resultan un objetivo muy tentador para ser atacado por parte de cualquier grupo, sin requerir para dicho acto hostil un alto grado de especialización: Y también lo son los centros de control de bombeo y de gestión de dichas infraestructuras, y por muy diferentes medios, incluyendo, y de manera creciente, la posibilidad de sufrir ciberataques, como recientemente ha ocurrido sobre un oleoducto sito en suelo de los

[1] Energy powerty: effects on development, society and environment. *Habitat.org*. Disponible en: https://www.habitat.org/emea/about/what-we-do/residential-energy-efficiency-households/energy-poverty NOTA: Todos los vínculos de internet del presente documento se encuentran activos a fecha 25 de mayo de 2021.

Estados Unidos[2] —y que transporta el 45 % del combustible de la costa este del país—, acto que, aparentemente, ha llevado al pago de un rescate[3] para poder restablecer el flujo de hidrocarburos con normalidad.

Con una cada vez mayor conciencia ambiental y frente al cambio climático, el propósito de lograr emisiones cero de carbono requiere del cambio de modelo energético, especialmente del abandono en primera instancia de las energías más contaminantes —como es el caso del carbón— y su sustitución por energías «verdes», especialmente las renovables; pero no es un proceso sencillo ni está exento de dificultades. Y si bien el abandono de los hidrocarburos se va produciendo de manera paulatina, lo cierto es que el gas tiene un papel vital en la transición energética[4], pues —con sus luces y sus sombras— el gas natural puede acelerar el cambio de uso de biomasa y carbón, el gas natural parece se conforma, en cierta medida, como el combustible de transición.

Las renovables van paulatinamente ganando peso en el conglomerado de generación de energía, pero en muchos casos sobre la base de grandes subvenciones —lo que genera grandes disputas y acusaciones cruzadas sobre el coste real de dicha energía— y todavía sin capacidad real de atender plenamente la demanda, así como las dudas existentes relativas a la capacidad de atender de manera adecuada a los grandes picos de energía requerida que se dan en ciertos momentos. Y, en esa disputa, se encuentra también la energía nuclear, que tiene sus grandes detractores y defensores, tanto por la potencial peligrosidad de instalaciones y residuos los primeros como por la no emisión de CO_2 y la capacidad de atender de manera inmediata a los picos de demanda los segundos, entre otros muchos argumentos en ambos bandos.

Y más allá de la narrativa de hidrocarburos frente a renovables —además de la existente relativa a la energía nuclear—, y sin ahondar en dicho aspecto, simplemente señalar que parte de la tecnología relativa a energías alternativas puede generar la dependencia de determinados materiales y recursos, como el litio, lo cual podría implicar que las disputas

[2] Ciberataque atribuido a *hackers* rusos deja sin combustible a buena parte del este de EE. UU. *ABC.* 11 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-ciberataque-atribuido-hackers-rusos-deja-sin-combustible-buena-parte-este-eeuu-202105101921_noticia.html
[3] Colonial pagó un rescate de 4,13 millones de euros a los *hackers* que sabotearon su oleoducto. *Cinco Días*. 14 de mayo de 2021. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/05/14/companias/1620977479_241828.html
[4] Roca, J. A. El gas natural tiene un papel vital en la transición energética. *El periódico de la energía*. 2 de marzo de 2021. Disponible en: https://elperiodicodelaenergia.com/el-gas-natural-tiene-un-papel-vital-en-la-transicion-energetica/

y diferendos geopolíticos no desaparecieran por el hecho de dejar atrás los hidrocarburos, sino que simplemente se desplazaran[5] hacia otros elementos y aspectos.

La energía —su obtención, almacenamiento, distribución, etc.— resulta una piedra angular para el desarrollo y sostenibilidad de cualquier sociedad. Por lo tanto, es también un elemento geopolítico de primer orden ¿también para Europa?

Europa, ¿Unión Europea?

Durante el siglo XX, Europa ha sido deficitaria en energía, especialmente en hidrocarburos, de los que solo se habían localizado yacimientos y reservas en el mar del Norte. La dependencia del flujo de petróleo y los intentos de asegurar —o controlar— dicho flujo articuló una parte importante de la geopolítica de la Guerra Fría.

La Unión Europea no solo nace con la vocación de ser un «mercado común», un entramado económico, un proceso de integración simplemente económica, sino que pretende —o pretendía— superar esa etapa y avanzar hacia un proceso de creciente integración política que permitiera tener una voz y visión única en muchos aspectos, incluyéndose en estos, como no, en los esenciales, en los que constituyen los pilares de la seguridad; y la energía es, sin duda, uno de ellos. Por ello, se señala, si los intentos de avanzar y progresar en esa visión de Unión fracasan, Europa se estaría suicidando[6] una tercera vez.

Pese a la dependencia energética, Europa pretende la búsqueda de la «autonomía estratégica», la capacidad de ser un actor internacional pleno, cuestión que tiene uno de sus principales escollos en una situación que, en un artículo titulado *Ilusiones de autonomía* se denomina como «cacofonía estratégica»[7], la falta de voz —y de visión estratégica— única. Esa visión estratégica única es la que realmente permitiría planear, diseñar y ejecutar proyectos a medio y largo plazo, frente a lo cual existe una seria

[5] En este sentido Pardo, P. La geopolítica de las renovables: los amos del litio sustituyen a los señores del petróleo. *El Mundo*. 27 de abril de 2021. Disponible en: https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/medio-ambiente/2021/04/27/6086ffc421efa0fb7f8b4626.html
[6] Piqué, J. Evitar el tercer suicidio de Europa. *Política Exterior*. 15 de abril de 2021. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/evitar-el-tercer-suicidio-de-europa/
[7] Meijer, H. y Brooks, S. G. (Primavera 2021). Illusions of autonomy. *International Security*. Volumen 45, número 4, pp. 7-43, p. 9. Disponible en: https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/Meijer_Brooks%20isec_a_00405.pdf

divergencia en temas y materias claves que afectan al desarrollo, a la vida y a la propia seguridad de Europa.

Con relación al aspecto de la energía, y de nuevo empleando unos someros ejemplos, Alemania, con un gran conglomerado industrial en torno al carbón —de hecho, se tienen previstas ayudas de miles de millones de euros para las zonas afectadas por la minoración o cese de la actividad—, se ha marcado como objetivo dejar de producir energía de centrales térmicas que utilicen dicho combustible en el año 2038[8]. Y ha decidido tener cerradas todas sus centrales nucleares para el año 2022 —en el año 2020 producían el 11,4 % de la energía del país—[9], mientras diferentes naciones de Europa van cerrando sus centrales nucleares, otras nunca han tenido dichas instalaciones en su suelo —lo cual no implica que no hayan consumido, vía interconexiones, energía de dicha procedencia— y otras no solo no renuncian, sino que están construyendo más reactores nucleares. Como adalid de la producción energética nuclear en Europa, Francia, respecto a esta cuestión, si bien inicialmente había indicado en el año 2014 que tenía la intención de reducir de un 75 % a un 50 % la energía generada en su suelo por medios nucleares[10], en cualquier caso, ha señalado recientemente que Francia no prescindirá[11] de la energía nuclear.

Y no solo esa «cacofonía estratégica» se denota en estas cuestiones: a la hora de abordar una estrategia europea frente a China, ante la expansión de la segunda potencia económica global y que extiende, paulatinamente, su presencia e influencia por todo el planeta, o ante el reforzamiento o no del vínculo transatlántico, la percepción sentida se define, en ocasiones, como «dinámica caleidoscópica»[12] relativa a las relaciones entre la Unión, Estados Unidos y China; y mientras los Estados Unidos han retornado a la gran

[8] Gesley, J. (31 de agosto de 2020). Germany: law on phasing-out coal-powered energy by 2038 enters into force. *Library of Congress*. Disponible en: https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/germany-law-on-phasing-out-coal-powered-energy-by-2038-enters-into-force/#:~:text=The%20Coal%20Phase%2DOut%20Act,start%20operating%20after%20August%2014%2C

[9] Appun, K. The history behind Germany's nuclear phase-out. *Clean Energy Wire*. 9 de marzo de 2021. Disponible en https://www.cleanenergywire.org/factsheets/history-behind-germanys-nuclear-phase-out#:~:text=However%2C%20in%20the%20wake%20of,the%20Bundestag%20(federal%20parliament)

[10] *World Nuclear News*. New French energy policy to limit nuclear. 18 de junio de 2014. Disponible en https://www.world-nuclear-news.org/NP-New-French-energy-policy-to-limit-nuclear-1806144.html

[11] Alves, J. Macron, a contracorriente: las renovables nunca sustituirán a las nucleares en Francia. *CapitalMadrid*. 6 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.capitalmadrid.com/2021/5/6/59486/macron-a-contracorriente-las-renovables-nunca-sustituiran-a-las-nucleares-en-francia.html

[12] Tooze, A. La fragilidad de la estrategia europea frente a China. *Política Exterior*. 15 de abril de 2021. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/la-fragilidad-de-la-estrategia-europea-hacia-china/

estrategia clásica frente a China, la Unión Europea, en un esfuerzo por definir una estrategia propia frente a Pekín, definía a China, y de manera simultánea, como un socio de cooperación, un competidor económico y un rival sistémico.

Si no es factible unificar criterios para la producción y uso de energía (del tipo de energía) en la Unión, si no es posible unificar criterios sobre relaciones exteriores en ese mundo en plena reconfiguración… ¿se estará en disposición de emplear la capacidad de compra de flujos energéticos —especialmente gas— como una herramienta geopolítica o se estará a merced del suministrador?

El este: ¿seguridad del suministro *vs.* rivalidad creciente?

Europa, o un parte importante de esta, tiene una fuerte dependencia del gas ruso, pues cerca de un 40 % del que se consume en Europa procede de Rusia[13]. Una parte de él, en enlace directo, a través del Nordstream I que discurre por el fondo del Báltico, circunvalando a Estonia, Lituania y Letonia, infraestructura de trasporte construida en el año 2011 y cuya pretensión era y es evitar y obviar el abono de los derechos de paso a naciones no alienadas con Moscú; y otra parte, más de la mitad de ese total, si bien procedente de Rusia, tiene entrada en suelo europeo[14] vía Bielorrusia y, sobre todo, Ucrania.

La infraestructura Yamal atraviesa Bielorrusia y Polonia, y llega hasta Alemania, si bien Ucrania es el auténtico nudo de comunicaciones de gasoductos y oleoductos de la antigua Unión Soviética, pues acoge en su suelo no solo un ramal del Yamal, sino otras dos líneas —Soyuz y Druzkha—, a través de las cuales fluyen los hidrocarburos obtenidos tanto en Siberia como en Asia Central.

Rusia, como antaño la Unión Soviética, es un suministrador fiable —la mayor parte de sus exportaciones son productos energéticos, y Europa ha sido y es una buena cliente— y nunca han dejado de bombear gas hacia Europa, a Alemania a través del gasoducto Yamal, desde Siberia vía Ucrania. De hecho, el único corte del suministro aconteció en el marco de las llamadas «guerras del gas» en los años 2005-2006 y 2008-2009, cuando

[13] Fishman, E. Sanctions won't stop Nord Stream 2. Diplomacy Will. *Foreign Policy*. 9 de abril de 2021. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/04/09/sanctions-wont-stop-nord-stream-2-diplomacy-will/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaig%E2%80%A6
[14] European Commision. Energy Data, Eurostat. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data

las disputas entre Ucrania y Rusia subieron muchos enteros y Kiev extrajo más gas de la cuota que tenía concedida, lo que redundó en una minoración del que llegó a Europa.

La creciente disputa con Ucrania no solo generó las llamadas «guerras del gas», sino que, desde la aparente orientación de Kiev hacia Occidente —con los efectos colaterales de la anexión por parte de Rusia de Crimea y el conflicto del Donbass en el año 2014—, la relación entre ambas naciones es muy compleja; y Moscú no desea que gran parte de su capacidad de puesta en el mercado de una de sus principales fuentes de riqueza, la venta de hidrocarburos, beneficie, por el pago de derechos de tránsito, a su reciente rival; incluso en el afán europeo de pasar al hidrógeno como una de las fuentes alternativas de energía, Ucrania continuaría siendo, en caso de no poder ser circunvalada, un punto de paso obligado del mismo, por lo que miles de millones de euros seguirían fluyendo a las arcas de Kiev. Y esta cuestión es de suma importancia tanto para rusos como para ucranianos[15], intentando los primeros evitarla y los segundos mantenerla.

En aras de no depender de ningún país de su vecindario próximo como punto de paso de sus infraestructuras de transporte energético, entre Rusia y Alemania se está tendiendo el denominado Nord Stream 2[16], iniciado en 2018, y que duplicará la capacidad de transporte entre Rusia y Alemania; frente a este, las visiones al respecto son dispares, pues si bien para unos supone una necesaria estabilidad energética para Europa, para otros supone una entrega a Rusia. Sin ir más lejos, el secretario de Estado de los Estados Unidos, Anthony Blinken, en unas declaraciones señalaba expresamente que este nuevo proyecto «… es un proyecto geopolítico ruso que pretende dividir Europa y debilitar su seguridad energética»[17], además de indicar que era un mal negocio para Alemania, para Ucrania y para sus aliados y socios de Europa central y del este.

Igualmente, se señala que los impedimentos para el desarrollo del Nordstream 2 van contra la capacidad de la transición energética, especialmente para Alemania[18], pues el cierre de las nucleares y de las plantas de carbón implica la necesidad de buscar una

[15] Prokip, A. A new era of gas wars between Ukraine and Russia? *Wilson Center*. 23 de noviembre de 2020. Disponible en: https://www.wilsoncenter.org/blog-post/new-era-gas-wars-between-ukraine-and-russia
[16] Web oficial disponible en: https://www.nord-stream2.com/
[17] Nord Stream 2 and potential sanctionable activity. *US Department of State*. Press Statement. 18 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.state.gov/nord-stream-2-and-potential-sanctionable-activity/
[18] Gross, G. S. Want a green future? Let Nord Stream go. *Foreign Policy*. 6 de mayo de 2021. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/05/06/nord-stream-biden-united-states-germany-russia-europe-energy-carbon-renewables-climate-diplomacy/

alternativa viable, a corto plazo y que permita evitar la carencia de generación de energía. Y frente a ese razonamiento, Washington lleva tiempo presionando[19] para que Europa compre gas natural licuado (LNG), pues desde el desarrollo exponencial del *fracking* en su territorio, los Estados Unidos se han vuelto a convertir en exportadores netos del mismo; argumentos sobre la volatilidad de los precios, seguridad y regularidad en el flujo de suministro y otros aspectos, siendo importantes, no dejan de esconder una realidad geopolítica, como es la (mutua) dependencia del país receptor respecto al emisor, en este caso de los Estados Unidos o de Rusia. Y en el marco de la creciente disputa entre ambas potencias, este aspecto no resulta, en absoluto, baladí.

Y no lo es ni para una nación ni para la Unión en su conjunto; en el marco de un complejo y debilitado vínculo trasatlántico, vínculo que aparentemente se intenta recomponer en cierta medida, las amenazas de sanciones por parte de los Estados Unidos a las empresas que construyen el gasoducto —ya finalizado en un 95 %— constituyen serias advertencias.

Rusia, desde hace tiempo, continúa intentando obviar el tránsito de su riqueza en hidrocarburos a través de naciones no afines; y uno de esos intentos de circunvalación de Ucrania fue el proyecto Southstream[20] que, desde tierras rusas y a través del mar Negro, daría un punto de paso a los flujos energéticos a Europa a través de Bulgaria; pero una combinación de factores —desde las sanciones aplicadas a Moscú por la anexión de Ucrania al coste del proyecto, pasando por cuestiones geopolíticas tales como no contribuir al incremento de la influencia rusa en Balcanes— llevaron en el año 2014 a que Putin desestimara, finalmente, el proyecto.

Igualmente, intenta evitar, a su vez, ser circunvalada, u obviada, y perder la fuente de riqueza —y poder— que supone tener a la Unión como cliente; así, y por mor de su expansión por el Mediterráneo, en su búsqueda de aguas abiertas oceánicas y de recuperar parte de la esfera de influencia del pasado, ha ido dando pasos en ese sentido, hacia el sur y por la cuenca mediterránea. Las intervenciones en la última década en Siria y Libia —país rico en hidrocarburos—, así como la fuerte relación con Argelia —el

[19] US LNG price up to 40% higher than Russian gas: Novak. AA Energy. 27 de mayo de 2018. Disponible en: https://www.aa.com.tr/en/energy/energy-diplomacy/us-lng-price-up-to-40-higher-than-russian-gas-novak/20225
[20] South Stream Pipeline Project, Europe. *Hydrocarbons Technology*. Disponible en: https://www.hydrocarbons-technology.com/projects/southstream/

otro gran productor en el norte de África— son algunos de los aspectos que ponen, negro sobre blanco, dicho afán e intenciones.

Además de otras consideraciones geopolíticas, el control de los flujos energéticos hacia Europa —su control o fragmentación— constituye una de las joyas de la corona de un mundo en plena reconfiguración; y ese control de los flujos energéticos no solo tiene una vertiente —y poderosa— económica, sino también una —y tan poderosa o más— geopolítica[21], relacionada con la capacidad de influencia y de intervención en los asuntos internos de otras naciones o coaliciones, bien directamente bien a través de empresas y corporaciones.

Que las disputas con Moscú son crecientes no es ningún secreto, pues basta ver los titulares de cada día: así, desde la retirada mutua de diplomáticos y las acusaciones de injerencia de Moscú en Europa[22] hasta la cumbre de la Unión[23] en mayo de 2021, ante el nivel de relaciones mutuas más bajo en mucho tiempo y con Bruselas revisando su percepción de la amenaza, la situación se va complicando por momentos.

Por ello, y solo observando una de las potenciales vías de llegada de recursos energéticos por medio de gasoductos y oleoductos, cabe preguntarse si en el marco de una rivalidad creciente con un suministrador fiable… ¿parece adecuado proporcionar argumentos —dejar de adquirir productos energéticos a Moscú— para fomentar dicha rivalidad? o ¿es posible mantener la demanda —y los réditos asociados para Moscú— en contrapartida a un acercamiento, en mayor medida, a la Unión?

Y, además, existen otras alternativas y otras vías. Y también requieren de decisiones.

[21] En este sentido Mackinnon, A. Putin's shadow warriors stake claim to Syria's oil. *Foreign Policy*. 17 de mayo de 2021. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/05/17/putin-shadow-warriors-stake-claim-syria-oil-energy-wagner-prigozhin-libya-middle-east/

[22] Espías, sobornos, asesinatos y corrupción: a que se enfrenta la UE con la injerencia rusa. *La Vanguardia*. 12 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/20210512/7443783/espias-sobornos-asesinatos-corrupcion-ue-injerencia-rusa.html

[23] Outlook for the special European Council meeting of 24-25 may 2021. *European Parliament*. 21 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282021%29662639

El sureste: ¿vía alternativa *vs.* nueva potencia expansiva?

La posición de Turquía —puente terrestre entre Asia, África y Europa— es, o puede ser, capital para la llegada de flujos energéticos —vía oleoductos y gasoductos— a este último continente.

No solo Turquía, con una fuerte dependencia energética, busca el modo de incrementar su capacidad de autosuficiencia y de abaratar el coste de las compras de hidrocarburos, sino también Rusia precisa de puntos de paso alternativos a Ucrania, Bielorrusia y los países Bálticos —las naciones que a modo de cinturón se encuentran entre Rusia y el resto de Europa— para minorar la dependencia de estas ante la senda no coincidente con la visión de Moscú adoptada por algunas de estas naciones y seguir vendiendo hidrocarburos a Europa. Y Turquía ocupa una posición centrada en un espacio clave del planeta, en ese anillo de tierra[24] que circunvala la inmensa masa terrestre —la sexta parte de las tierras emergidas— rusa.

Por otra parte, desde los yacimientos de Asia Central y desde los del Cáucaso sur, las opciones soviéticas implicaban el envío del combustible por el sistema radial y, una vez en el interior, ya Moscú canalizaba hacia Europa o hacia donde considerase adecuado. Pero tras la caída de la Unión Soviética, las antiguas repúblicas, si bien todavía bajo la égida del Kremlin, van intentando otras alternativas para dar salida a sus hidrocarburos; y el camino terrestre que no pasa por Rusia y llega hasta Europa pasa por el Cáucaso sur y por Turquía. Incluso Irán plantea la posibilidad de incorporarse a esos flujos y por esas vías; y así, nombres como Nabuco (la infraestructura persa), Cáucaso sur, Gasoducto Tabriz (ciudad iraní), Ankara (ciudad turca)[25], Trans Caspio, TANAP (Trans ANAtolian Pipeline)[26]… infraestructuras en diferentes grados de desarrollo, como realidades o como proyectos, van haciendo su aparición. Y el denominador común de todos ellos es que Turquía se constituye como puente terrestre hacia Europa, por lo que los derechos de paso y los flujos de energía que concurren constituyen unas razones de

[24] Sánchez Herráez, P. (17 de marzo de 2021). *Siglo XXI: ¿el retorno a la lucha por el Rimland?* Documento de Análisis 12/2021. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA12_2021_PEDSAN_Rimland.pdf
[25] Tabriz-Ankara Pipeline. *Global Energy Monitor*. Disponible en: https://www.gem.wiki/Tabriz-Ankara_Pipeline
[26] TANAP, Trans Anatolian Natural Gas Pipeline Project. Disponible en: https://www.tanap.com/tanap-project/why-tanap/

peso suficientes para que Ankara active los recursos geopolíticos y políticos necesarios para conseguir sus fines.

Consecuentemente, Turquía se encuentra en una situación de ventaja que pretende explotar; y es así hasta tal punto que la secular rivalidad con Moscú —conviene recordar que fue en gran medida el Imperio ruso el que, tras más de una decena de guerras, acabó con la presencia del Imperio otomano en Europa— se ha transformado en una suerte de *entente*, si bien no exenta de disfunciones y diferendos. Y cuando Rusia cancela el Southstream, Turquía se postula para que un nuevo tendido, denominado Turkish Stream[27], recorra el fondo del mar Negro y una las costas rusas y turcas, generando así un punto de entrada directo del gas hacia Balcanes y de ahí al resto de Europa.

Ankara no solo se confirma como una vía alternativa de hidrocarburos empleada por Rusia, sino que la nación turca, tras abandonar la política de «problemas cero»[28] con los países vecinos, se ha embarcado en una visión neotomana, en la recuperación del espacio o la influencia que antaño tuvo la Sublime Puerta sobre amplios espacios de tres continentes; y para ello emplea desde la geopolítica civilizacional[29] —relativa a lazos y vínculos con pueblos y territorios del antiguo Imperio otomano, así como una narrativa califal— al concepto de profundidad estratégica[30], la visión turca de ser el eje y centro de un inmenso territorio con pie y alcance en tres continentes.

Por medio de una política muy proactiva, Ankara no solo intervino en la guerra de Siria, en el reciente conflicto de Nagorno Karabaj —en el Cáucaso sur—, sino que ha resultado ser el actor clave para decantar la balanza en la guerra de Libia llegando a expandir, de manera unilateral e ilícita —y animando y logrando que Libia también lo hiciera— su zona económica exclusiva, lo que permitiría cortar en dos el Mediterráneo Oriental[31], zona con

[27] Una recopilación de artículos y opiniones al respecto del Turkish Stream pueden encontrarse en Euractiv. About: Turkish Stream. Disponible en: https://www.euractiv.com/topics/turkish-stream/
[28] Satanakis, S. M. y Süss, K. The shift in Turkey's foreign policy. *AIES*, Focus 3/2021. Disponible en: https://www.aies.at/download/2021/AIES-Fokus-2021-03.pdf
[29] Önis, Z. (2014). Turkey and the Arab revolutions: boundaries of regional power influence in a turbulent Middle East. *Research Gate*. Mediterranean Politics. Volumen 19, número 2, p. 206. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/263703954_Turkey_and_the_Arab_Revolutions_Boundaries_of_Regional_Power_Influence_in_a_Turbulent_Middle_East/link/56bb1d2a08ae6d700a68f32a/download
[30] Turkey's new 'Strategic Depth'. *The Jerusalem Post*. 4 de septiembre de 2012. Disponible en: https://www.jpost.com/opinion/op-ed-contributors/turkeys-new-strategic-depth
[31] Frantzman, S. (3 de diciembre de 2019). Turkey is trying to take over the Mediterranean. *Middle East Forum*. Disponible en: https://www.meforum.org/60023/turkey-is-trying-to-take-over-the-mediterranean?utm_sou

yacimientos importantes de hidrocarburos y dificultando así el potencial tendido de un gasoducto (Eastmed[32]) entre los yacimientos del Mediterráneo Oriental y Grecia e Italia. De esta forma, Ankara pretende mantener el control y ser un actor principal en la región.

Y para alcanzar sus objetivos no duda en enfrentarse directamente con propios y extraños: pese a ser miembro de la OTAN, no ha tenido problema en adquirir sistemas antiaéreos y antimisiles de Rusia[33] —con las derivadas de pérdida de confianza y seguridad que eso conlleva—, en apuntar con sus armas a un buque de guerra francés[34] que se encontraba cumpliendo una misión ordenada por la comunidad internacional, en chocar —físicamente— con buques de guerra griegos[35] o incluso se apunta que, pese a los convenios internacionales suscritos, pudiera estar desarrollando en secreto un programa de armas nucleares[36]. Tanto es así que se señala que estas acciones han contribuido a convertir el Mediterráneo Oriental en el centro de una tormenta geopolítica[37], y la comunidad internacional está empleando mecanismos para realizar una desescalada de la situación, si bien la línea roja puede estar en los intereses neotomanos turcos.

Por ello, cabe preguntarse si en el marco de unos poderosos afanes expansivos… ¿parece adecuado proporcionar argumentos —dejar de adquirir productos energéticos recibidos a través de Turquía— para fomentar dicha expansión? o ¿es posible mantener la demanda —y los réditos asociados para Ankara— en contrapartida al desarrollo de unas políticas menos expansivas?

Y existe otra alternativa y otra vía. Y también requiere de decisiones.

[32] East Med Gas Pipeline. *Global Energy Monitor*. Disponible en: https://www.gem.wiki/East_Med_Gas_Pipeline
[33] Why there is no easy solution to the US Turkey dispute over the S-400. *World Politics Review*. 29 de diciembre de 2020. Disponible en: https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29319/for-nato-turkey-s-400-crisis-has-no-easy-solutions
[34] France-Turkey tensions mount after NATO naval incident. *Reuters*. 7 de julio de 2020. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-nato-france-turkey-analysis-idUSKBN2481K5
[35] Greek, Turkish warships in «mini collision» Ankara calls provocative. *Reuters*. 14 de agosto de 2020. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-greece-turkey-warships-idUSKCN25A161
[36] Jacob, J. (3 de enero de 2021). Is Turkey running a secret nuclear weapons program with the help of Pakistan? *International Bussines Times*. Disponible en: https://www.ibtimes.sg/turkey-running-secret-nuclear-weapons-program-help-pakistan-54609
[37] Tanchum, M. (18 de agosto de 2020). How did the Mediterranean become the eye of a geopolitical storm? *Foreign Policy*. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2020/08/18/eastern-mediterranean-greece-turkey-warship-geopolitical-showdown/

El sur: ¿suministro complejo *vs.* estabilización y desarrollo?

África es un continente pleno de riquezas, cada vez más poblado y, en ciertas áreas, como es la zona saheliana —entre otras— cada vez más inseguro e inestable.

La necesidad de combatir el terrorismo —una de sus mayores lacras y que actúa a modo de activador de muchos de los diferendos existentes— así como a las demás formas de inseguridad, requiere de una aproximación holística, de estrategias abarcadoras que en la totalidad del espectro del ciclo de estabilización (seguridad-gobernanza-desarrollo económico y social) permitan que la combinación de una mejoría en estos aspectos —y si bien la seguridad es la base y el elemento primigenio, la estabilización requiere del resto de pilares para ser real y sostenible— tracen el camino de sociedades y países hacia una mejora sustancial de la situación.

Para facilitar dicha estabilización, la posibilidad de acceso a fuentes de energía posibilita y favorece, sin duda, las capacidades de desarrollo, tanto a partir de las opciones locales como de la inversión exterior. La existencia de una abundante mano de obra —el mejor dividendo demográfico del planeta[38], es decir, la proporción de personas en edad laboral respecto al total de la población, lo presenta África en su conjunto— dota de muchas oportunidades a la inversión y al desarrollo, al existir abundancia de uno de los factores de producción.

Además, es necesario señalar que el crecimiento urbano se produce de una manera acelerada[39]; y las ciudades de África, en ese crecimiento desaforado, requieren de una cantidad creciente de energía. Y la oferta de una cantidad adecuada de energía a unos precios razonables ha constituido siempre, a lo largo de la historia, uno de los motores del desarrollo; por ello, un flujo adecuado de hidrocarburos —pues, de nuevo, las opciones de emplear exclusivamente energía verde y la autosuficiencia, si bien son las condiciones deseables, se pueden plantear en el continente, cuanto menos, con un horizonte de medio plazo— puede servir de elemento que contribuya, en una proporción

[38] Mora Tebas, J. A. (17 de enero de 2018). *Sahel: un tsunami humano… ¿reversible?* Documento de Análisis 03/2018. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA03-2018_Sahel-Tsunami_demografico_reversible_JAMT.pdf

[39] Sánchez Herráez, P. (24 de abril de 2019). *África en la «era urbana»: hacia el desarrollo o al desorden?* Documento de Análisis 14/2019. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA14_2019PEDSAN-ciudadesAfrica.pdf

adecuada, a la estabilización y al desarrollo más ordenado de las áreas urbanas, minorando a su vez la conflictividad y posibilidades de disturbios[40].

En el intento de satisfacer dicha demanda, a nivel local se incluye el carbón, una de las opciones más contaminantes y menos limpias que existen, en un entorno de transición energética y en un continente, sobre todo en la zona mediterránea y saheliana, profundamente afectada por el cambio climático. Y África extrae cantidades crecientes de carbón[41] para atender a sus necesidades; de hecho, el Africa Energy Chamber[42], organización que agrupa a la mayor parte de las empresas privadas del sector de la energía del continente, solicita un mayor grado de inversiones[43], a efectos de alcanzar un mayor grado de eficiencia.

Sin embargo, desde el sur del Mediterráneo fluyen hidrocarburos desde varias infraestructuras hacia Europa, a través del Mare Nostrum: desde Argelia a España —y un ramal que va de Argelia a Marruecos también continúa hasta España—, así como otra discurre de Libia hasta Italia. Y los yacimientos y reservas van creciendo en el continente, en el Sahel y en el África subsahariana, donde, por ejemplo, el golfo de Guinea presenta una gran riqueza en hidrocarburos; y la reciente creación del AfCTA (African Continental Free Trade Area), del «mercado común africano» pese a las dificultades existentes, aumenta las posibilidades económicas, y permite incrementar las posibilidades de que determinados proyectos se lleven a efecto, como el gasoducto transahariano[44], que uniría el golfo de Guinea con el Mediterráneo, multiplicando la capacidad del flujo de hidrocarburos por gran parte del continente y hacia Europa. Podría, por tanto, aumentarse la proporción de flujos de hidrocarburos recibidos en la Unión

[40] Baste pensar como la perenne falta de flujo eléctrico en el Líbano, país que hace años fuera llamado «La Suiza de Oriente», constituye un motivo de queja social y desordenes permanentes y que, realimentado con otros problemas y diferendos sociales, genera auténticas revueltas; la falta de energía como elemento significativo en la crisis libanesa se incluye en Lebanon's economic collapse in numbers. *The Daily Star*. 17 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2021/Mar-17/518513-lebanons-economic-collapse-in-numbers.ashx; y la amenaza de un colapso total energético se apunta en Le Liban risque de être plongé dans le «noir total», avertit un ministre. *La Presse*. 15 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.lapresse.ca/international/moyen-orient/2021-03-11/le-liban-risque-d-etre-plonge-dans-le-noir-total-avertit-un-ministre.php

[41] Africa digs for coal to meet energy demands amid climate concerns. *DWI*. 2 de abril de 2021. Disponible en: https://www.dw.com/en/africa-digs-for-coal-to-meet-energy-demands-amid-climate-concerns/a-57086116

[42] Web official disponible en: https://energychamber.org/

[43] African Energy Chamber calls for more US-Africa energy investments with series about unjustified risk perceptions on Africa. *African Energy Chamber.* 11 de mayo de 2021. Disponible en: https://energychamber.org/2021/05/11/african-energy-chamber-calls-for-more-us-africa-energy-investments-with-series-about-unjustified-risk-perceptions-on-africa/

[44] African Energy Outlook. *African Energy Chamber*, 2020, p. 15.

desde el sur del Mediterráneo, tanto desde el norte de África como del resto de regiones, si bien la complejidad y la inseguridad son mayores que en otras regiones, sin duda.

Por otra parte, también sería adecuado ir, paulatinamente, incrementando el mallado en las áreas más pobladas y activas económicamente del continente, para ir extendiendo el alcance de la red de distribución hacia otras zonas. Los beneficios obtenidos permitirían dar un impulso al ciclo de estabilización, siempre que también se actúe sobre los pilares de seguridad y gobernanza. Y la constatación de que los beneficios repercuten en el conjunto de la sociedad sería un acicate para lograr unas sociedades más justas y estables; y, como derivada, más seguras, lo que redundaría en una facilidad de distribución y abaratamiento de los costes de la energía, motivando que el ciclo gire en el sentido adecuado.

Ya existen fuertes inversiones en el continente y en la región; frente a la relativa retirada de los Estados Unidos de hace unos años, la acción de nuevos actores y potencias, como Rusia y China, es creciente[45], esta última centrada en gran medida en la construcción de infraestructuras de todo tipo, lo cual, además de los lógicos beneficios de retorno por la inversión, permiten incrementar en grado sumo el nivel de influencia de Pekín en estas naciones. Esto, junto con otras cuestiones, permite generar una narrativa cuyo efecto más inmediato es el aumento de las autocracias en el continente y en el mundo; y que las infraestructuras nacionales y regionales estén, literalmente, en manos de una gran potencia foránea presenta un potencial riesgo[46] para dichos países y para la región en su conjunto, máxime si se considera que las grandes empresas chinas que participan en esas actividades relacionadas con infraestructuras críticas —en su construcción, desarrollo, gestión, etc.— son, en todo o en gran parte, de capital estatal, y muy opacas al escrutinio internacional.

[45] Sánchez Herráez, P. (2019). Los nuevos actores en el Sahel. En VV. AA. *El Sahel y G5: desafíos y oportunidades*. Cuaderno de Estrategia 202. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Pp. 183-234. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_202_El_sahel_y_g5_desafios_y_oportunidades.pdf; Sánchez Herráez, P. (20219. El Mediterráneo: ¿nueva zona en liza en la disputa global? En VV. AA. *El Mediterráneo*. Cuaderno de Estrategia 209. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (pendiente de publicación).

[46] De Maizière, Thomas y Wess Mitchell, A. (23 de febrero de 2021). NATO needs to deal with China head-on. *Foreign Policy*. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/02/23/nato-china-brussels-summit-biden-europe-alliance/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=30550&utm_term=Editors%20Picks%20OC&?tpcc=30550

De acuerdo con eso, la Unión Europea señala la necesidad de hacer frente a los desafíos de la pobreza, de la mala gobernanza, del acceso a los servicios básicos, etc., así como indica que es preciso promover el desarrollo económico y social, la inversión y la creación de empleo, especialmente para la gente joven[47]. Un entorno seguro, estable y justo constituye una necesidad imperiosa para el desarrollo y la prosperidad, por lo que se manifiesta la determinación de incrementar el apoyo en la región del Sahel donde, además, la escala alcanzada por la crisis y las consecuencias humanitarias de la misma implican la necesidad de respuestas basadas en un enfoque integral que vinculen tanto el corto como el largo plazo[48]. Las estrategias, además de abarcadoras, han de mirar a largo plazo. Si no, no son estrategias.

Pero también es necesario la realización de inversiones y proyectos que sean rentables, que sean sostenibles, y que permitan un despegue real de las sociedades del continente, del área. Así, frente a la política de «cheques en blanco», es preciso marcar objetivos definidos, decisivos y alcanzables, objetivos que posibiliten medir el progreso en función del grado de cumplimiento de los programas seleccionados y de la mejora que los mismos suponen para las poblaciones y las naciones donde se desarrollan. Y todo ello no solo ha de hacerse por simple altruismo —si bien es una condición necesaria e importante—, pues, como señala el alto representante para la Política Exterior de la Unión Europea, el señor Borrell[49]: «La seguridad del continente no comienza en la orilla del Mediterráneo, sino a 4.700 km más lejos», así como que deben establecerse «objetivos de resultados verificables». La inversión, pese a los riesgos existentes, no ha de ser entendida «a fondo perdido».

De hecho, y recientemente, en relación con la Estrategia de la Unión Europea para el Sahel[50], se citaba la necesidad de afrontar varios de esos desafíos estructurales desde

[47] Joint declaration of the members of the European Council with the Member States of the G5 Sahel. *European Council*. Párrafo 14. 28 de abril de 2020. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/28/joint-declaration-of-the-members-of-the-european-council-with-the-member-states-of-the-g5-sahel/
[48] Joint declaration of the members of the European Council with the Member States of the G5 Sahel. *European Council*. Párrafo 14. 28 de abril de 2020. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/28/joint-declaration-of-the-members-of-the-european-council-with-the-member-states-of-the-g5-sahel/
[49] Josep Borrell, 'Au Sahel nous avons peut-être signé trop de chèques en blanc'. *Le Monde*. 28 de abril de 2021. Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/04/28/josep-borrell-au-sahel-nous-avons-peut-etre-signe-trop-de-cheques-en-blanc_6078353_3212.html
[50] Stratégie intégrée de l´Union Européenne au Sahel, Conclusions du Conseil. Conseil De L'union Européenne. 16 de abril de 2021. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/49278/st-7723-2021-init.pdf

una respuesta local, nacional, regional e internacional, y con un compromiso de largo plazo; y que dicha relación privilegiada entre la Unión y el Sahel ofrece oportunidades estratégicas mutuas, así como que las poblaciones de la Unión y de un Sahel estable pueden beneficiarse, en una lógica de «todos ganan», de las oportunidades económicas que se generen.

Por ello, cabe preguntarse si en el marco de la imperiosa necesidad de estabilizar y desarrollar el sur de Europa… ¿parece adecuado asumir una mayor complejidad en el suministro? o ¿es posible mantener e incrementar la demanda —y los réditos asociados para la región y el continente— en contrapartida a una minoración de los riesgos y amenazas que desde el sur del Mediterráneo alcanzarán de manera creciente a Europa?

Y, además, puede que existan, además de las expuestas, otras alternativas y otras vías… pero también requieren de decisiones. ¿O no?

A modo de reflexión: ¿decidir?

Un proceso de construcción requiere, entre otras muchas cuestiones, de la toma de decisiones. En ocasiones, las opciones sobre las que se han de tomar dichas decisiones no han, no tienen por qué ser, mutuamente excluyentes al cien por cien; pero, para un proyecto común, resulta imprescindible la toma de decisiones para alcanzar ese bien común. Y las decisiones relativas a seguridad, seguridad en sentido pleno, son siempre importantes, son piedras angulares sobre las que hay que tomar decisiones.

Cualquier decisión tiene pros y contras, ventajas e inconvenientes, elementos de fortaleza y vulnerabilidades. Por eso existen las «alternativas del diablo», las elecciones en las cuales ninguna opción es plenamente satisfactoria, y decidir es difícil, por eso, a veces, y aparentemente, es más fácil no decidir… aunque esa omisión de la necesidad de decisión constituya, en sí misma, una decisión. Y cuando existe un vacío, algo o alguien lo llena siempre, y lo hará atendiendo a su propio interés, no al bien común del proyecto compartido.

Nadie dijo que fuera fácil. Nunca lo es. La pandemia —que seguimos sufriendo— ha puesto de manifiesto muchas cosas, entre ellas, debilidades y vulnerabilidades estructurales de la Unión. Quizá sea el momento de hacer algo, de hacer algo más.

Quizá sea el momento de apostar por una visión de futuro, en lugar de por la inmediatez. Los beneficios —y, sobre todo, la minoración de enormes riesgos futuros cuyos prolegómenos estamos empezando a sentir— pueden ser muy elevados.

O quizá siga siendo el momento de no hacer nada, desear que nadie más haga nada, y esperar que el deseo se cumpla. Y a ver si esta vez se cumple. A ver…

*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

53/2021 diciembre de 2021

Óscar Garrido Guijarro

Plan África: balance de quince años de compromiso español

Plan África: balance de quince años de compromiso español

Resumen:

Con el telón de fondo de la crisis de los cayucos, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación aprobaba en mayo de 2006 el *I Plan África*. Se trataba de un nuevo proyecto que contribuía a reformular la falta de una estrategia global y estructurada en las relaciones con la región. Además de Iberoamérica y el Magreb, ahora España se comprometía a considerar África subsahariana como una prioridad de su política exterior. El Plan África se ha convertido en la herramienta de trabajo que ha guiado las relaciones entre España y los países de esta región durante los últimos quince años. En este tiempo, la presencia política, comercial e institucional de España en África subsahariana se ha incrementado, y se ha trabajado con acierto para establecer un nuevo compromiso con el continente en el ámbito de la paz y la seguridad, de la lucha contra la pobreza, de la cooperación para ordenar los flujos migratorios, de la promoción de los intercambios comerciales y la inversión, y de la cooperación cultural y científica.

Palabras clave:

Plan África, África subsahariana, política exterior española, cooperación al desarrollo, comercio exterior.

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.

Plan Africa: fifteen years of Spanish commitment in review

Abstract:

In May 2006, against the backdrop of the cayuco boat crisis, the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation approved the 1st Africa Plan. It was a new project that contributed to reformulating the lack of a comprehensive and structured strategy in relations with the region. In addition to Ibero-America and the Maghreb, Spain now pledged to consider sub-Saharan Africa as a foreign policy priority. The Africa Plan has become the working tool that has guided relations between Spain and the countries of this region over the last fifteen years. During this time, Spain's political, commercial and institutional presence in sub-Saharan Africa has increased, and it has worked successfully to establish a new commitment to the continent in the areas of peace and security, the fight against poverty, cooperation to regulate migratory flows, the promotion of trade and investment, and cultural and scientific cooperation.

Keywords:

Plan Africa, Sub-Saharan Africa, Spanish foreign policy, development cooperation, foreign trade.

Introducción

El pensador egipcio Samir Amin defendía en los años ochenta la llamada «teoría de la desconexión». Consideraba que, para que hubiera desarrollo en África, era necesario que los países del sur se desligaran de la economía occidental. Durante la Guerra Fría, esta idea era inaplicable, pero tras la caída del muro los países del norte practicaron en alguna medida dicha desconexión reduciendo su presencia en África, tanto política como económica. En los últimos años, África se está reconectando con la globalización por la combinación del desarrollo económico y la atención a las amenazas y oportunidades que encierra[1]. El continente africano se está convirtiendo en actor de primera fila de la actual reorientación estratégica global, especialmente para China, la Unión Europa y otras potencias medias como Turquía.

En el siglo XXI, África ha logrado avances claros en materia de democratización, participación política y de resolución de conflictos. Hasta 2020, seis de las economías con mayores tasas de crecimiento de PIB del mundo estaban en África subsahariana y 26 países africanos estaban encaminados a convertirse en países de renta media ese mismo año. África posee la clase media más joven del mundo y cada año se incorporan unos 18 millones de africanos al mercado de trabajo[2]. El continente ha emprendido iniciativas de profunda transformación de sus economías, como la puesta en funcionamiento, en 2019, de la Zona de Libre Comercio Continental Africana.

Durante las décadas de los ochenta y los noventa, la política exterior y de cooperación y las empresas españolas se volcaron en Iberoamérica. Pero el agravamiento del problema de la migración, con la llegada masiva de inmigrantes entre 2005 y 2006, se convirtió en una ocasión para la búsqueda de una nueva orientación y un importante impulso a la política exterior española dirigida a África subsahariana. En 2006, llegaban a las costas de Canarias 31.861 inmigrantes procedentes de África y el Gobierno consideró que debía de trabajar para ordenar los flujos migratorios y que el mejor método para conseguirlo era acordar, con los países de origen, marcos regulatorios adecuados.

[1] Silvela Díaz-Criado, E. (2014). *La reconexión con África*. Documentos IEEE. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO84-2014_ReconexionAFrica_Silvela_DiazCriado.pdf
[2] Foco África 2023. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. 2021.

I, II y III Plan África

En este contexto de la crisis migratoria de los cayucos, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación aprobaba en mayo de 2006 el I Plan África.

Las dispares acciones que desde España se habían dirigido hasta el momento hacia África subsahariana exigían un replanteamiento, y este nuevo proyecto contribuía a reformular la falta de una estrategia global y estructurada en las relaciones con la región. Anteriormente existieron intentos para articular una política exterior española. Así, se puso en marcha el Plan de Acción para África Subsahariana (2001-2002) que establecía desde el punto de vista estrictamente político un incremento de los contactos y visitas hacia y desde África de miembros del Gobierno; un aumento de foros y misiones empresariales hacia esos países; el establecimiento de nuevos marcos convencionales, especialmente en los aspectos económicos y migratorios con la región; y el objetivo de un aumento de la cooperación y de los intercambios culturales, comerciales y de inversión con distintos países. El plan solo se cumplió parcialmente, pero fue un primer esfuerzo por relanzar la política hacia África subsahariana[3].

El I Plan África del Gobierno español fue concebido como una estrategia nacional propia hacia una región. Además de Iberoamérica y el Magreb, ahora el Ejecutivo se comprometía con este proyecto a considerar África subsahariana como una prioridad de su política exterior. El Plan África se ha convertido desde entonces en la herramienta de trabajo que ha guiado las relaciones entre España y los países de África subsahariana durante los últimos quince años.

I Plan África (2006-2008)[4]

La elaboración y publicación inicial del Plan tuvo una clara vinculación con la denominada «crisis migratoria» y el tratamiento que esta recibió en los medios. Así, se acusó en su momento al documento de tener sobre todo una función de comunicación más que de planificación y priorización política y estratégica. Sin embargo, quince años después podemos hacer un balance que demuestra el compromiso de los diferentes Ejecutivos que se han sucedido con esta nueva prioridad de la política exterior española.

[3] Gil-Casares, R. (Abril/junio 2010). África subsahariana. La nueva prioridad. *Cuadernos FAES.*
[4] I Plan África. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. 2006.

Además, hay que destacar que la elaboración del plan también se produce en el contexto de la formulación de la Estrategia de la UE para África. Efectivamente, un año antes del plan español, en diciembre de 2005, el Consejo Europeo adoptó esta estrategia para estructurar un marco de acción de los Estados miembros que supusiera un apoyo a los esfuerzos desplegados por África para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El I Plan África marca siete objetivos de la acción exterior española en el continente que responden tanto a la defensa de los intereses españoles como a la búsqueda del interés general:

> I. Participación española en el afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad en África.
>
> II. Contribución de España a la lucha contra la pobreza y la agenda de desarrollo de África subsahariana.
>
> III. Fomento de la cooperación para ordenar los flujos migratorios.
>
> IV. Participación activa en la Estrategia de la Unión Europea para África
>
> V. Promoción de los intercambios comerciales y la inversión, con especial atención a las relaciones pesquera y la seguridad energética.
>
> VI. Fortalecimiento de la cooperación cultural y científica y realización de proyectos culturales al servicio de los objetivos de desarrollo.
>
> VII. Refuerzo de la presencia política e institucional española en África.

Respecto a las prioridades geográficas de actuación, el plan explica que la adecuación de los medios disponibles a la consecución de los siete objetivos exige establecer prioridades entre los 47 países que componen África subsahariana. El documento establece tres categorías:

- De interés prioritario: son los países en los que se superponen en mayor o menor medida todos los objetivos perseguidos en el Plan (Guinea Ecuatorial, Senegal, Mali, Nigeria, Angola, Namibia, Sudáfrica, Mozambique, Kenia, Etiopía y Mauritania)
- De interés específico: se trata de países de trascendencia para la acción exterior de España, aunque esa importancia se encuentra concentrada en un ámbito concreto o en un número más reducido de ámbitos en comparación con el grupo

de prioritarios (Cabo Verde, Camerún, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea–Bisáu, Níger, República de Guinea, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles y Tanzania).

- De seguimiento especial: son países que, debido a su inestabilidad interna, pueden derivar en un riesgo para la paz y la seguridad (Chad, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Sudán y Zimbabue).

En total hace referencia a 27 países.

II Plan África (2009-2012)[5]

Este nuevo Plan pretende consolidar los avances del anterior y sacar provecho de las experiencias aprendidas. Además, introduce novedades como el refuerzo del enfoque regional en África o la inclusión de tres objetivos transversales nuevos (derechos humanos, igualdad de género y sostenibilidad medioambiental y adaptación al cambio climático). Otra mejora importante es la introducción de avances en cuanto a la sistematización de los instrumentos y mecanismos de seguimiento y participación social, a través de la Mesa para África.

El plan cuenta con seis objetivos generales, formulados de manera diferente a los siete del I Plan, pero que podemos considerar equivalentes.

Respecto a la elección de países, este II Plan presenta las prioridades geográficas siguiendo un enfoque regional. De esta manera, el documento realiza la siguiente clasificación:

- Dimensión continental: la Unión Africana (UA).
- Dimensión regional: España concentrará su atención de manera especial en la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). Por otro lado, el documento también sostiene que profundizará su relación con las demás comunidades económicas regionales: Intergovernmental Authority on Development (IGAD), la Comunidad de Desarrollo del África del Sur (SADC) y la Comunidad Económica de Estados de África Central (CEEAC).
- Atención por países: En África Occidental: además de Mauritania, los países de la CEDEAO en especial Senegal, Mali, Gambia, Costa de Marfil, Níger, Nigeria, Guinea-Bisáu, Guinea, Ghana y Cabo Verde; en el Cuerno de África: los países

[5] II Plan África. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. 2009.

de la IGAD y en especial, Etiopía, Kenia y Sudán; en África Central: los países de la CEEAC y en especial, Guinea Ecuatorial, Camerún, Gabón y Santo Tomé y Príncipe; en el sur los países de SADC, y en especial Sudáfrica, Namibia, Mozambique, Angola, Zimbabue, Tanzania y República Democrática del Congo.

En total hace referencia a 25 países.

III Plan África[6]

La principal novedad de este tercer documento es la intención de hacer protagonistas del plan a la sociedad civil y al sector privado español. Así lo explicaba el entonces ministro de Asuntos Exteriores español, hoy vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell, en la introducción del documento:

«El Gobierno carece de los recursos públicos necesarios para producir un impacto significativo en el crecimiento y el desarrollo de África, pero esto no debe detenernos. La sociedad civil y el sector privado españoles tienen el potencial de convertirse en actores decisivos en el continente africano. Esta es nuestra fortaleza. Debemos aspirar a que España desempeñe un papel en África equiparable al que tuvimos en Iberoamérica en los años ochenta y noventa del siglo pasado».

Este III Plan parte de un nuevo planteamiento: los anteriores planes África impulsaron el despliegue institucional de nuestro país y promovieron la cooperación al desarrollo. Estos esfuerzos han empezado a dar sus frutos. El siguiente paso ahora es lograr el acercamiento del resto de actores españoles a África: empresas, universidades, ONG, etc.

Respecto a los objetivos, este tercer documento los reduce a cuatro: la paz y la seguridad, el desarrollo sostenible enraizado en el crecimiento económico, el fortalecimiento institucional y una movilidad ordenada, regular y segura.

En cuanto a las prioridades geográficas de actuación, si el I Plan hacía referencia a 27 países y el II Plan a 25, este tercer documento los reduce a diez. A esta decena de Estados los clasifica en dos categorías generales: cinco socios a los que denomina como «prioritarios para la política exterior de España en África subsahariana» —Sudáfrica, Nigeria, Etiopía, Angola y Senegal— y cinco socios a los que se refiere como

[6] III Plan África. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. 2019.

«preferentes» por tratarse de «países estables y de gran potencial de crecimiento económico» —Ghana, Kenia, Mozambique, Costa de Marfil y Tanzania—. Además, destaca el papel de Nigeria, Sudáfrica y Etiopía como «países ancla» que son Estados que por su protagonismo regional pueden actuar como exportadores de estabilidad a sus vecinos, absorbiendo de forma ordenada flujos migratorios intraafricanos.

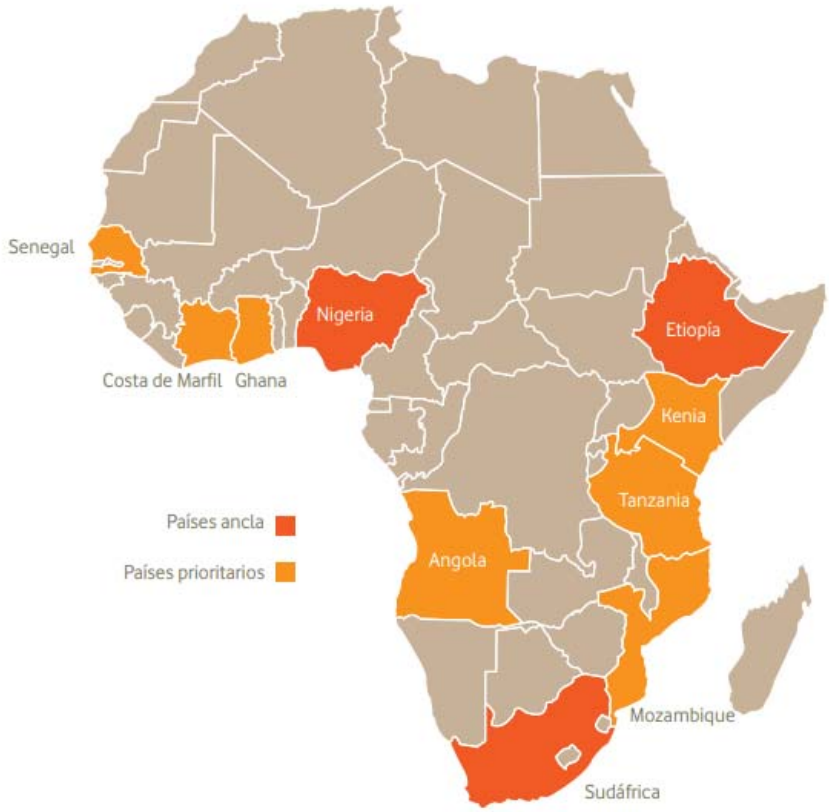


Figura 1. Diez países destacados en el III Plan África. Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

Además, el III Plan contempla el establecimiento de una asociación reforzada con Senegal para desarrollar las acciones y herramientas previstas en el documento a modo de experiencia piloto. La evaluación de esta experiencia piloto permitirá establecer nuevas asociaciones reforzadas con otros países, continuando, en segundo lugar, con Angola.

Pero quizá lo más novedoso es que, por primera vez en un documento de estas características, el Gobierno manifiesta su aspiración a que España se convierta en un actor en África subsahariana con un papel tan relevante como el que desempeñó en Iberoamérica en los años ochenta y noventa. En esta misma dirección, el 29 de marzo de 2021, tuvo lugar la presentación de Foco África 2023. Se trata del programa de acción del III Plan África y conecta los objetivos de este con la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024. En la intervención del presidente del Gobierno durante la presentación de Foco África, Pedro Sánchez aseguró que «vamos a dar un paso más, queremos convertir esta década, que empezamos de una manera un tanto compleja con la pandemia, en la década de España en África. Ese es el alma del programa»[7].

Balance en materia de cooperación para controlar los flujos migratorios[8]

Con anterioridad al primer Plan África, España ya había suscrito acuerdos migratorios con algunos países, pero centrados fundamentalmente en la readmisión de personas en situación irregular por sus países de origen. Desde la aprobación del I Plan África, sin embargo, España ha buscado una mayor colaboración con los países de origen y tránsito mediante la creación de una red de Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria también conocidos como «acuerdos de nueva generación». La finalidad de estos es establecer un marco bilateral para la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales. Estos acuerdos de nueva generación han supuesto un giro respecto al modelo anterior exclusivamente centrado en la readmisión.

En este sentido, España ha firmado este tipo de acuerdos con los países más relevantes a efectos de control de flujos migratorios a nuestro país: Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bisáu, Guinea Conakry, Mali, y Níger. Por su parte, con Senegal, se ha suscrito un acuerdo para prevenir la emigración de menores no acompañados; con Nigeria, un acuerdo de repatriación; y, con Mauritania, un acuerdo sobre flujos migratorios laborales.

[7] Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2021/prsp29032021.aspx

[8] El contenido del epígrafe ha sido extraído de documentos solicitados por el autor, a través del portal de transparencia, a la Dirección General para África del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Se han facilitado los siguientes documentos: *Balance de Ejecución del I Plan África, Informes 2009 y 2010 de seguimiento II Plan África, Balance de la IX Legislatura II Plan África, Resultado indicadores 2009 y 2010.*

Además, se ha llegado a acuerdos de realización de patrullas conjuntas con Mauritania, Senegal, Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bisáu y Guinea Conakry con el objetivo de reforzar las capacidades de estos países en materia de control y vigilancia de aguas jurisdiccionales y en el terreno de la lucha contra la migración irregular. De esta manera, se han reforzado las tareas de control con misiones de vigilancia y patrullaje conjunto en aguas de África Occidental, bajo coordinación de la agencia europea FRONTEX, que han interceptado y logrado evitar la salida de muchas embarcaciones ilegales.

Se ha constituido, además, el Centro de Coordinación Regional en Canarias que coordina las actuaciones de todas las administraciones implicadas en la lucha contra la inmigración ilegal procedente de los países de África subsahariana, Sáhara Occidental y Mauritania con dirección a Canarias.

España ha apoyado también la creación del Centro de Flujos Migratorios de Senegal y el Centro de Información y Gestión de las Migraciones de Mali, ambos en funcionamiento.

Con el fin de ayudar a canalizar los flujos de migración legal, se ha alentado y facilitado la contratación en origen de trabajadores subsaharianos, especialmente de Senegal, en donde se ha abierto una Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales.

Por último, se ha creado un Fondo España-CEDEAO de Migración y Desarrollo con una dotación de 10 millones de euros.

Balance en materia de refuerzo de la presencia política e institucional en África[9]

Desde la aprobación del I Plan África, se han abierto seis nuevas embajadas (Sudán, Mali, Cabo Verde, Guinea Conakry, Guinea Bissau y Níger) —en total ya son 22— y antenas diplomáticas en Gambia, Liberia y Sierra Leona. Se trata del tercer despliegue diplomático en África más importante entre los Estados miembros de la UE (por detrás de Francia y Alemania). Además, se han reforzado los lazos con los organismos africanos considerados prioritarios en el Plan África como son la UA y la CEDEAO.

Se han creado nuevas Oficinas Técnicas de Cooperación y antenas de cooperación; Consejerías Económicas y Comerciales (Accra, Malabo y Nairobi), Agregadurías

[9] Ibíd.

sectoriales de Interior (Nuakchot, Accra, Bisáu, Conakry, Bamako, Banjul) y de Trabajo y Asuntos Sociales (Dakar).

Balance en materia de contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad y la prevención de conflictos[10]

España ha reforzado y ampliado la cooperación militar y policial con el subcontinente, especialmente en África occidental. Se han firmado acuerdos de cooperación en materia de defensa con Cabo Verde, Sudáfrica, Mozambique, Angola, Gabón y Mauritania. Además, el Ministerio de Defensa mantiene programas de formación militar con Cabo Verde, Mauritania, Guinea Ecuatorial, Mozambique y Sudáfrica, y se ha fortalecido y apoyado el desarrollo de las capacidades militares de las fuerzas armadas y de seguridad de Mauritania, Senegal y Cabo Verde.

Se ha reforzado la presencia del Centro Nacional de Inteligencia en países como Senegal, Mali, Sudán y Etiopía y se han firmado acuerdos de cooperación en materia de lucha contra la delincuencia con Senegal y Cabo Verde.

España colabora con diversos programas de organismos regionales como el Programa de Control de Armas Ligeras de la CEDEAO, el Programa de Fortalecimiento Institucional contra el Terrorismo del IGAD y el Centro Africano de Estudios e Investigación sobre el Terrorismo, con sede en Argel y dependiente de la Unión Africana.

Se han fortalecido las capacidades de los Estados ribereños del golfo de Guinea con el apoyo de un buque de la Armada desplegado por periodos limitados en las aguas de la región, ya sea dentro del marco estrictamente nacional o a través de las Presencias Marítimas Coordinadas de la UE, con la misión de contribuir a la seguridad en el entorno marítimo de la costa occidental africana, a la lucha contra la piratería y a la realización de actividades de cooperación militar.

Se ha reforzado la participación española en las acciones de la UE en el Sahel, en particular a través de la dirección de proyectos como el de los Grupos de Acción Rápida.

España participa actualmente en nueve misiones militares en África subsahariana[11], con alrededor de mil efectivos:

[10] Ibíd.
[11] Disponible en: https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/

EUTM RCA (República Centroafricana)	Misión de la Unión Europea en la República Centroafricana orientada a la formación y la reforma de las fuerzas armadas de ese país.
Diplomacia de la Defensa y Seguridad Cooperativa	Militares españoles ayudan a incrementar la seguridad en esta inestable región de África Occidental.
EUTM Somalia	La Unión Europea adiestra a las fuerzas somalíes para combatir el terrorismo y la piratería.
EUTM Mali	La misión de la UE ayuda al Ejército maliense a mejorar sus capacidades militares, para que pueda recuperar la integridad territorial del país.
Destacamento Marfil (Senegal)	Contribución al transporte estratégico de las capacidades regionales de los países participantes de AFISMA.
EUNAVFOR Operación Atalanta	La operación de la Unión Europea de lucha contra la piratería en el océano Índico.
Seguridad Cooperativa en Mauritania	España apoya a Mauritania con un programa bilateral de actividades de adiestramiento en el ámbito de la seguridad cooperativa.
Seguridad Cooperativa en Senegal	Las autoridades senegalesas piden ayuda a España para reforzar o generar las capacidades militares de sus Fuerzas Armadas.
EUTM Mozambique	Misión de la UE que tiene como objetivo formar y ayudar a las fuerzas armadas a proteger a la población civil y restablecer la seguridad en la provincia de Cabo Delgado.

Balance en materia de cooperación cultural y científica[12]

La cooperación cultural y científica se ha basado en acciones concretas, en el ámbito bilateral, con países como Sudáfrica, Senegal, Angola, Etiopía, Guinea Ecuatorial o Namibia. Cabe destacar la cooperación científica con Sudáfrica, que se ha traducido en acuerdos de trabajo en proyectos conjuntos entre el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas español con el Pebble Bed Molecular Reactor sudafricano para la prestación de servicios y la gestión de residuos de intensidad baja y media.

En 2006, se constituyó la Casa África, con sede en la Palmas de Gran Canaria, como consorcio público que integra al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Gobierno de Canarias, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. La Casa África desarrolla importantes acciones en cuatro ámbitos de actuación: cultural, académico, social y de cooperación para el desarrollo.

Además, se han impulsado dos centros culturales de España en Malabo y Bata (Guinea Ecuatorial) y se ha facilitado el acceso al DELE (Diploma de Español como Lengua

[12] Ibíd., cita 11.

Extranjera) mediante el establecimiento de dieciséis centros de examen repartidos por Cabo Verde, Camerún, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea Ecuatorial, Kenia, Mozambique, Namibia, Nigeria, Senegal, Sudáfrica y Tanzania.

Por último, se ha constituido el primer Instituto Cervantes en África subsahariana, en Dakar, y se han establecido aulas Cervantes en Malabo y Bata.

Balance en materia de cooperación al desarrollo

África subsahariana no había sido hasta tiempo reciente una región de especial interés para la cooperación española, que ha centrado sus esfuerzos en los países iberoamericanos. Entre 1990 y 2004, la ayuda destinada a la región subsahariana ha sido errática, no apreciándose programación alguna de los recursos. El I Plan África y posteriores tratan de compensar esta tendencia de la cooperación española[13]. De esta manera, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española con África subsahariana ha experimentado un destacado incremento entre 2006 y 2013 y un importante despliegue sobre el terreno. Así, a las seis oficinas técnicas de cooperación existentes en 2004 (Guinea Ecuatorial, Mauritania, Senegal, Angola, Mozambique y Namibia) se han sumado otras cuatro nuevas en Cabo Verde, Etiopía, Mali y Níger. Además, se han establecidos antenas permanentes de cooperación con la República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe, Sudán, Guinea-Bisáu Nigeria, Kenia y Sudáfrica. Por otro lado, se han incorporado nuevos países al Plan Director de la Cooperación Española (Mali, Níger, Etiopía, Sudán y República Democrática del Congo), hasta sumar quince, al tiempo que se han puesto en marcha programas bilaterales con otros países como Gambia, Liberia, Guinea Conakry y Kenia[14].

Para valorar el incremento de la cooperación al desarrollo con África subsahariana durante estos últimos quince años, hemos elaborado un gráfico en el que se muestra el porcentaje de distribución de la AOD, por regiones/continentes, correspondiente a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), principal órgano de gestión de la cooperación española orientada a la lucha contra la pobreza.

[13] Tezanos Vázquez, S. (Noviembre 2006). Un plan para el África al sur del Sáhara. *Temas para el debate.* N.º 144.
[14] Ibíd., cita 11.

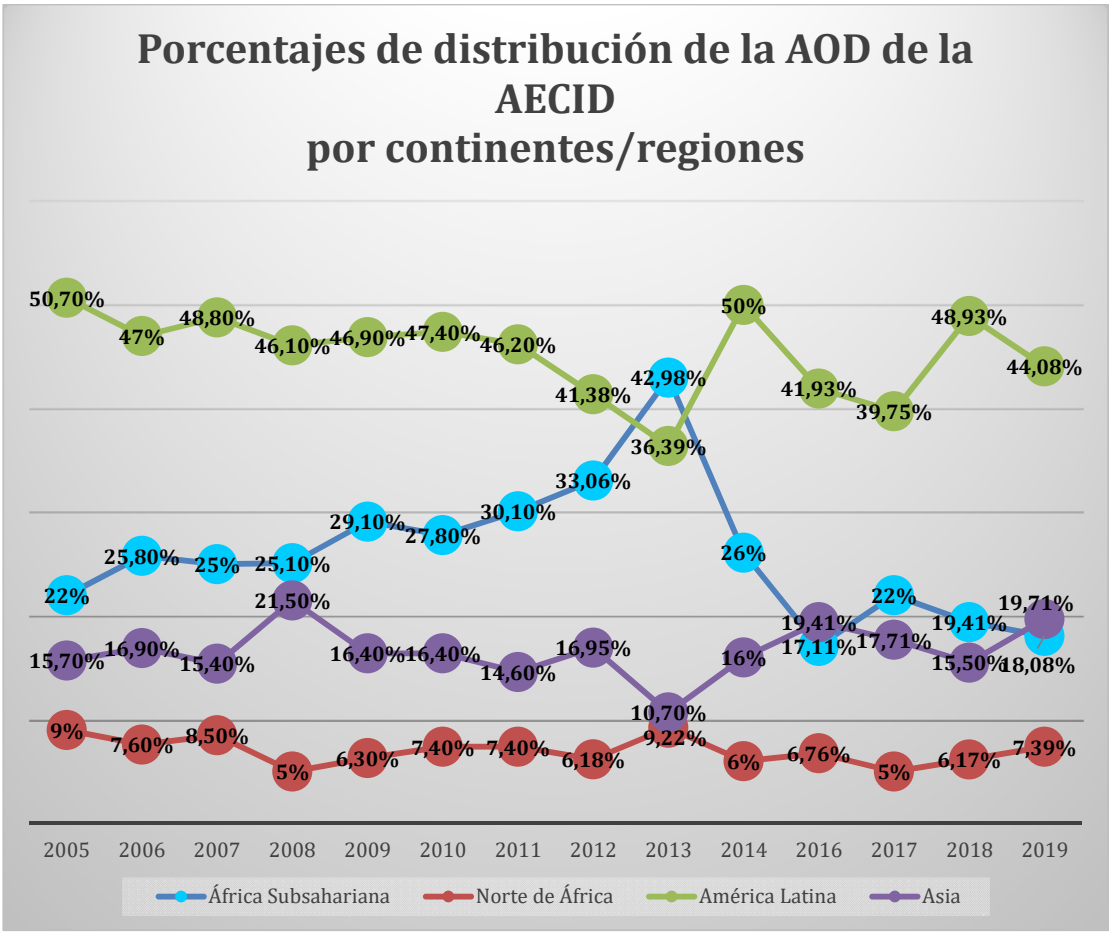


Figura 2. Porcentajes de distribución de la AOD de la AECID por continentes/regiones. Fuente: elaboración propia desde los datos de los PACI (Plan Anual de Cooperación Internacional) (sin publicar el del año 2015).

Del análisis de los datos se desprende un incremento del porcentaje de la AOD dirigida a África subsahariana, de manera que se va acercando a la cifra dedicada a Iberoamérica, hasta llegar a un punto de inflexión en el año 2013 en el que el porcentaje subsahariano supera al iberoamericano. A partir de entonces se produce la tendencia inversa hasta el punto de que en los años 2016 y 2019 el porcentaje de AOD destinado a Asia supera al dirigido a África subsahariana.

Si analizamos los documentos en los que se establecen los objetivos geográficos para la cooperación española, vemos que el II Plan Director de la Cooperación Española

(2005-2008)[15], aprobado un año antes del I Plan África, se refiere a Iberoamérica como la zona prioritaria para la cooperación española. África subsahariana es referida en tercer lugar, tras la mencionada región, el Magreb y Oriente Medio. Dentro de África subsahariana se designan como países prioritarios Mozambique, Angola, Namibia, Senegal y Cabo Verde.

El III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012)[16], a la hora de definir los criterios para la definición de las prioridades geográficas de la cooperación española, explica que esta se orientará hacia aquellos países y regiones donde los niveles de pobreza y exclusión sean mayores, y en África subsahariana señala a Etiopía, Mali, Mozambique, Senegal, Cabo Verde y Níger. Si los comparamos con los países prioritarios el II Plan Director repiten Mozambique, Senegal y Cabo Verde, y el número se ha ampliado de cinco a seis.

En el IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016)[17] se considera que la cooperación española debe realizar un esfuerzo de concentración geográfica y focalizarse en aquellos países donde pueda tener mayor incidencia e impacto con relación a sus orientaciones generales. El resultado es la elección de veintitrés países, de los cuales seis son de África subsahariana: Mali, Níger, Senegal, Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique.

En el V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021)[18] se contemplan seis «países de asociación menos avanzados» de la región que analizamos, y si los comparamos con el IV Plan Director se mantienen los mismos con la excepción de que sale Guinea Ecuatorial y entra Mauritania.

[15] Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/PD/II%20PD%202005-2008.pdf
[16] Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/PD/III%20PD%202009-2012.pdf
[17] Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/PD/IV%20PD%202013-2016.pdf
[18] Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/PD/V%20PD%202018-2021.pdf

Balance en materia de comercio exterior

Los países de África subsahariana representan una proporción pequeña en el comercio exterior español: un 1,6 % de las exportaciones españolas entre 2014 y 2018 tuvieron ese destino y el 3,7 % de las importaciones españolas procedían de esa área. Además, estas cifras globales vienen mostrando una elevada variabilidad interanual, por lo que para apreciar la tendencia al alza es necesario analizar los datos desde una perspectiva de largo plazo[19].

El sector exterior de la economía española desempeña desde 2008 un papel creciente en el crecimiento económico de España. Entre el año 2008 y el año 2013, quedó demostrada su relevancia para amortiguar la caída de la demanda nacional e impulsar la recuperación posterior. Desde entonces, el número de empresas exportadoras en España y el volumen de las exportaciones no ha parado de incrementarse. Sin embargo, y a pesar de este buen comportamiento de las ventas y la inversión española en el exterior, persiste una limitada diversificación de los destinos[20].

África es un mercado con enorme potencial, pero es percibido por empresarios e inversores como un destino con elevado nivel de inseguridad jurídica. Así, las empresas españolas se han dirigido más bien a mercados cercanos (los socios de la UE) o que hablan la misma lengua (Iberoamérica), donde el riesgo percibido de hacer negocios es reducido[21].

A pesar de que las exportaciones han ido en aumento durante los últimos quince años, España sigue siendo un socio comercial de menor importancia para África que países de nuestro entorno como Francia, Alemania o Reino Unido. No obstante, es justo resaltar que las exportaciones españolas con destino a países africanos crecen a un ritmo mayor que las de los países europeos mencionados[22].

[19] Club de Exportadores e Inversores y Universidad Autónoma de Madrid. (Junio 2020). Inversión empresarial española en África subsahariana. *Economía de hoy*. Disponible en: https://www.economiadehoy.es/adjuntos/59388/Estudio_Inversion_Empresarial_Espanola_en_Africa_Subsahariana_03062020.pdf
[20] Marín Egoscozábal, A. (Noviembre 2020). La empresa española en África subsahariana: estrategias, experiencias y riesgos. *Real Instituto Elcano*. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9f10f0e9-01c1-4824-bb36-520915f9ebab/POLICY~1.PDF?MOD=AJPERES&CACHEID=9f10f0e9-01c1-4824-bb36-520915f9ebab
[21] El Exportador. (Marzo 2010). Acercarse a África. *ICEX*. N.º 139.
[22] Marín Egoscozábal, A. (dir.). Lafuente Ibáñez, C. y Garrido Llamas, P. El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África subsahariana en el contexto de los EPA. Fundación Alternativas. Documento de Trabajo 36/2009.

Una de las características del comercio exterior de España con los diez países que se contemplan como prioritarios o preferentes en el Plan África III es la escasa importancia de la economía española como socio comercial. De los diez países analizados únicamente en los casos de Nigeria y Costa de Marfil, España es el destino de más del 5 % de las exportaciones. Como proveedora de productos importados por estos países, la economía española es todavía menor, únicamente llega a superar el 3 % en los casos de Senegal y Costa de Marfil.

	Exportaciones		Importaciones	
	Principales países de destino (1)	Cuota	Principales países de origen (1)	Cuota
Etiopía		65,4%		53,6%
	China	16%	China	33%
	Suiza	13%	Francia	12%
	EE. UU.	12%	India	8,6%
	Holanda	11%		
	Alemania	8,4%		
	Reino Unido	5%		
	España	**0,71%**	**España**	**1,2%**
Nigeria		51,7%		57,6%
	India	18%	China	28%
	EE. UU.	18%	Bélgica y Luxemburgo	8,9%
	España	**9,7%**	Holanda	8,3%
	Francia	6%	Corea del Sur	6,4%
			EE. UU.	6%
			España	**1,1%**

	Exportaciones		Importaciones	
	Principales países de destino (1)	Cuota	Principales países de origen (1)	Cuota
Sudáfrica		44,9%		39,7%
	China	16%	China	19%
	EE. UU	7,6%	Alemania	8,8%
	India	7,4%	EE. UU.	6,7%
	Reino Unido	7,4%	India	5,2%
	Alemania	6,5%		
	España	**1,5%**	**España**	**1,9%**
Angola		80,9%		57,5%
	China	61,0%	China	21%
	India	12,0%	Portugal	19%
	EE. UU.	7,9%	Brasil	6,4%
			Sudáfrica	6,1%
			Rep. Congo	5%
	España	**3,2%**	**España**	**2,5%**
Costa de Marfil		55,6%		50,4%
	Holanda	15%	China	20%
	EE. UU.	12%	Francia	16%
	Francia	9%	Nigeria	8,1%
	Alemania	7,1%	India	6,3%
	España	**7,1%**	**España**	**3,1%**
	Malasia	5,4%		
Ghana		62,7%		36,3%
	India	30%	China	23%
	China	11%	Estados Unidos	8,3%
	Suiza	11%	India	5%
	Sudáfrica	5,4%		
	Holanda	5,3%		
	España	**1,0%**	**España**	**2,0%**
Kenia		39,6%		46,6%
	EE. UU.	8,7%	China	23,3%
	Pakistán	8,5%	India	9,8%
	Uganda	8,2%	Emiratos Árabes Unidos	7,4%
	Holanda	7,5%	Arabia Saudí	6,1%
	Reino Unido	6,7%		
	España	**0,6%**	**España**	**0,67%**

	Exportaciones		Importaciones	
	Principales países de destino (1)	Cuota	Principales países de origen (1)	Cuota
Mozambique		62,1%		70,4%
	India	34%	Sudáfrica	36%
	Sudáfrica	14%	China	11%
	China	7,5%	India	9,1%
	Italia	6,6%	Australia	7,2%
			Holanda	7,1%
	España	**3,7%**	**España**	**0,55%**
Senegal		42,2%		45,6%
	Mali	22%	Francia	25,9%
	India	12%	China	12%
	Suiza	8,2%	India	7,7%
			Nigeria	6,2%
	España	**4,3%**	**España**	**3,8%**
Tanzania		51,3%		54%
	India	21%	China	21%
	Sudáfrica	13%	India	15%
	China	6,2%	Emiratos Árabes Unidos	6,9%
	Vietnam	5,9%	Sudáfrica	6%
	Suiza	5,2%	Japón	5,1%
	España	**0,55%**	**España**	**0,55%**

Figura 3. Principales socios comerciales de los países del Plan África III. Los datos corresponden a la media del periodo 2014-2018. Fuente: Observatory of Economic Complexity. Disponible en: https://www.economiadehoy.es/adjuntos/59388/Estudio_Inversion_Empresarial_Espanola_en_Africa_Subsahariana_03062020.pdf

A pesar de este primer análisis, están emergiendo cambios en las tendencias de la exportación española y el mercado de los países africanos está cobrando una importancia creciente. Las exportaciones de mercancías de España con destino África muestran una evolución positiva y creciente en los últimos 15 años y un número importante de países africanos ha duplicado sus compras a España durante este periodo.

Respecto a la inversión, a pesar de la escasa importancia relativa, España se sitúa como décimo inversor en el *ranking* por proyectos en África. En definitiva, el continente se

posiciona paulatinamente como mercado relevante en la internacionalización empresarial española[23].

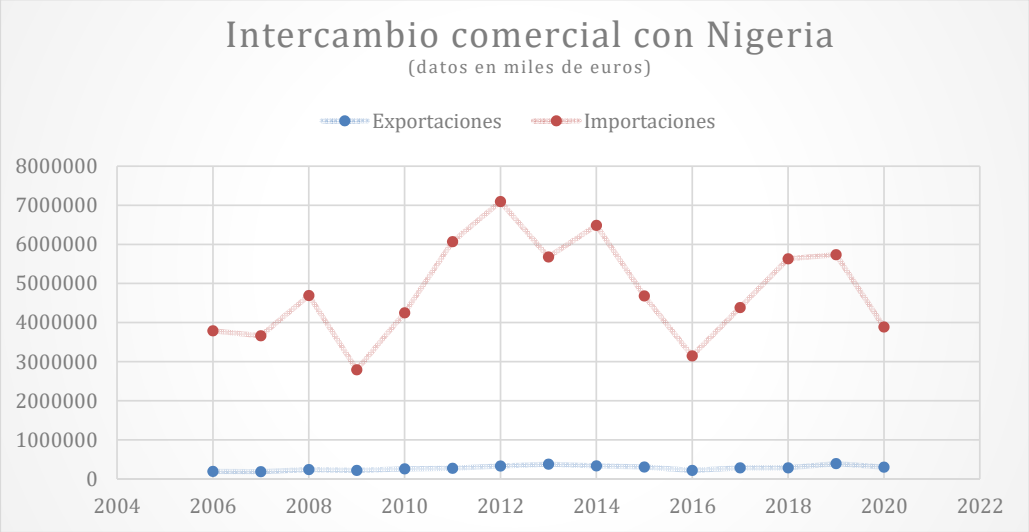
También se hace necesario destacar que, en un sector estratégico como la energía, España tiene en África sus principales proveedores. Nuestro país importa el 31 % del petróleo que consume del continente africano siendo sus principales proveedores Nigeria, seguido de Angola. En el caso del gas, el 60 % también proviene de África correspondiendo a Argelia —en este caso Magreb— prácticamente el 50 % del total. Alrededor de 600 empresas españolas están implantadas en África subsahariana y 1.500 tienen actividad comercial en la región con un alto porcentaje de pymes. Nigeria, Sudáfrica, Angola y, en menor medida, Guinea Ecuatorial representan el grueso de la actividad comercial. Sudáfrica es el único destino significativo de la inversión (aproximadamente la mitad del total)[24].

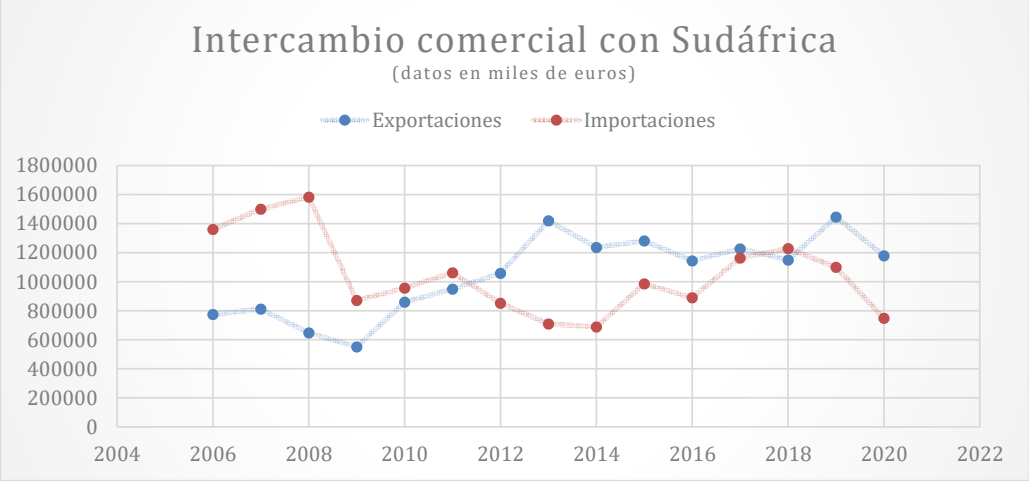
En lo que se refiere al marco jurídico de carácter económico, España dispone de convenios de doble imposición vigentes con Nigeria, Senegal y Sudáfrica y está formalmente planteada la negociación de un Convenio de este tipo con Etiopía. En materia de promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI), están igualmente vigentes los acuerdos suscritos con Guinea Ecuatorial, Namibia, Nigeria y Senegal; otros cinco APPRI firmados con países de la región (Gambia, Yemen, República del Congo, Mozambique, Etiopía) se encuentran en fase de tramitación o de adaptación a la normativa de la UE.

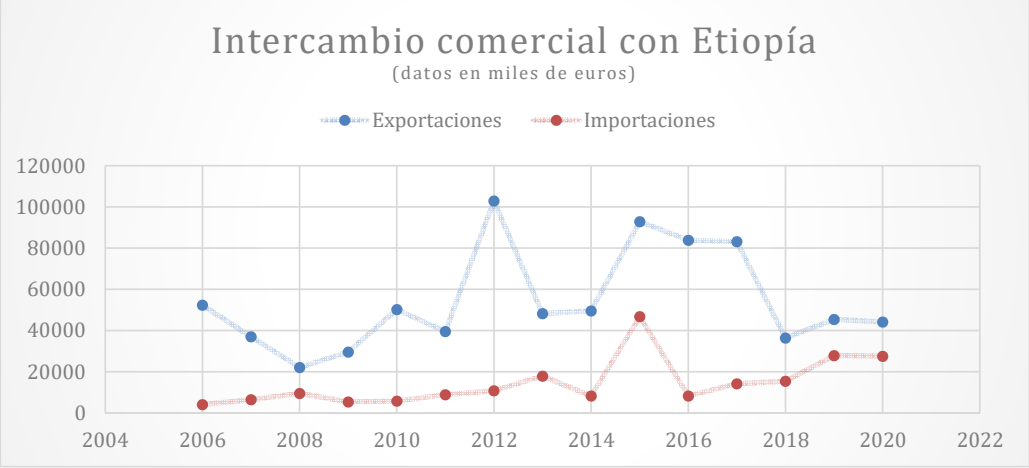
En el ámbito comercial y de la inversión directa extranjera, se da un particular seguimiento a los acuerdos firmados por la UE con África subsahariana, en particular los acuerdos de asociación económica[25].

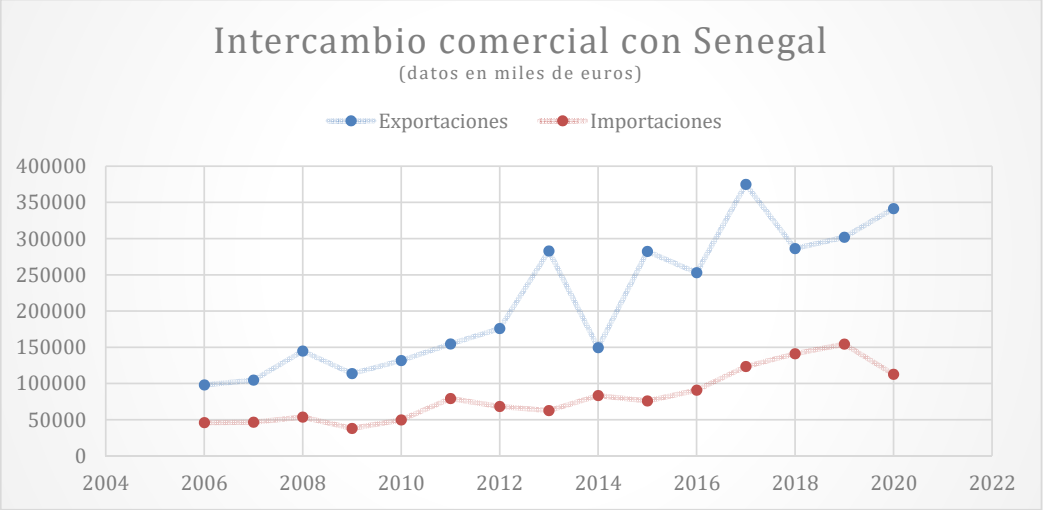
Al analizar el intercambio comercial de España con cada uno de los diez países que el III Plan África considera preferentes, como ya hemos señalado, las cifras demuestran una variabilidad interanual muy importante sin que se aprecien, en muchos casos, tendencias consolidas. Esta es quizá la consideración que mejor describe las gráficas de exportaciones e importaciones durante estos últimos quince años:

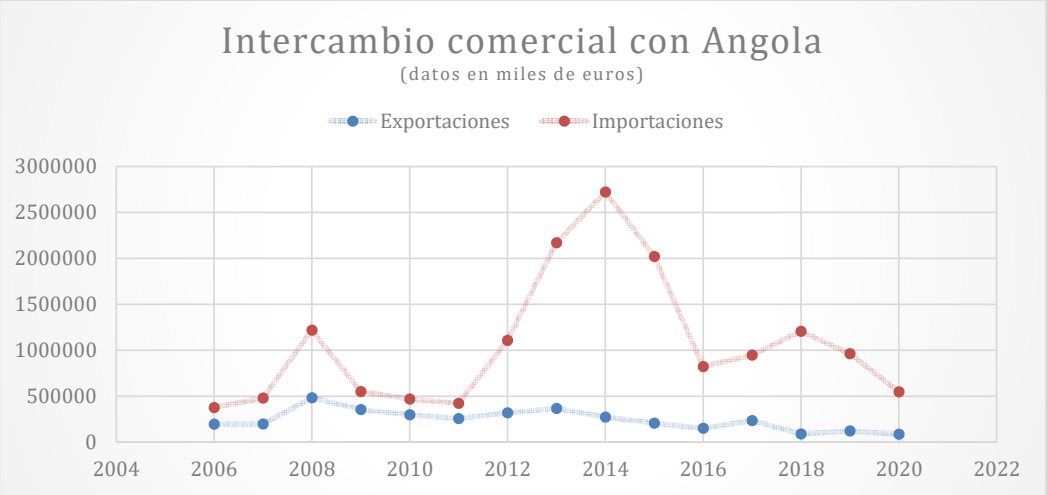
[23] Marín Egoscozábal, A. (Noviembre 2020). La empresa española en África subsahariana: estrategias, experiencias y riesgos. *Real Instituto Elcano*. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9f10f0e9-01c1-4824-bb36-520915f9ebab/POLICY~1.PDF?MOD=AJPERES&CACHEID=9f10f0e9-01c1-4824-bb36-520915f9ebab
[24] III Plan África. Ministerio de Asuntos Exteriores. Unión Europea y Cooperación. 2019.
[25] Ibíd.

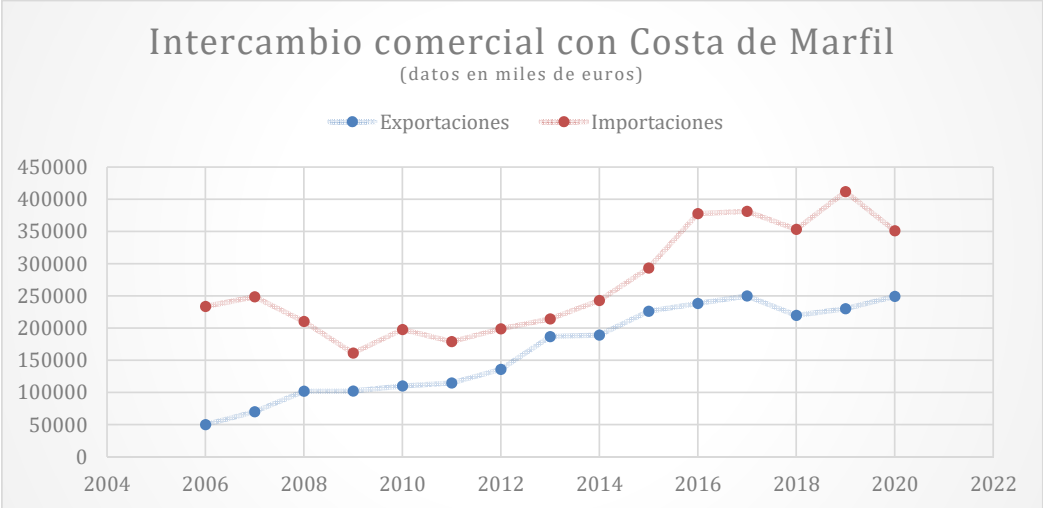

Intercambio comercial con Nigeria
(datos en miles de euros)
Exportaciones
Importaciones
8000000
7000000
6000000
5000000
4000000
3000000
2000000
1000000
0
2004
2006
2008
2010
2012
2014
2016
2018
2020
2022

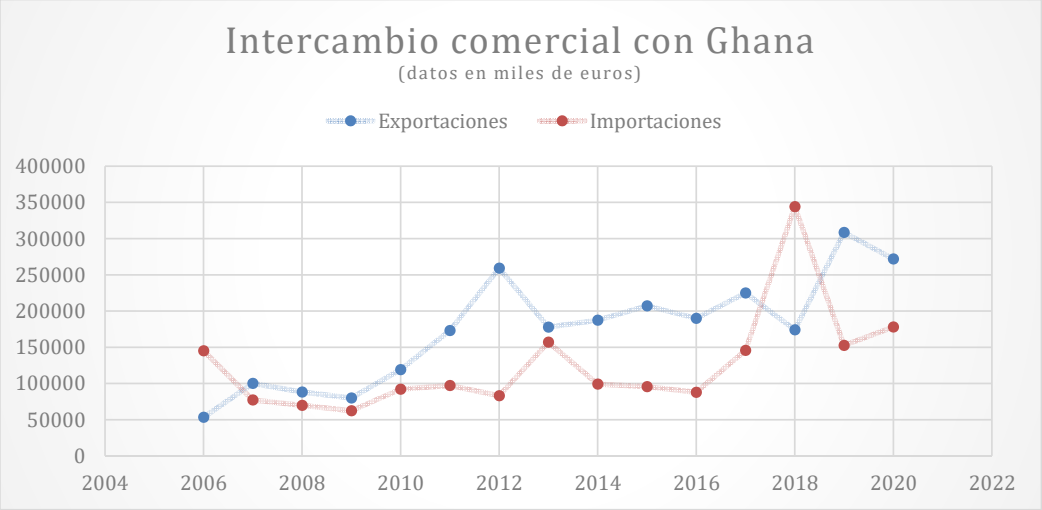

Intercambio comercial con Sudáfrica
(datos en miles de euros)
Exportaciones
Importaciones
1800000
1600000
1400000
1200000
1000000
800000
600000
400000
200000
0
2004
2006
2008
2010
2012
2014
2016
2018
2020
2022

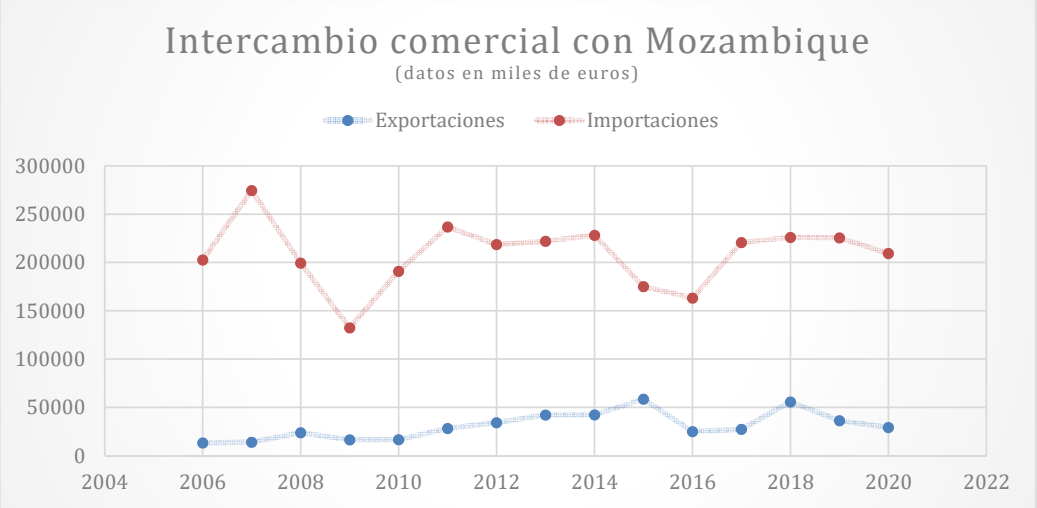

Intercambio comercial con Etiopía
(datos en miles de euros)
Exportaciones
Importaciones
120000
100000
80000
60000
40000
20000
0
2004
2006
2008
2010
2012
2014
2016
2018
2020
2022

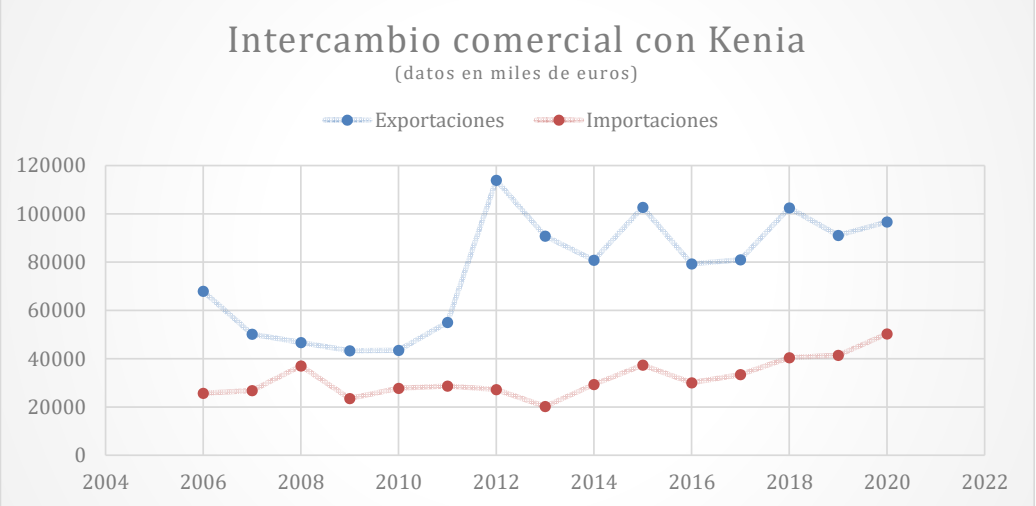

Intercambio comercial con Senegal
(datos en miles de euros)
Exportaciones
Importaciones
400000
350000
300000
250000
200000
150000
100000
50000
0
2004
2006
2008
2010
2012
2014
2016
2018
2020
2022


Intercambio comercial con Angola
(datos en miles de euros)
Exportaciones
Importaciones
3000000
2500000
2000000
1500000
1000000
500000
0
2004
2006
2008
2010
2012
2014
2016
2018
2020
2022


Intercambio comercial con Costa de Marfil
(datos en miles de euros)
Exportaciones
Importaciones
450000
400000
350000
300000
250000
200000
150000
100000
50000
0
2004
2006
2008
2010
2012
2014
2016
2018
2020
2022


Intercambio comercial con Ghana
(datos en miles de euros)
Exportaciones
Importaciones
400000
350000
300000
250000
200000
150000
100000
50000
0
2004
2006
2008
2010
2012
2014
2016
2018
2020
2022


Intercambio comercial con Mozambique
(datos en miles de euros)
Exportaciones
Importaciones
300000
250000
200000
150000
100000
50000
0
2004
2006
2008
2010
2012
2014
2016
2018
2020
2022


Intercambio comercial con Kenia
(datos en miles de euros)
Exportaciones
Importaciones
120000
100000
80000
60000
40000
20000
0
2004
2006
2008
2010
2012
2014
2016
2018
2020
2022

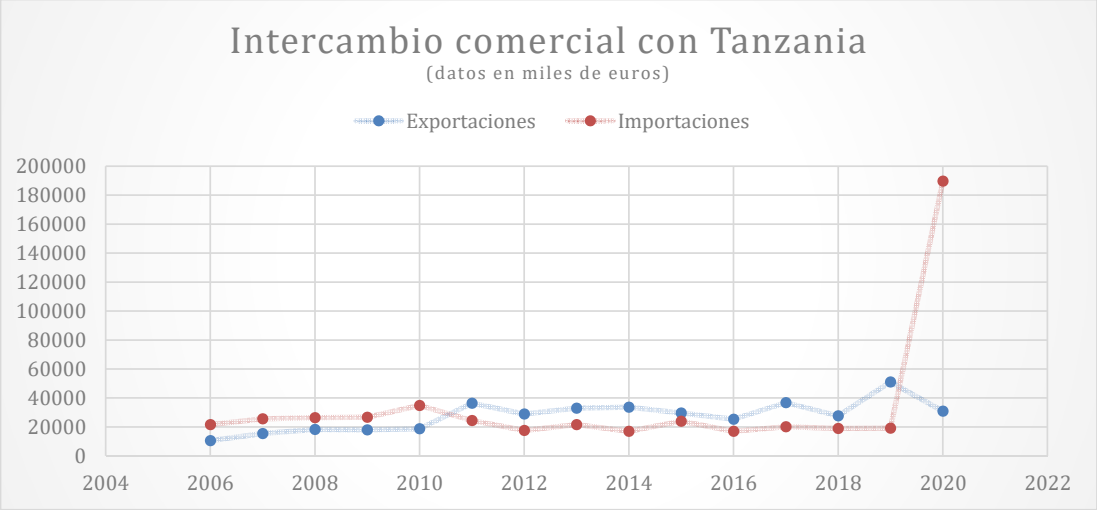


Figura 4. Intercambio comercial con los diez países del III Plan África. Fuente: elaboración propia desde los datos publicados por el ICEX

Sin embargo, a pesar de los altibajos, existe una tendencia positiva y creciente cuando el análisis se eleva respecto a las meras tendencias interanuales.

En cuantos a los sectores protagonistas del intercambio comercial con los países del III Plan África, el flujo de importaciones español se concentra en general en petróleo y derivados, diferentes tipos de alimentos (cacao, café, frutas, azúcar, pescados y moluscos) y algunas materias primas (caucho, minerales, cobre, aluminio, etc.). Las exportaciones de España con estos países están más diversificadas y el valor añadido incorporado es mayor. Por ejemplo, el 47 % de nuestras exportaciones a Etiopía son tractores; coches y piezas son casi el 15 % de las ventas a Sudáfrica; idéntico porcentaje alcanzan nuestras ventas de piezas y maquinaria a Angola; productos eléctricos son casi el 12 % de las exportaciones españolas a Kenia, porcentaje análogo al de los neumáticos en el caso de Mozambique; y vehículos para el transporte de mercancías son el 15 % de las ventas españolas a Tanzania[26].

En este balance también hay que destacar que la secretaría de Estado de Comercio presentó en julio de 2020 una estrategia comercial y financiera para África denominada Horizonte África. El objetivo de este programa es apoyar la internacionalización de las

[26] Club de Exportadores e Inversores y Universidad Autónoma de Madrid. (Junio 2020). Inversión empresarial española en África subsahariana. *Economía de hoy*. Disponible en: https://www.economiadehoy.es/adjuntos/59388/Estudio_Inversion_Empresarial_Espanola_en_Africa_Subsahariana_03062020.pdf

empresas españolas en el mercado africano y favorecer una creciente y sólida presencia de estas en el continente[27].

Experiencia piloto con Senegal[28]

Como hemos señalado, el III Plan contempla además el establecimiento de una asociación reforzada con Senegal para desarrollar las acciones y herramientas previstas en el documento a modo de experiencia piloto. La evaluación de esta experiencia piloto permitirá establecer nuevas asociaciones reforzadas con otros países, continuando, en segundo lugar, con Angola.

Podemos destacar entre las medidas e iniciativas contenidas en esta experiencia piloto las siguientes:

La apertura, en 2021, del Instituto Cervantes en Dakar, el primero en un país de África subsahariana. Si la experiencia es exitosa, la intención es ampliar la red de institutos a otros países de la región.

Los programas de inmigración circular temporal. En el verano de 2019, para la campaña de recolección de fruta en Huesca, se puso en marcha un proyecto piloto de contratación de trabajadores en origen, por una empresa privada, en el que se fijaban las condiciones del contrato de trabajo y el retorno de los trabajadores a Senegal una vez terminada la campaña. Ha sido la primera vez que se ha aplicado un programa de inmigración circular temporal con un país de esta región.

Se ha implementado un Convenio de Seguridad Social firmado entre España y Senegal, que permite la totalización de periodos de cotización y garantiza los derechos adquiridos por los trabajadores senegaleses que deseen regresar a su país de origen.

Otro ejemplo de la especificidad de Senegal en sus relaciones con España es la participación del país en el programa de cooperación de la Macaronesia (Madeira, Azores, Canarias) financiado con fondos FEDER. La Macaronesia es un ejemplo de

[27] Disponible en: https://www.mincotur.gob.es/es-es/actuaciones_institucionales/Paginas/estrategia-horizonte-africa.aspx
[28] El contenido del epígrafe ha sido extraído de documentos solicitados por el autor, a través del portal de transparencia, a la Dirección General para África del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Se ha facilitado un documento que recoge medidas incluidas en la experiencia piloto con Senegal.

integración de las regiones ultraperiféricas de España y Portugal con Cabo Verde, Senegal y Mauritania a través de medidas transfronterizas, identificadas conjuntamente.

Conclusiones

A pesar de su posición geográfica de país bicontinental, con más de dos millones de ciudadanos residentes en Canarias, Ceuta y Melilla; y a diferencia de otros países de nuestro entorno como Francia, Reino Unido o Portugal, España, el único país europeo con parte de su territorio nacional en África, no ha jugado tradicionalmente un papel relevante en la región. Sin embargo, durante los últimos quince años la atención de España hacia África subsahariana se ha incrementado y se ha trabajado con más aciertos que fallos para establecer una nueva relación y compromiso con el continente. Con independencia de los motivos iniciales de naturaleza migratoria, el balance es que, a través de los Planes África, España ha articulado una política exterior propia dirigida a esta región con la que ha conseguido incrementar y reforzar su presencia. Se ha pasado de una política exterior reactiva, que actúa ante lo que se percibe como una amenaza, a una más ambiciosa con visión prospectiva que considera no solo las amenazas, sino principalmente las oportunidades.

Tal y como se ha destacado, se aspira a que España se convierta en un actor en África subsahariana con un papel tan relevante como el que desempeñaron nuestro país y nuestras empresas en Iberoamérica en los años ochenta y noventa, o que la presente década sea la década de España en África. Y para las empresas españolas el coste de no tomar posiciones en los mercados africanos —entre los más dinámicos y de mayor potencial— es alto. España debe estar preparada para aprovechar todas las oportunidades que ofrece y ofrecerá el continente africano, y también debe de asumir el compromiso ético de cooperar en la transformación de África subsahariana en el ámbito del bienestar social, económico, sanitario, educativo, de la igualdad y de la seguridad y la defensa.

Por último, hay que destacar el incremento y el fortalecimiento de la cooperación de las Fuerzas Armadas españolas con las de los países africanos. Tanto el trabajo conjunto realizado con el objetivo de mejorar la seguridad y la defensa de los países de la región como los resultados obtenidos durante estos últimos quince años, son el ejemplo más

claro del compromiso ético de nuestro país con la prosperidad y la estabilidad de África subsahariana.

España no debería perder un espacio que será ocupado por otros y que difícilmente sería recuperable en el futuro.

*Óscar Garrido Guijarro**
Analista del IEEE
Doctor en Paz y Seguridad Internacional

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

54/2021 diciembre de 2021

José Pardo de Santayana

El desenganche China-EE. UU. y el año de Asia (reedición)



El desenganche China-EE. UU. y el año de Asia (reedición)

Publicado originalmente en Panorama Estratégico 2021. Editado en julio de 2021.

Resumen:

Al asumir la presidencia de los EE. UU., Joe Biden se ha encontrado con un complejo panorama tanto interno como internacional. La emergencia de China parece imparable. Pekín ha decidido rechazar el modelo democrático-liberal y seguir uno inspirado en su propia civilización y una experiencia histórica particular, diluyendo la posibilidad de que se pueda construir un orden mundial basado en premisas comunes. Entre los dos colosos de la geopolítica mundial se ha desarrollado un sordo enfrentamiento económico-tecnológico con la innovación como clave de bóveda.

Las naciones desarrolladas de Asia han sabido reaccionar mejor frente a la pandemia del coronavirus que las viejas potencias occidentales, lo que confirma la pujanza del continente asiático y acelera el desplazamiento del centro de gravedad del mundo de Occidente a Asia. El sudeste asiático se ha convertido en el principal teatro geoestratégico mundial.

Palabras clave:

EE. UU., China, Joe Biden, Xi Jinping, estrategia, orden mundial, Guerra Fría, 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.

The China-U.S. decoupling and the Asian year

Abstract:

Taking office as President of the U.S. Joe Biden has come across a complex domestic and international landscape.

The emergence of China seems unstoppable. Beijing has decided to reject the liberal-democratic model and to follow one inspired by its own civilization and a particular historical experience, diluting the possibility of building a world order based on common premises.

A bold economic-technological confrontation with innovation as key vault has developed between the two superpowers.

The developed nations of Asia have reacted better to the coronavirus pandemic than the old Western powers, confirming the strength of the Asian continent and accelerating the shift of the world's centre of gravity from the West to Asia.

Southeast Asia has become the world's leading geostrategic theatre.

The strategy designed by the White House vis-à-vis China and its integration into a wider Asian policy will largely determine the overall strategic course.

Keywords:

U.S., China, Joe Biden, Xi Jinping, strategy, world order, Cold War, coexistence.

Introducción

Robert O'Brien, el último consejero de Seguridad Nacional de la Administración Trump, afirmaba que «durante décadas se sostuvo la convicción de que solo era una cuestión de tiempo que China se volviera más liberal, primero en lo económico y luego en lo político. No pudimos haber estado más equivocados, un error de cálculo que se presenta como el mayor fracaso de la política exterior norteamericana desde la década de 1930»[1]. Esta opinión, hasta hace poco tiempo firmemente arraigada, hay que entenderla en el contexto de una creencia general de que la historia avanzaba inexorablemente hacia un mundo cada vez más globalizado y articulado según el modelo liberal-democrático. La modernización de una sociedad se pensaba, solo era posible siguiendo en lo fundamental los parámetros occidentales de desarrollo tanto políticos (modelo democrático en sus múltiples variedades) como económicos (modelo liberal-capitalista). Únicamente en el seno de una sociedad democrática se podían liberar las fuerzas que permiten el pleno desarrollo del potencial humano, haciendo posible un modelo económico eficiente y avanzado.

Esta circunstancia impidió que se prestara atención a las muchas señales que indicaban —empezando por las mismas declaraciones del Partido Comunista Chino (PCCh)— que la República Popular China (RPCh) no tenía la intención de adoptar en el futuro el modelo democrático-liberal. Cuando importantes expertos en China defendían posiciones distintas, simplemente no se les prestaba la suficiente atención.

Así, en 2009 Martin Jacques ya argumentaba en su famoso libro, *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World,* que el gigante asiático, lejos de converger progresivamente hacia el modelo occidental, se regiría por un patrón muy distinto. Criticó a los occidentales que intentaban entender y evaluar a la potencia asiática a través de un prisma occidental en lugar de en sus propios términos, insistiendo en que China no podía ser considerada un Estado nación convencional, sino que era principalmente un Estado-civilización. La occidentalización, sugirió, había alcanzado su punto máximo, y el ascenso de China conduciría a un proceso creciente de sinización en el mundo y al fin de un orden internacional dominado por Occidente[2].

[1] O'brian, Robert C. (Noviembre/diciembre de 2020). How China Threatens American Democracy. Beijing's Ideological Agenda Has Gone Global. *Foreign Affairs*.
[2] Jacques, M. (2009). *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*. London, Allen Lane.

Antes incluso, en 2005, Robert Kaplan auguraba que el siglo XXI lo definiría la contienda militar estadounidense con China, un adversario más formidable que Rusia jamás haya sido, siendo las guerras del futuro navales[3].

Aunque, desde la crisis financiera de 2008, los líderes chinos presentan explícitamente su sistema autoritario como un fin en sí mismo y no como un paso hacia un Estado liberal[4], con la llegada de Xi Jinping al poder en 2012, la actitud de Pekín se ha vuelto tan asertiva en sus reclamaciones geopolíticas y tan hermética hacia la influencia exterior en la propia sociedad china que ya no quedan grandes dudas sobre la deriva autoritaria del régimen chino y su hostilidad ideológica. El autoritarismo relativamente ilustrado de Deng Xiaoping y sus sucesores ha evolucionado con Xi Jinping hacia un autoritarismo duro. En lugar de un grupo colegiado de tecnócratas con mandatos limitados, ahora hay un presidente de por vida con un culto a la personalidad en ciernes, supervisando el control del pensamiento por medios digitales[5].

Ya en 2010, la RPCh había adelantado a Japón en PIB medido en dólares, transformando la jerarquía asiática de los últimos cien años y situando a China como la segunda economía del mundo. En 2014, el gigante asiático se convirtió además en la principal potencia comercial y el mayor PIB mundial por paridad de poder adquisitivo (PPA).

El ascenso de una China revisionista no tendría tanto impacto si no coincidiera también con el auge de Asia, el continente más poblado y con mayores índices de crecimiento económico, hacia el que se está desplazando el centro de gravedad de la actividad humana y sobre cuya economía Pekín ejerce una influencia determinante.

La profunda crisis del coronavirus, que está afectando mucho más a las sociedades occidentales que a las asiáticas (tabla 1), está acentuando estas tendencias y ha adelantado los plazos para el *sorpasso* tanto de China como de Asia.

[3] Kaplan, R. (Junio de 2005). How We Would Fight China. *The Atlantic.* Disponible en: https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2005/06/how-we-would-fight-china/303959
[4] Mitter, R. (Enero/febrero 2021). The World China Wants. How Power Will-and Won't-Reshape Chinese Ambitions. *Foreign Affairs*. P. 162.
[5] Kaplan, R. (7 de enero de 2019). A New Cold War Has Begun. *Foreign Policy.* Disponible en: https://foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun

Año	Mundo	EE. UU.	Zona Euro		China	India	ASEAN-5
2019	**2,8**	**2,2**	**1,3**		**6,0**	**4,2**	**4,9**
2020	**-3,5**	**-3,4**	**-7,2**		**2,3**	**-8,0**	**-3,7**
2021	**5,5**	**5,1**	**4,2**		**8,1**	**11,5**	**5,2**
2022	**4,2**	**2,1**	**3,6**		**5,6**	**6,8**	**6,0**

Tabla 1. Crecimiento real del PIB en %. Fuente: FMI (enero de 2021)

La globalización ha creado una economía mundial estrechamente interdependiente con cadenas de diseño, producción y comercialización extendidas a nivel planetario e inversiones y deuda cruzadas entre las principales potencias de las que depende la salud y pujanza de todas las naciones y que requieren un marco de entendimiento común.

Desde la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca la relación entre Washington y Pekín se ha deteriorado notablemente. El enfrentamiento fue inicialmente comercial, basado en la imposición de aranceles a la importación, pero progresivamente fue ganando relevancia la dimensión tecnológica y ahora ya se habla incluso de un *Digital Great Game*.

Dicha rivalidad está haciendo que la economía global se esté desviando gradualmente hacia el «capitalismo estratégico» en contraste con el capitalismo de libre mercado que prevaleció en las últimas décadas. Al recurrir a medidas geoeconómicas, los Gobiernos están imponiendo condiciones a las transacciones de bienes, servicios y tecnologías según consideraciones de naturaleza estratégica[6], lo que está transformando y revirtiendo en parte la globalización con un proceso de desacoplamiento económico y tecnológico entre las grandes potencias cuyo alcance todavía no conocemos.

En este contexto de grandes incertidumbres, graves retos geopolíticos y cambio de liderazgo, Washington se encuentra ante un dilema estratégico: por una parte, da pruebas de cansancio en relación con la responsabilidad global, muy acentuado por los inacabables conflictos de Afganistán e Irak, y, por otra, ve con preocupación cómo el

[6] Choer Moraes, H. y Wigell, M. (Septiembre de 2020). *The Emergence of Strategic Capitalism. Geoeconomics, Corporate Statecraft and the Repurposing of the Global Economy.* FIIA working paper 117. Disponible en: https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2020/09/wp117_the-emergence-of-strategic-capitalism_final30092020.pdf

control que ejercía sobre el orden internacional se le escapa de las manos precisamente cuando el gigante asiático empieza a mostrar, sin disimulo, su verdadera ambición. La gran potencia norteamericana tiene que repensar y diseñar un nuevo designio estratégico que impida que Pekín dicte las reglas del juego, le permita preservar el máximo de influencia y todo ello sin llegar a una confrontación suicida.

Este documento pretende analizar la evolución de las relaciones chino-norteamericanas en el contexto de tensiones crecientes, un continente asiático en expansión y un orden internacional que se está desoccidentalizando.

Crisis del orden hegemónico estadounidense

No haber previsto las consecuencias que iba a tener el fulgurante ascenso de China ha facilitado la transformación del orden internacional y ha clausurado una época en la que EE. UU. presidía el mundo con la vocación de que este se configurara a su imagen y semejanza. El PIB PPA de EE. UU. ha disminuido del 50 % del global en 1950 al 14 % en 2018, mientras que el de China ha superado recientemente el 18 %[7]. Estamos viendo, además, cómo el gran impulso que el dolor y la destrucción de la Segunda Guerra Mundial dieron a la conciencia política de Occidente para construir un orden internacional multilateral, inclusivo, y guiado por el ideal de la paz ha perdido fuerza y se desvanece en estériles debates con escaso horizonte.

Considerar que el Dragón Rojo iba a terminar democratizándose ha sido una equivocación muy grave porque, como ha dicho el embajador Eugenio Bregolat, si Washington quería detener el ascenso de Pekín, ya es demasiado tarde, «alguien debió haber pensado, décadas atrás, en las consecuencias que tendría la apertura de los mercados, el flujo de capitales y tecnología y la apertura de las universidades en un país con las dimensiones y la capacidad de China»[8]. Han sido precisamente la *pax americana* y el orden económico abierto impulsado por EE. UU. los que han posibilitado el asombroso desarrollo del gigante asiático.

[7] Winnefeld, J. A., Morell, M. J. y Allison, G. (28 de octubre de 2020). Why American Strategy Fails. Ending the Chronic Imbalance Between Ends and Means. *Foreign Affairs*. Volumen 99, n.º 6.
[8] Bregolat, E. (Julio/agosto de 2018). *¿Hacia una guerra económica entre EE. UU. y China? Política Exterior*. N.º 184, p. 12.

Washington se queja con razón de que Pekín se ha beneficiado de un modelo comercial liberal sin cumplir las reglas que lo hacen tan eficaz y atractivo. Sin embargo, han sido las propias multinacionales estadounidenses las que para reducir costes han propiciado un sistema de extensas cadenas de valor que, deslocalizando partes muy significativas del proceso de producción, se beneficiaban del modelo económico chino sin pedir contrapartidas. Entre 1999 y 2010 EE. UU. perdió seis millones de empleos en manufacturas y el Banco Mundial estima que más de dos tercios del comercio total se produce a través de estas cadenas de valor mundiales que promueven la producción transfronteriza[9].

Tras el 11-S, el Gobierno de EE. UU., la orgullosa potencia indispensable[10], cayó en la emboscada que le había tendido Al-Qaeda. Washington encontró en Afganistán e Irak un calvario que terminó debilitando a la superpotencia, desviando su atención de Asia y extinguiendo su apetito para actuar como gendarme mundial.

Hasta 2008 —año de las olimpiadas de Pekín— había primado el interés chino por asegurar la paz y la estabilidad en su entorno, condición necesaria para su desarrollo económico y este, a su vez, para el mantenimiento en el poder del PCCh. La estrategia de perfil bajo le había permitido expandir sin resistencia su presencia en África y en el Sudeste Asiático y estaba comenzando sus movimientos para hacer lo mismo en Sudamérica, Europa y Oriente Medio.

A partir aquella fecha, se produjeron unos acontecimientos que incitaron a la RPCh a iniciar una nueva etapa más asertiva en las relaciones internacionales: China superó la crisis financiera con mucha mayor facilidad que las potencias occidentales; las serias diferencias ocurridas entre la OTAN y la Federación Rusa, como consecuencia de la cumbre de Bucarest de 2008, que abría la posibilidad de la incorporación de Ucrania y Georgia en la organización atlántica y la consecuente intervención militar rusa en Georgia aquel año, ofrecieron la oportunidad para reforzar la asociación estratégica chino-rusa; además, el continuo crecimiento de la economía china y la rápida modernización de sus fuerzas armadas —cuyo presupuesto militar era ya el segundo mayor del mundo—, habían facilitado el asombroso ascenso de China.

[9] Gerstel, D. y Segal, S. (Agosto de 2020). Allied Economic Forum, Lessons Learned. *CSIS Brief*. P. 2. Disponible en: file:///C:/Users/Jose/Downloads/200805_Economics_AlliedForum_v5_FINAL.pdf
[10] Tal como la definió Madeleine Albright, secretaria de Estado de EE. UU. (1997-2001).

En sentido contrario, la crisis financiera de 2008, que parecía replantear el capitalismo neoliberal basado en la *financiarización* de la economía como única solución económica, sumió a los países occidentales en altos niveles de endeudamiento, mientras los estímulos financieros no acababan de surtir los efectos esperados en una situación de ínfimas tasas de interés y parcos crecimientos económicos en las economías avanzadas, aunque, con más éxito en EE. UU. que en Europa[11]. Cuando esta se superó quedaron graves cicatrices sociales con mayores diferencias de riqueza, la sociedad polarizada y la pérdida de confianza en el sistema político y sus instituciones, dejando el terreno abonado para los populismos y la irrupción del fenómeno Trump.

En 2014 la crisis de Crimea y Ucrania produjo la ruptura definitiva entre Moscú y la OTAN con importantes sanciones económicas, tecnológicas y contra el entorno de Putin por parte de EE. UU y la UE. Pekín ha sido la gran beneficiada. El estrechamiento de la asociación estratégica chino-rusa obliga a Washington a dividir su atención hacia dos teatros estratégicos separados con una lógica geopolítica distinta y frente a dos rivales dispuestos a presentar una sorda batalla, cada uno a su manera. Se puede afirmar que la abrupta ruptura entre el bloque occidental y el Kremlin, viniendo esta precedida del anuncio por parte de Xi Jinping el año anterior de la Nueva Ruta de la Seda (NRS), supuso la puntilla definitiva al orden internacional liberal basado en normas que articulaba las relaciones internacionales desde el final de la Guerra Fría con un claro hegemonismo norteamericano.

La decisión del PCCh de seguir su propio camino, autorreferenciándose en la historia china y no aceptando —como hicieron antes las otras naciones asiáticas más desarrolladas— el dictado occidental, ha modificado el orden global y obliga a revisar las premisas desde las que se analizan las relaciones internacionales. El paradigma del universalismo de los valores occidentales ya no resulta eficaz porque no lo reconoce la que, con gran probabilidad, llegará a ser pronto la primera potencia mundial. Progresivamente lo cuestionarán también las naciones asiáticas que ven en él una forma de tutela de las antiguas metrópolis coloniales.

[11] Olier Arenas, E. (Septiembre de 2020). Introducción. La dualidad económica Estados Unidos-China en el siglo XXI. *Cuaderno de Estrategia 204 del IEEE*. P. 20. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_204_LaDualidadEconomicaEstadosUnidos-ChinaEnElSigloXXI.pdf

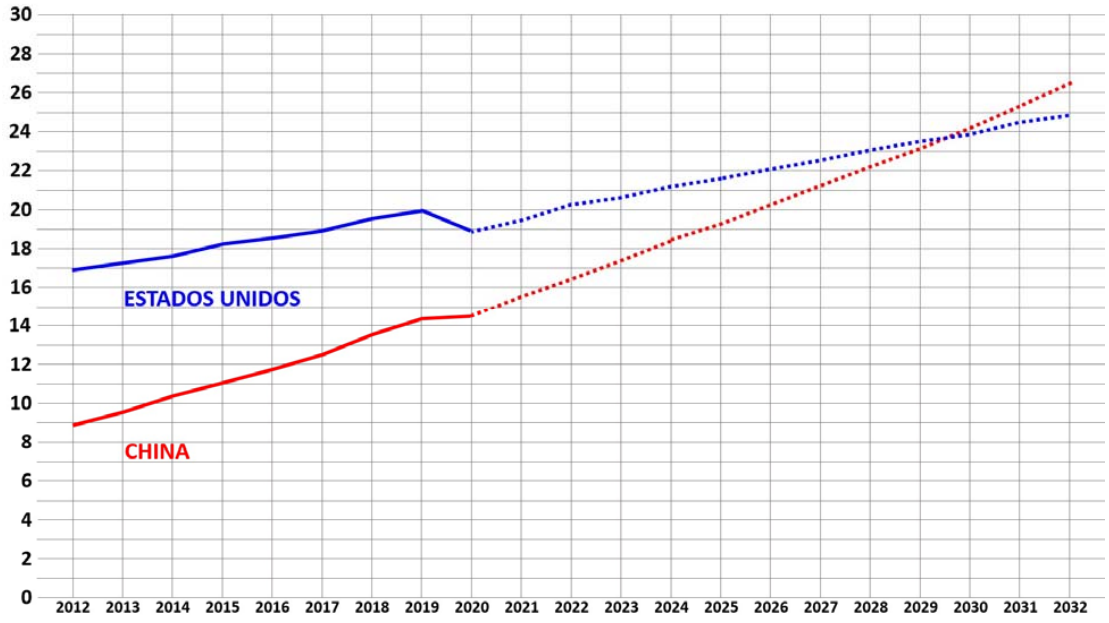


Figura 1. Proyección de la evolución del PIB real en billones de dólares. Fuente: elaboración propia con datos (7 de enero de 2021) del USDA Economic Research Service, International Macroeconomic Data Set. Disponible en: https://www.ers.usda.gov/data-products/international-macroeconomic-data-set.aspx

El futuro es siempre incierto, pero la hipótesis de que la economía china llegue a superar a la de EE. UU. gana fuerza porque le dobla con margen en ritmo de crecimiento, lo que en caso de sostenerse permitiría el *sorpasso* en solo una década (figura 1). Aunque hay voces autorizadas que ponen de relieve las vulnerabilidades que presenta la economía del gigante asiático[12], en las últimas décadas las previsiones que parecían más verosímiles han quedado siempre cortas en relación con los logros y las pretensiones de Pekín. Tanto en la crisis financiera de 2008 como en la de la COVID-19 la RPCh ha dado un salto para acercarse a su rival norteamericano. Se ha podido comprobar cómo la economía china no se acomoda a los esquemas y a la lógica que rigen la dinámica económica convencional. Con todo ello, también cabe considerar que efectivamente China esta vez se enfrente a serios obstáculos económicos, lo que en principio retrasaría más que detener su ascenso. La hipótesis de que esto ocurra en uno u otro plazo de

[12] Bello, W. (13 de febrero de 2020). China's Economy Is Powerful, But Deeply Vulnerable. *Foreign Policy In Focus*. Disponible en: https://fpif.org/chinas-economy-is-powerful-but-deeply-vulnerable. Citowiki, P. (14 de febrero de 2020). Domestic vulnerabilities lie behind China's aggressive expansion. *The Interpreter*. Disponible en: https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/domestic-vulnerabilities-lie-behind-china-s-aggressive-expansion

tiempo es además la más peligrosa, lo que refuerza su relevancia desde el punto de vista estratégico.

Según Rafael Doménech, el escenario más probable es que, «a pesar de la crisis demográfica china a lo largo del siglo XXI, en las próximas décadas su PIB superará al estadounidense entre un 50 % y un 75 %. Aunque en las últimas décadas EE. UU. ha mantenido su supremacía en la economía global, se ha producido una reducción de su ventaja relativa respecto a otras potencias en términos de capital humano, de inversión en actividades de I+D+i, o de automatización, robotización e inteligencia artificial, lo que ha reducido significativamente el crecimiento potencial de EE. UU. En el caso de China ocurre todo lo contrario, salvo que el proceso de convergencia se detenga abruptamente sin que esta sobrepase el 40 % de la renta per cápita de EE. UU.»[13].

Las tendencias apuntan pues a una verdadera revolución heraclitiana en la que en el plazo de un par de décadas: el gigante asiático se habrá convertido en el Estado más poderoso; el centro de gravedad del mundo se habrá desplazado de Occidente a Asia, dando lugar a una configuración completamente distinta del orden mundial, y la Cuarta Revolución Industrial habrá transformado por sí sola muchos aspectos de las relaciones de todo orden[14].

Mientras tanto, el orden internacional se irá configurando por Estados que siguen caminos divergentes. Esto no significa un futuro inevitable de enfrentamientos entre civilizaciones, pero sí significa que las instituciones mundiales tendrán que dar cabida a una gama mucho más amplia de opiniones y valores que en el pasado[15]. Martin Jacques considera que, no obstante, Occidente está ignorando gravemente el elemento civilizacional en la interpretación del mundo en transformación, como si este fuera un fenómeno del pasado sin relevancia en la actualidad[16].

[13] Doménech Villarino, R. (Septiembre de 2020). EE. UU. como potencia económica del siglo XXI. *Cuaderno de Estrategia 204 del IEEE. La dualidad económica Estados Unidos-China en el siglo XXI*. P. 195.
[14] Ver en Pardo De Santayana, J. La revolución de Heráclito, todo fluye y nada permanece en el orden global multipolar. *Documento de Análisis IEEE* 5/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA05_2020JOSPAR_multipolar.pdf
[15] Meade, W. R. (enero/febrero de 2020). The end of the Wilsonian Era. Why Liberal Internationalism Failed. *Foreign Affairs*.
[16] Jacques, M. Vídeo *Why the Debate about Civilizations matters and Why the West is Silent.* Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=HHhSvqwhYpg

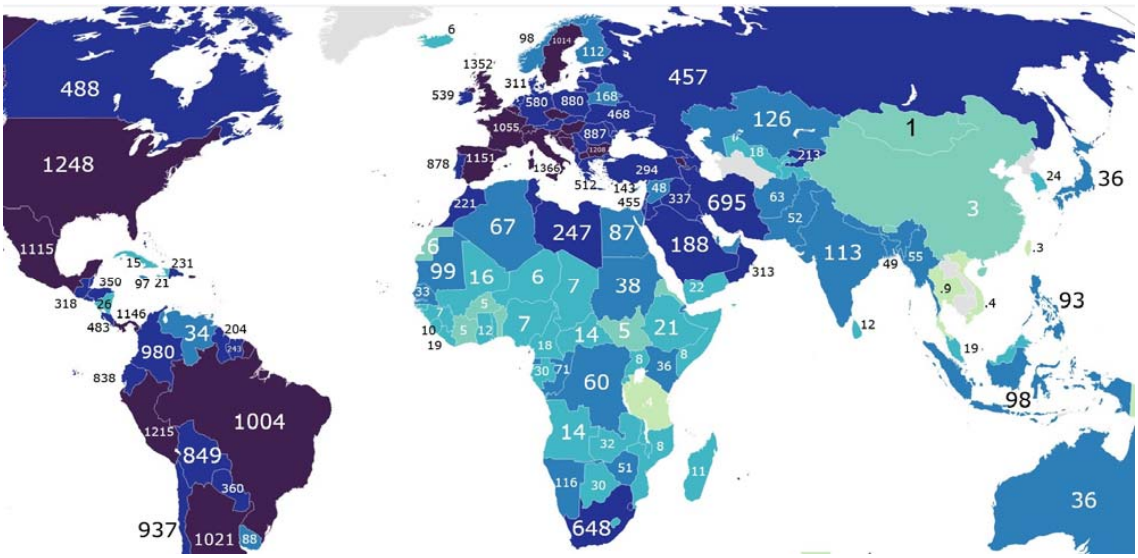


Figura 2. Mortandad a causa de la COVID-19 por cada millón de habitantes. Fuente: Johns Hopkins University (18/1/2021)

El PCCh, tras un primer grave traspié, utiliza ahora sus éxitos en la superación de la pandemia para reafirmar su propio modelo autoritario y poner de relieve las deficiencias y la decadencia de las potencias occidentales. Washington no solo no ha logrado liderar la respuesta mundial a la pandemia, como hizo con el ébola, sino que ha fracasado dentro de sus propias fronteras. Muchas naciones europeas están también entre los Estados que peor han gestionado la crisis, debilitando su prestigio y la confianza de los ciudadanos. Las naciones más avanzadas de Asia, incluida China, están teniendo índices de mortalidad treinta o cuarenta veces menores que las de Occidente (figura 2).

La pandemia de COVID-19 ha acelerado la atomización de la sociedad internacional, el debilitamiento de las instituciones internacionales y de la gobernanza internacional fundamentada en normas, así como el paso del multilateralismo a un unilateralismo competitivo.

Cuando tanto el cambio climático como la pandemia requerirían una colaboración estrecha, en 2020 el mundo se ha enfrentado a la mayor brecha de cooperación desde la Segunda Guerra Mundial, las relaciones ruso-occidentales se encuentran en el peor momento desde principios de la década de 1980, las chino-norteamericanas son también las peores desde finales de la década de 1960, las chino-indias han conocido la mayor violencia desde 1975, las relaciones transatlánticas conocen la mayor incertidumbre desde finales de la década de 1940, el multilateralismo ha sido atacado no solo por las

potencias emergentes, sino por el mismo EE. UU., y el sistema de control nuclear ruso-estadounidense prácticamente ha dejado de existir[17].

«La nueva administración se enfrenta a la prueba de política exterior más difícil que ha experimentado EE. UU. desde los primeros años de la Guerra Fría. Esta situación se deriva no solo de desafíos específicos, sino también de un creciente desequilibrio entre las cuatro variables clásicas de la gran estrategia: fines, modos, medios y el panorama de seguridad. La brecha entre las ambiciones de EE. UU. y la capacidad para cumplirlas generará riesgos estratégicos cada vez más inaceptables»[18].

La atención estratégica se dirige a Asia

Como afirma Parag Khanna, el futuro es de Asia[19]. El mapamundi ha girado 180 grados para situar la orilla occidental del océano Pacífico y no la vertical de Europa en su centro. Asia, con más de la mitad de la población mundial, es la región que más crece y durante esta década su economía llegará a superar a todas las demás juntas[20]. Como ya se expuso en el Panorama Estratégico 2020[21], después de cinco siglos de liderazgo y progresivo dominio occidental, el centro de gravedad del mundo se vuelve a situar en el continente asiático. Esto supone un cambio geopolítico de naturaleza revolucionaria porque el mundo que conocemos se ha modernizado y globalizado siguiendo patrones occidentales. En adelante, ya no será necesariamente así.

A finales del siglo XIX, una nación asiática, Japón, entró en el club de las naciones industriales más desarrolladas. En la Segunda Guerra Mundial EE. UU. la borró del mapa, pero pronto volvió a resurgir de la mano de Washington pues la amenaza de las potencias comunistas así lo exigía. De ese modo, entre los años 50 y 70 del siglo XX Japón protagonizó la primera ola de desarrollo económico asiático, superó a Alemania y se posicionó como la segunda economía del mundo. En los años 70 y 80, inspirados por

[17] Gould-Davies, N. Presentación del *Strategic Survey 2020*, 20 de noviembre de 2020.
[18] Winnefeld, J. A., Morell, M. J. y Allison, G. (28 de octubre de 2020). Why American Strategy Fails. Ending the Chronic Imbalance Between Ends and Means. *Foreign Affairs*. Volume 99, N.º 6.
[19] Khanna, P. (2019). *The Future is Asian: Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century.* Simon & Schuster.
[20] Lee, H. L. (Julio/agosto de 2020). The Endangered Asian Century. America, China, and the Perils of Confrontation. *Foreign Affairs*.
[21] Pardo de Santayana, J. (Marzo de 2020). Geopolítica de Asia, el nuevo centro de gravedad del mundo. *Panorama Estratégico 2020 IEEE*. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2020.pdf

el ejemplo de Japón, fue la hora de los *tigres asiáticos* (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur). En las dos últimas décadas del siglo pasado China dio el gran salto. Los países ya desarrollados en las dos olas anteriores lo facilitaron enormemente gracias a su enorme impulso inversor. Ahora, desde principios de este siglo, los Estados del sur y sudeste asiáticos, con sus 2.500 millones de habitantes —un tercio de los habitantes del planeta, la población más joven del continente y países con un crecimiento económico muy alto— están inmersos en la cuarta ola de desarrollo.

Las dos primeras olas tuvieron un impacto menor en la economía global porque la población de todas aquellas naciones juntas equivalía a dos tercios de la de EE. UU., sin embargo, la tercera —la de China, con más de un sexto de la población mundial— impulsó el crecimiento económico global y estrechó la interdependencia de un mundo globalizado.

La cuarta ola de desarrollo económico de Asia puede llegar a tener un impacto aun mayor que la anterior. El gran proyecto chino de la NRS está movilizando allí unos recursos de toda índole sin precedentes y tejiendo una red de conectividad extraordinariamente dinamizadora. Para la Cuarta Revolución Industrial, el subcontinente indio cuenta con la ventaja de la excelencia de su población en los ámbitos matemático e informático. Además, las naciones más avanzadas de Asia ya dominan muchos de sus vectores clave de la transformación tecnológica del mundo, ofreciendo a los países menos desarrollados del continente modelos de imitación y éxito, a modo de una gran ósmosis asiática que con la regionalización de la nueva globalización se ve aún más favorecida.

La combinación de este crecimiento económico, con la estabilidad geopolítica y el pragmatismo tecnocrático característico de los Gobiernos asiáticos ha dado lugar a una nueva ambición propiamente asiática en relación con el orden global. Por otra parte, sus mejores resultados en la lucha contra el coronavirus han contribuido a reforzar la confianza de las naciones asiáticas en sus propias referencias y ya no se conforman con ser buenas réplicas de las que fueron sus metrópolis coloniales ni con permanecer para siempre bajo la tutela de estas.

Tal como nos enseña la historia, el final de la era occidental impulsará inevitablemente también un cambio del *ethos* ideológico-normativo que lo inspira y articula.

El universalismo occidental tendrá que coexistir con otras cosmovisiones con una raíz civilizacional distinta. Además, «dado que el sistema internacional existente fue creado

por consenso de las potencias del Atlántico Norte y dado que el mundo ha cambiado sustancialmente desde el final de la Segunda Guerra Mundial y particularmente después del final de la Guerra Fría, el resto del mundo reclama ahora su participación en la configuración de las normas, regulaciones y estándares globales»[22].

No obstante, el papel de la potencia norteamericana seguirá siendo determinante en el continente asiático porque por algún tiempo seguirá siendo el Estado con la fuerza militar más potente desplegada en el espacio Indo-Pacífico y es esencial en el sistema de equilibrios regionales. Sin su presencia militar, Japón y Corea del Sur se verían obligados a contemplar el desarrollo del arma nuclear. A pesar de ello, la mayoría de los Estados asiáticos no quiere que EE. UU. le arrastre a su enfrentamiento con China. Lee Hsien Loong, primer ministro de Singapur, lo expresaba de la siguiente manera: «La problemática relación entre EE. UU. y China plantea profundas preguntas sobre el futuro de Asia y la forma del orden internacional emergente. Los países del sudeste asiático están especialmente preocupados, ya que viven en la intersección de los intereses de varias potencias importantes y deben evitar ser atrapados en el medio o forzados a tomar decisiones odiosas»[23].

De momento, la creación de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) en noviembre de 2020 —en el impás de la toma de posesión del nuevo presidente— representa una gran victoria para China y una señal clara de que las potencias regionales prefieren disociar las consideraciones estratégicas de las económicas. Quince países de Asia y Oceanía, entre ellos Japón, Corea del Sur y Australia —la India de momento no—, han acordado formar la mayor asociación comercial del mundo que excluye a la gran potencia norteamericana y abarcará 2100 millones de consumidores y el 30 % del PIB mundial.

El mundo visto desde China

El peso de la historia

En su famoso libro *Diplomacia* Kissinger ya contaba la importancia que el pasado tiene para los chinos y como este configura en gran medida su visión geopolítica[24]. Uno de los

[22] Decade Forecast: 2020-2030. *Stratfor*. Febrero de 2020. P. 10.
[23] Lee, H. L. Art. cit.
[24] Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. Simon & Schuster.

acontecimientos que más determina la actual visión china es la dolorosa experiencia de las guerras del Opio (1839-42 y 1856-60) y de los consiguientes cien años de humillación. China, el orgulloso *Reino del Centro*, pasó a la más recóndita y empobrecida periferia. La RPCh siempre ha mantenido el firme objetivo de dotarse de la capacidad para impedir que una o varias potencias extranjeras puedan volver a dictar su futuro. No obstante, para conseguirlo el gigante asiático necesitaba primero desarrollarse económicamente. La estrategia de los 24 caracteres de Deng Xiaoping[25] llevaba implícita la consigna de esperar a que las circunstancias lo permitieran para pasar a una más ambiciosa como la que conocemos en la actualidad, aunque probablemente Deng la habría desarrollado con más tacto y prudencia. En el seno del PCCh hay voces que cuestionan si China no ha mostrado sus intenciones demasiado pronto, lo que permite a EE. UU. orquestar una respuesta siendo todavía muy poderoso.

El proceso cíclico de prosperidad (unidad), decadencia y desgracia (división) que caracteriza a la milenaria historia china podría decirse es el ADN de su civilización. La frase inicial de la novela histórica del siglo XIV *Los tres reinos*, que todo chino conoce, lo expresa con gran fuerza: «Aquí comienza nuestra historia, el imperio dividido durante mucho tiempo debe unirse, unido durante mucho tiempo se divide; así ha sido siempre»[26].

Después de haber dejado atrás el siglo de humillaciones y haber necesitado un tiempo para desarrollar sus capacidades, la gran potencia asiática se ve a sí misma al inicio de un periodo de progreso, recuperando —en palabras de Xi Jinping— «el gran sueño chino».

Los periodos de unidad y progreso han venido tradicionalmente de la mano de las sucesivas dinastías que nacían de la lucha contra las fuerzas centrífugas e instauraban un periodo de paz y prosperidad. Hoy en día, el PCCh se interpreta a sí mismo como una reencarnación de las dinastías, cumpliendo la misma función histórica.

[25] La estrategia de los 24 caracteres: «Observa y analiza con calma, afianza nuestra posición, afronta los problemas con tranquilidad, oculta nuestras capacidades, espera el momento oportuno y mantén un perfil bajo y nunca busques el liderazgo», data de 1990 y fue el legado que Deng Xiaoping dejó a sus sucesores y que sirvió como base de la diplomacia china hasta la llegada de Xi Jinping.
[26] Leña Cañas, J. (embajador). (29 de octubre de 2020). Jiang Zemin y la emergencia de China como potencia económica. Conferencia pronunciada en INCIPE.

La ideología

Desde el XIX Congreso del PCCh, celebrado en octubre de 2017, la ideología marxista-leninista ha recuperado una preeminencia que no se recuerda desde la reforma de Deng Xiaoping en 1978. El pragmatismo de Deng pasó su primer examen con motivo de las revueltas de Tiananmén, en 1989, que obligaron al PCCh a tomar medidas defensivas, temeroso de un proceso de disolución del poder central como el que estaba viviendo la Unión Soviética. El partido acudió al nacionalismo —un concepto ajeno a la tradición china— como instrumento para aglutinar a la sociedad frente a la amenaza exterior y se revisó y reforzó el papel de la ideología.

Jaing Zemin tuvo la habilidad de promover la distensión con Occidente y devolver a China hacia la senda aperturista de enfoque pragmático, con el gran éxito de que China fuera admitida en 2001 en la Organización Mundial del Comercio. A partir del segundo mandato de Hu Jintao y, sobre todo, con el ascenso de Xi Jinping al poder en 2012, la ideología ha vuelto con fuerza y se han redoblado los esfuerzos para promover el estudio del marxismo en escuelas y universidades[27] en una fusión de nacionalismo e ideología.

En el nuevo contexto de rivalidad internacional, el PCCh teme que las ideas y los valores occidentales puedan socavar el sistema político de China y dar alas a los movimientos secesionistas de los territorios periféricos, particularmente el Tíbet y Sinkiang. El liderazgo chino es plenamente consciente del poder blando de los ideales democráticos, por lo que los valores occidentales fueron formulados como una de las amenazas no tradicionales contra la seguridad nacional junto con el terrorismo, el separatismo y la sedición. El enorme esfuerzo dedicado por la RPCh al desarrollo de tecnologías para el control de la población es una prueba irrefutable tanto de la prioridad que da a impedir la penetración en China del sistema de valores occidental, como de la amenaza que representa.

El nuevo diseño ideológico, que se podría designar como «confucianismo-leninismo»[28], combina viejas consignas comunistas con el pensamiento confuciano. Este último ofrece su concepción jerárquica de la sociedad, la docilidad del ciudadano con respecto al poder y la necesidad de una característica específicamente china que diferencie a la ideología

[27] Strategic Survey 2018: The Annual Assessment Of Geopolitics. *IISS*. 15 de noviembre de 2018. P. 75.
[28] Pardo de Santayana, J. Confucianismo-leninismo en China. *Documento de Análisis IEEE 01/2019*. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA01_2019PARDO-China.pdf

china de los valores occidentales. El leninismo refuerza la unidad del Partido y el control del PCCh sobre la sociedad sin necesidad de reinterpretaciones. Sin embargo, del marxismo —que sigue siendo un referente del partido por razones de legitimidad— la nueva ideología únicamente toma conceptos e interpretaciones parciales, muy alejados del sentido omnicomprensivo de la cosmovisión marxista.

El modelo económico de planificación centralizada y rechazo de la iniciativa y la propiedad privadas, ha sido desechado y sustituido por un socialismo *al estilo chino* basado en el libre mercado, pero con un poderoso control estatal que establece las prioridades y la asignación de recursos y se reserva la capacidad para limitar la libertad cuando razones de índole estratégica así lo aconsejan. La iniciativa y la propiedad privadas y los mecanismos de mercado son considerados esenciales para liberar las fuerzas productivas y dinamizar la economía.

Xi Jinping se ha convertido en el líder del partido que más cargos ostenta desde Mao Zedong. Además, en 2018 se eliminó la norma que limitaba a un máximo de diez años la permanencia en el cargo. Los tiempos de confrontación que se avecinan, requieren un liderazgo más fuerte y unitario. El pueblo lo visualiza como una mezcla del Gran Timonel y de antiguo emperador, como el elegido para la nueva era que pondrá fin a los siglos de decadencia de una China en que ya no se ve como una utopía el que pueda llegar a convertirse en la primera potencia mundial. Hay una frase que lo resume muy bien: «Mao hizo que China se levantara, Deng Xiaoping hizo ricos a los chinos y Xi les hará fuertes»[29].

La tradición estratégica

La civilización china es una de las más antiguas del mundo, un conjunto estructurado de principios, valores y creencias muy diferente y mucho más estricto que determina otra interpretación de la realidad. Sus referencias espirituales están basadas principalmente en el animismo y la influencia de los espíritus en su forma de vida[30]. A través de la experiencia histórica y de las enseñanzas de los grandes maestros, Confucio, Lao Tzu y

[29] Doñate, M. (23 de octubre de 2020). *¿Se cree China la reina de un nuevo tablero mundial?* Documento de Opinión del *IEEE* 131/2020. Pp. 4 y 5. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO131_2020MAVDON_geopoliticaChina.pdf
[30] Zurita Borbón, A. Características principales y peculiaridades de la economía china. *Cuaderno de Estrategia 204 del IEEE. La dualidad económica Estados Unidos-China en el siglo XXI*. P. 53.

Sun Zu, el Dragón Rojo ha desarrollado un modo particular de abordar las cuestiones estratégicas. Mientras que la tradición estratégica occidental se asimila bastante bien al ajedrez, donde se maniobra para abrir una brecha y alcanzar el corazón del contrario, en China se siente mayor preferencia por el juego del Go, que se originó allí hace más de 4.000 años, y que consiste en irse posicionando paso a paso en el tablero, buscando rodear al contrario, para terminar dominando el máximo de espacio[31].

La paciencia estratégica y la aversión a la acción directa —tan propia esta última de la tradición occidental— hacen que China articule su designio estratégico en el largo plazo y prefiera el enfoque económico al militar. China sigue concibiendo el mundo como un sistema de círculos concéntricos en que la naturaleza e intensidad de la relación con otras regiones del mundo depende de la cercanía de dicha región a su centro de poder. Los objetivos estratégicos se han de conseguir desde los anillos más cercanos hacia los más alejados sobre la base de la consolidación del espacio anterior y el principio de no abrir demasiados frentes a la vez[32].

En las relaciones con otras potencias se valora mucho el prestigio y la reputación, tanto propios como del socio o rival, siendo las formalidades que determinan el rango un tema fundamental[33]. En China se tiene una concepción jerárquica de las relaciones internacionales, con ella misma en la cúspide de la pirámide. En el tradicional sistema tributario chino, la ceremonia del *kowtow* o de postración ante el emperador tenía por objeto el reconocimiento formal de dicha jerarquía en la que China era la forma más avanzada de civilización humana y el emperador —hijo del cielo y máximo representante de la dinastía celestial— era reconocido como la máxima expresión de autoridad y dignidad en la tierra.

La RPCh cuenta con la ventaja de que el PCCh dispone de todos los recursos y capacidades de la sociedad para la ejecución de sus propósitos. La libertad individual puede ser sacrificada en cualquier momento y circunstancia para alcanzar los grandes objetivos de la nación china. De igual manera, China es una nación mucho más resiliente que las occidentales y asume con mucha menor resistencia los sacrificios que se le imponen, a lo que también contribuye su ferviente nacionalismo.

[31] Kissinger, H. (2011). *On China*. Penguin Press.
[32] Pardo de Santayana, J. (Marzo de 2020). Geopolítica de Asia, el nuevo centro de gravedad del mundo. *Panorama Estratégico 2020 IEEE*. P. 153.
[33] Pye, L. (Enero de 1982). *Chinese Commertial Negotiation Style*. Informe de la Rand Corporation.

Los retos geopolíticos

El liderazgo chino se ha marcado el año 2050 —coincidiendo con el centenario (2049) de la fundación de la RPCh— para alcanzar su objetivo de rejuvenecimiento nacional, que no es otra cosa que el enriquecimiento de la nación y la recuperación de la centralidad perdida. Para llegar a ser la primera potencia mundial, China, consciente de que todavía le separa bastante de las capacidades, tecnológicas y, sobre todo, militares que posee EE. UU., ha desarrollado una estrategia paso a paso con el énfasis puesto en el largo plazo y el liderazgo en innovación como la clave de bóveda. La espada de Damocles es el declinar demográfico y el consiguiente envejecimiento de la población. Esta alcanzará su máximo en 2028, no obstante, la población en edad laboral ya empezó a decrecer en 2014 y se reducirá en 100 millones entre 2015 y 2040[34]. Frente a ella, EE. UU., la nación desarrollada con unas perspectivas demográficas más equilibradas, podría reducir a finales de este siglo de un cuarto a un tercio la relación poblacional entre ambas potencias. No obstante, aunque China se convirtiera en la primera potencia económica del mundo, no parece probable que pudiera llegar a tener un papel hegemónico como el que ha disfrutado EE. UU.

A la RPCh no le interesa un orden mundial fracturado, una potencia comercial como ella necesita una economía global dinámica, y procurará abrirse camino con el mínimo de fricciones. En Pekín la guerra comercial fue una sorpresa desagradable. El PCCh asume que los días de crecimiento de dos dígitos impulsado por las exportaciones han llegado a su fin y se propone avanzar hacia una economía basada en la demanda interna. Xi Jinping dejó claro en su discurso de 2018 en Davos que China seguía comprometida con un sistema comercial globalizado. En 2019 las exportaciones todavía representaron el 18,4 % del PIB chino[35].

El designio geopolítico chino viene determinado por las barreras naturales que dificultan su comunicación con el exterior, al estar rodeada de desiertos, cordilleras, selvas montañosas y cadenas de islas que se interponen entre China y las principales rutas comerciales. Para superarlos ha diseñado la NRS, que le permite tanto el acceso a los recursos naturales que necesita como el encaminamiento de sus exportaciones. Al mismo tiempo, ha servido para dar salida al exceso de capacidad industrial y de liquidez

[34] Eberstadt, N. (Julio/agosto de 2019). With Great Demographics Comes Great Power. Why Population Will Drive Geopolitics. *Foreign Affairs*. P. 150.
[35] *Strategic Survey 2020*. IISS. Noviembre de 2020. P. 93.

financiera, y para reorientar su modelo productivo hacia la innovación y la alta tecnología. Gracias al tamaño de su economía, Pekín confía en crear, a través de las nuevas instituciones y de las redes de interconexión, una relación de interdependencia con los países participantes que conduzca a un nuevo modelo de integración regional y de gobernanza global[36].

Dos regiones alcanzan un especial valor estratégico al ser los grandes nódulos de distribución de la NRS (figura 3): el mar Meridional de China (1) y Asia Central (2). En esta última región especialmente inestable y de corrupción rampante, la asociación estratégica chino-rusa ha impedido que dicho espacio se convierta en motivo de fricción.

Sin embargo, para acceder a los océanos Pacífico e Índico el comercio chino tiene que encaminarse por el mar Meridional de China y atravesar los fácilmente bloqueables estrechos —particularmente el de Malaca (3)— que sirven de puertas de entrada. La RPCh está empeñada en empujar a la fuerza naval y aérea de EE. UU. lejos del Pacífico Occidental (mares Meridional y Oriental de China), mientras que el ejército de EE. UU. está decidido a quedarse. El gigante asiático ve el mar Meridional de China como los estrategas americanos vieron el Caribe en los siglos XIX y principios del XX: la principal extensión marítima de su masa terrestre continental, cuyo control le permite dirigir su flota naval hacia el Pacífico y el Índico[37]. Este complejo juego, que ha convertido el Sudeste Asiático en el principal teatro geoestratégico mundial, se ve condimentado con la delimitación de espacios marítimos para la explotación de los ricos recursos naturales que la región atesora. Según Josep Piqué, la geopolítica china se puede entender también como la versión china de la doctrina Monroe[38]. El caso de Taiwán tiene un doble significado geopolítico y de identidad nacional. Dicha isla domina los accesos entre los mares Meridional y Oriental de China y entre estos y el Pacífico (4). Su reunificación con China —objetivo irrenunciable del PCCh, solo sujeto a concesiones en el tiempo— es el último capítulo que cerraría las afrentas extranjeras del siglo de las humillaciones.

[36] Delage, F. (Septiembre de 2019). *China, Eurasia y el Indo-Pacífico. Claves geoestratégicas. Ascenso del nuevo espacio Indo- Pacífico*. Fundación Seminario de Investigación para la Paz. P. 29.
[37] Kaplan, R. (Septiembre de 2019). New Cold War Has Begun. *Foreign Policy.* 7 de enero de 2019.
[38] Piqué, J. Conferencia: Interpretar China a la luz de su historia. *INCIPE*. 15 de diciembre de 2020.

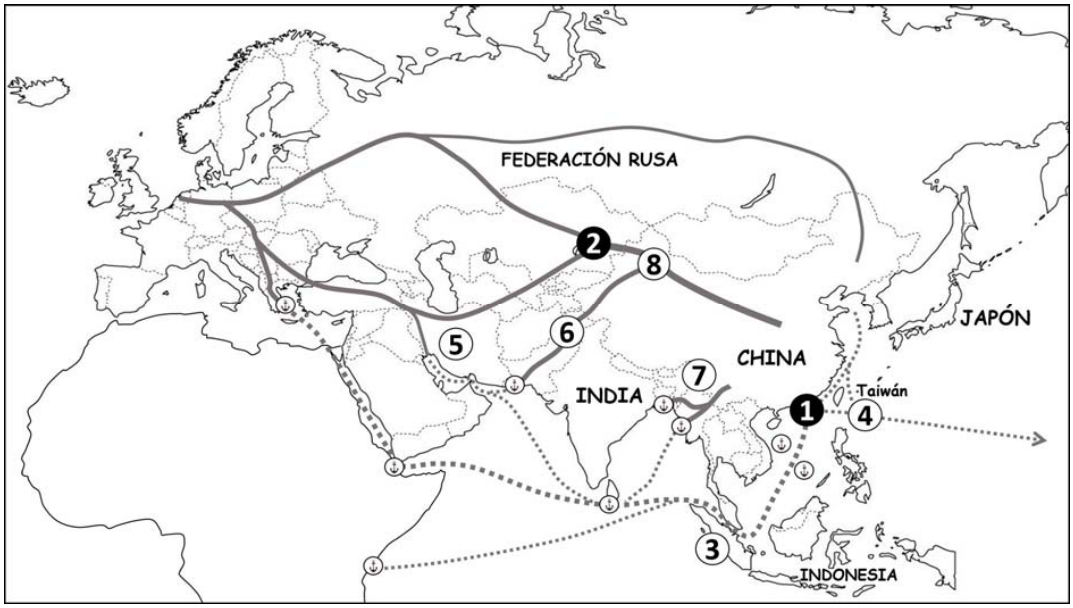


Figura 3. Geopolítica china de la Nueva Ruta de la Seda. Fuente: elaboración propia

Las ambiciones chinas chocan además con las de los otros Estados que allí se avecinan. A pesar del deterioro del entorno de seguridad regional, la mayoría de los Gobiernos del Sudeste Asiático siguen centrándose principalmente en la gestión de los asuntos internos y procuran zafarse de las disputas de los gigantes. Indonesia con su crecimiento económico y demográfico y la posesión de buena parte de los estrechos es el gran objeto de deseo geopolítico de la región. El Gobierno del presidente Widodo —más conocido como Jokowi— da prioridad a las consideraciones económicas, especialmente la importancia de la inversión china en un programa nacional de infraestructura[39], lo que de momento favorece las pretensiones de Pekín.

La RPCh no ha desaprovechado el año de la pandemia para afirmar su primacía estratégica en los mares contiguos. Hundió un barco pesquero vietnamita, hizo incursiones en las zonas económicas exclusivas de Indonesia y Malasia y hostigó a Japón en las aguas territoriales de las islas Senkaku/Diaoyu (administrado por Tokio, pero reclamado por Pekín). También intensificó sus intentos de intimidar a Taiwán, cuyo presidente, Tsai Ing-wen, si bien no ha llegado a favorecer la independencia *de iure*, afirma firmemente la condición cuasi nacional de la isla con el apoyo del presidente de EE. UU. que, en marzo de 2020, promulgó la Ley de Iniciativa de Protección y Mejora

[39] *Strategic Survey 2020*. IISS. Noviembre de 2020. P. 123.

Internacional de los Aliados de Taiwán. En numerosas ocasiones aviones de combate chinos volaron cerca o dentro de la Zona de Identificación de la Defensa Aérea de Taiwán[40].

Irán, país rico en recursos naturales y donde convergen los ramales terrestre y marítimo de la NRS (5), es un actor muy importante del entramado chino. Progresivamente Pekín irá incomodando a Washington al respaldar a un actor con el que EE. UU. mantiene una difícil relación.

Dos ramales de la NRS, por Pakistán (6) y Birmania (7), que conectan el interior de China con el Índico, así como los puertos que el gigante asiático está construyendo en dicho océano, proyectan la sombra de China hacia el sur, incomodando seriamente a la India, que se ve rodeada por una presencia cada vez mayor de su poderoso vecino del norte. Esto ha acercado a Nueva Delhi y Washington en la dimensión estratégica, aunque en la económica siga manteniendo de momento un estrecho vínculo con Pekín.

Los Estados insulares del Pacífico están ganando relevancia en la geopolítica de Pekín, que está estrechando las relaciones diplomáticas, comerciales, pesqueras y de ayuda al desarrollo con la región. Esto preocupa en EE. UU. y Australia por si la RPCh terminara estableciendo allí una base militar[41].

China es refractaria a toda injerencia en sus asuntos internos, particularmente las políticas de DD. HH. consideradas una amenaza para la integridad territorial y la estabilidad y legitimidad del sistema de poder establecido. Tres territorios, el Tíbet, Sinkiang y Hong Kong, preocupan a la comunidad internacional por la creciente represión contra la población que se ejerce en ellos y la implantación en los dos primeros de ciudadanos de etnia han que tiene por objetivo modificar los equilibrios étnicos y debilitar con ello la fuerza del secesionismo regional. El Tíbet y Sinkiang tienen un gran valor geopolítico para Pekín por razones tanto de recursos naturales como de profundidad estratégica. El agua del Tíbet es además un bien, amenazado por el cambio climático, esencial tanto para China como para los países por los que discurren los grandes ríos que encuentran allí sus fuentes. Sinkiang, donde en los últimos años la represión contra la población uigur se ha disparado, recluyendo en campos de trabajo a cerca de un millón de personas de dicha etnia, ha adquirido un valor geopolítico suplementario al atravesar

[40] Ibídem, p. 118.
[41] Ibídem, pp. 172 y 173.

dicho territorio el principal ramal terrestre de la NRS (8). En 2020 EE. UU. aprobó el Acta de Política de DD. HH. de los uigures e impuso sanciones a personas y entidades que consideraba habían violado los DD. HH. de aquellos.

China ha intensificado sus esfuerzos para afirmar el dominio sobre Hong Kong, donde desde junio de 2019 se han producido protestas a gran escala contra el endurecimiento del control político y jurisdiccional de Pekín. Ese año, EE. UU. aprobó la Ley de DD. HH. y Democracia de Hong Kong, que requiere que el Gobierno estadounidense certifique anualmente que dicho territorio conserva un alto grado de autonomía y en junio de 2020 Trump anunció que cesaría las exportaciones de defensa a Hong Kong, restringiría las transferencias de tecnologías de doble uso sensibles, como lo hace con China, e impondría restricciones de visado para funcionarios del PCCh.

En contradicción con el principio de «un solo país, dos sistemas», ese mismo mes, el Comité Permanente del Congreso Popular Nacional de China promulgó una ley de seguridad nacional para Hong Kong que pretende prevenir la interferencia extranjera, criminaliza los actos que amenazan la seguridad nacional, como la subversión y la secesión, y permite a organizaciones de seguridad chinas establecerse en Hong Kong. El PCCh mide mucho sus pasos en dicho territorio por la repercusión que estos puedan tener de cara a la resolución del asunto taiwanés.

Los aliados de EE. UU.: Japón, Corea del Sur y Australia

La disputa por los mares de China y el Sudeste Asiático afecta también a Japón, Corea del Sur, Australia y, de manera creciente, a la India. Nueva Delhi y Washington han firmado acuerdos de colaboración militar, que se unen a los ya existentes entre India y Japón, con maniobras militares conjuntas en el Índico. La iniciativa japonesa de *Free and Open Indo-Pacific* (FOIP) pretende articular una respuesta coordinada entre dichas potencias con una puesta en común de los valores compartidos entre ellas: promoción del Estado de derecho, la libertad de navegación y el libre comercio. La RPCh lo ve, no sin razón, como un claro intento de crear un *cordón sanitario* que facilite la contención de su expansionismo en toda la región[42].

[42] Piqué, J. (19 de noviembre). El Atlántico cede el paso al Indo-Pacífico. *Política Exterior.* Disponible en: https://www.politicaexterior.com/el-atlantico-cede-el-paso-al-indo-pacifico

En 2020, Australia y Japón han continuado desarrollando políticas regionales dirigidas a oponerse a las presiones chinas. En septiembre de 2019, por primera vez el *Libro Blanco de Defensa* de Tokio identificó a China y no a Corea del Norte como la amenaza militar más grave para Japón, argumentando que la infraestructura construida a través de la NRS china podría ser utilizada para promover las actividades de las Fuerzas Armadas chinas en los océanos Índico y Pacífico. La *Estrategia de Defensa de Australia de 2020* afirma que su entorno estratégico se ha deteriorado más rápidamente de lo previsto y establece planes para modificar la postura de defensa nacional en favor del desarrollo de una disuasión militar más poderosa y autosuficiente[43].

Corea del Sur, el otro gran aliado de EE. UU. en la región, siguió centrándose en el desafío inmediato de Corea del Norte, que en mayo de 2019 reanudó las pruebas de misiles balísticos después de una pausa de casi dieciocho meses y ha continuado su desarrollo del arma nuclear. La diplomacia del diálogo intercoreano colapsó definitivamente después de que en junio de 2020 Pionyang demoliera con explosivos la oficina de enlace intercoreana en Kaesong, en su lado de la frontera.

En un momento en que se necesita una estrecha coordinación con respecto a Corea del Norte de políticas entre Seúl y Tokio, sus relaciones siguen heladas a pesar de los esfuerzos norteamericanos y las conversaciones coreano-niponas mantenidas en febrero de 2020[44].

En septiembre de 2020, el forzado final —por razones de salud— del mandato de Shinzo Abe después de veinte años como primer ministro y su sustitución por Yoshihide Suga, aunque representa continuidad, introduce un elemento de incertidumbre en un momento clave para la definición de la nueva política exterior norteamericana para Asia.

[43] *Strategic Survey 2020*. IISS. Noviembre de 2020. Pp. 121.
[44] Ibídem, pp. 122-123.

India, la potencia emergente

A la India le ha llegado su hora, es la tercera economía del mundo por PIB PPA y al final de esta década se convertirá en la nación más poblada del mundo. Desde la llegada del primer ministro Narendra Modi al poder en 2014, Nueva Delhi ha ganado en ambición geopolítica, ha modificado su tradicional posición de no alineamiento y aspira a ser reconocida como una potencia global.

Tras su reelección en 2019, Modi ha dado un giro nacionalista-hindú a su acción política que ha generado tensiones internas e internacionales. En agosto de 2019 el Gobierno de la India anunció la controvertida decisión de poner fin al estatuto constitucional de la provincia india de Jammu y Cachemira, que había estado en vigor durante casi setenta años. Además de las revueltas internas, esto produjo serias diferencias con Pakistán.

En otra decisión polémica, en diciembre de 2019, la India aprobó la Ley de Ciudadanía, que enmendó la de 1955 para acelerar la concesión de la ciudadanía a las minorías religiosas procedentes del Afganistán, Bangladés y Pakistán que habían entrado en la India antes de 2015. Esta suscitó fuertes críticas porque la religión nunca había sido utilizada en la legislación india como criterio de ciudadanía y porque, como sus disposiciones no se extendían a los musulmanes, suponía una grave discriminación hacia ellos[45].

Aunque Modi y el presidente chino Xi celebraron su segunda cumbre informal en Chennai (India), en octubre de 2019, las tensiones estallaron en mayo y junio de 2020 a lo largo de la línea de control en el territorio de Aksai Chin que China domina y la India reclama como parte de la provincia de Ladakh. El 15 de junio un violento enfrentamiento en el valle de Galwan provocó la muerte de veinte soldados indios y un número desconocido de chinos, el primer incidente militar con bajas en 45 años.

El enfrentamiento fronterizo, aunque tuvo como desencadenante la construcción por parte de la India de una carretera que facilita el traslado de tropas a la zona en disputa, responde al reajuste de las relaciones de poder donde la India ya no quiere seguir jugando el papel de hermano menor y China desea que se sepa que está dispuesta a establecer las reglas y que le desagrada el acercamiento entre Nueva Delhi y Washington.

[45] *Strategic Survey 2020*. IISS. Noviembre de 2020. Pp. 126-128.

Las tensiones chino-indias, el recurrente conflicto de Cachemira, la estrecha alianza chino-pakistaní, la agresiva actitud convencional de la India y Pakistán tras el incidente de Pulwama (febrero de 2019) y la naturaleza asimétrica de sus doctrinas nucleares dibujan un panorama cargado de riesgos al alza[46].

EE. UU. defiende su hegemonía

Desde el periodo de entreguerras, EE. UU. ostenta la primacía del poder mundial. En Washington se ve con preocupación cómo China se abre paso con el potencial de desplazar a la gran potencia norteamericana de su posición de privilegio. El miedo y la inseguridad que esto inspira, según el símil de la trampa de Tucídides que Graham Allison ha popularizado[47], hace que la tensión entre la potencia emergente y la establecida crezca y el peligro de un choque serio no sea desdeñable. Washington cuenta todavía con ventaja. Expertos norteamericanos consideran que en un enfrentamiento militar EE. UU. tendría ahora un 80 % de probabilidades de prevalecer, pero en una década esta ventaja podría reducirse a cerca de un 50 %[48]. La presión del tiempo está generando un cierto estado de ansiedad y alarma.

Autores como Christopher Layne y Margaret MacMillan alertan en *Foreign Affairs* del peligroso paralelismo que existe entre nuestro tiempo y la crisis de entreguerras donde se combinaron la creciente rivalidad entre potencias (entonces los imperios británico y alemán) y la Gran Depresión que terminó desencadenando la Segunda Guerra Mundial. En la actualidad, EE. UU. y China están en un curso de colisión alimentado por la dinámica de una transición de poder y su competición por el estatus y el prestigio y, sin un cambio de dirección, la guerra entre ellos en las próximas décadas no solo es posible, sino probable[49].

Desde 2017, la política de Washington hacia la RPCh se ha alejado claramente del multilateralismo paciente y la integración hacia el unilateralismo impaciente y el

[46] Rafi, H. A. (16 de julio de 2020). The Geopolitics of the China-India Conflict. *ISPI*.
[47] Allison, G. (2018). *Destined for War: can America and China escape Thucydides's Trap?* Boston, Mariner Books. New York.
[48] Vídeo *China's Rising Assertiveness*. CSIS. Noviembre de 2020. https://www.csis.org.
[49] Layne, C. (Noviembre/diciembre). The Return of Great Power War. *Foreign Affairs*. Macmillan, M. (September/octubre). Heeding the Right Warnings From History. *Foreign Affairs.*

desacoplamiento[50]. El presidente Trump apostó por la confrontación comercial, utilizando un estilo ofensivo para la mentalidad china que dio argumentos al nacionalismo chino y su manido siglo de las humillaciones. De momento, la intensa rivalidad ha desembocado en lo que se ha dado en denominar el capitalismo estratégico y el intento de reducir la profunda interdependencia que la globalización ha favorecido, buscando un desacoplamiento de las cadenas de valor tanto desde el punto de vista económico como tecnológico. La pandemia ha contribuido a poner aún más de relieve las vulnerabilidades de una excesiva interdependencia.

La división filosófico-ideológica entre los sistemas estadounidense y chino se está volviendo tan grande como la brecha entre la democracia estadounidense y el comunismo soviético, algo que además la tecnología tiende a acentuar porque ambos países habitan el mismo ecosistema digital y el PCCh sabe cuán estrechamente su estrategia está en sintonía con los sentimientos de las masas chinas. Esta potencial nueva guerra fría es más susceptible que la anterior a pasiones irracionales alimentadas por perturbaciones económicas. La fusión de tensiones militares, comerciales, económicas e ideológicas, combinadas con la desestabilización provocada por la era digital —con el colapso de la distancia física— ha creado un círculo vicioso en las relaciones chino-norteamericanas[51].

El cambio de presidencia en los EE. UU. supone primero un *impás* y a continuación una oportunidad para revisar el gran designio estratégico. No obstante, la larvada guerra económico-tecnológica en curso condiciona el enfoque que Biden quiera dar a las relaciones con Pekín. La decisión de fondo es escoger entre una estrategia que se oponga a la trasformación del orden internacional, especialmente el ascenso de China, o una cuyo objetivo sea posicionarse lo mejor posible frente a una mutación global inevitable.

Guerra económica

Durante demasiado tiempo EE. UU. y sus aliados habían focalizado su estrategia de seguridad en combatir el terrorismo yihadista, lo que distrajo su atención de lo que estaba

[50] Kennedy, S. (19 de enero de 2021). A Complex Inheritance: Transitioning to a New Approach on China. *CSIS Commentary*. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/complex-inheritance-transitioning-new-approach-china
[51] Kaplan, R. (7 de enero de 2019). A New Cold War Has Begun. *Foreign Policy*.

pasando en el continente asiático. En 2011 el presidente Obama reaccionó con el giro a Asia, cuyo objetivo no disimulado era la contención de China. La Asociación Transpacífica (TPP por sus siglas en inglés) era el componente económico central. Esta creó la mayor zona de libre comercio en la que EE. UU. participaba, representando el 40 % de todo su comercio de mercancías con potencial de expansión a otras economías regionales y reforzando la presencia estadounidense en la región. Sin él, los actores regionales habrían visto el giro con escepticismo, al tratarse de un esfuerzo principalmente militar[52].

Al mismo tiempo, ya se estaba produciendo un cierto desacoplamiento económico entre Pekín y Washington, ya que el aumento de los costes y un entorno más restrictivo llevaron a las empresas extranjeras —incluidas las principales empresas de tecnología de EE. UU., como Apple, Dell y Hewlett-Packard— a reubicar algunas manufacturas basadas en China a emplazamientos más baratos[53].

En la campaña electoral de 2016, Donald Trump situó tanto al TPP como a Pekín en su punto de mira. Al ganar las elecciones solo tardó tres días en rechazar el TPP, que fue sustituido por un enfoque bilateralista que incomodó a muchos de sus aliados tradicionales en la región. Su Administración dio un giro de timón en las relaciones económicas internacionales, abandonando el modelo económico neoliberal y substituyéndolo por un modelo económico neonacionalista de «comercio justo *versus* comercio libre»[54]. Trump se inspiró en la idea de que el modelo de libre comercio favorecía a China, su rival sistémico, que este había desplazado el empleo a otros lugares del mundo y que muchas naciones abusaban de él acumulando grandes superávits comerciales en relación con EE. UU.

En diciembre de 2017, la Estrategia Nacional de Seguridad de los EE. UU. declaró la rivalidad entre las grandes potencias como su principal preocupación estratégica, señalando a China y a Rusia como poderes revisionistas que quieren configurar un mundo antitético a los valores e intereses de los EE. UU.[55]. Además del uso de medidas económicas como instrumento de presión geopolítica, en Washington se reprochaba a

[52] Miller, S. y Goodman, M. P. (enero de 2015). «Pivot 2.0» How the Administration and Congress Can Work Together to Sustain American Engagement in Asia to 2016. *CSIS*. Disponible en: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/141223_Green_Pivot_Web.pdf
[53] *Strategic Survey 2020*. IISS. Noviembre de 2020. P. 98.
[54] Zurita Borbón, A.. *Op. cit.*, p. 48.
[55] *National Security Strategy of the United States of America*. Diciembre de 2017.

Pekín los subsidios y el apoyo estatal al programa *Made in China 2025,* las trabas a las inversiones norteamericanas, la apropiación indebida de propiedad intelectual y la exigencia de transferencia de tecnología para entrar en el mercado chino.

En marzo de 2018 el presidente inició una ofensiva comercial contra China. Inicialmente impuso aranceles al acero (25 %) y al aluminio (10 %), a continuación, añadió gravámenes por valor de 50.000 millones de dólares anuales a China, que incrementó posteriormente con 200.000 millones más. En enero de 2019, la tensión subió a un nivel superior a causa de la detención de Meng Wanzhou, máxima responsable de Huawei en EE. UU. e hija del fundador de la empresa, la cual tenía lista la tecnología 5G, muy por delante de otras tecnológicas europeas o americanas. Pekín reaccionó con medidas contra la importación de productos americanos, tomando además el control de algunas empresas en suelo chino. No obstante, terminó haciendo importantes concesiones, lo que permitió que ambos países acordaran la firma de un acuerdo comercial cuya primera fase tomó cuerpo el 13 de diciembre de 2019[56].

China se comprometió a comprar 200.000 millones de dólares adicionales de productos agrícolas, energía, bienes acabados y servicios estadounidenses durante el periodo 2020-21 y aceptó aplicar protecciones reforzadas para los protocolos de internet estadounidenses y abrir su sector financiero a las empresas de EE. UU. Los aranceles ya impuestos a las importaciones chinas seguían en vigor a la espera de que se cumplieran los términos del acuerdo. No obstante, la inversión china en EE. UU. cayó a casi cero en 2019-20, mientras que las empresas chinas que cotizan allí comenzaron a trasladarse a Hong Kong para evitar tener que someterse a las normas norteamericanas[57].

La pandemia de la COVID-19 interrumpió el proceso de negociaciones, introdujo interrogantes sobre su futuro y produjo un profundo bache en la economía mundial, afectando mucho más a la de EE. UU. que a la de la RPCh y acortando los plazos para que la economía china pueda adelantar a la norteamericana. Ahora, el mundo está a la espera de ver como reconduce el nuevo inquilino de la Casa Blanca las líneas maestras de sus relaciones económicas internacionales.

[56] Olier Arenas, E. *Op. cit.*, p. 31.
[57] *Strategic Survey 2020*. IISS. Noviembre de 2020. Pp. 92 y 98.

Guerra tecnológica

No obstante, la preferencia del enfoque económico por parte de Trump, progresivamente la lucha por la supremacía mundial se ha centrado en la innovación tecnológica, donde reside el último resorte del poder. El prolongado liderazgo estadounidense en el sector tecnológico, que constituía la última garantía de su hegemonía global, está decayendo rápidamente como consecuencia de la innovación y la capacidad de China para penetrar con efectividad en otros mercados. La batalla se está librando por el dominio en el desarrollo, la producción y el acceso a las tecnologías emergentes clave: los semiconductores, la inteligencia artificial y los sistemas de comunicaciones móviles 5G. Las grandes potencias, en estrecha interacción con los sectores privados, se disputan el control del mercado mundial, de las cadenas de suministros y de la oferta de servicios a los ciudadanos, protegiendo sus intereses nacionales. Está en juego la capacidad para reducir la dependencia tecnológica y asegurar la provisión de componentes, productos, sistemas y servicios avanzados que permitan mantener la competitividad y asegurar un grado suficiente de soberanía tecnológica que incremente la resiliencia. Un objetivo estratégico primordial es evitar dependencias unilaterales en tecnologías clasificadas como críticas por su relevancia desde determinadas perspectivas socioeconómicas y de seguridad[58].

EE. UU. intenta mantener su posición de liderazgo en las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) mediante el control de la industria de microchips y semiconductores. No obstante, su política de sanciones conlleva riesgos. China posee un mercado interior de mil millones de usuarios de internet y podrá crear con el tiempo sus propios productos. La tecnología china resulta atractiva para los países en desarrollo, que aprecian tanto su bajo coste como sus marcadas cualidades de vigilancia. Si EE. UU. queda excluido del mercado interior chino, las empresas estadounidenses saldrán perdiendo. China ralentizará su progreso, pero EE. UU. reducirá su dominio sobre las TIC y gran parte del mundo se convertirá en el campo de batalla de un *gran juego digital* para el que Pekín está mejor posicionado gracias a su Ruta de la Seda Digital[59].

[58] León, G. y Da Ponte, A. (Noviembre de 2020). *Desafíos para la Unión Europea en las redes de innovación y producción de comunicaciones móviles, semiconductores e inteligencia artificial*. Documento de investigación 8/2020 IEEE. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2020/DIEEEINV08_2020GONLEO_desafiosUE.pdf

[59] *Strategic Survey 2020*. IISS. Noviembre de 2020.

Las implicaciones de los avances tecnológicos chinos sobre la seguridad y privacidad de los datos preocupan en EE. UU., país que ha hecho grandes esfuerzos para impedir el acceso chino a sus tecnologías y para persuadir a otros Estados —especialmente europeos— que la adopción de tecnología china podría poner en peligro su relación con Washington.

Toda consideración estratégica depende de que se crea o no que China pueda llegar a superar a la gran potencia norteamericana en la carrera por la supremacía económico-tecnológica. Una línea de acción exitosa dirigida a contener el ascenso de China llevaría a una relación tensa, pero Washington podría conservar la iniciativa. En caso de fracaso —un desenlace altamente probable— la revancha de Pekín podría ser desgarradora y todas las partes saldrían perdiendo. Una gran ventaja de la RPCh es que, al desplazarse el centro de gravedad del mundo hacia Asia, le bastaría con imponerse en la región Indo-Pacífico para alcanzar *de facto* la primacía global.

Necesidad de redefinir una estrategia frente a China

El mandato de Trump ha tensado las relaciones tanto internas como internacionales de la gran nación norteamericana. Los incidentes de naturaleza racista, la desproporcionada y violenta reacción, la política seguida en respuesta a la pandemia, el acalorado proceso electoral y el estrambote final del asalto al Capitolio han contribuido a fracturar aún más a la sociedad estadounidense. Como indica Pedro Rodríguez en un capítulo posterior, el país ha quedado en un estado de descrédito y aturdimiento. No va a ser fácil recuperar la confianza y toda estrategia exterior de calado requiere una sólida base interna. La edad del presidente Biden no juega a su favor. Tampoco favorecen a EE. UU. los bandazos de su democracia, que contrastan con la continuidad y estrategia a largo plazo del régimen autoritario chino.

Podemos suponer que dado el vínculo que le une a Obama, de quien fue vicepresidente, la visión internacional del nuevo presidente será en parte continuista de la de aquel, pero antes de poder diseñar una política exterior coherente e integrar en ella una estrategia frente a China como su vector principal necesitará un tiempo, un cierto *impás*, para recomponer cuestiones esenciales, fundamentalmente internas. Según Richard Haas, al ocupar el despacho oval, Joe Biden se ha encontrado con un plantel desalentador de temas por abordar. El número de desafíos nacionales e internacionales es

aparentemente ilimitado en un mundo que necesita urgentemente ser reparado. Esto consumirá de seis a nueve meses de la política exterior de su Administración, y solo después llegará la oportunidad y, en algunas áreas, la necesidad, de construir. Además de una China asertiva, el panorama global presenta a una Federación Rusa dispuesta a utilizar la fuerza y sus capacidades cibernéticas para promover sus objetivos, una Corea del Norte con crecientes capacidades nucleares y balísticas, un Irán decidido a desarrollar una estrategia imperial en un turbulento Oriente Medio, un cambio climático en ascenso y Gobiernos débiles e ineficientes en la mayor parte del mundo en desarrollo. A ello hay que sumar el debilitamiento de las alianzas y la retirada de muchos acuerdos e instituciones por parte de Trump[60].

Aunque hay un gran consenso que afirma que en los asuntos de fondo no se pueden esperar demasiados cambios en relación con las grandes líneas de política exterior de su antecesor, Biden tiene experiencia y gusto por los asuntos internacionales y utilizará su talante conciliador para recomponer las relaciones trasatlánticas y mejorar el tono general de las relaciones de Washington con sus socios y rivales. En el inspirador discurso de su toma de posesión, el nuevo inquilino de la Casa Blanca expresó su deseo de recuperar el liderazgo internacional «con el poder del ejemplo y no con el ejemplo del poder».

Probablemente, haya una moderada recuperación del multilateralismo y un especial énfasis en reforzar las relaciones económicas con el máximo de Estados asiáticos para equilibrar el peso económico de Pekín en la región. A pesar de que hay margen de maniobra para buscar mayor reciprocidad económica entre China y EE. UU, la firma del RCEP ha sido un importante obstáculo para la política económica que este quiera promover en la región de Asia-Pacífico. En el Sudeste Asiático y el mar Meridional de China intentará contener las ambiciones chinas con una actitud firme y determinada. El asunto de Taiwán puede ser orillado con tacto, China no tiene prisa al respecto. Más difícil va a ser abordar los temas de DD. HH., donde Pekín es intransigente.

Un asunto delicado serán las sanciones y tarifas arancelarias en vigor aplicadas a los países rivales que Biden no podrá ni querrá suprimir de un plumazo. Sin embargo, en su entorno cercano encontrará economistas y empresarios opuestos a los aranceles

[60] Haass, R. (Noviembre/diciembre de 2020). Repairing the World. The Imperative—and Limits—of a Post-Trump Foreign Policy. *Foreign Affairs*.

comerciales y que ven graves riesgos tanto en el uso del sistema financiero como una herramienta para contener a China como en un excesivo desacoplamiento económico.

Sin duda, la Casa Blanca redoblará el esfuerzo para que EE. UU. mantenga la primacía sobre China en las tecnologías claves del futuro, desde la inteligencia artificial hasta la computación cuántica, con ayudas masivas de inversiones en ciencia básica. Desde Silicon Valley habrá presiones para que el Gobierno sea más selectivo al declarar ciertos productos de alta tecnología y cadenas de suministro como amenazas para la seguridad nacional que deben ser vetados a China[61]. Washington intentará también alinear al máximo de sus aliados en la batalla tecnológica por imponer sus patrones tecnológicos frente a los de China, pero encontrará mucha resistencia por parte de estos y la ventaja que da a China la red de tentáculos de la NRS y su proximidad geográfica y estrechos lazos económicos con los países asiáticos.

George Friedman pronostica que, a favor de la lógica económica, EE. UU. va a trasferir muchas actividades económicas de China a la India, para reducir su interdependencia con China, reforzar a un rival importante de aquella y anclar aún más a la India en el diálogo de seguridad cuadrilateral con Japón, Australia y EE. UU.[62].

El equipo cercano al presidente Biden quiere que la rivalidad entre las superpotencias se vuelva a la vez más ordenada, menos abiertamente ideológica y más desafiante hacia China, haciendo esto compatible con abordar juntos los grandes retos globales como el cambio climático o el orden nuclear. Los demócratas entrantes quieren ver a un EE. UU. más hábil e inteligente que elija los enfrentamientos con China con más cuidado y luego se prepare bien para ganarlos[63]. Dicho planteamiento no es fácil de ejecutar porque la estrategia es dialéctica y debe incorporar también las reacciones del rival. Existe el peligro de que la relación derive hacia un modelo de guerra fría 2.0 que promueva la creación de un gran bloque de las democracias que se oponga al frente de las potencias autoritarias, que parece ser la opción preferida por el *establishment* de Washington.

Graham Allison rechaza la idea y defiende que, para evitar que la trampa de Tucídides se consume, el nuevo enfoque estratégico de Washington debería ser suficientemente

[61] Rennie, D. (16 de noviembre de 2020). The World in 2021. Joe Biden's in-tray is already overflowing**.** *The Economist*.
[62] Friedman, G. (2 de junio de 2020). From China to India. *GFP*. Disponible en: https://geopoliticalfutures.com/from-china-to-india.
[63] Rennie, D. Art. cit.

bueno para EE. UU. —no perfecto desde luego—, centrándose en los intereses básicos de la nación y suficientemente bueno también para China, combinando elementos de la estrategia de Kennedy tras la crisis de los misiles de 1962 (*a World safe for diversity*) y la que la dinastía Song aplicó hace mil años con el reino de la tribu Liao de nómadas del norte (*rival partners*). Por una parte, se debe hacer todo lo posible para evitar que la confrontación derive en un desenlace catastrófico —no deseado por ninguna de las partes— aceptando la existencia de otra potencia con una cosmovisión distinta y con la que se debe competir pacíficamente con la intención de mostrar qué modelo es mejor; por otra, se debe desarrollar una relación recíproca en que la rivalidad en unas áreas se compatibilice con la colaboración en otras[64].

Un enfoque de coexistencia permitiría abordar los retos globales, cambio climático, desarrollo sostenible, seguridad sanitaria, terrorismo yihadista, crimen organizado, proliferación nuclear…, de los que depende, en cualquier caso, el futuro de todas las naciones y facilitaría también ir adaptando las distintas estrategias a los profundos cambios de un orden mundial en transformación. La clave residiría en la solidez interna de EE. UU. y en el número de centros de poder eficaces —lo que haría deseable una UE más integrada— que compitan con China e impidan que el gigante asiático les imponga su voluntad.

La estrategia norteamericana hacia China sería mucho más fácil con un enfoque pragmático de la relación con la Federación Rusa. La Administración Biden tendría que superar la profunda aversión que en Washington se siente hacia la Rusia de Putin, lo que no parece estar en la agenda del Partido Demócrata. Entran en juego convicciones muy arraigadas y la actitud cada vez más confrontacional del Kremlin. Sin embargo, EE. UU. ya no tiene capacidad —y cada vez tendrá menos— de contener simultáneamente a las dos potencias revisionistas, antes o después tendrá que buscar la distensión con una de ellas. Apostar por que la Federación Rusa caiga por su propio peso es como jugar a la ruleta rusa.

Las perspectivas generales no son halagüeñas para los que proponen un modelo de relación con China inspirado en la Guerra Fría. El Dragón Rojo es más resiliente, dispone de una estrategia de largo plazo con la capacidad de utilizar todos los resortes de la

[64] Allison, G. Entrevista virtual sobre el tema «Destined for War: Can America & China Escape Thucydides's Trap?», organizada por el Center for the Study of the Presidency & Congress. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=C__JcMbBIRo.

sociedad y las tendencias le harán cada vez más fuerte, a diferencia de lo que le ocurrió a la Unión Soviética. Las guerras frías acaban con un ganador y un perdedor. Esta vez el derrotado podría ser EE. UU., cuya población ya no tiene ni la capacidad ni la voluntad de asumir el coste de una confrontación de tal magnitud.

Al finalizar este capítulo (enero de 2021) no sabemos qué línea de acción elegirá Biden: tensa coexistencia o alineamiento de bloques enfrentados, el PCCh contemplará con serenidad los movimientos de la Casa Blanca y actuará en consecuencia. China tiene memoria y cuando las aguas vuelvan a su cauce querrá cobrar las facturas, mayores cuanto más intensa sea la hostilidad hacia ella. Al mundo anglosajón le cuesta aceptar que el gran devenir humano tiene sus ciclos y, aunque los imperios —y EE. UU. lo es en todo menos en nombre— se sienten excepcionales y con derecho a ejercer su dominio, la historia fluye, en este periodo heraclitiano muy especialmente[65], y hay muchos indicios que auguran que dentro de un par de décadas nada será ya como este mundo que se quiere preservar a toda costa. Lo importante es que por el camino las tensiones no se conviertan en un voraz incendio que arrase con todo.

No parece que un mundo donde las grandes potencias renuncien a buscar algún tipo de *modus vivendi* coincida con el interés de España, las naciones más pequeñas pagarían un precio aun mayor que las más poderosas. Lo que parece claro es que se debe apostar por una UE cada vez más integrada, con un buen entendimiento con los EE. UU. y con una masa crítica suficiente para impedir que China le dicte sus propias reglas.

Conclusión

EE. UU. no supo prever las consecuencias que tendría la emergencia de China, ni creyó que esta fuera capaz de alcanzar en tan poco tiempo tan altas cotas de poder y desarrollo. En cualquier caso, se creía que al final el desarrollo económico llevaría a una democratización del gigante asiático, lo que incorporaría al Dragón Rojo al orden internacional liberal de inspiración occidental.

No ha sido así, China se ha posicionado con solidez en el panorama internacional y ha mostrado su nueva ambición de recuperar la centralidad perdida. Ahora Washington ya

[65] Ver en Pardo de Santayana, J. *La revolución de Heráclito, todo fluye y nada permanece en el orden global multipolar.* Documento de análisis IEEE 05/2020.

no dispone de una estrategia para forzar que Pekín se someta a las reglas de juego vigentes.

El presidente Obama intentó retomar la iniciativa con el giro a Asia que tenía como vector fundamental la negociación del TPP. Su sucesor, Donald Trump, cambió de estrategia, desechó la multilateralidad, optó por las relaciones bilaterales y subió el tono de la confrontación con China, dando lugar a una guerra de naturaleza económico-tecnológica.

Mientras China se abría paso, el continente asiático, que reúne a más de la mitad de la población mundial, también ganaba posiciones en la jerarquía global y pronto el centro de gravedad del mundo se habrá desplazado hacia allí. Esto favorece a Pekín, que ha estrechado sus relaciones con todo su vecindario geopolítico y ha lanzado la NRS, ahora también digital, que articula un nuevo modelo de dominio geoeconómico.

2020 con la crisis del coronavirus ha visto cómo se seguían desmoronando muchas de las estructuras que ordenaban la convivencia internacional y cómo las tensiones entre las grandes potencias se han disparado.

El presidente Joe Biden se encuentra ante serios retos internos —la pandemia, el cambio climático, la injusticia racial y un sistema político fracturado— y externos y un asunto central será su estrategia hacia China[66]. El *establishment* de Washington se inclina por un modelo inspirado en la Guerra Fría y desea convocar a las democracias del mundo para crear un gran bloque contra las potencias autoritarias. Este designio estratégico no solo es muy peligroso, necesitaría la colaboración incondicional de las democracias asiáticas, las cuales no son partidarias porque serían las principales víctimas del choque entre los colosos.

Por otra parte, China tiene un mejor andamiaje para soportar una sorda guerra de desgaste, cuenta con una sociedad más resiliente, puede utilizar todos los resortes y capacidades del país para la consecución de sus objetivos, domina la paciencia estratégica, tiene una dirección política que da continuidad a la lucha y apelará al nacionalismo para cerrar filas. También parece que el tiempo juegue a su favor y que cada vez su poder relativo se incrementará. Por su parte, Occidente no aguantaría los

[66] Kennedy, S. Art. cit.

sacrificios que una prolongada confrontación exigirían y al final China le haría pagar sin contemplaciones el precio del siglo de las humillaciones.

Una coexistencia tensa y difícil como la que propone Graham Allison no augura un futuro del gusto de las sociedades occidentales y el mundo se fracturaría en actores y regiones con distintos sistemas de valores, pero habría espacio para que las diversas sociedades puedan desarrollarse según sus propias convicciones, los distintos modelos competirían entres sí, se evitaría el riesgo de una grave confrontación y se protegería la capacidad para abordar los grandes retos globales de los que depende el futuro común.

El tiempo dirá. El presidente Biden soporta sobre sus hombros una gran responsabilidad. Una China cautelosa tratará de aliviar las tensiones, pero no se hace ilusiones sobre un restablecimiento completo de las relaciones[67] y se mantendrá firme en la persecución de sus objetivos.

*José Pardo de Santayana**
Analista del IEEE

[67] Rennie, D. Art. cit.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

55/2021 diciembre de 2021

Francisco José Dacoba Cerviño

Pero… ¿todavía hay guerras?

Pero… ¿todavía hay guerras?

Resumen:

El fin de la Guerra Fría no ha traído consigo un mundo exento de conflictos armados o de escenarios muy tensionados que podrían evolucionar hacia el enfrentamiento militar, incluso entre las grandes potencias. Por esta razón, el Instituto Español de Estudios Estratégicos elabora, año tras año, su *Panorama Geopolítico de los Conflictos*, en el que se analizan sus causas y la posible evolución de estos.

En este documento de análisis, se presenta la edición del Panorama correspondiente al pasado año 2021, con el foco puesto, principalmente, en las lejanas aguas de los océanos Índico y Pacífico, y del mar Negro. El Sahel, región de máxima prioridad para la seguridad de España, y Oriente Medio completan los casos elegidos en esta ocasión.

Palabras clave:

Conflicto, Taiwán, Pacífico, Índico, religión, Sahel.

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.

But … are there still wars?

Abstract:

The end of the Cold War has not brought with it a world free of armed conflicts or highly stressed scenarios that could evolve towards military confrontation, even between the great powers. For this reason, the Spanish Institute for Strategic Studies prepares, year after year, its 'Geopolitical Panorama of Conflicts', in which its causes and their possible evolution are analysed.

This analysis document presents the edition of the Panorama corresponding to the past year 2021, with the focus mainly on the distant waters of the Indian and Pacific Oceans, and the Black Sea. The Sahel, a region of the highest priority for the Security of Spain, and the Middle East complete the cases chosen on this occasion.

Keywords:

Conflict, Taiwan, Pacific Ocean, Indian Ocean, religion, Sahel.

«La guerra es lo que ocurre cuando fracasa el lenguaje».
Mark Twain

El desmoronamiento de la Unión Soviética ponía un final feliz a cuatro largas décadas de Guerra Fría. La incipiente *pax americana* prometía un mundo kantiano de paz generalizada, consecuencia del triunfo del modelo de gobernanza global basado en la democracia liberal. No ha sido así. Huyendo de la guerra abierta y generalizada entre ellas, garantía de un desastre difícil de imaginar, las grandes potencias, y otras no tan grandes, dirimen sus discrepancias en múltiples conflictos armados mediante actores locales de diversa naturaleza: tribus, facciones rivales, carteles criminales, movimientos políticos o religiosos radicales, o compañías de mercenarios. Guerras por delegación, actores interpuestos, *proxis* que evitan el enfrentamiento directo y que diluyen, aunque solo sea de manera ficticia, las responsabilidades de quienes les apadrinan. Estas alternativas a una guerra *a lo grande* facilitan, lamentablemente, la proliferación de las otras guerras. Según un informe de Naciones Unidas, «en 2016, la cantidad de países que se vieron afectados por conflictos violentos alcanzó el nivel más alto registrado en casi 30 años»[1]. Ante esta realidad, el Instituto Español de Estudios Estratégicos, como *think tank* militar, elabora todos los años un *Panorama Geopolítico de los Conflictos*, en el que se analizan algunos de ellos, todos sería imposible; y pone así a disposición de sus lectores una colección en la que podrán encontrar, en una u otra edición, los orígenes, las causas, los actores implicados y las perspectivas de evolución de los muchos puntos calientes a lo largo y ancho del globo.

La reciente celebración, en octubre de 2021, de la Cumbre del G-20 en Roma ha dejado un sabor agridulce por los resultados obtenidos. Si bien se ha llegado a acuerdos en materia de armonización fiscal y en la extensión de la campaña de vacunación a los países más rezagados, menos prometedores lo han sido en lo que a la lucha contra el calentamiento global se refiere. En este último aspecto, tampoco la 26 Conferencia sobre el Cambio Climático, COP26, celebrada a continuación en Glasgow, aportó decisiones destacables. En una y otra convocatoria, la ausencia de los presidentes Xi y Putin rebajó considerablemente las expectativas de alcanzar resultados convincentes. La persistencia con la que los dos grandes colosos, China y los Estados Unidos, mantienen el rumbo de colisión en su enfrentamiento nos sitúa ante un escenario global altamente

[1] Naciones Unidas: Una nueva era de conflictos y violencia. [Consulta: el 10 de diciembre de 2021]. Disponible en: https://www.un.org/es/un75/new-era-conflict-and-violence

preocupante. Cuando tan necesaria es la colaboración de todos los actores mundiales para gestionar desafíos por todos compartidos, como el citado calentamiento global, el terrorismo trasnacional, los movimientos migratorios masivos, la renacida proliferación, tanto convencional como nuclear, o las pandemias, la actitud de las principales potencias apunta más bien a la confrontación. Esta *Great Power Competition* arrastra al resto de medianas y pequeñas potencias en una dinámica de tensiones crecientes en todos los ámbitos: comercial, económico, tecnológico, cultural, ideológico, geopolítico… y también en el militar.

Los conflictos, en su versión más tradicional de enfrentamiento armado, se integran como un componente más en el más amplio concepto de conflictividad. Y así conviven con disputas comerciales, rivalidades religiosas o ideológicas, lucha por la hegemonía tecnológica, ataques cibernéticos, carrera armamentística, dominio del espacio exterior… En otras palabras, una conflictividad intensa, permanente e indiscriminada en la zona gris, con todos los medios al alcance de todos y cada uno de los actores internacionales, estatales o no estatales[2], en la que la categoría de amigo o aliado se difumina, especialmente en el ciberespacio[3].

Por ello, a los conflictos armados, cuyo seguimiento constituye el objeto habitual de la publicación del *Panorama Geopolítico de los Conflictos*, hemos añadido en esta ocasión el análisis de escenarios altamente tensionados, que podrían derivar en un enfrentamiento militar (el mundo mira con preocupación a la región de Asia-Pacífico) y de factores susceptibles de agravar disputas prexistentes, como la diversidad de creencias religiosas en Oriente Medio.

Al dirigir la vista hacia las lejanas aguas de los mares de China destaca el creciente poder naval de la República Popular, decidida a convertirse en dueño absoluto de ese escenario, para lo cual ha establecido una completa red integrada de capacidades anti-acceso y de denegación de área (A2/AD). Esa fuerza naval en expansión no es sino la punta de lanza del órdago militar chino, que se ve complementada por unas fuerzas terrestres y aéreas igualmente modernizadas, un arsenal nuclear en crecimiento

[2] Para más detalle, consultar: Dacoba Cerviño, F. J. *Conflictividad s. XXI: los grandes suben la apuesta*. Documento de Análisis IEEE 30/2021. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA30_2021_FRADAC_Conflictivid ad.pdf
[3] Una vuelta de tuerca al caso de espionaje de EE. UU. a Merkel implica a Dinamarca. *El Confidencial*. (31 de mayo de 2021). Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-05-31/una-vuelta-de-tuerca-de-al-caso-de-espionaje-de-eeuu-a-alemania-implica-a-dinamarca_3108303/

sostenido, presencia relevante en el espacio exterior y enormes capacidades ofensivas y defensivas en el ciberespacio. Esta potente herramienta militar se suma al poder comercial, económico, tecnológico y cultural del «imperio del centro». La presencia occidental en estos mares, principalmente la de los Estados Unidos, alerta de un posible riesgo de escalada que, aunque no buscada por ninguno de los actores presentes en la región, no se puede descartar, aún como simple e indeseada consecuencia de un error o de una situación fuera de control. No faltan ejemplos recientes de incidentes entre unidades militares chinas y occidentales en la región[4].



Figura 1. China realiza ejercicios de asalto cerca de Taiwán tras las «provocaciones». Fuente: Euronews. Disponible en: https://www.euronews.com/2021/08/18/us-china-taiwan-security

Entre las numerosas disputas por el control de islas y archipiélagos, naturales o artificiales, además de los puntos calientes del Tíbet, Cachemira, Sinkiang, Hong Kong, Corea del Norte, Malaca… el elemento más preocupante del tablero regional del Pacífico occidental es, sin lugar a duda, Taiwán. Ya es evidente que el pretendido modelo de «un país, dos sistemas» carece de la mínima credibilidad tras la represión de las protestas en Hong Kong, y ha sido definitivamente arrumbado también por el actual presidente Xi, por lo que no queda otra opción para alcanzar la deseada y proclamada integridad territorial china que la anexión de la isla *fermosa*[5]. Por mecanismos de negociación

[4] US submarine hits 'object' while underwater in South China Sea. *Al Jazeera.* 8 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2021/10/8/us-submarine-hits-object-while-underwater-in-south-china-sea

[5] «Nuestro Ejército derrotará resueltamente a cualquiera que intente separar a Taiwán de China y defenderá la unidad nacional a toda costa». *Libro Blanco de la República Popular de China* sobre la

política, posibilidad lejana en la actualidad, o por lo militar, opción también difícil de imaginar, pero tampoco del todo descartable.

Completamos el acercamiento al Índico con el análisis de la incipiente guerra civil que se cierne sobre Myanmar tras el golpe de Estado de febrero de 2021 que acabó con la endeble democracia en la antigua Birmania. La ausencia de los Estados Unidos deja el campo libre para la penetración e influencia de Pekín. A través de Myanmar, y desde la vecina región china de Yunnan, la Nueva Ruta de la Seda busca salida al mar al oeste del estrecho de Malaca para obviar así el riesgo de cierre de ese angosto paso por el que circulan, en ambos sentidos, la mayor parte de las exportaciones chinas y de los recursos que el gigante asiático necesita imperiosamente para mantener la actividad y el progreso de los que depende la legitimidad del Partido Comunista. La esperanza radica en que los esfuerzos de la gran asociación regional, la ASEAN, por estabilizar la situación y evitar el colapso tengan éxito, escenario que es también de la conveniencia china.

Otros puntos calientes en la fachada occidental del Pacífico se encuentran en la península de Corea, fracasados ya los intentos de alcanzar algún tipo de acuerdo con el presidente norcoreano sobre su arsenal nuclear. Japón continúa reorganizando y reforzando sus Fuerzas Armadas. Los países miembros de la ASEAN temen que la confrontación entre los dos grandes los arrastre a una indeseada toma de posición al lado de uno de ellos y, en consecuencia, frente al otro. Australia, pasados los felices años de fluidas relaciones diplomáticas y comerciales con China, ha firmado con los Estados Unidos y con el Reino Unido el controvertido acuerdo de cooperación tecnológica y militar AUKUS, lo que ha provocado la airada reacción de Pekín. Y en el Índico, los acontecimientos recientes en Afganistán provocarán un reposicionamiento de todas las potencias, grandes y medianas, vecinas. Será digna de especial atención la postura que adopte la India, miembro también del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD, por sus siglas en inglés), con los Estados Unidos, Japón y Australia.

Más cerca de casa, nuestra vecindad está sobrada de conflictos y de conflictividad. En el ya largamente incendiado Oriente Medio, las diferencias religiosas no lo explican todo, pero constituyen un factor cuyo análisis contribuye en buena medida a entender las

Defensa Nacional en la nueva era 2019. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/en/actualidad/sala-prensa/libro-blanco-rep%C3%BAblica-popular-china-sobre-defensa-nacional-nueva-era-2019

dinámicas en la región y el porqué de los numerosos conflictos, activos o larvados. El caso concreto del Yemen no permite albergar buenas expectativas de solución, muy al contrario. El país controla, por el este, el vital paso por el estrecho de Bab el Mandeb y esto lo convierte en escenario de pugna entre las grandes potencias globales y, también, de las regionales. Las facciones combatientes (fuerzas gubernamentales, rebeldes y separatistas) están fuertemente respaldadas por actores cercanos geográficamente en lo que constituye un claro ejemplo de guerras por delegación, tan habituales, año tras año, en nuestros Panoramas.

No se agotan con estos casos analizados los conflictos en Oriente Medio y en sus inmediaciones. La guerra de Siria está lejos de llegar a un desenlace pacífico. Habrá que ver cómo se decanta la situación en Irak tras la retirada norteamericana. En Irán, ha comenzado la andadura de un nuevo presidente, de marcado carácter conservador, que necesita encontrar una salida a la dificilísima situación por la que pasa el país desde la salida norteamericana del acuerdo nuclear de 2015. Para agravar más las cosas para los dirigentes iraníes, los Acuerdos de Abraham[6] están suponiendo un realineamiento de la vecindad, Israel incluido, con el objeto de arrinconar a Teherán. El Líbano, desgraciadamente, se desliza por una pendiente de descomposición política y crisis institucional que solo puede conducir a la fragmentación y, en último caso, a una nueva guerra civil.



Figura 2. Fotografía Atlantic Council. Fuente: https://www.atlanticcouncil.org/

[6] Priego, A. *La nueva política de Israel hacia el golfo Pérsico*. Documento de Opinión IEEE 147/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO147_2020ALBPRI_Abraham.pdf

En el mar Negro no hay activo ningún conflicto armado… de momento. No es en este caso China, lógicamente, la que disputa la hegemonía regional a los países occidentales, con los Estados Unidos a la cabeza, sino Rusia. O, si lo prefieren, el rumbo de colisión es, en estas aguas, entre la OTAN y Rusia. El antecedente de la anexión unilateral de Crimea, en 2014, está muy presente en este escenario complejo. Turquía (que controla los estrechos que conectan este mar con el Mediterráneo), Bulgaria y Rumanía pertenecen a la OTAN; y Georgia lo desearía, así como Ucrania, todo lo cual supone un panorama muy demandante para Rusia. China, aunque no mediante el *hard power*, sí que tiene intereses comerciales en esta región a través de los corredores comerciales que atraviesan el Cáucaso y que le abren la puerta, otra más, de los mercados europeos. El mar Negro es un gran lago interior cuyas costas pertenecen, mayoritariamente, a países OTAN, para evidente desagrado de Rusia.

En el corazón de Europa se tensiona la frontera entre Bielorrusia y Polonia como consecuencia de la utilización, por parte de la primera, de los inmigrantes que quieren acceder a la Unión Europea; se trata así de presionar y derivar la atención internacional de los problemas internos del presidente Lukashenko. En Ucrania preocupa el aparente incremento de tropas rusas en las inmediaciones del Donbass[7]. Los Balcanes no acaban de cerrar las heridas abiertas en los años noventa del pasado siglo. La intención de la parte serbobosnia[8] de desvincularse del Estado de Bosnia y Herzegovina, acordado en Dayton 1995, ha reabierto un conflicto siempre latente, que se suma al caso enquistado de Kosovo. Las dificultades para la integración en la Unión Europea de los países que todavía no lo han hecho, especialmente Serbia, abre de par en par la puerta a la influencia rusa y a la penetración china.

[7] Satellite images show new Russian military buildup near Ukraine. *Politico.* 11 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.politico.com/news/2021/11/01/satellite-russia-ukraine-military-518337
[8] Las maniobras rusas en apoyo de los serbios ponen a Bosnia al borde del precipicio. *ABC.* 3 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-maniobras-rusas-apoyo-serbios-ponen-bosnia-borde-precipicio-202111030108_noticia.html



Figura 3. Golpe de Estado en Mali. Fuente: Euronews. Disponible en: https://es.euronews.com/2021/05/25/golpe-de-estado-en-mali

Para Europa, y desde luego para España, la evolución de la situación en el Sahel es y seguirá siendo motivo de honda preocupación. Tampoco aquí son optimistas las perspectivas. La *tormenta perfecta* no cede: debilidad institucional y de gobernanza (dos golpes de estado en Mali en menos de un año), tráficos ilícitos de todo tipo, fenómenos climáticos extremos, actividad terrorista al alza y, por si todo eso fuera poco, los efectos de la pandemia. Los esfuerzos de la Unión Europea, liderados por Francia, no son suficientes para estabilizar la región y dar paso a un progreso tan necesario como improbable. Circunstancia, esta última, que deja vía libre a la llegada de otras potencias: China, Rusia (compañía paramilitar Wagner[9]), Turquía, Israel, Emiratos… No solo el Sahel sino toda la región, el denominado *flanco sur*, será, sin duda alguna, elemento clave de discusión en la elaboración del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica que está previsto presentar y aprobar en la cumbre que se celebrará en Madrid, a finales de junio de 2022. Habrá que ver si la llamada de atención de los aliados mediterráneos para que la OTAN mire también al sur, enfoque 360º, no será desplazada, una vez más, a un lugar secundario ante la persistente prioridad por el flanco este.

En el más cercano Magreb, se intensifica la pugna por la hegemonía regional entre Marruecos y Argelia, que ha llegado incluso a la ruptura de relaciones diplomáticas y a

[9] Crise au Mali: l'intervention de mercenaires russes pour remplacer les troupes françaises divise. *BBC*. 4 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.bbc.com/afrique/region-58790498

enfrentamientos en las inmediaciones de la frontera común. El rearme emprendido por ambos países no hará sino incrementar las tensiones en toda la región. La guerra de Libia espera que los acuerdos recientes y las elecciones de diciembre de 2021 supongan el principio del fin de la contienda. Por último, la aparición de importantes reservas de gas natural en la cuenca del Mediterráneo oriental ha desencadenado disputas que han enfrentado, incluso, a elementos de las armadas de países aliados en la OTAN, como Francia, Grecia y Turquía[10].

Sin abandonar por completo la franja saheliana, en el Cuerno de África, el conflicto entre el gobierno de Addis Abeba y la provincia rebelde de Tigray se ha convertido ya en una grave crisis humanitaria, ha acabado con las esperanzas que la elección del presidente Abiy Ahmed había suscitado, no solo en Etiopía, y amenaza con desestabilizar toda la región, ya muy volátil por sí misma. Solo la unanimidad de todos los actores externos, tanto los vecinos como las potencias globales, en preservar esa estabilidad permite albergar expectativas razonables de una solución que, en todo caso, no parece ni fácil ni inmediata.

Estos son los conflictos que hemos incluido en la próxima edición del *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2021*, que tendrán en sus manos en las próximas semanas. Faltan muchos más, que abordaremos en futuras ocasiones, o que hemos analizado en ediciones recientes. Todos ellos están a su entera disposición en la página web del Instituto Español de Estudios Estratégicos[11]. Esperamos que sean de su interés.

*Francisco José Dacoba Cerviño**
General de Brigada ET
Director del IEEE
@fran_dacoba

[10] Grèce - Turquie: escalade des tensions en Méditerranée orientale. *France24.* 1 de septiembre de 2020. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=MKo9vpEN74c
[11] Disponible en: www.ieee.es

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

2013

Documentos

OPINIÓN



índice

Documentos

OPINIÓN

471 *La mediación como herramienta de resolución pacífica de conflictos internacionales*

483 *Las relaciones entre la Unión Europea y Noruega: ¿un modelo para otros Estados?*

498 *In memoriam María Luisa Pastor Gómez*

506 *El mar de la China Meridional. La disputa por el Indo-Pacífico*

522 *El impacto geopolítico de China en el Mediterráneo y Oriente Medio*

538 *2020-2022, de actores egoístas hobbesianos a agentes prudentes rousseaunianos: cuando la solidaridad recíproca se convierte en clave para las relaciones internacionales*

551 *El Asia marítima y el equilibrio de poder en flujo*

570 *Repercusiones de la actual situación de Afganistán para Al Qaeda*

584 *Instrumentos de la Unión Europea para la externalización de la gestión de la migración irregular desde 2016*

595 *El Servicio Europeo de Acción Exterior visto desde el espacio: geointeligencia y el Centro de Satélites de la Unión Europea*

610 *Difícil primus entre estos pares: la política exterior de Arabia Saudí hacia Catar*

624 *La «victoria» afgana de Pakistán*

637 *Liderazgo climático, justicia climática y seguridad: una trinidad imposible para la UE*

652 *La caída de Kabul (II), ¿dónde están los señores de la guerra?*

666 *El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila*

681 *El acercamiento entre Rusia y Japón, un nuevo factor a considerar en Asia*

694 *El riesgo nuclear global en la actualidad: una perspectiva española*

710 *Perspectivas acerca de la gran estrategia y los Estudios Estratégicos*

724 *Apuntes geopolíticos de un mundo convulsionado*

738 *Elecciones en Japón: arranca la era Kishida*

756 *25 años del TPCEN. ¿Un posible puente entre las potencias nucleares?*

772 *Connivencia ruso-china en el Ártico: explicación de la Ruta de la Seda Polar*

795 *¿Una gran ilusión? La Unión Europea y la geopolítica*

805 *Las inundaciones en España y en Europa: un problema que sube de nivel. Segunda parte*

832 *Del Plan Director de Cultura de Defensa 2002 al Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional 2021, dos décadas transcurridas.*

844 *Investigación forense nuclear como herramienta fundamental en la lucha contra el terrorismo nuclear*

858 *Los talibán. Una comparación entre el primer y el segundo Emirato Islámico de Afganistán*

875 *El multilateralismo después de Afganistán*

890 *El Nord Stream 2, la política energética rusa frente a Europa y las alternativas para la UE*

904 *La integración diferenciada: una oportunidad para impulsar la política de defensa europea tras el brexit*

919 *Consecuencias para Europa de la geopolítica de las migraciones en Libia*

938 *Reflexiones sobre la reforma del orden mundial: la construcción de un relato a partir del consenso*

953 *Cumbres tengas... y las ganes*

963 *Los datos impactan en la geopolítica. La regulación marca el paso de los titanes tecnológicos chinos*

978 *Las tierras raras y la lucha por la hegemonía mundial*

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

107/2021 30 de septiembre de 2021

*Laura López Paz**

La mediación como herramienta de resolución pacífica de conflictos internacionales



La mediación como herramienta de resolución pacífica de conflictos internacionales

Resumen:

El desarrollo de las técnicas de resolución pacífica de conflictos, la convivencia ciudadana y la cultura de paz son fundamentales en la sociedad internacional. La comunidad internacional es consciente del amplio número de conflictos que se desarrollan en la actualidad en el mundo, así como de la necesidad de apostar por nuevas perspectivas a la hora de resolver, gestionar o transformar los conflictos internacionales a través del entendimiento, el diálogo y la comunicación entre los actores implicados. En este documento, se presentará la mediación ejercida por las Naciones Unidas y la Unión Europea como un proceso mediante el cual se puede llegar a resolver los conflictos internacionales desde un enfoque no violento a través de la intervención de un tercer agente no coactivo, no agresivo, neutral e imparcial que facilitará el desarrollo del acercamiento entre las partes con la finalidad de lograr un acuerdo mutuamente aceptable por estas capaz de transformar, gestionar o resolver su conflicto.

Palabras clave:

Técnicas de resolución pacífica de conflictos, mediación internacional, gestión de conflictos, transformación de conflictos.

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.

Mediation as a tool for the peaceful resolution of international conflicts

Abstract:

The development of techniques for the peaceful resolution of conflicts, citizen coexistence and the culture of peace are fundamental in our international society. The international community is aware of the large number of conflicts that are currently developing in the world, as well as the need to adopt new perspectives when solving, managing, or transforming international conflicts through understanding, dialogue and communication between the actors involved. In this document, mediation by the United Nations and the European Union will be presented as a process through which international conflicts can be resolved from a non-violent approach through the intervention of a non-coercive, non-aggressive, neutral, and impartial third party that will facilitate the development of the approach between the parties in order to achieve a mutually acceptable agreement even capable of transforming, managing or resolving their conflict.

Keywords:

Techniques for peaceful conflict resolution, international mediation, conflict management, conflict transformation.

Introducción

El conflicto es una situación en la que dos o más personas, Estados, instituciones, organizaciones o actores están en oposición o en desacuerdo, porque sus posiciones, intereses, necesidades, deseos o valores son incompatibles o percibidos como tal donde juegan un papel clave las emociones, los sentimientos y el modo de intercambiar información porque la relación de las partes puede salir robustecida o deteriorada en función del tipo de comunicación que desarrollen.

Sin embargo, son múltiples los factores que interaccionan cuando se produce un conflicto y que afectan a diferentes áreas. En primer lugar, en cuanto a los factores que influyen en las personas, se puede destacar la dinámica de poder entre las partes en la relación, la manera en la que las partes perciben el problema, las emociones o los sentimientos que la situación les provoca, las posiciones que deciden mantener cada una de las partes, los diferentes valores y necesidades que cada una de ellas tiene o los valores y principios que los actores en disputa poseen. En segundo lugar, en cuanto a los factores que intervienen en el proceso de relación entre las partes, tienen una singular incidencia la manera en la que las partes se enfrentan al conflicto, las dinámicas del conflicto que se van provocando con el paso de las acciones o la manera de relacionarse y de intercambio de información y comunicación que se establecen entre las partes. En tercer lugar, en cuanto a los factores que intervienen en el problema se puede mencionar los relativos al conflicto de relación, los que afectan a la falta de información entre las partes o los que provocan diferentes percepciones sobre la definición del problema.

De esta manera, las partes en conflicto muestran, primeramente, sus posiciones, es decir, aquellos sentimientos, creencias o valores que piden, que quieren o que tienen la percepción de que quieren. Seguidamente, en segundo lugar, las partes en conflicto muestran sus objetivos, es decir, por qué quieren algo en concreto y que, supuestamente, puede llegar a provocar un conflicto de intereses entre ellas. Sin embargo, hay que analizar el motivo real del origen del conflicto para encontrar aquello que en multitud de ocasiones no es visible o no se verbaliza pero que, de igual modo, afecta al comportamiento de las partes en conflicto. En este sentido, nos referimos a las necesidades como aquellos deseos, ya sean físicos o emocionales, que no siempre son expresados pero que justifican el motivo del porqué una parte quiere algo en concreto y que explican por qué lo *debe* tener.

No obstante, en primer lugar, a lo largo de la escalada del conflicto, se produce un aumento de las causas y temas de conflicto, de las críticas y del malestar por ciertas conductas se pasa a los ataques por cuestiones personales; de las tácticas suaves de resolución de conflictos se pasa a técnicas dudosas y polémicas; se va cambiando la forma en la que se quieren hacer las cosas y aumenta el número de actores involucrados en dicho conflicto. En segundo lugar, los conflictos también pueden llegar a estabilizarse en una zona de estancamiento del conflicto, caracterizada por el momento en el que las partes llegan a un punto en el que ya no se manifiestan más interesadas en seguir en el conflicto al no conseguirse los objetivos deseados y empieza a darse un periodo en el que ya no se pretende alimentar el conflicto. Las causas que provocan este estancamiento son el fracaso de las técnicas competitivas empleadas, el agotamiento de los recursos, la pérdida de su soporte social o unos costes inasumibles por parte de las actores, entre otros. En tercer lugar, en la desescalada del conflicto se desarrolla un incremento de la interacción entre las partes, se construyen momentos o espacios de pausa en el conflicto con concesiones mutuas, se generan objetivos superiores y se realizan concesiones unilaterales y se reconstruye la confianza mutua.

La mediación: definición, características y modelos

Según los autores Jay Folberg y Alison Taylor, en su libro *Mediación: Resolución de conflictos sin litigio,* la mediación hace referencia al proceso mediante el cual los participantes, con la asistencia de una persona (o varias personas neutrales), aíslan sistemáticamente los problemas en una disputa con el objetivo de encontrar opciones, considerar alternativas y llegar a un acuerdo mutuamente aceptable. De esta manera, la mediación se caracteriza por ser un método de resolución de conflictos voluntario en donde están presentes dos o más partes en conflicto con la voluntad de participar en un proceso en el que tendrán como objetivo lograr acuerdos satisfactorios para ambas partes y en el que estarán asistidos por la participación de una tercera figura imparcial encargada de guiar el proceso otorgando protagonismo a las partes.

No obstante, en cuanto a los objetivos que la mediación tiene por fin satisfacer, Christopher Moore, en su libro *El proceso de Mediación*, indica que estos pretenden ilustrar los efectos y la dinámica de la mediación como método de resolución de conflictos, el desarrollo de una explicación teórica de la práctica actual de la mediación

aplicada en diferentes escenarios y el suministro a los profesionales de técnicas concretas y eficaces que faciliten a las partes la resolución de su conflicto. Asimismo, la enumeración de los objetivos que la mediación tiene como fin satisfacer también incluye la mejora de la comunicación de las partes y su relación, el encuentro de soluciones pactadas y adecuadas a cada situación, el valorar las necesidades de cada parte y la reducción de la hostilidad entre los actores en conflicto.

A su vez, en cuanto a los tres modelos clásicos de mediación que existen. En primer lugar, en cuanto al modelo tradicional o lineal de Harvard, se puede resaltar cómo este está centrado en el acuerdo y no tiene en cuenta las relaciones entre las partes, ya que no intenta modificar la relación entre ellas. Las partes implicadas tienen la posibilidad de concretar una negociación colaborativa asesoradas por una tercera figura, para intentar resolver el conflicto con el fin de cumplir unas metas que tengan como objetivo lograr el acuerdo, resolver el conflicto y disminuir las diferencias entre las partes mientras que se aumentan las semejanzas, los valores y los intereses comunes entre los actores implicados en el conflicto.

En segundo lugar, el modelo transformativo se manifiesta como opuesto al modelo tradicional anteriormente mencionado, ya que no se centra en el logro de un acuerdo entre las partes sino en la transformación de su relación. En este modelo, se pone el acento en la revalorización y el reconocimiento mutuo, haciendo hincapié en el acto en el que las partes eligen ser más empáticas y sensibles, estando más atentas y abiertas ante las necesidades del otro actor implicado en la disputa. De esta forma, para conseguir este fin se apuesta por un método en el que se aumenta el protagonismo y la asignación de responsabilidades de las partes, se promueve el reconocimiento del otro como protagonista y se utilizan las preguntas circulares como herramienta a la hora de establecer el proceso de mediación. A su vez, las metas que se pretenden satisfacer con este modelo son modificar la relación entre las partes y lograr una transformación relacional, en lugar de la clásica resolución de conflictos.

En tercer lugar, el modelo circular narrativo es un modelo que está interesado en las relaciones y el acuerdo. En este sentido, el conflicto no debe asociarse al antagonismo y a la agresión, sino que debe ser visto como algo inherente a cada persona. El conflicto se da fundamentalmente en el plano de la comunicación por lo que la actividad esencial del mediador será ayudar a los interesados a elaborar una nueva historia, a partir de la propia revalorización y de la del otro, lo que se intentará conseguir por medio de una

comunicación de causalidad circular. En este modelo, el método utilizado apuesta por aumentar las diferencias entre las partes, pero de manera controlada, legitimando a las personas, cambiando los significados de aquello que les producía la creación de su conflicto y originando nuevos contextos y espacios de encuentro. Asimismo, las metas que se quieren satisfacer con la utilización de este modelo hacen referencia a la transformación de las historias de cada parte para lograr el acuerdo mientras que se fomenta una reflexión compartida apostando por la comunicación entre los actores.

El proceso de la mediación internacional: enfoques y estrategias

A través de la mediación internacional se propician los canales de comunicación entre las partes o las naciones que la han perdido o que nunca han llegado a tenerla cuando se produce un conflicto entre dos naciones o incluso en una misma nación.

En este sentido, existen varios enfoques sobre la mediación en el conflicto internacional según los autores Bercovitch y Rubin, en la obra de *Mediation in International Relations* destacan que los estudios prescriptivos son aquellos en donde se gestionan los conflictos a través de la mediación en situaciones aplicables a situaciones cotidianas; los estudios teóricos, en donde se desarrollan teorías generales para la resolución de los conflictos a través de la contrastación de modelos e hipótesis; los estudios basados en la teoría de juegos, en donde se emplean modelos matemáticos para revisar cómo reaccionarían las partes ante condiciones de máxima racionalidad en el momento del conflicto; y los estudios de caso que desenvuelven teorías y aportan canales de actuación en función del análisis descriptivo de un estudio de caso en cuestión de mediación internacional.

Así, las características propias de la mediación hacen referencia a que la mediación opera solo sobre bases *ad hoc* para cada caso, ya que es una gestión pacífica del conflicto en donde interviene un tercero (*outsider*) que, ya siendo un individuo, grupo u organización, actúa en un conflicto entre dos o más Estados, organizaciones u otros actores.

En este sentido, la mediación internacional hace referencia al «proceso reactivo de gestión de conflictos por el cual las partes buscan la asistencia, o aceptan un ofrecimiento de ayuda de un individuo, grupo u organización, para cambiar su comportamiento, solucionar su conflicto o resolver su problema, sin recurrir a la violencia física o invocar

la autoridad de la ley»[1]. De este modo, la mediación internacional aplica a los casos en los que se produce un conflicto entre dos naciones o más pero incluso, a aquellos conflictos que pueden llegar a suceder entre una misma nación (como pueden ser aquellos generados por las guerras, guerras civiles o guerrillas).

Además, con este tipo de mediación, se propician canales de comunicación entre las partes o las naciones que han perdido el contacto o que nunca lo han llegado a tener. Así, en la mediación internacional puede forzarse una presión hacia uno de los países, obligándolo a unirse al proceso de mediación para poner fin al conflicto o limitar sus consecuencias, pero, los resultados serán más satisfactorios si todas las partes en conflicto manifiestan voluntad a la hora de cooperar en la resolución, gestión o transformación de su conflicto.

En este tipo de conflictos, los mediadores suelen ser organizaciones internacionales, Estados agrupados (como las alianzas de países), Estados solos, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), personas con una alta capacidad de liderazgo moral y espiritual y/o «países amigos». Asimismo, los escenarios donde se ejerce la mediación internacional pueden ser a nivel interno (es decir, dentro del propio país), o a nivel externo (es decir, en terceros países).

De esta manera, Stein[2] diferenciaba los tipos de estrategias en la mediación internacional entre aquellas estrategias incrementales, que segmentan un conflicto en asuntos menores, y, las estrategias comprensivas, que tratan todos los aspectos del conflicto. Mientras que Carnevale[3] explicaba que las estrategias fundamentales son aquellas que se centran en la integración, mediante la cual se buscan intereses comunes; la presión, en donde se reduce el abanico de alternativas disponibles; la compensación, en donde se intensifica el atractivo de determinadas alternativas; y, la inacción, en donde el mediador deja a las partes que interactúen por sí mismas[4].

Igualmente, el mediador puede llevar a cabo tres tipos de conducta como es la centrada en la comunicación, en la formulación y en la manipulación y la elección de uno u otro tipo de estrategia depende del tipo de conflicto, así como del estilo del propio mediador

[1] Vega Sánchez, Y. *et al.* (2015). *Gestión de conflictos y procesos de mediación*. Editorial Paraninfo. P. 105.
[2] Stein, J. (1985). Structure, Strategies and Tactics of Mediation. *Negotiation Journal* 1(4). Pp. 331-347.
[3] Carnevale, P. (1986). Strategic Choice in Mediation. *Negotiation Journal* 2 (1). Pp. 41-56.
[4] Harto de Vera, F. (2013). La mediación y la investigación para la paz: la búsqueda de alternativas pacíficas a los conflictos en la arena internacional. *Política y Sociedad*. Vol. 50, n.º 1, pp. 53-70.

de afrontar el proceso de mediación. En este sentido, cabe destacar que para que las estrategias de mediación sean efectivas y productivas es importante que la elección de alguna de estas estrategias responda a una cierta coherencia entre la naturaleza y los motivos que provocaron el conflicto y las intenciones y finalidades del mediador.

La mediación en el sistema de las Naciones Unidas

La resolución pacífica de conflictos siempre ha sido uno de los objetivos fundamentales de las Naciones Unidas. En el artículo 33 del capítulo VI «Arreglo pacífico de controversias» de la Carta de Naciones Unidas se recoge que: «Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección»[5].

De esta forma, se manifiesta a través del *Informe del secretario general sobre el mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo* en S/2009/189[6] del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que es necesario disponer de mediadores y equipos de apoyo experimentados y competentes para poder asistir a las partes, acompañar en los procesos de resolución pacífica de conflictos, vencer los inconvenientes y crear resoluciones que se dirijan hacia una paz duradera.

De esta manera, en el año 2006, se creó la Unidad de Apoyo a la Mediación[7] perteneciente al departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas. Esta Unidad estaba formada por expertos de diferentes ámbitos que desde el año 2008 han estado desenvolviendo la mediación como alternativa de resolución pacífica de conflictos. A su vez, el Inter-Agency Framework Team for Conflict Prevention[8] y el Programa Conjunto

[5] Carta de Naciones Unidas. Disponible en: https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-6
[6] S/2009/189 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Disponible en: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SGReport_EnhancingMediation_S2009189%28spanish%29.pdf
[7] Mediation Support Unit. Disponible en: https://peacemaker.un.org/mediation-support
[8] Inter-Agency Framework Team for Conflict Prevention. Disponible en: https://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/FRAMEWORK_TEAM_FLYER-2July12.pdf

del PNUD y el DPA en materia de capacitación nacional para la prevención de conflictos[9] evidencian el notable compromiso que las Naciones Unidas siempre han demostrado tener a la hora de gestionar el desarrollo de los conflictos de una manera no violenta.

No obstante, son múltiples las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas las que han demostrado nuevamente el gran interés que las Naciones Unidas han manifestado en la gestión pacífica de conflictos internacionales. De esta manera, cabe destacar la Resolución de la Asamblea General 57/337[10], de 3 de julio de 2003, sobre «Prevención de conflictos armados} que más tarde se complementará con la Resolución de la Asamblea General 60/284[11], de 7 de septiembre de 2006, sobre «Prevención de conflictos armados» y la Resolución de la Asamblea General 65/283[12], de 22 de junio de 2011, sobre «Fortalecimiento de la función de la mediación en el arreglo pacífico de conflictos y su solución» que han servido para priorizar la mediación como uno de los objetivos claves de la agenda de las Naciones Unidas. Asimismo, a partir de estas decisiones se han logrado respuestas efectivas en la crisis electoral de Kenia (2007)[13], la transición en Guinea Conakry[14], la crisis en Kirguistán (2010)[15], Níger[16] y Malawi[17] y el referéndum de autodeterminación en Sudán del Sur[18].

Sin embargo, el instrumento que mejor demuestra la motivación de la sociedad internacional a la hora de favorecer la mediación en el Sistema de Naciones Unidas es la creación del Grupo de Amigos de la Mediación[19] (2010). Con la presencia de múltiples

[9] Programa Conjunto del PNUD y el DPA en materia de capacitación nacional para la prevención de conflictos. Disponible en: https://www1.undp.org/content/undp/es/home/news-centre/news/2019/-undp-dppa-programme-and-eu-sign-new-agreement-.html
[10] Resolución de la Asamblea General 57/337. Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2345.pdf
[11] Resolución de la Asamblea General 60/284. Disponible en: https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/60/284
[12] Resolución de la Asamblea General 65/283. Disponible en: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/InformeSG_FortalecimientodelaFunciondeMediacion_A66811%28spanish%29_0.pdf
[13] Ban Ki-moon llega a Kenia para reforzar la mediación de Kofi Annan en la crisis. *El Mundo*. Disponible en: https://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/01/internacional/1201850825.html
[14] S/2011/552 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Disponible en: file:///C:/Users/PC/Downloads/S_2011_552-ES.pdf
[15] Kirguistán: Proteger a todos los grupos étnicos. *Human Rights Watch.* Disponible en: https://www.hrw.org/es/news/2010/06/11/kirguistan-proteger-todos-los-grupos-etnicos
[16] Naciones Unidas. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2006/06/1080961
[17] *Revista de Mediación*. Disponible en: https://revistademediacion.com/articulos/la-mediacion-internacional-en-el-sistema-de-naciones-unidas-y-en-la-union-europea-evolucion-y-retos-de-futuro/
[18] Instituto para los Asuntos Humanitarios Internacionales. Disponible en: https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n4_2011_doc2.pdf
[19] Mediación, seguridad internacional y Naciones Unidas. *Diario Jurídico*. Disponible en: https://www.diariojuridico.com/mediacion-seguridad-internacional-y-naciones-unidas/

representantes de la sociedad internacional, se celebró una reunión ministerial que tenía por lema «Aumentar la paz a través de la mediación» y que resaltaba la importancia de la mediación en el sistema de Naciones Unidas para crear una red de mediadores y trabajar en el desenvolvimiento de centros regionales de alerta temprana y de prevención de conflictos.

La mediación en la Unión Europea

La competencia de la Unión Europa en el área de a prevención de conflictos se evidencia a través de la alerta temprana y del análisis de casos que la validan como una de las más notables organizaciones supranacionales a la hora de gestionar los conflictos internacionales.

De este modo, la Unión Europea se sirve de las técnicas de mediación internacional para el objetivo de sus propósitos en donde se pueden destacar algunos organismos e instrumentos como: el diálogo político multinivel, las políticas en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo y los derechos humanos, las misiones de observación electoral, las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), la red de representantes especiales de la Unión Europea[20] (REUE) que actúan en diferentes áreas geopolíticas o la Single Intelligence Analysis Capacity (SIAC)[21] y el Centro Conjunto de Situaciones para el Análisis de Inteligencia (SITCEN)[22].

Asimismo, el Programa de Gotemburgo sobre prevención de conflictos violentos[23] (2001) materializa el esfuerzo de la Unión Europea en este ámbito de actuación al impulsar la prevención de conflictos como objetivo esencial de las relaciones exteriores, establecer las prioridades en materia de prevención de conflictos y alerta temprana, extender la aplicación de conflictos a todos los sectores que forman parte de la acción exterior de la

[20] Política Exterior y de Seguridad Común. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/PoliticaExteriorSeguridadComun.aspx
[21] Council of the European Union. Disponible en: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13699-2019-INIT/en/pdf
[22] SITCEN. Disponible en: https://intelpage.info/european-union-joint-situation-center-sitcen.html
[23] Parlamento Europeo. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2011-007019_ES.html

Unión Europea, mejorar la capacidad de respuesta rápida de la Unión y promover la puesta en práctica de dichos elementos.

Además, la Unión Europea ha trabajado en Lessons learned from establishing UN mediation support[24] que destaca que la Unión Europea aumentará su contribución financiera a la Unidad de Apoyo a la Mediación de las Naciones Unidas y aumentará su cooperación con las Naciones Unidas en esta esfera para crear sinergias y colaboraciones omitiendo las duplicidades.

Consideraciones finales

El área de la resolución pacífica de conflictos no es una ciencia estrictamente científica pero es un campo de estudio que incluye aportaciones de diferentes ámbitos del conocimiento provenientes de las ciencias sociales, ciencias políticas, sociología, relaciones internacionales o psicología social que sirven como herramientas de empleo para todos aquellos investigadores y analistas que quieran profundizar en el desarrollo de mediación internacional como forma de resolución pacífica de conflictos. Con la aplicación de la mediación internacional se pretende que el especialista pueda intervenir de manera práctica en la gestión de los conflictos internacionales de una manera integrada, realista y eficaz.

La cultura de paz y la mediación internacional son una de las áreas claves en el desarrollo de la construcción de una cultura de paz en el ámbito de la sociedad internacional, haciendo posible que un amplio grupo de actores que pueden tener posiciones o preocupaciones económicas, sociales o políticas enfrentadas encuentren en la mediación internacional una opción de comunicación no violenta y entendimiento constructivo a la hora de limar sus asperezas.

En este sentido, destacaba Elise Boulding en *Peacemaking in your neighbourhood: Reflections on an experiment in Community Mediation* que la relación entre la mediación y la construcción de paz es notable porque las culturas no se crean en los vestíbulos de los parlamentos y los palacios presidenciales ya que estas se originan localmente y solo después se proyectan nacionalmente. Por ello, la cultura de la mediación y la

[24] Disponible en: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/LessonsLearnedPreTalksToNegotiations_CMI_2013.pdf

construcción de la paz deben comenzar localmente para después proyectarlas en la sociedad internacional. Así, el rol de la resolución positiva de los conflictos y de la mediación internacional hace referencia al abordaje de la problemática a través de la voluntariedad de las partes en conflicto a la hora de enfrentarse a un proceso que les va a permitir avanzar en la transformación de su conflicto por métodos no violentos, alejados de las clásicas políticas beligerantes, ya que los sistemas tradicionales de resolución de conflictos, que se han desarrollado a lo largo de siglos llegando a dominar nuestros modos de comportamiento y de relaciones, han obviado las posibilidades de cambio social que se incluían en los conflictos.

La mediación internacional es una alternativa de resolución de conflictos (ADR)[25] que se aleja del binomio ganador/perdedor ya que permite a las personas exponer sus diferencias con el objetivo de que lleguen a un entendimiento mutuamente satisfactorio y que les ayude a transformar su relación. De este modo, la mediación responsabiliza a los actores implicados en un conflicto de sus acciones mientras que promueve un cambio mental en la comprensión del diferente y el entendimiento de sus intereses, estimulando el pensamiento positivo, creativo y propositivo, facilitando el reconocimiento de la propia participación en el conflicto, así como, la externalización de sus demandas y deseos, y, la generación de confianza como herramienta de resolución de conflictos que ayuda a mejorar la convivencia social sirviendo como recurso de creación de la cultura de paz.

*Laura López Paz**
lalope12@ucm.es

[25] La resolución alternativa de disputas, más conocida por sus siglas en inglés *Alternative Dispute Resolution* (ADR), agrupa a una amplia gama de procesos y técnicas de resolución de conflictos que ayudan a las partes a resolver disputas sin un juicio. Los procesos típicos de ADR incluyen la negociación, la conciliación, la mediación y el arbitraje.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

108/2021 1 de octubre de 2021

*Laura Revenga Rodríguez**

Las relaciones entre la Unión Europea y Noruega: ¿un modelo para otros Estados?

Las relaciones entre la Unión Europea y Noruega: ¿un modelo para otros Estados?

Resumen:

Noruega es el único Estado nórdico en el que su ciudadanía ha rechazado la adhesión a la Unión Europea en dos ocasiones (1972 y 1994, respectivamente). Pese a ello, Oslo es miembro del Espacio Económico Europeo (EEE) desde 1994, junto a Liechtenstein e Islandia. Asimismo, desde 2009, Oslo ha participado activamente en un gran número de políticas y programas de la UE, por ejemplo, Frontex o EUROPOL.

Palabras clave:

Noruega, Unión Europea, Espacio Económico Europeo, integración.

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.

EU-Norway Relations: A Model for Other States?

Abstract:

Norway is the only Nordic state where its citizens have rejected EU membership twice (1972 and 1994 respectively). Nevertheless, Oslo has been a member of the European Economic Area (EEA) since 1994, along with Liechtenstein and Iceland. Since 2009, Oslo has also actively participated in many EU policies and programmes, for example Frontex and EUROPOL.

Keywords:

Norway, European Union, European Economic Area, integration.

Los dos «no»

Las relaciones entre la Unión Europea (UE) y Noruega se remontan a los años inmediatamente posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial. La UE nació con el anhelo de acabar con los frecuentes y cruentos conflictos entre vecinos que culminaron en la Segunda Guerra Mundial. En los años 50, «la Comunidad Europea del Carbón y del Acero fue el primer paso de una unión económica y política»[1] y en 1957, se constituyó la Comunidad Económica Europea (CEE)[2].

Durante estos años, Oslo experimentó un crecimiento económico gracias al sector público y la buena planificación económica. La pesca, la agricultura, la caza, la madera y el comercio nacional e internacional han sido sectores clave para Noruega. Con ello, Oslo se adhirió a la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) en 1960[3]. La AELC otorgaba a sus miembros mayor libertad para «establecer tratados a título individual»[4].

Sin embargo, los resultados económicos eran inferiores a la mayoría de las naciones occidentales pertenecientes a la CEE. Entre el año 1950-1973, la tasa de crecimiento anual en «Francia fue de un 4,02 %, la de Alemania Occidental un 5,02, frente al 3,3 % de Noruega»[5].

En 1962, Noruega, junto al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca presentaron su solicitud de adhesión a la CEE, pero esta sería vetada en 1963 por el expresidente francés, Charles de Gaulle. Según De Gaulle: «Hay que convenir que primero la entrada del Reino Unido, y luego la de estos Estados, cambiará completamente el conjunto de las acciones, los acuerdos, las compensaciones, las reglas que ya se han establecido entre los seis, porque todos estos Estados, como Gran Bretaña, tienen peculiaridades muy importantes»[6].

[1] Unión Europea. n. d. *La historia de la Unión Europea | Unión Europea*. Disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/history_es
[2] Ibíd.
[3] Grytten, Ola. (March 16, 2008). The Economic History of Norway. *EH.Net Encyclopedia*. Edited by Robert Whaples. Disponible en: http://eh.net/encyclopedia/the-economic-history-of-norway/
[4] Asociación Europea de Libre Comercio. (2016). Introducción a la *EFTA*; definición e historia. Disponible en: https://eftageografiaupf2016.blogspot.com/2016/01/introduccion-la-efta-definicion-e.html
[5] Crafts, N. (2011). *Western Europe's Growth Prospects: an Historical Perspective*. *ec.europa.* P. 23. Disponible en: https://ec.europa.eu/economy_finance/events/2011/2011-11-21-annual-research-conference_en/pdf/session012_crafts_en.pdf
[6] n. d. *French President Charles DeGaulle's Veto on British Membership of the EEC*. *isn.ethz.ch*. P. 3. Disponible en: https://www.files.ethz.ch/isn/125401/1168_DeGaulleVeto.pdf

Fruto de esta desconfianza en torno al Reino Unido, junto a que Noruega ha tenido unos fuertes lazos económicos con Londres conllevaría a que esta primera solicitud de adhesión fuera rechazada. En 1967, Noruega volvería a presentar su solicitud de adhesión a la Comunidad Económica Europea. Las sospechas del general De Gaulle conllevarían a que esta segunda adhesión también fuera vetada por Francia.

La situación cambiaría en 1969, tras la resignación del general De Gaulle. Su sucesor Georges Pompidou retiró su oposición a la adhesión de Noruega, Irlanda, Dinamarca y Reino Unido tras la cumbre de la CEE celebrada en La Haya[7].

La ampliación de la CEE fue ratificada por cada uno de los parlamentos nacionales de los Estados miembros, en Francia habría que esperar hasta 1972. En enero de 1972, Oslo finalizó las negociaciones sobre los términos de la adhesión de Noruega a la CEE y sería aprobada en el parlamento noruego a principios de 1972.

El gobierno dirigido por Trgve Brattieli decidió que esta cuestión fuera votada en referéndum en septiembre de 1972.

Pese al argumento de la prosperidad económica de los partidarios del «Sí», desde que se firmó el Tratado de Roma en 1957, ha había dos cuestiones clave para los noruegos:

En primer lugar, la percepción de que los valores democráticos, tanto a nivel nacional como local, se conservan mejor fuera de la CEE (en la actualidad la UE), y el escepticismo ante el liberalismo de mercado incorporado a la Constitución de la UE.

Esto significaba que la UE ha diseñado en gran medida una sociedad «en la que las comunidades locales y nacionales son sustituidas por las empresas y los bancos»[8]. Esta cuestión de soberanía es clave en Noruega, la historia de control extranjero ha hecho que los noruegos sean reacios a ceder su independencia a una unión supranacional, como la antigua CEE[9].

A esto se suma el proteccionismo y el deseo de los noruegos de mantener ciertos sectores importantes en el país, sobre todo, la agricultura y la pesca como áreas

[7] 2017. *Final communiqué of the Hague Summit (2 December 1969)*. *cvce.eu*. P. 2. Disponible en: https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507/publishable_en.pdf

[8] Bjonnes, R., n. d. *Why Norway Refused to Join the EU - Systems Change Alliance*. *Systems Change Alliance*. Disponible en: https://systemschangealliance.org/why-norway-refused-to-join-the-eu/

[9] Ladegaard, I. (2012). Why Norwegians never wanted EU membership. *Sciencenorway*. Disponible en: https://sciencenorway.no/democracy-european-union-forskningno/why-norwegians-never-wanted-eu-membership/1375602

cruciales de desarrollo económico para garantizar la seguridad alimentaria y la autosostenibilidad[10]. Esta percepción caló en las áreas rurales de Noruega. Estos argumentos serían la clave para que el 53,3 % de la población votara en contra de la adhesión a la CEE.

Tras este primer «No», durante las siguientes décadas, Noruega desarrolló su sector petrolífero y a diferencia de muchos otros Estados, gracias a concentrarse en desarrollar una mano de obra educada, la adopción de tecnología avanzada, instituciones estables y fiables[11] y, la creación en 1990, del Fondo de Pensiones del Gobierno de Noruega, a escala general; han hecho de Noruega uno de los países más prósperos a nivel global.

En 1992, los Estados de la AELC y la CE firmarían el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE por sus siglas), que entraría en vigor en 1993. Este acuerdo tenía como objetivo, como se establece en el artículo 1:

«... promover un fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las partes contratantes en igualdad de condiciones de competencia, y el respeto de las mismas normas, con vistas a crear un Espacio Económico Europeo homogéneo»[12].

En al artículo 128 del EEE, se establece claramente que un Estado que se convierta en miembro de la UE también solicitará ser parte del Acuerdo sobre el EEE. Los términos y condiciones para que dicho país participe en este acuerdo serán objeto de negociación[13].

Este acuerdo permite a Oslo hacer aportaciones durante la fase preparatoria, cuando la Comisión Europea elabora propuestas de nueva legislación que se incorporaría al EEE. También, le permite participar en grupos de expertos y comités de la Unión Europea[14] y programas de la Unión Europea, como EUROPOL.

Con ello, este acuerdo establece objetivos comunes para reducir las disparidades sociales y económicas y fortalecer la cooperación entre países de la UE, Noruega ha

[10] Ibíd.
[11] Grytten, O. (March 16, 2008). The Economic History of Norway. *EH.Net Encyclopedia*. Edited by Robert Whaples. Disponible en: http://eh.net/encyclopedia/the-economic-history-of-norway/
[12] European Parliament, n. d. *Briefing No 32 The European Economic Area (EEA) and the enlargement of the European Union*. Brusels, European Parliament. P. 2.
[13] n. d. *Enlargement of the EEA | European Free Trade Association*. *Efta.int.* Disponible en: https://www.efta.int/eea/enlargement-of-the-eea
[14] Norgesportalen. (2017). *The EEA Agreement*. Disponible en: https://www.norway.no/en/missions/eu/areas-of-cooperation/the-eea-agreement/

aportado a través del Mecanismo Financiero (1994-1998) y el Instrumento Financiero (1999-2003).

Además, el EEE va más allá de las disposiciones de un acuerdo de libre comercio convencional, todos los países de la AELC que hayan ratificado el EEE disponen de todos los derechos y las obligaciones del mercado interior de la Unión. No obstante, el EEE, no establece disposiciones vinculantes en materia de:

- «La política agrícola común ni la política pesquera común (si bien el Acuerdo contiene disposiciones sobre el comercio de productos agrícolas y pesqueros);
- la unión aduanera;
- la política comercial común;
- la política exterior y de seguridad común;
- El ámbito de la justicia y los asuntos de interior (aunque todos los países de la AELC forman parte del espacio Schengen); ni
- la unión económica y monetaria (UEM)[15]».

En el mismo año, Noruega junto con Suecia, Finlandia y Austria presentan su solicitud de adhesión a la UE[16]. Al igual que en la década de los setenta, esta cuestión se votaría en un referéndum.

El año 1994, sería muy importante para el devenir de las relaciones entre ambas partes. Por un lado, el Acuerdo sobre el EEE entraría en vigor en enero de 1994. Por otro lado, en septiembre de ese mismo año, el 52,2 % de población noruega votaría otra vez «No»[17], por dos cuestiones.

En primer lugar, la pesca ha sido una pieza clave en la economía noruega y un posible ingreso en la UE es tener que adherirse a la Política Pesquera Común (PPC por sus siglas) y, Bruselas tendría que ofrecer a Noruega algunas excepciones dentro de la PPC para que Oslo se adhiriera a la UE[18].

[15] Álvarez López, M. and Rakstelyte, A. (2020). *El Espacio Económico Europeo, Suiza y el Norte | Fichas temáticas sobre la Unión Europea* | Parlamento Europeo. *Europarl.europa.eu.* Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/169/el-espacio-economico-europeo-suiza-y-el-norte

[16] Norway's agreements with the European Union. *Regjeringen*. 2021. P. 4. Disponible en: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/eu/nou2012_2_chapter03.pdf

[17] Ibíd.

[18] Neubacher, C., Silva, J. and Thil, P. (2021). Norwegian Exceptionalism: How the European Union can use Norway to further European Integration | EUChicago. *Voices.uchicago.edu.* Disponible en: https://voices.uchicago.edu/euchicago/norwegian-exceptionalism-how-the-european-union-can-use-norway-to-further-european-integration/

Asimismo, los noruegos están contentos con su sistema político, caracterizado por una corta distancia socioeconómica entre el gobierno y los gobernados; «para muchos noruegos, la distancia a Oslo es larga. Pero la distancia a Bruselas es aún mayor»[19].

Durante estas décadas, Oslo ha presentado su membresía a la CEE, actual UE en más de dos ocasiones. En los referéndums de 1972 y 1994, la cuestión de la soberanía y la protección de los sectores económicos, sobre todo, la pesca y la agricultura han mostrado el rechazo popular en su adhesión con la UE. Pese a este primer contratiempo, Oslo ha firmado el EEE, un tratado clave que explica el modelo de las relaciones bilaterales entre Oslo y Bruselas.

Un beneficioso *statu quo*

Desde mediados de los años noventa, Noruega no ha dejado de intentar conectarse a «muchos aspectos de la cooperación de la UE que no están contemplados en el Acuerdo sobre el EEE», mediante nuevos acuerdos[20].

Pese a la falta de interés para unirse al área Schengen, en 1994, Suecia y Finlandia se adhirieron a la Unión Europea. En una reunión de los primeros ministros nórdicos celebrada en Reikiavik en 1995, allanaría la entrada de todos los países nórdicos en la zona de libre circulación de Schengen.

En 1996, se despejó formalmente el camino para la entrada conjunta de los países nórdicos en Schengen y, no estuvo operativo hasta marzo de 2001, debido a un retraso provocado por el Tratado de Ámsterdam. En 1999, Noruega e Islandia firmaron un nuevo acuerdo y formaron parte de los Países Asociados a Schengen[21], que entraría en vigor en 2001.

[19] Ladegaard, I. (2012). Why Norwegians never wanted EU membership. *Sciencenorway*. Disponible en: https://sciencenorway.no/democracy-european-union-forskningno/why-norwegians-never-wanted-eu-membership/1375602

[20] *Norway's agreements with the European Union*. [ebook]. Regjeringen. (2021). P. 4. Disponible en: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/eu/nou2012_2_chapter03.pdf

[21] Ulrich, S. Nøkleberg, M. and Gundhus, H. (2020). *Schengem Evalutation*. Oslo, Politihøgskolen. P. 29. Disponible en: https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/2650172/schengen_evaluation.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Esta participación noruega implica: «estar incluida en el espacio sin controles en las fronteras interiores, aplicar todas las disposiciones del acervo de Schengen y participar en las decisiones relativas a los textos de Schengen, pero sin derecho a voto»[22].

Noruega ha seguido profundizando sus lazos con la UE, en materia de seguridad y defensa, sobre todo en áreas como los Balcanes, Rusia, el proceso de paz en Oriente Medio, política antiterrorista y la no proliferación[23]. Por ende, Oslo firmó el Acuerdo sobre Europol (2001), los Acuerdos de Dublín (2003)[24] y el Acuerdo Marco de Participación con la UE (2004), para participar en una docena de operaciones, entre las que destaca EUNAVFOR u Operación Atalanta[25] y, desde 2005, colabora con el Grupo de Combate Nórdico de la UE, dirigido por Suecia[26].

En mayo de 2004, con la adhesión de diez nuevos miembros a la UE, fue necesario negociar y adaptar el Acuerdo sobre el EEE, siguiendo el artículo 128 del mismo. Por ende, el Acuerdo de Ampliación del EEE fue aplicable provisionalmente en mayo de 2004, y entraría en vigor en 2005[27].

En este Acuerdo de Ampliación se introdujo: «un Protocolo adicional entre Noruega y la UE sobre materia pesquero, un Acuerdo en forma de canje de notas entre Noruega y la UE sobre determinados productos agrícolas y un acuerdo sobre un instrumento financiero noruego para el período 2004-2009[28]».

Este instrumento financiero de la EEE y los Préstamos de Noruega, entre el periodo 2004-2009, apoyaron unos 1.230 proyectos, programas y fondos, ascendiendo a los 1.300 millones de euros y beneficiando a 15 Estados de la UE en Europa central y meridional[29].

---

[22] *Norway's relationship with the EU*. (2013). Library House of Commons. P. 5.
[23] Rieker, P. (2017). Outsidership and the European Neighbourhood Policy. The case of Norway. *Global Affairs*. 3:3, pp. 293-305, Disponible en: https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080%2F23340460.2017.1410720
[24] Las normas del Reglamento de Dublín II señala una serie de criterios para determinar qué país debe hacerse cargo de una solicitud de asilo.
[25] La EUNAVFOR u Operación Atalanta es una operación militar de lucha contra la piratería en el mar frente al Cuerno de África y el océano Índico occidental, la primera emprendida por la Fuerza Naval de la Unión Europea.
[26] Haugevik, K. (2017). Diplomacy through the back door: Norway and the bilateral route to EU decision-making. *Global Affairs*. 3:3, pp. 277-291. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23340460.2017.1378586?src=recsys
[27] n. d. Enlargement of the EEA | European Free Trade Association. *Efta.int.* Disponible en: https://www.efta.int/eea/enlargement-of-the-eea
[28] Ibíd.
[29] Brekke Mogen, M. *et al.* (2021). *End Review – EEA and Norway Grants 2004-2009*. Nordic Consulting Group. Pp. 4, 32. Disponible en:

Con la adhesión de Bulgaria y Rumanía a la UE, se realizaría una ampliación adicional del Acuerdo EEE y de las iniciativas económicas del EEE y de los Préstamos de Noruega. Este segundo programa se ampliaría en un segundo periodo comprendido del 2009-2014[30].

La financiación ascendió a 1.800 millones de euros y, fue la primera vez que se introdujo un enfoque programático, donde la financiación se canaliza a través de programas plurianuales. Estos programas se concentraron en la protección y la gestión del medio ambiente, el cambio climático, energías renovables, justicia, entre otros aspectos, beneficiando a 16 Estados de la UE[31].

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE por sus siglas en español), la cooperación Noruega-UE ha cambiado ligeramente. Cada vez se ha hecho más difícil establecer una nueva forma de estructura de reunión institucionalizada entre terceros países y el alto representante para la PESC/vicepresidente de la Comisión[32].

No obstante, la política exterior de la UE está muy en consonancia con la noruega. Oslo tiende a apoyar las declaraciones de política exterior de la UE, por ejemplo, apoya explícitamente la Política europea de vecindad (PEV) y la Asociación Oriental (AO). Esto se materializó en que la mayoría de los programas y actividades iniciados por el gobierno noruego están en consonancia con la UE, y a veces se ejecutan en colaboración con Bruselas.

Cabría mencionar que, en 2014, el apoyo noruego a Ucrania se incrementó en 160 millones de coronas noruegas (17 millones de euros) hasta 200 millones de coronas noruegas (22 millones de euros)[33].

Oslo ha decido concentrar su apoyo financiero a Georgia, Moldavia y Ucrania por su compromiso de reformas de la UE. Según el antiguo ministro noruego de Asuntos Europeos, Vidar Helgesen:

---

https://eeagrants.org/sites/default/files/resources/EEA%20and%20Norway%20Grants%202004-2009%20End%20review.pdf

[30] n. d. *History | EEA Grants*. *Eeagrants.org*. Disponible en: https://eeagrants.org/about-us/history

[31] Ibíd.

[32] Rieker. P. (2017). Outsidership and the European Neighbourhood Policy. The case of Norway. *Global Affairs*. 3:3, Pp. 293-305, Disponible en: https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080%2F23340460.2017.1410720

[33] Ibíd.

«Noruega se ha comprometido a ayudar a Georgia, Moldavia y Ucrania en sus procesos de integración europea. Estos procesos son frágiles. Los propios gobiernos de los países tienen que hacer más para que avancen. Nos interesa que lo consigan, y estamos apoyando las reformas y los esfuerzos de modernización en estos países»[34].

Esta relación estrecha no solo se ha materializado en el ámbito exterior y diplomático, según un estudio independiente encargado por Gobierno noruego en 2012 calculó:

«A cambio de su acceso al mercado de la UE, Noruega ha tenido que incorporar aproximadamente tres cuartas partes de todas las leyes de la UE a su propia legislación nacional[35]».

En esta línea, en 2015, el ministro de Asuntos Exteriores, Børge Brende declaró a la *BBC* que Noruega no solo aplica «todas las directivas de la UE, sino que, se encuentra entre los más rápidos en hacerlo». El ministro de Asuntos del EEE y de la UE, Vidar Helgesen hizo una observación similar:

«Cada día, durante veinte años, el Parlamento noruego ha aprobado cinco leyes de la UE. Cinco al día. Eso es saludable para la economía noruega. Que sea saludable para la democracia noruega es otra cuestión»[36].

En 2016, con el voto afirmativo para la salida del Reino Unido de la Unión Europea, se ha teorizado sobre la posibilidad de que Reino Unido, imite el modelo noruego en sus relaciones con Bruselas tras el Brexit.

No obstante, Noruega a cambio de poder acceder al mercado único, paga una contribución al presupuesto de la UE y tiene que suscribir todas las reglas de la UE, incluyendo las normas y reglamentos comunes. Con ello, los ciudadanos de toda la UE pueden vivir y trabajar en Noruega. Oslo no puede opinar sobre cómo se crean las normas del mercado único.

[34] Ibíd.
[35] *Norway, Switzerland and EU laws*. (2016). *Full Fact*. Disponible en: https://fullfact.org/europe/norway-switzerland-eu-laws/
[36] Haugevik, K. (2017). Diplomacy through the back door: Norway and the bilateral route to EU decision-making. *Global Affairs*. 3:3, pp. 277-291. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23340460.2017.1378586?src=recsys

Por ende, según el exministro irlandés de Economía, Michael Noonan afirmó que:

«Es improbable que el Reino Unido consiga el pleno acceso al mercado único si no sigue permitiendo la libre circulación de trabajadores»[37].

Este modelo chocaría con uno de los principales argumentos que esgrimieron los partidarios de abandonar la UE, durante el referéndum sobre la pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea.

En el verano de 2017, el Gobierno noruego ha declarado su interés en «profundizar en las relaciones bilaterales con los principales Estados europeos», como parte de su política activa hacia Europa y la UE.

El Gobierno noruego declaró su intención de intensificar su diálogo sobre cuestiones de exterior y seguridad con un puñado de aliados, identificando a Gran Bretaña, Francia, Alemania y los Países Bajos como sus principales prioridades bilaterales dentro de la UE. También se destacan los países nórdicos y bálticos. En 2015, los cinco mayores mercados de Noruega en la UE para la exportación eran Gran Bretaña, Alemania, Países Bajos, Francia y Suecia[38].

Oslo ha seguido profundizando sus relaciones bilaterales con la UE, sobre todo, en materia diplomática, de seguridad y económica, con la firma del Acuerdo Schengen, EUROPOL.

Con la renegociación en 2004 y 2008, 2014 del acuerdo del EEE, Noruega a través del fondo de los miembros del EEE y un fondo propio ha contribuido financieramente en diversos proyectos. Asimismo, Noruega ha incluido legislativamente tres cuartas partes de legislación de la UE y, el modelo noruego ha sido objeto de discusión para terceros Estados.

Situación actual

En la Estrategia de cooperación con la UE 2018-2021, Noruega ha expresado su interés de seguir profundizado en su relación con Bruselas. El enfoque se centra en: profundizar

[37] Five models for post-Brexit UK trade. (2016). *BBC*. Disponible en: https://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36639261
[38] Ibíd.

el diálogo político y la coordinación; reforzar la cooperación práctica y promover condiciones favorables para su industria de defensa[39].

Asimismo, a través del fondo de EEA y el programa de Préstamos de Noruega para el período 2014-2021, se proporcionarán 2.800 millones de euros, donde España ha dejado de ser un país beneficiario. En este caso, se introducen dos cuestiones clave: el Fondo de Subvenciones del EEE y Noruega para la Cooperación Regional, dotado con 34,5 millones de euros, y el Fondo de Subvenciones del EEE y Noruega para el Empleo Juvenil, dotado con 65,5 millones de euros[40].

En los últimos años, se ha mantenido la buena sintonía entre ambas partes. En 2017, Noruega se convirtió en el segundo mayor proveedor de gas natural de Europa. Estas exportaciones cubren una cuarta parte de la demanda europea[41].

Pese a esta buena relación, en política interior ha habido un cambio de paradigma en torno al modelo de relaciones bilaterales con Bruselas. En 2019, la organización juvenil del Partido Conservador, Unge Høyre votó por presentar una demanda para que el partido durante la próxima legislatura 2021-2025, se centre en la adhesión de Noruega a la UE.

Los partidos laborista y conservador han mantenido el silencio al respecto, logrando trabajar con otros partidos y acuerdos tácticos con partidos anti-UE como el Centro y la Izquierda Socialista[42].

Durante la actual pandemia ocasionada por el SARS-CoV-2, Noruega ha tenido una de las tasas más bajas de infecciones y muertes de Europa desde el comienzo de la pandemia, imponiendo medidas más estrictas tras un rápido aumento de las hospitalizaciones en marzo de 2021[43].

En junio de 2021, el Gobierno noruego anunció una mayor flexibilización de sus normas de viaje para permitir la entrada a las personas procedentes de la EU, en tres escenarios:

[39] Aydin-Düzgit, S., Bond, I. and Scazzieri, L. (2021). *EU foreign, security and defence policy co-operation with neighbours*. Centre for European Reform. P. 5. Disponible en: https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_for_sec_pol_10.5.21.pdf

[40] n. d. *History | EEA Grants*. *Eeagrants.org*. Disponible en: https://eeagrants.org/about-us/history

[41] Damen, M. (2020). *Balancing Integration and Autonomy*. [ebook]. Policy Department for External Relations- European Parliament. P. 17. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/639315/EXPO_STU(2020)639315_EN.pdf

[42] Berglund, N. (2019). A new generation revives EU debate. *News in English. No*. Disponible en: https://www.newsinenglish.no/2019/11/28/a-new-generation-revives-eu-debate/

[43] Norway to introduce Covid-19 vaccine certificates in June. (2021). *The Straits Times*. Disponible en: https://www.straitstimes.com/world/europe/norway-to-introduce-covid-19-vaccine-certificates-in-june

haber pasado la COVID-19 en los últimos seis meses, personas totalmente vacunadas o que dispongan del pasaporte COVID-19[44].

Además, en junio de 2021, el Reino Unido ha firmado un nuevo acuerdo comercial con Noruega, Islandia y Liechtenstein. En este acuerdo se han incluido capítulos dedicados al comercio digital y a las pequeñas empresas en un acuerdo comercial, siendo uno de los más avanzados hasta la fecha[45].

En septiembre de 2021, Noruega tendrá unas elecciones clave, donde los partidos más euroescépticos están en cabeza.

El principal partido que canaliza este sentimiento es el Partido del Centro, donde centra su mensaje en la necesidad de Noruega de poner más distancia política con Bruselas y un nuevo acuerdo más flexible[46].

Oslo ha seguido profundizando sus relaciones bilaterales con la UE, en materia económica. Sin embargo, en los últimos años, ha habido un cambio en la política interna noruega, donde los diferentes partidos políticos han presentado nuevas posiciones sobre las relaciones bilaterales con Bruselas. La firma de un nuevo acuerdo comercial y, sobre todo, las elecciones de septiembre de 2021, será una fecha clave para el devenir de Noruega y la UE.

Conclusiones

Oslo ha presentado su membresía a la CEE, actual UE en más de dos ocasiones. En los referéndums de 1972 y 1994, la cuestión de la soberanía y la protección de los sectores económicos, sobre todo, la pesca y la agricultura han mostrado el rechazo popular en su adhesión con la UE.

Sin embargo, tras estos dos «No», en los lazos bilaterales se ha mantenido el pragmatismo. Este se ha materializado con la firma del Acuerdo de la EEE en 1992, donde Oslo puede hacer aportaciones durante la fase preparatoria, cuando la Comisión

[44] Norwell, F. (2021). Norway opens up to travellers using EU's Covid-19 health pass. *The Local No*. Disponible en: https://www.thelocal.no/20210624/norway-opens-up-to-travellers-with-the-eu-covid-19-vaccine-passport/
[45] Department for International Trade, 2021. *UK secures new deal with Norway, Iceland and Liechtenstein*. London, Gov.UK.
[46] Duxbury, C. (2020). Norway's push for a change to «bad deal» with EU. *Politico.eu*. Disponible en: https://www.politico.eu/article/norway-eu-relationship-center-party-euroskeptics/

Europea elabora propuestas de nueva legislación que se incorporaría al EEE. También, le permite participar en grupos de expertos y comités de la Unión Europea. Este acuerdo va más allá de un acuerdo de libre comercio, pero, tanto la agricultura como la pesca son dos sectores que han quedado fuera del marco de este acuerdo.

Noruega ha firmado y cooperado con la UE, en aspectos clave de interés mutuo en temas de diplomacia y seguridad, por ejemplo, con la firma del Tratado de Schengen en 1999.

En 2004, con la adhesión de 10 nuevos estados miembros, se negoció y pactó el Acuerdo de Ampliación. En este documento se incluyó: «un protocolo adicional entre Noruega y la UE sobre materia de pesca, un acuerdo en forma de canje de notas entre Noruega y la UE sobre determinados productos agrícolas y un acuerdo sobre un instrumento financiero».

Con el paso de los años, los lazos bilaterales entre Bruselas y Oslo se han estrechado, por ejemplo, en un estudio independiente encargado por Gobierno noruego en 2012 calculó:

«A cambio de su acceso al mercado de la UE, Noruega ha tenido que incorporar aproximadamente tres cuartas partes de todas las leyes de la UE a su propia legislación nacional»[47].

Sin embargo, en los últimos años, ha habido cambios en política interna al respecto del devenir de esta relación bilateral, donde los partidos más euroescépticos están defendiendo un mayor alejamiento con Bruselas y una renegociación de los acuerdos.

Con ello, la firma de un nuevo acuerdo comercial con Reino Unido en 2021 podría poner en cuestión a la UE en su frontera norte, tras el Brexit. No obstante, las elecciones noruegas de 2021 serán clave para el corto y medio plazo de los lazos bilaterales.

La hipotética solicitud de adhesión a la UE de Oslo sigue congelada y podría reanudarse en cualquier momento. No obstante, según una encuesta de Sentio, en noviembre de 2019, el 60 % de los noruegos estarían en contra de una futura adhesión a la UE[48]. Factores como la pesca, la agricultura y la soberanía, al igual que en los referéndums de 1972 y 1994, son factores clave que explican este parecer.

[47] *Norway, Switzerland and EU laws. Full Fact*. (2016). Disponible en: https://fullfact.org/europe/norway-switzerland-eu-laws/

[48] Brøndbo, M. (2019). Nordmenn mer positive til EU og EØS. *Nationen.* Disponible en: https://www.nationen.no/eu/nordmenn-mer-positive-til-eu-og-eos/

Sin embargo, en el corto y medio plazo, ambas partes seguirán colaborando en factores clave de interés común: como el proceso de paz de Oriente Medio, los Balcanes y Rusia. No obstante, el Ártico es un área en que ambos actores discrepan y que ninguno de ellos dará su brazo a torcer.

Según el exministro noruego de Asuntos Exteriores, Jonas Gahr Støre: «Aunque en principio los países no miembros de la UE nunca podrían ascender "por encima del número 28" en la lista de prioridades de la UE, la experiencia de hecho de Noruega era que en muchos ámbitos estaba mucho más centrada que eso»[49].

*Laura Revenga Rodríguez**

[49] Haugevik, K. (2017). Diplomacy through the back door: Norway and the bilateral route to EU decision-making. *Global Affairs*. 3:3, pp. 277-291. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23340460.2017.1378586?src=recsys

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

109/2021 4 de octubre de 2021

*Ignacio José García Sánchez**

In memoriam María Luisa Pastor Gómez

In memoriam María Luisa Pastor Gómez

Resumen:

Seis meses después de su muerte, el Instituto Español de Estudios Estratégicos rinde homenaje a una gran persona, compañera, amiga, pensadora e investigadora con un profundo interés por la seguridad humana. Una excepcional servidora pública con más de 30 años en la Administración, que forma parte ya del acervo español de la cultura de seguridad. Un pensamiento que desarrolla a lo largo de una espléndida bibliografía en un área geográfica, América Latina, especialmente Centroamérica, y en un área fundamental en los estudios geopolíticos, el factor humano, y más concretamente en la influencia de la religión.

Abstract:

Six months after his death, the Spanish Institute for Strategic Studies pays tribute to a great person, colleague, friend, thinker, and researcher with a profound interest in human security. An exceptional public servant with more than 30 years in the Administration, which are already part of the Spanish heritage of its culture on security.
A thinking that she develops throughout a splendid bibliography in a geographical area, Latin America, especially Central America, and in a fundamental area in geopolitical studies, the human factor, and more specifically in the influence of religion.

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.

***In memoriam* María Luisa Pastor Gómez**

El día 3 de abril de 2021 falleció María Luisa Pastor Gómez. Una amarga sorpresa que nos conmocionó y nos trajo, a la vez, recuerdos muy dulces y agradables, que contrastaban con la crueldad de una triste realidad. Una sonrisa perenne en un rostro siempre ilusionado. Una amabilidad exquisita adornada con un fondo de bondad inimaginable. Sin duda, una de esas personas que jalonan las mejores vivencias de todas aquellas personas que han tenido la suerte de trabajar con ella.

Un encuentro fortuito, una de esas curvas, a veces sin sentido, que da la vida, permiten encontrarse dos corrientes vitales llenas de contenido. Por un lado, el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), un nombre propio, una marca institucional, una referencia constante desde hace más de 50 años, cuando el 30 de abril del año 1970 toma carta de naturaleza. Seis años después de la creación del Centro Superior de la Defensa Nacional (CESEDEN), el decreto 1237/1970 sobre reorganización del CESEDEN formaliza su creación con la misión de «realizar estudios de carácter estratégico, las posibles adaptaciones a la situación española y las fórmulas convenientes de aplicación. Realizar mediante el Seminario de Ciencias Sociales u organismos análogos, estudios sociológicos de aplicación militar y de polemología. Mantener relaciones doctrinales con los centros y organismos superiores que aborden aspectos de la defensa nacional. Desarrollar trabajos y actividades que puedan contribuir al fomento de una conciencia nacional de la defensa».

La creación del Instituto no inventa un nuevo entorno, sino que da cauce a la necesidad sentida por una sociedad madura, que solicita incorporar en su discurso todo lo relativo al pensamiento estratégico y de seguridad. Esta exigencia, que no deja de consolidarse y crecer en nuestra sociedad, encuentra en un sector académico cada vez más activo y en el interés de los medios de información, la posibilidad de generar una participación cada vez más efectiva y directa en el desarrollo del conocimiento en cualquier ámbito relacionado con la seguridad y a partir de todas sus sensibilidades.

Más de 25 años después, en plena transformación del concepto de seguridad motivado fundamentalmente por el desmembramiento de la Unión Soviética y el final de la división del mundo en dos bloques ideológicos irreconciliables, por el Real Decreto 1883/1996 de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, el Instituto pasa a depender de la Dirección General de la Política de Defensa (DIGENPOL), dejando el

CESEDEN e incorporándose a los órganos centrales del Ministerio de Defensa. Más tarde, en plena crisis financiera, el Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, devuelve al Instituto a su lugar de nacimiento, donde pasa a depender orgánicamente del Estado Mayor de la Defensa, inscrito en el CESEDEN. Pero no es, hasta el 21 de enero de 2015, cuando la Orden DEF/166/2015, de 21 de enero, por la que se desarrolla la organización básica de las Fuerzas Armadas, cuando se producen dos hechos que predeterminar el encuentro de dos visiones complementarias que darían lugar a un resultado único. El primero es la desaparición de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE), de la que era miembro María Luisa Pastor, pasando sus competencias a ser desarrolladas por la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), y el propio IEEE. En este sentido, la orden determinaba que: «El IEEE desarrollará actividades que investiguen temas relacionados con la defensa y seguridad y promuevan el interés de la sociedad en estos temas para contribuir al fomento y difusión de la cultura de defensa». Se determina así el nuevo marco de actuación para el Instituto que, sin embargo, no difiere de los establecidos con anterioridad, manteniendo esa marca de nacimiento y punto de referencia de toda la ya, madura, extensa y profunda investigación en todos aquellos asuntos que afectan a la seguridad nacional.

En este proyecto, parte fundamental lo constituirán sus analistas, investigadores, que serán sus principales impulsores y que, por lo tanto, serán su eje vertebral en el esfuerzo de publicación. Todos publican, un grupo excepcional de mujeres y hombres, civiles y militares, multidisciplinar y diverso, en el que se integra de manera perfecta María Luisa Pastor cuando se incorpora al Instituto. Un reto que le llega en plena madurez profesional y que afronta con ilusión y humildad.

Publicar significa aceptar un compromiso de responsabilidad con el lector, en el que tanto la forma como el fondo buscan facilitar el conocimiento y, en el mejor de los casos, el debate sobre las ideas expuestas. Es una actitud de apertura a los demás en el que desgranamos nuestras ideas y sentimientos en el análisis de la realidad, mientras se promueven nuevas formas de mejorar las relaciones sociales. No es algo, salvo excepciones, que salga de una forma natural, y más, si la tribuna desde la que se expone uno por primera vez, tiene amplia resonancia. Un diálogo constante, abierto e ilusionante se abre para buscar los puntos de enfoque de sus futuros trabajos, y es así, como se incorporan el espacio de América Central y el Caribe, desde una perspectiva regional, y

el análisis del hecho religioso, como uno de los factores geopolíticos de singular importancia que, después de un periodo de transición, vuelve al escenario internacional con mayor influencia que nunca. Tengo que decir que, si el primer enfoque era totalmente nuevo para ella, no el segundo, donde su exquisita tolerancia y profunda espiritualidad le otorgaban un campo muy abonado, pero que tenía que ser capaz de desarrollar de una forma muy inteligente y objetiva dada su excepcional sensibilidad.

Un recuerdo que nos envuelve a todos, con un sabor agridulce, mezcla de alegría y tristeza, son las continuas discusiones, emociones y revisiones que siempre conlleva un primer trabajo. Un documento apasionante, que vio la luz el 9 de febrero de 2016 y que ya mostraba el compromiso de María Luisa Pastor por los asuntos más difíciles y comprometidos, y su capacidad para afrontar los temas más sensibles con una elegancia insuperable. El título lo dice todo: *La política exterior norteamericana hacia América Central y el Caribe: una aproximación histórico-política*. Un documento que tuvo una enorme repercusión, sobre todo al otro lado del Atlántico y que fue, sin duda, una inyección de optimismo y, a la vez, una enorme responsabilidad en el desarrollo de sus siguientes trabajos. Un compromiso que mantuvo en toda su bibliografía y de la que es buena muestra su segundo trabajo, publicado el 20 de abril de 2016: *El Salvador: recrudecimiento de la violencia y ofensiva del gobierno contra las maras*. Esa elección de los temas, la claridad en su exposición, profundidad del análisis y la elegancia de su prosa la convirtieron en un referente, siendo uno de los analistas más referenciados, quizás también, por ser América Latina uno de los continentes con más seguidores del pensamiento en seguridad español.

Algunos trazos del pensamiento de María Luisa Pastor Gómez

Sería pretencioso por mi parte hacer un estudio pormenorizado y riguroso del pensamiento de María Luisa Pastor. Eso requeriría un análisis de todas sus publicaciones, además de sus intervenciones en actividades públicas. Mi intención es entresacar entre esa extensa bibliografía algunos trabajos que tienen una consideración especial en mi recuerdo, por un motivo u otro.

El primero de ellos, del 7 de septiembre de 2016, su tercer documento cronológicamente hablando, le lleva a realizar su primera investigación en su tema favorito, el factor religioso, como uno de los vectores más dinámicos de la geopolítica del siglo XXI, en

contra de la corriente más extendida, que pretende eliminar su influencia en la seguridad humana y seguridad nacional. Por supuesto, la región analizada es América Latina, enfocándose fundamentalmente en el istmo centroamericano y, como su propio nombre indica: *Posmodernismo y auge de la iglesia evangelista en Centroamérica*, analiza la disminución notable del catolicismo y el auge de las corrientes evangélicas, y cómo afectará a la cohesión social de estas naciones la pérdida de ese acervo común que define una sociedad y que incide de forma transversal en todos los sectores sociales y en todos los ámbitos que vertebran la convivencia de los diferentes pueblos. También se para a considerar la posible incidencia del papa Francisco, y la condición, por primera vez de un papado latinoamericano.

En esta línea, aparte de otros documentos desarrollados, fue la vocal coordinadora del Documento de Seguridad y Defensa 76: *Paz, conflicto y religión en el siglo XXI. Una visión prospectiva*, presidido por Enrique San Miguel Pérez, catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones en la universidad Rey Juan Carlos de Madrid, y del que formaron parte también: Cristina del Prado Higuera, Juan Ignacio Castien Maestro, Emilio Sánchez de Rojas y Álvaro Albacete Perea. En este documento, María Luisa Pastor, además de coordinar su desarrollo y publicación, fue la autora del capítulo: «Del mesianismo de EE. UU. al pentecostalismo de América Latina. Un enfoque geopolítico».

Su deseo de profundizar en el conocimiento del factor religioso le lleva a realizar el Máster en Ciencia de la Religiones, de la universidad de San Dámaso. Fruto de ese interés y conocimiento fue el capítulo de «Las religiones: un hecho diferencial», dentro del «factor humano» en el documento: *Panorama de tendencias geopolíticas, horizonte 2040*; un original estudio realizado por primera vez en España. Esta obra recoge las tendencias geopolíticas globales para el periodo comprendido entre 2019 y 20140, y formó la base sobre la que el Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos fundamentó el desarrollo de su *Entorno operativo 2035*. Estos dos documentos forman la argamasa que debe facilitar el diseño futuro de la Fuerza Conjunta, así como el paso previo para elaborar el *Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas (CEFAS) y la doctrina para el empleo de las FAS (PDC-01[A])*. Sin duda, el suyo fue uno de los capítulos más brillantes del documento. En él, establece las líneas maestras del futuro geopolítico de la religión como «elemento de identidad y especificidad de los pueblos, de su historia, y por lo tanto de su memoria y solidaridad». Entre otras, el incremento de su peso en la vida pública y privada, y, por consiguiente, en los posicionamientos políticos y sociales, con cinco

religiones concentrando el 95 % de los creyentes que supondrán el 85 % de la población mundial, con el islam superando al cristianismo en Europa y el mundo hacia el final del siglo.

Otro documento, este del 26 de octubre de 2016, del que guardo un entrañable recuerdo, explicaba la situación en Nicaragua antes de las elecciones generales del 6 de noviembre de ese mismo año. El artículo informativo titulado: «Visión geopolítica de las elecciones generales en Nicaragua» exigía una redacción esmerada con una prudente elección de cada palabra por las connotaciones políticas del asunto. En este sentido, y por su temática, el documento de carácter informativo describía la situación en el momento de la redacción, sin efectuar su análisis. Pero este tipo de textos tienen muchas veces el peligro de caer en dos vicios que el Instituto siempre rehuía: los juicios de valor, competencia exclusiva del lector, y el peligro de una adjetivación excesiva de los factores enumerados. Algo, en lo que María Luisa demostró una destreza innata. No tengo que decir que los hechos relatados hace 5 años se reproducen, como si de un disco rayado se tratara.

Otro trabajo suyo, *Eneas (Roma), el destino manifiesto (EE. UU.) y el mito del excepcionalismo*, publicado el 3 de enero de 2018, tiene un lugar muy especial en mi relación con María Luisa Pastor. La complicidad, diálogo, debate, en algunos momentos discusión acalorada durante su elaboración es algo que difícilmente podré olvidar. Los dos, ella principalmente por ser la autora, y yo, por ser un tema que me apasiona, nos envolvimos en una atmósfera creativa muy positiva. Un mito que explica la atracción que el imperio romano ha tenido siempre sobre los pensadores norteamericanos.

Otro momento que me gustaría resaltar en este apartado fue su primera intervención en uno de los actos que anualmente y de forma continua desde 2011 simbolizan el cierre y comienzo de año, con la publicación y presentación en sociedad del *Panorama Geopolítico de los Conflictos* (PGC) respectivamente. Una publicación con marcado signo del Instituto, ya que los autores de la mayor parte de los artículos son sus analistas. Como no podía ser menos, María Luisa Pastor ya intervino en el primero que se publicó con ella en el IEEE, titulado *El Salvador: un Estado que no quiere ser fallido*. Pero no fue hasta el PGC de 2017 que accedió a participar en su presentación. La recuerdo nerviosa, como todos, pero con su natural humildad y serenidad, sentada a mi izquierda, respondiendo de manera sosegada y emotiva, de una forma muy cercana y creíble, con una innegable capacidad de comunicación, a las preguntas que le realizaba el periodista

Ignacio Cembreros, que dirigía el acto, sobre su capítulo: «México en la encrucijada. Diez años de guerra contra el narcotráfico». Un acto, a juicio de los asistentes, brillante, que supuso una satisfacción generalizada, pero especialmente para las tres analistas: Blanca Palacián, María José Izquierdo, María Luisa Pastor que compartieron el estrado, hasta ese momento marcadamente masculino, y que mostraba, junto con María del Mar Hidalgo, el fantástico elenco femenino investigador del IEEE en ese momento.

Otro aspecto que analiza María Luisa Pastor es la política de Felipe Calderón, presidente mexicano, que en 2006 inicia la denominada «guerra contra las drogas y el crimen» con la intervención de las Fuerzas Armada en tareas de seguridad pública. Una política que continuó su sucesor, Enrique Peña Nieto, y que produjo un efecto contrario, con un incremento continuado de la violencia, siendo los últimos años los más violentos de la historia contemporánea mexicana. También analiza el *Plan de Control Territorial* del presidente salvadoreño Nayib Bukele que, a pesar de la guerra de cifras, considera como parte de las políticas cortoplacistas producto de intereses coyunturales asociadas normalmente a procesos electorales que terminan por fracasar, con efectos rebote muy indeseados.

No quiero finalizar este rápido recorrido sin hacer mención del narcotráfico, las maras o pandillas juveniles, el aumento de las actividades delictivas y el consumo de drogas. María Luisa pone el dedo en la llaga de una situación insostenible al indicar el vínculo que existe entre las maras y el crimen organizado, con un notable incremento de la participación de las pandillas en delitos propios del narcotráfico, creando estructuras propias de seguridad local al margen de la ley, mientras aumenta la recluta de niños y niñas adolescentes a edades cada vez más tempranas, lo que supone una de las mayores lacras que este desafío representa para la sociedad.

Sin duda, la temprana muerte de María Luisa Pastor Gómez nos deja sin una de las mentes más lúcidas en el panorama de la cultura de seguridad. Ahora, que el Consejo de Ministros ha aprobado el *Plan Integral de Cultura de Seguridad*, se hace necesario, más que nunca personas de su talante, madurez y criterio. Gracias a personalidades de su talla, la sociedad ha sido capaz de analizar, entender y afrontar los grandes desafíos que, sin solución de continuidad, amenazan su progreso y frenan, y porque no decirlo, revierten el amplio palmarés de logros en la lucha por los derechos humanos.

Descanse en paz.

*Ignacio José García Sánchez**
Capitán de Navío retirado

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

110/2021 5 de octubre de 2021



*Meritxell Perelló Pinto**

El mar de la China Meridional. La disputa por el Indo-Pacífico

El mar de la China Meridional. La disputa por el Indo-Pacífico

Resumen:

Las tensiones en el mar de la China Meridional aumentan, la disputa por la Zona Económica Exclusiva (EEZ, por sus siglas en inglés) entre los siete países se mantiene y se añaden incidentes con terceros al conflicto. En las últimas dos semanas navíos alemanes, indios, neozelandeses o estadounidenses han causado o sufrido tensiones en el área. A ello, se le suma la cada vez más probable intervención china en Taiwán y la expansión de la EEZ del gigante asiático, fuera de la regulación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, por sus siglas en inglés).

En el mar de la China Meridional no solo se disputan aguas y una expansión territorial, sino también el control de grandes rutas comerciales, 11.000 millones de barriles de petróleo sin explotar y 190 billones de pies cúbicos de gas natural.

Palabras clave:

China, Estados Unidos, mar de la China Meridional, Taiwán, QUAD.

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.

Meritxell Perelló Pinto

The South China Sea. The Indo-Pacific Dispute

Abstract:

Tensions in the South China Sea are rising. The dispute over the Exclusive Economic Zone (EEZ) continues while third-party countries are adding to the conflict. In the last two weeks, Germany, India, New Zealand, and the US navies have caused or suffered tensions in the area. In addition to this, there is an increasing likeliness to the Chinese intervention in Taiwan and the expansion of the latter's EEZ, outside the regulations of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS).

The South China Sea is not only a place of disputed waters and territorial expansion, but also the control of major trade routes, 11 billion barrels of untapped oil and an estimated 190 trillion cubic feet of natural gas.

Keywords:

China, United States, South China Sea, Taiwan, QUAD.

Introducción

De los siete países a los que el mar de la China Meridional baña sus costas, seis están en disputa por él y su EEZ. Taiwán, Malasia, Vietnam, Brunéi, Indonesia y Filipinas se enfrentan al deseo de crecimiento territorial chino, que en estos momentos ve una oportunidad de expandirse a través de Taiwán y las islas Paracel y Spratly, como todas aquellas islas de creación artificial china que tienen como objetivo ampliar su Zona Económica Exclusiva.



Figura 1. Muestra las reclamaciones territoriales en el mar de la China Meridional de todos los Estados en conflicto. Fuente: *The Economist*. Disponible en: https://www.economist.com/the-economist-explains/2017/05/29/what-a-new-agreement-means-for-the-south-china-sea

Gas, petróleo y rutas comerciales, el gran atractivo de la región

El control de este mar es clave para cualquier potencia en el Indo-Pacífico con voluntad de controlar tanto rutas comerciales como energéticas. Además, es uno de los puntos de encuentro o conexión entre diferentes Estados enfrentados y aliados entre ellos, lo que supone una continua contienda ofensiva y, en ciertos casos, de expansión.

Se estima que las rutas comerciales que pasan por el mar de la China Meridional transportan mercaderías con un valor de 3,37 billones de dólares, aunque en los últimos

años hay quienes afirman que llega a un valor de 5,3 billones[1]. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) calcula que aproximadamente el mar de China Meridional transporta un tercio del transporte marítimo mundial. Lo que conlleva que sus aguas sean especialmente críticas para China, Taiwán, Japón y Corea del Sur, que dependen del estrecho de Malaca (Malasia) que conecta dicho mar y, por extensión, el océano Pacífico con el océano Índico.

Con más del 60 % de su comercio en valor viajando por mar[2], la seguridad económica de China está estrechamente ligada al mar de China Meridional, como segunda economía del mundo y a poco de ser la primera, la necesidad de asegurar esta zona se convierte en una cuestión de seguridad nacional.

Aunque China sea el país con el mayor valor de mercaderías en el mar de la China Meridional, los que la siguen, al contrario de lo que se pueda suponer no son los que se disputan sus aguas, sino Japón, Estados Unidos, Alemania y la India.

Es por ello, por lo que los intereses de estos Estados estén en riesgo frente a una posible expansión china y estén dispuestos a hacerle frente para poder conservar sus intereses en la región.

Los 11.000 millones de barriles de petróleo sin explotar y los 190 billones de pies cúbicos de gas natural[3] que se estima que existen en dicha área, suponen otro factor decisivo en la disputa territorial. Y, aunque existen acuerdos de cooperación para la extracción y producción de los recursos naturales, la renovación de estos, pueden estar en peligro por la escalada de tensión en los últimos meses y la posibilidad de una alineación de bloques más estable. La no cooperación entre ellos, como el acuerdo entre Filipinas y China[4], podría llevar a la necesidad de que otros actores suplieren a los autóctonos de la región para participar en la producción.

[1] Panda, A. (Agosto 2017). How Much Trade Transits the South China Sea? Not $5.3 Trillion a Year. *The Diplomat*. [Consulta: 24/8/2021]. Disponible en: https://thediplomat.com/2017/08/how-much-trade-transits-the-south-china-sea-not-5-3-trillion-a-year/
[2] How Much Trade Transits the South China Sea? *China Power*. Actualizado el 29/8/2021. [Consulta: 25/8/2021]. Disponible en: https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/.
[3] South China Sea Energy Exploration and Development. *Asia Maritime Transparency Initiative*. [Consulta: 26/8/2021]. Disponible en: https://amti.csis.org/south-china-sea-energy-exploration-and-development/
[4] Banlaoi, R. C. (presidente de la Asociación Filipina de Estudios Chinos [PACS]). (14/7/2021). South China Sea: China, Philippines must renew push on oil and gas cooperation as pathway to peace. *South China Morning Post*. [Consulta: 26/8/2021]. Disponible en: https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3140869/south-china-sea-china-philippines-must-renew-push-oil-and-gas

Con el exponencial aumento demográfico de la región, la capacidad de abastecer de energía a toda la población es vital para cualquier Estado, como también la posibilidad de exportar recursos naturales a otros. La contienda por el petróleo y el gas en el mar de la China Meridional puede suponer un factor igual o más decisivo que la ruta comercial.

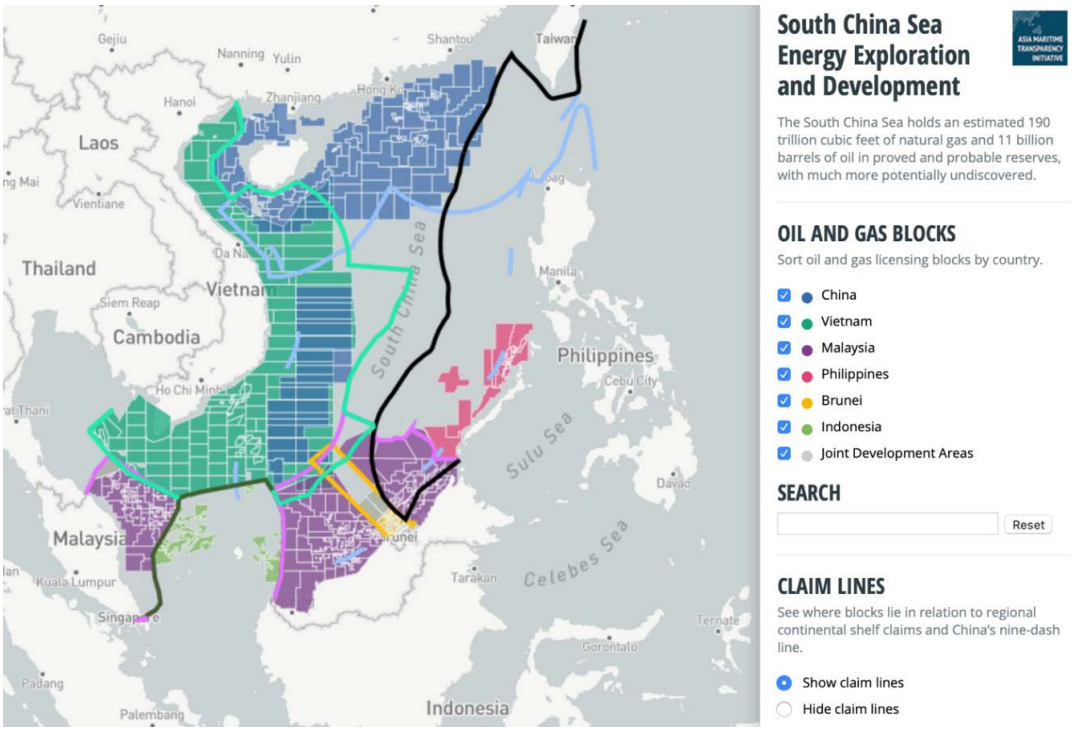


Figura 2. Muestra las reservas de gas y petróleo de los países situados en el mar de la China Meridional y su Zona Económica Exclusiva. Fuente : Asia Maritime Transparecy Initiative (AMTI). Disponible en: https://amti.csis.org/south-china-sea-energy-exploration-and-development/

Expansión china

De los siete países en disputa por las aspiraciones chinas, Taiwán y Filipinas podríamos considerarlos más favorables al bloque prooccidental, optando por Estados Unidos, y/o contrarios a las políticas de Pekín. En cambio, Malasia y Brunéi son favorables a las políticas del gigante asiático y son partícipes en algunas de ellas como la Nueva Ruta de la Seda (The Belt and Route Initiative, BRI). Sin embargo, todos ellos han interpuesto reclamaciones frente a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS) denunciando la expansión de las aguas territoriales chinas en detrimento de las suyas.

China, que reclama aproximadamente un 90 %[5] del territorio del mar Meridional, justifica la ampliación de sus aguas a través de un argumento histórico e incluyendo a Taiwán como parte de su territorio, es decir, a las aguas taiwanesas como suyas. Ello, junto con la fabricación de islas artificiales en la zona conforma su argumento de expansión territorial, un argumento denegado por la UNCLOS en un fallo judicial. Dichas reclamaciones territoriales chocan con las fronteras de los otros cinco países en esta disputa y que todos ellos ya han hecho patente interponiendo diferentes demandas ante la convención e iniciando movimientos en sus aguas para su protección.

El 12 de julio de 2016[6], un tribunal arbitral independiente establecido en virtud de la UNCLOS dictó sentencia contraria a las reclamaciones chinas frente Filipinas en el mar de China Meridional. No hubo respuesta del gigante asiático, continuando con su agenda de expansión territorial en la región. Al contrario del fallo, China aumentó su actividad en ella.

Es por ello por lo que, frente a la disputa territorial y la guerra comercial con Estados Unidos y sus aliados, a partir del 1 de septiembre[7] de 2021 China exigirá a los buques extranjeros que informen en las que considera sus aguas territoriales. Una decisión que afectará a un gran número de países, entre ellos a la India la cual calcula que el 55 % de su comercio estaría afectado por ello al usar las rutas del mar de la China Meridional y el estrecho de Malaca. Unas medidas que podrían llevar al uso de la nueva ley de guardacostas china[8] que autoriza a sus flotas marítimas a utilizar la fuerza letal contra los barcos extranjeros que operen en aguas chinas, incluidas las aguas en disputa reclamadas por China, ya que el artículo 3 estipula que «la Organización de Guardacostas llevará a cabo operaciones de cumplimiento de la ley en las aguas bajo jurisdicción de China y en el espacio aéreo sobre las aguas bajo jurisdicción de China y

[5] China drills deep in disputed South China Sea. *Reuter*. 4/4/2021. [Consulta: 26/8/2021]. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-southchinasea-china-drilling-idUSKBN2BV21L.
[6] The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China). *Permanent Court of Arbitration*. 12/6/2016. [Consulta: 26/8/2021]. Disponible en: https://pca-cpa.org/en/cases/7/
[7] Krishnan, A. (29/8/2021). China to require foreign vessels to report in «territorial waters». *The Hindu*. [Consulta: 30/8/2021]. Disponible en: https://www.thehindu.com/news/international/china-to-require-foreign-vessels-to-report-in-territorial-waters/article36170508.ece
[8] Thannh Trung, Dr. N. (12/4/2021). How China's Coast Guard Law Has Changed the Regional Security Structure. *Asia Maritime Transparency Initiative* (AMTI). [Consulta: 30/8/2021]. Disponible en: https://amti.csis.org/how-chinas-coast-guard-law-has-changed-the-regional-security-structure/

aplicará esta Ley», actuaciones ilegales según la UNCLOS y que ya han sido recibidas con preocupación por sus países vecinos.

El mayor índice de actividad de desarrollo de islas[9] por parte de China tiene lugar en las cadenas de islas Paracel y Spratly. Pekín ha reclamado más de 3.200 acres desde finales de 2015, más tierra que todos los demás reclamantes juntos en los últimos 40 años, según un informe del departamento de Defensa de Estados Unidos.

Las imágenes de satélite han mostrado una actividad sin precedentes por parte de China en los arrecifes de Subi y Fiery Cross en las Spratly, incluyendo la posible construcción de helipuertos, pistas de aterrizaje, muelles y estructuras de radar y vigilancia. Además de China, las Spratlys son reclamadas por Malasia, Filipinas, Vietnam y Taiwán.

La construcción de islas artificiales e infraestructuras por parte de China está aumentando su capacidad potencial de proyección de poder en la región. A ello, se le debe sumar la creciente posibilidad de un conflicto bélico en la región, ya sea entre China y Taiwán y aquellos que apoyan al último, y/o entre China y Japón en el mar Oriental de la China. Se trata de dos escenarios muy posibles, pero poco probables al mismo tiempo, pues se espera una mayor presencia de los socios de Taiwán y Japón en esas aguas como ya está pasando con miembros de la OTAN y del QUAD (Quadrilateral Security Dialogue), como también una mayor inversión en defensa en ellas, algo que también podemos ver ya en las nuevas políticas de defensa taiwanesas, japonesas e indias.

Tras la retirada de las fuerzas de la OTAN de Afganistán y la caída de Kabul en favor de los talibanes y con la entrada de China como socio comercial de estos, se espera que la presencia de la OTAN y el QUAD en el mar de la China Meridional aumente. De este modo, se dará continuidad a las acciones del pasado mes de agosto y se convertirá en el nuevo foco de conflicto con el objetivo de evitar la expansión territorial del gigante asiático y un conflicto bélico militar en la región.

En el mismo mes de agosto, durante cinco días, China ha practicado ejercicios navales en zonas restringidas y en disputa alrededor de las islas Paracel demostrando su capacidad en el área y voluntad de hacer frente a aquellos que se opongan a sus pretensiones.

[9] *China Island Tracker*. Asia Maritime Transparency Initiative (AMTI). [Consulta: 26/8/2021]. Disponible en: https://amti.csis.org/island-tracker/china/

La rivalidad entre China y Estados Unidos, como el posible ataque a Taiwán por parte del gigante asiático, ha provocado una mayor presencia de la OTAN en el Indo-Pacífico. Francia tiene una gran presencia militar en la región, siendo el país europeo con mayor representación. El 2 de agosto de 2021, Alemania envía buques de guerra al mar de la China Oriental y se espera que la fragata Bayern[10] sea la primera en llegar. Estas acciones, juntamente con la defensa del QUAD, esperan contener las aspiraciones territoriales chinas. Pues, se espera, que en un ataque a Taiwán los aliados estadounidenses con presencia militar en la región acudan en su ayuda, pero, sobre todo, una mayor actuación por parte de los miembros del QUAD, en especial de Japón[11].

Juego de influencias

Este conflicto aboca a una necesidad de control de los actores implicados tanto por parte China como por Estados Unidos, para así tener más apoyos en sus filas o simplemente que no estén en las del otro bando.

La estrategia china, en su mayoría, ha consistido en conseguir que países en disputa por las aguas de dicho mar renunciaran a sus demandas y/o no participaran en el conflicto latente. Con ese fin, ha llevado a cabo estrategias como la *Diplomacia de las Vacunas*, conocida como *Vaccine Diplomacy.* El Sudeste Asiático es una de las regiones que se ha beneficiado de esta diplomacia, siendo la que ha recibido más vacunas chinas (SinoVac) en el mundo, una región con más de 650 millones de habitantes que ha tenido dificultades para conseguir dosis de los fabricantes occidentales de medicamentos. Sin embargo, a causa de las aprobaciones de las vacunas en el ámbito internacional, estos países continúan intentando conseguir el mayor número de dosis de vacunas aceptadas en Occidente.

Países como Malasia, Filipinas o Vietnam se han beneficiado de las «vacunas diplomáticas» chinas, con la contrapartida que posteriormente el gigante asiático ha pedido su inacción en el conflicto, intentando evitar así acciones de defensa en sus aguas o el apoyo de terceros. A pesar de ello, China no ha logrado una inactividad total de estos

[10] Sprenger, S. (2/8/2021). German warship 'Bayern' heads to the Indo-Pacific. *Defense News*. [Consulta: 26/8/2021]. Disponible en: https://www.defensenews.com/global/europe/2021/08/02/german-warship-bayern-heads-to-the-indo-pacific/
[11] Tiezzi, S. (28/8/2021). Japan, Taiwan lawmakers discuss China threat. *The Diplomat*. [Consulta: 29/8/2021]. Disponible en: https://thediplomat.com/2021/08/japan-taiwan-lawmakers-discuss-china-threat/

países en su área de interés y es en los últimos días tanto el gigante asiático como Estados Unidos están intensificando la presencia y acción diplomática en ellos, justo cuando las tensiones en la zona aumentan.

En junio de 2021, después de que 16 aviones militares chinos sobrevolaran aguas disputadas frente el estado malayo de Sarawak[12], Malasia calificó la maniobra de «grave amenaza para la soberanía nacional». Malasia es uno de los Estados considerados del bloque sinoislámico o pro-China, un país que goza de buenas relaciones con el gigante asiático, tanto diplomáticas como comerciales y con un papel importante en la Nueva Ruta de la Seda. Cabe destacar la relevancia del estrecho de Malaca (Malasia), tanto para los nuevos proyectos chinos como para las rutas comerciales ya existentes provenientes del mar de la China Meridional. Seguramente sea por ello por lo que no tiene previsto tomar acciones militares conjuntas con otros países y de momento sus movimientos se han dirigido a posicionarse como defensores de su EEZ. Ya fuere a través de acciones diplomáticas, avisando al embajador chino en el país, o militares como el disparo de prueba de tres misiles antibuque pensado para mostrar su capacidad de hacer frente a las intrusiones en su territorio del mar de China Meridional.

Respecto a los otros países en disputa su alineación no es clara. Vietnam parece querer defender sus aguas sin, de momento, tener una implicación directa, dejando liderar a la India en los ejercicios navales conjuntos. Un apoyo que Estados Unidos ha querido afianzar prometiendo la llegada de vacunas contra la COVID-19 reemplazando así la posible ayuda china.

Filipinas después de haber dado a entender a China que no intervendría en el mar de la China Meridional después de la ayuda con las vacunas (*Vaccine Diplomacy*)[13], posteriormente el presidente Duterte dijo no renunciar a intervenir en el conflicto, dejando una posición poco clara que no asegura una renovación del acuerdo de cooperación en materia de recursos naturales y que deja la puerta abierta la participación en alguna acción con un miembro del QUAD. La posición filipina podría entenderse que está a la

[12] South China Sea dispute: Malaysia accuses China of breaching airspace. *BBC*. 2/6/2021. [Consulta: 24/8/2021]. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-asia-57328868
[13] Wee, S.-L. & Meyers, S.-L. (20/8/2021). As Chinese Vaccines Stumble, U.S. finds new opening in Asia. *The New York Times*. [Consulta: 26/8/2021]. Disponible en: https://www.nytimes.com/2021/08/20/business/economy/china-vaccine-us-covid-diplomacy.html

espera de nuevos acontecimientos, que seguramente, en las próximas semanas se definirán.

La situación con Indonesia no es clara, hoy en día, ha mantenido conversaciones tanto con el gobierno chino como con el estadounidense y en ambas ocasiones se ha mostrado cercana a ambos y con voluntad de colaborar. Por un lado, China promete una mayor ayuda en la lucha contra la COVID-19 y también garantizar un papel más relevante para Indonesia en *The Belt and Road initiative* (BRI). Lo último sería a través del estrecho de Sunda, previsto como segunda opción en el caso de que el estrecho de Malaca (Malasia) se cierre. Por otro lado, posteriormente a las conversaciones con Pekín, Estados Unidos e Indonesia han iniciado el *Strategic Dialogue* donde discutirán sobre la situación en el mar de la China Meridional y según el secretario de Estado estadounidense, Antony Blinken, Indonesia apoyaría al QUAD en la disputa actual.



Figura 3. Muestra las salidas de las rutas comerciales del mar de la China Meridional hacia los estrechos de Malaca (Malasia) y Sunda (Indonesia). Fuente: China Power (CSIS). Disponible en: https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/

Pivot to Asia, la entrada estadounidense

En 2009, con la Administración Obama, Estados Unidos implementó el proyecto conocido como *pivot* o *Pivot to Asia*[14], con el objetivo de dar un reequilibrio militar y diplomático estadounidense hacia Asia. La región del Asia-Pacífico es donde reside casi la mitad de la población mundial haciendo que su desarrollo sea vital para los intereses económicos y estratégicos estadounidenses, pero también para los europeos, ya que los mayores inversores en el Indo-Pacífico no son estadounidenses ni chinos, sino europeos y japoneses. Es en esa región donde se concentra la mayor producción industrial y la exportación e importación de mercaderías a nivel global, por ende, donde están tanto las rutas comerciales como energéticas más importantes desde un punto de vista de producción y abastecimiento mundial.

Según Hillary Clinton en su artículo «America's Pacific Century» en *Foreign Policy*, el proyecto *pivot* seguiría seis líneas de actuación: reforzar las alianzas bilaterales de seguridad; profundizar en las relaciones de Estados Unidos con las potencias emergentes, incluida China; comprometerse con las instituciones multilaterales regionales; ampliar el comercio y la inversión; forjar una presencia militar de amplia base; y promover la democracia y los derechos humanos.

Lo que se ha transformado en cuatro bases navales (en Guam, Corea del Sur, Japón y Singapur)[15] y dos bases del ejército de tierra, *army* en inglés, (en Japón y Corea del Sur) alrededor del mar de la China Meridional, como también en una mayor inversión en la región y, en los últimos años, de la formación del QUAD, la alianza conocida como la OTAN del Indo-Pacífico formada por la India, Australia, Japón y Estados Unidos. En el transcurso de una década, los estadounidenses han podido mejorar la infraestructura militar en la región y tejer una red de socios para limitar la expansión de los intereses chinos.

[14] Glaser, B. S. Pivot to Asia: Prepare for Unintended Consequences. *Center for Strategic and International Studies*. [Consulta: 26/8/2021]. Disponible en: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/120413_gf_glaser.pdf

[15] Bases around the world. *Today's Military*. [Consulta: 25/8/2021]. Disponible en: https://www.todaysmilitary.com/ways-to-serve/bases-around-world

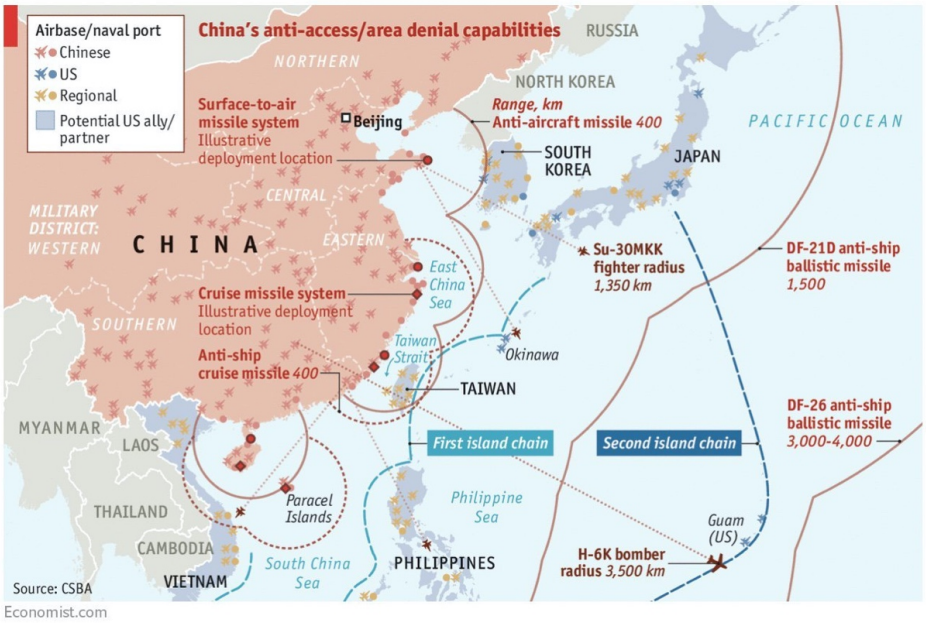


Figura 4. Muestra las bases navales y del aire de Estados Unidos y China y el alcance de su ataque como defensa. Fuente: The Economist, CSBA

Las actuaciones conjuntas con los miembros del QUAD se incrementan y a medida que pasa el tiempo se va conformando una estrategia con el objetivo de frenar las aspiraciones chinas. En 2020, Australia y Japón firman un pacto de defensa, el cual permitirá a las fuerzas de ambos países entrenar en el territorio del otro, el acuerdo marcará la primera vez en 60 años que el país nipón aprueba a tropas extranjeras operar en su territorio. En 2021, Australia se desligó de la iniciativa de *The Belt and Road Initiative (BRI*). Japón, durante la pandemia de la COVID-19, ha proporcionado ayuda a la India de un valor de 9,3 millones dólares. La India en 2021 ha incrementado su fuerza marítima y en el último mes de agosto ha intensificado sus ejercicios navales en el mar Meridional de la China, siendo en este verano el miembro del QUAD con una mayor actividad militar en la zona.

El QUAD como potencia militar

El 18 de agosto de este mismo año[16], la India y Vietnam llevaron a cabo ejercicios navales en el mar Meridional de la China como parte del despliegue en curso de buques de guerra indios. Previamente Vietnam y la India solo han llevado a cabo otras dos maniobras conjuntas, una naval realizada de forma discreta en 2013 y otra de guardacostas publicitada en 2018. La acción de 2021 parece una táctica de guerra, una preparación como parte de un posible choque militar.

Vietnam es un país donde tanto pueden influir las políticas estadounidenses como las chinas; y es, frente a una coyuntura como esta, que se necesita un tercero para desbancar a uno de los dos. Es en este tipo de situaciones donde la India juega un papel decisivo en la alianza, siendo uno de los pocos actores que puede influir y llegar a acuerdos con países como Vietnam a través de su influencia tanto cultural como militar, a diferencia de Japón o China que han adoptado las costumbres occidentales como suyas, ya sea una ideología adaptada, vestimenta, pensamiento o sus principales socios comerciales.

La India aunque sea una democracia no ha perdido su cultura ni se ha transformado en una variante occidental. Es por ello por lo que es el único miembro del QUAD con capacidad de desarrollar alianzas paralelas con Estados terceros del Indo-Pacífico y beneficiarse para sí misma y en el conflicto contra el gigante asiático. En este caso en particular, los buques indios pueden acceder a esas aguas a través de la Zona Económica Exclusiva vietnamita.

El despliegue militar indio va más allá y se calcula que en dos meses envíe una fuerza especial de cuatro buques de guerra al mar de China Meridional, con el objetivo, según el Ministerio de Defensa de la India, de «reforzar los lazos existentes entre la India y los países del Indo-Pacífico». Con este tipo de declaraciones refuerza su imagen conciliadora y contraria a la del gigante asiático. Durante el despliegue en el Indo-Pacífico, está previsto que los buques participen en ejercicios bilaterales con la Armada Popular de Vietnam, la Armada de la República de Filipinas, la Armada de la República de Singapur (SIMBEX), la Armada de Indonesia (Samudra Shakti) y la Armada Real de

[16] Bhalla, A. (18/8/2021). Navies of India, Vietnam undertake bilateral maritime exercise in South China Sea. *India Today*. [Consulta: 26/8/2021]. Disponible en: https://www.indiatoday.in/india/story/india-vietnam-naval-exercise-south-china-sea-1842437-2021-08-18

Australia (AUS-INDEX)[17]. Si todo surge como está previsto, el bloque del QUAD más sus aliados se reforzaría afianzando la «OTAN del Indo-Pacífico».

Japón, miembro del QUAD, es un actor para tener en cuenta en este contexto, no solo por las disputas territoriales que lo enfrentan a China en el mar Oriental de la China, sino también por su histórica rivalidad. El último *Libro Blanco de Defensa* del Gobierno japonés pone en relieve la nueva política ofensiva dirigida contra el gigante asiático, su disposición a atacar y a defender los intereses del país. Esto señala un cambio de paradigma en la región y la posibilidad de una cercana confrontación indirecta entre ambos bloques, uno liderado por los Estados Unidos y el otro por China. Japón, juntamente con Taiwán, es uno de los actores en la región con un mayor incremento en su presupuesto de defensa, ambos motivados por la agresiva política china en las aguas en disputa en común.

Estados Unidos, aun a pesar de no tener territorio en la región, reclama poder navegar por aguas en disputa y periódicamente lleva a cabo ejercicios navales de «Libertad de Navegación»[18] (FONOP), la última a mediados de julio se realizó en las proximidades de las islas Paracel, un archipiélago en disputa en el mar de China Meridional. La operación tiene como objetivo afirmar la libertad de navegación en el territorio marítimo reclamado por China, Taiwán y Vietnam. La llamada «Libertad de Navegación» consiste, en virtud de la UNCLOS, en que los buques de todos los países ya sean costeros o sin litoral, gocen del derecho de paso inocente por el territorio marítimo con la condición de pedir permiso o avisar con antelación a los tres reclamantes. Estados Unidos al contrario de lo establecido, no pide permiso a los Estados que reclaman esas aguas y que por tanto las consideran suyas, lo que China establece como actuaciones *ilegales* estadounidenses y estos responden a que sus aspiraciones de expansión «no son lícitas».

Aunque la India sea el principal conductor de los ejercicios navales, todos los miembros del QUAD participarán en ellos como también sus aliados en el Indo-Pacífico. En los

[17] White, R. (2/8/2021). Indian Navy Ships Overseas Operational Deployment. *Naval Post*. [Consulta: 26/8/2021]. Disponible en: https://navalpost.com/indian-navy-ships-overseas-deployment/
[18] Saballa, J. (13/7/2021). US Navy conducts South China Sea «Freedom of Navigation Operation». *The Defense Post*. [Consulta: 26/8/2021]. Disponible en: https://www.thedefensepost.com/2021/07/13/us-navy-freedom-navigation/

últimos dos años, Australia, Japón, la India y Estados Unidos se han unido en Guam para realizar ejercicios navales de guerra con la mira puesta en China[19].

También se deben sumar las fuerzas alemanas, francesas y británicas que en menor medida participarán en los ejercicios navales en el mar de la China Meridional. Como ya está sucediendo en la actualidad, los buques de las fuerzas europeas participarán en acciones navales juntamente con miembros del QUAD. Los británicos ya lo han hecho con las japonesas y con la llegada de más buques también lo harán las demás.

Conclusiones

La latente disputa en el mar de la China Oriental ha dado la oportunidad al QUAD a definirse en la región y asegurar una resistencia a las aspiraciones chinas, con la posibilidad de cerrar un bloque para escenarios futuros. Si lo previsto por la coalición se mantiene, la influencia de la India y Estados Unidos en la región puede ser duradera y recuperar alianzas y rutas comerciales perdidas por la diplomacia china en el pasado.

Tras la salida de la OTAN de Afganistán el nuevo foco estadounidense se ha trasladado al Indo-Pacífico, región de salida de China al mundo y de sus grandes rutas comerciales como *The Belt and Road Initiative.* La disputa se centra en el mar de la China Meridional por donde pasa más del 40 % de sus importaciones y exportaciones, considerado por el gigante asiático su «mar Mediterráneo», una zona de la cual reclama el 90 % del territorio y la anexión de Taiwán. Ello, da la motivación ideal a Estados Unidos, principal rival de China a nivel global, para intervenir protegiendo a Taiwán y aprovechar la disputa territorial para desbancar a la superpotencia asiática teniendo una mayor influencia sobre sus vecinos. Lo que repercutiría directamente a China dificultándole llevar a cabo sus iniciativas internacionales, con el objetivo de frenar su crecimiento y empequeñecerla, la última siendo una tarea casi imposible.

Tanto el QUAD como este conflicto dan un impulso a la India, que después de ver como China y Pakistán (sus principales rivales en la región) la bloquean en el norte, dispone de una oportunidad para crecer en ella. La India, tras la victoria de los talibanes en

[19] Quad nations kick off 4-day MALABAR naval war games with eye on China. *Times of India*. Actualizado el 26/8/2020. [Consulta: 26/8/2021]. Disponible en: https://timesofindia.indiatimes.com/india/quad-nations-to-kick-off-4-day-malabar-naval-war-games-with-eye-on-china/articleshow/85649928.cms?utm_source=twitter.com&utm_medium=social&utm_campaign=TOIDesktop

Afganistán, es uno de los actores que tiene una mayor motivación y necesidad de participar en el conflicto, hacerse fuerte y establecer un bloque alternativo al sinoislámico.

La disputa territorial en el mar de la China Meridional aumenta y parece que solo se necesitaría un detonante u error para que se produjese algún encuentro militar, que no guerra. Detonante que podría darse con un intento de expansión chino en Taiwán. Aunque esta situación es posible, si pasara, lo más probable sería que China ganase si el QUAD y Estados Unidos no consiguieran que sus aliados se mantuvieran con ellos para más que unos simples ejercicios navales. Hoy en día, se produce una demostración de fuerzas tanto militar como en alianzas que pretende disuadir al otro, cualquier confrontación bélica podría alterar las rutas comerciales en la región, cosa que afectaría a todos los actores implicados y a la mayor parte de la población, un escenario que no llegará sin un detonante explícito.

Meritxell Perelló Pinto
Analista de Sec2Crime en el área de Terrorismo y Conflictos Armados

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

111/2021 7 de octubre de 2021

*Josué Expósito Guisado**

El impacto geopolítico de China en el Mediterráneo y Oriente Medio

El impacto geopolítico de China en el Mediterráneo y Oriente Medio

Resumen:

Atrás quedó el tiempo donde el mundo era influenciado por una única superpotencia capaz de imponer su visión geopolítica a la inmensa mayoría de los Estados. Las relaciones internacionales hoy se producen en un mundo multipolar, donde los grandes Estados se ven forzados a competir por el predominio en la arena internacional. China se ha consolidado como actor destacado en esta competición, siendo capaz de convertirse en la primera potencia económica mundial y desarrollando su poder de influencia geopolítico. El Mediterráneo y la región MENA se constituyen en escenarios geográficos donde esta nueva potencia comienza a desarrollar su influencia.

Palabras clave:

África, Oriente Medio, China, geopolítica.

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.

China's geopolitical impact on the Mediterranean and the Middle East

Abstract:

The time when the world was influenced by a single superpower capable of imposing its geopolitical vision on the vast majority of states is gone. Today, International relations take place in a multi-polar world, where large states are forced to compete for dominance in the international arena. China has established itself as a leading player in this competition, being able to become the world's leading economic power and developing its power of geopolitical influence. The Mediterranean and the MENA region are geographic scenarios where this new power begins to develop its influence.

Keywords:

Africa, Middle East, China, Geopolitics.

Introducción

Han transcurrido apenas dos décadas desde que comenzara el siglo XXI, y, sin embargo, este se muestra ya claramente diferenciado con respecto al pasado siglo. La que fuera otrora el gran *hegemón* mundial, Estados Unidos, se encuentra en la actualidad en clara decadencia.

Sin duda, el futuro de la geopolítica internacional parece abocado a un mundo multipolar con complejas relaciones políticas entre Estados, donde China se ha convertido en la primera potencia económica mundial y ansía expandir su influencia política en el espectro internacional, mientras que, tanto la Unión Europea como Rusia, luchan desesperadamente por mantener su estatus político actual en un mundo cada vez más amplio y complejo.

Esta nueva realidad de un mundo en transición cuestiona nuestras tradicionales redes analíticas y genera nuevas cotas de incertidumbre y una multiplicación y diversificación de amenazas y riesgos, en tanto en cuanto se están alcanzando unas cotas de inestabilidad e imprevisibilidad y de enfrentamiento dignas del escenario geopolítico de la Guerra Fría.

Por un lado, Estados Unidos desea mantener su posición como *hegemón* mundial; por otro, las distintas fuerzas emergentes (China, Rusia, India, Irán, etc.) contemplan el declive de la gran superpotencia y aspiran a reforzar la multipolaridad de las relaciones internacionales.

Las rivalidades se intensifican a medida que se agudiza la competencia y se revierten las relaciones económicas entre polos. Ante un Estados Unidos en declive y una Europa debilitada, China impone con calma su visión de una globalización renovada que combina hábilmente el poder blando y el duro.

En el XIX Congreso del Partido Comunista Chino que tuvo lugar en octubre del año 2017, el presidente Xi Jinping rompió con la prudencia tradicional china, trazó líneas rojas para su política exterior y marcó las directrices oportunas para que China reemplazara a Estados Unidos en el podio del poder mundial para el año 2049.

De esta forma, se reiteraba, no solamente, el apoyo a la estrategia «maratón de los cien años» expuesta por el coronel Liu Mingfu en el año 2010 en su libro *El suelo chino*, que

marcaba la aspiración del *Imperio del Medio* a reforzar su centralidad geopolítica; sino que, también avanzaba el proyecto Belt and Road Initiative (BRI).

Este proyecto, que fue presentado en el año 2013 por el presidente Xi Jinping, no es otro que la resurrección de las antiguas Rutas de la Seda que conectan Asia con Europa a través de Asia Central, Oriente Medio y el Mediterráneo, una forma de fertilización mutua de las civilizaciones euroasiática y africana, de la expansión y refuerzo de las relaciones comerciales, y en última instancia, de reconfiguración de los equilibrios geopolíticos y geoeconómicos a escala planetaria.

Dicho de otro modo, los países de la cuenca del Mediterráneo localizados en el norte de África y en Oriente Medio están destinados a convertirse en importantes enclaves territoriales para las aspiraciones chinas.

China: un actor en expansión

Hasta la primera parte del siglo XV, China dominaba los mares y océanos que la rodeaban, llegando a extender su influencia hasta África Oriental. Sin embargo, durante la dinastía Ming, el país sufrió un proceso de enclaustramiento que le llevó a convertirse en una potencia terrestre encerrada en sus propias fronteras —un cambio de estrategia política que le ha llevado a vivir cinco siglos de espaldas al mar—.

A finales del siglo XX, el país asiático cambió de mentalidad y, en 1979, apostó por la apertura del libre mercado, consiguiendo con ello un aumento significativo de unas exportaciones e importaciones que necesitaban necesariamente de la vía marítima.

El gigante asiático depende actualmente del mar para ejercer el comercio con Europa y para garantizar su suficiencia energética, ya que, aproximadamente un 60 % de sus fuentes energéticas proceden de Oriente Medio y el 90 % del crudo que importa pasa por el océano.

Dada la necesidad de productos externos, China no solamente ha experimentado un gran incremento de su marina mercante en los últimos años, sino que, además, ha tenido que implementar un cambio de política exterior acorde a sus ambiciones internacionales.

Así, con el objetivo de desarrollar su comercio internacional y la expansión de sus áreas de influencia geopolíticas, China concibió el renacimiento de uno de sus hitos político-comerciales históricos: las antiguas Rutas de la Seda.

Bajo el nombre de «Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI» («Silk Road Economic Belt and the 21st century Maritime Silk Road», también conocida como «the Belt and Road» (B&R), «One Belt, One Road» (OBOR) o «Belt and Road Initiative»), se desarrollan dos nuevas rutas comerciales, una terrestre —Franja Económica de la Ruta de la Seda—, que pretende conectar China con Europa pasando por Kazajistán, Irán, Turquía, Rusia, etc.; y otra marítima que navega a través del océano Índico, el mar Rojo, el canal de Suez, y el Mediterráneo, la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI[1].

La nueva Ruta de la Seda: Proyecto OBOR (One Belt, One Road)

El proyecto OBOR (One Belt, One Road), renombrado en mayo de 2017 como Belt and Road Initiative (BRI), fue apoyado por 30 países y 270 acuerdos internacionales de cooperación y aspira a vincular a través de tierra y mar a China con Europa, el Mediterráneo y África[2].

Siguiendo el concepto de chino de *Hu Lian Hu Tang* (conectando hilos de seda y poniéndolos en movimiento), los beneficios económicos que se pueden obtener de esta conexión euroasiática y asiaticoafricana son evidentes. Más de una tercera parte del petróleo de China proviene de África, así como aproximadamente el 20 % de algodón y un sinfín de materias primas fundamentales para el desarrollo tecnológico y la fabricación de componentes electrónicos, tales como el manganeso —elemento necesario para la producción de acero y cuyas reservas mundiales pertenecen a África casi en un 50 %—, las tierras raras o, más específicamente, el coltán[3].

Sin embargo, las nuevas Rutas de la Seda no se limitan al intercambio comercial y al balance exportaciones-importaciones, sino que, va más a allá y las inversiones chinas en los distintos países africanos toma forma de proyectos de construcción de infraestructuras faraónicas evaluadas en un billón de dólares.

[1] González Fernández, M. (2016, segundo semestre). Presencia china en el Mediterráneo. *Cuadernos de pensamiento naval: Suplemento de la revista general de marina*. ISSN 1697-2333. N.º 21, Pp. 5-20. [Consulta: 25/5/2021]. Disponible en: https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2019/11/rgmnoviembre19cap9.pdf
[2] Les Nouvelles Routes de la Soie et l'Afrique du Nord : Quelles Synergies? *Konrad Adenauer Stiftung (KAS)*. Regional Program South Mediterranean. (2018).
[3] Pintado, C. *China, África y la deuda trampa*. Documento de Opinión IEEE 134/2020. [Consulta: 25/5/2021]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO134_2020CESPIN_ChinAfrica.pdf

Los países africanos en general experimentan en la actualidad un importante crecimiento demográfico que ha llevado a países como Túnez o Egipto a la urbanización de sus regiones interiores más subdesarrolladas. Esta necesidad de infraestructuras supone para las empresas chinas dedicadas a la construcción y para el propio Estado chino una ventana de oportunidad.

Para los países del Magreb, el proyecto BRI representa no solamente una oportunidad histórica en términos económicos de ser destinatarios de inversiones internacionales, sino también, de beneficiarse de los posibles réditos políticos y de influencia geopolítica que pueda generarse como consecuencia de la relación bilateral con China.

No obstante, no todos los Estados del Norte de África se alinean de igual forma con el proyecto BRI, encontrándonos toda una escala de grises en el marco de la cooperación bilateral que va, desde la membresía de Marruecos y Egipto, pasando por las recientes reticencias de Argelia —pese a ser socio central de China—, la actitud de espera de Túnez, o la práctica imposibilidad de adscripción por parte de Libia dada su caótica situación.

Fuera de la política de las rutas de la seda, Pekín invierte ingentes cantidades de dinero directamente en los países de la región MENA (Middle East and North Africa), concretamente, se estima que las inversiones chinas superaron en el año 2019 los 28.110 millones de dólares, habiéndose convertido la región en la segunda área de destino de las inversiones chinas, solamente superada por la Unión Europea.

Como destino de estas inversiones destacan principalmente, Argelia, Marruecos y Egipto, siendo el último especialmente importante para los intereses chinos.

Egipto posee una importancia geoestratégica vital para Pekín, pues no solamente posee un valor como base de exportaciones a través del puerto de Dubái y el Canal de Suez, sino, sobre todo, porque el país es clave para las importaciones de petróleo y gas natural.

Con objeto de aumentar su influencia política y económica sobre el Gobierno de El Cairo, China ha centrado sus inversiones en los planes de expansión urbanísticos egipcios. De hecho, son las empresas chinas las que están construyendo el proyecto de expansión urbanístico egipcio, más de 6.000 hectáreas que cuestan 58.000 millones de dólares; y

es China quien obtendrá la mayor parte de los beneficios de la construcción de una red ferroviaria entre El Cairo y estas nuevas zonas[4].

Marruecos, por su parte, también supone un valioso activo para los intereses de Pekín, tal y como lo expresó el presidente Xi Jinping en el año 2018, quien afirmó que, su país «considera a Marruecos como un socio importante en la construcción de la Belt and Road Initiative (BRI)»[5].

Y, de hecho, podemos encontrar distintos ejemplos de la buena relación sino-marroquí: la firma del acuerdo estratégico entre Marruecos y China del año 2016 que supuso un aumento en la tasa de crecimiento de las inversiones chinas del 1000 %; la eliminación de la necesidad de visa para los turistas chinos que deseen visitar Marruecos; la visita a Marruecos en diciembre de 2019 del enviado especial de China a Oriente Medio, Zhai Jun; la inauguración en enero del año 2020 de la primera aerolínea con vuelos directos entre ambos países; o que Marruecos fuese el anfitrión de la octava edición de la Conferencia sobre Relaciones Árabe-China y Diálogo entre Civilizaciones Árabe y China[6].

La estabilidad interna de Marruecos y su posicionamiento geográfico entre la Unión Europea y África subsahariana son los dos principales activos del país para los intereses chinos, pero no los únicos: el puerto de Tánger[7], el acuerdo de asociación entre Marruecos y la UE, el acuerdo de libre comercio entre Marruecos y Estados Unidos y la inexistencia de rencores históricos entre China y Marruecos, suponen otros importantes activos para la cooperación bilateral.

[4] Le Belzic, S. (2019). L'investissement de la Chine en Afrique du Nord et au Moyen-Orient est devenu spectaculaire. *Le Monde*. [Consulta: 24/5/2021]. Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/05/22/l-investissement-de-la-chine-en-afrique-du-nord-et-au-moyen-orient-est-devenu-spectaculaire_5465512_3212.html

[5] Abdel Ghafar, A. & Jacobs, A. (2019). Pékin conforte son implantation au Maghreb. *Le Monde Diplomatique*. [Consulta: 23/5/2021]. Disponible en: https://www.monde-diplomatique.fr/2019/09/ABDEL_GHAFAR/60397

[6] Abourabi, Y. (2020). La Chine au Moyen-Orient et en Afrique du Nord: un nouveau partenaire en matière de sécurité? *Middle East Eye*. [Consulta: 21/5/2021]. Disponible en: https://www.middleeasteye.net/fr/opinion-fr/la-chine-au-moyen-orient-et-en-afrique-du-nord-un-nouveau-partenaire-en-matiere-de

[7] Precisamente, las inversiones de Pekín al Tanger-Med y el apoyo chino a que este se convirtiese en uno de los puntos nodales de transporte marítimo de su nueva ruta de la seda han contribuido enormemente a la postura de Rabat respecto a los acuerdos con el gigante asiático.

Por su parte, en lo que respecta a Argelia, sus recursos energéticos, su tamaño geográfico y la existencia de un importante mercado a conquistar fueron los principales activos del país para ser destinatario de las inversiones del gigante asiático.

Precisamente, fue Argelia quien concentró en un primer momento el grueso de las inversiones asiáticas y atrajo a una gran cantidad de empresas chinas —destacándose, las dedicadas al negocio del petróleo, por un lado, y las empresas de ingeniería y obras públicas dedicadas a la construcción de grandes infraestructuras (puertos, carreteras, aeropuertos, centros comerciales, etc.), por otro—.

La ópera de Argel, la mezquita Djamaa Al-Jazaïr, el nuevo aeropuerto de Argel, los edificios que albergan el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Tribunal Constitucional, un acueducto de 750 km que transcurre entre Salah y Tamanrasset, la autopista oeste-este, las plantas de ensamblaje de automóviles y camiones en Tlemsen y Annaba, son solo algunos de los hitos chinos en Argelia.

De hecho, a diferencia del resto de países del Magreb, en Argelia existe una importante diáspora china, estimada en aproximadamente 80.000 ciudadanos de origen chino, y su penetración en los mercados locales argelinos resulta asombrosa.

Actualmente, la República Popular China es el primer proveedor de Argelia y el tercero de Túnez y Marruecos. Por lo que, podemos afirmar que, los intercambios comerciales entre la RPC y los cinco países del Magreb (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania) han experimentado un fuerte incremento, afectando a su economía y también a su posicionamiento político en el tablero internacional[8].

El continente africano se ha convertido en el área geográfica que precisa de un mayor crecimiento urbanístico, para 2050 se estima que la población africana puede llegar a duplicarse, especialmente en las grandes ciudades; y un incremento demográfico de estas características aportará, según el Fondo Monetario Internacional, importantes tasas de crecimiento a los países africanos.

En base a ello, y si entendemos que China aspira a incrementar su área de influencia geopolítica, no debe sorprendernos que uno de cada cinco proyectos de construcción de

[8] Lafargue, F. (2018). La présence économique de la Chine au Maghreb: ambitions et limites. *Observatoire du monde arabo-musulman et du Sahel*. [Consulta: 22/5/2021]. Disponible en: https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/programmes/observatoire-du-monde-arabo-musulman-et-du-sahel/publications/293.pdf

infraestructuras en África sea financiado por China, ni que la construcción de uno de cada tres de estos proyectos sea ejecutada por empresas chinas; siendo las áreas que reciben una mayor financiación del dragón asiático el transporte (52,8 %), la energía (17,6 %), el sector inmobiliario (14,3 %) y la minería (7,7 %)[9].

De hecho, China es actualmente el mayor socio comercial para los Estados africanos, con un volumen de negocio que ronda los 200.000 millones de dólares anuales, habiendo conseguido implantar más de 10.000 empresas chinas en la región e invirtiendo más de 300.000 millones[10].

A modo de resumen de la importancia comercial que tiene África para China (y viceversa), conviene observar los siguientes mapas:

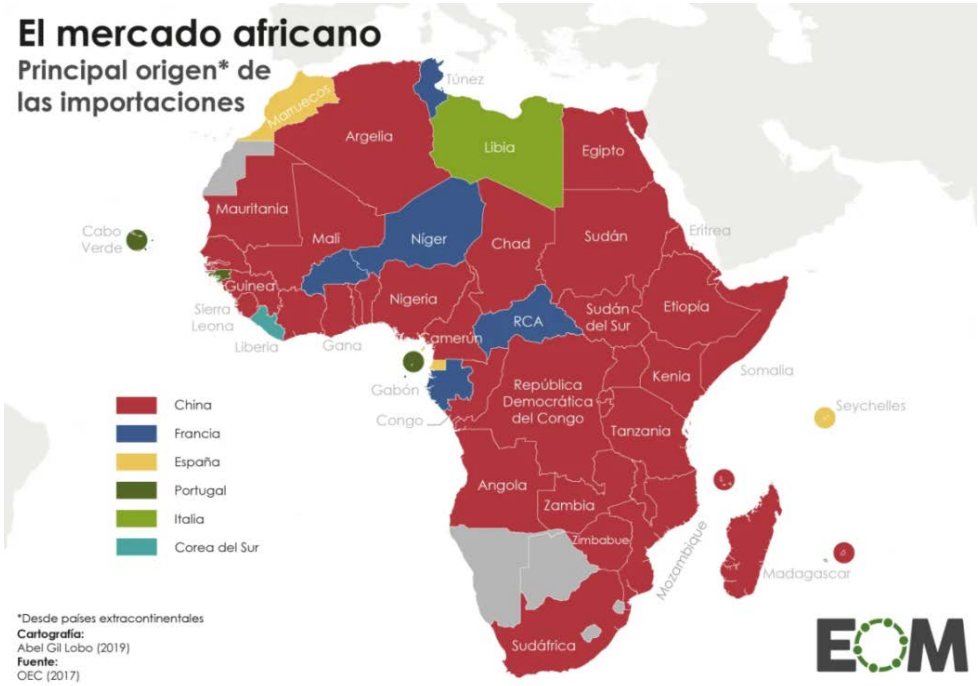


Figura 1. Principal origen de las importaciones. Fuente: elaborados por Gil Lobo mediante datos de la OEC[11]

[10] Pintado, C. *China, África y la deuda trampa.* Documento de Opinión IEEE 134/2020. [Consulta: 22/5/2021]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO134_2020CESPIN_ChinAfrica.pdf

[11] La conquista comercial de China en África. *El Orden Mundial en el s. XXI*, 2019. [Consulta: 22/5/2021]. Disponible en: https://elordenmundial.com/mapas/conquista-comercial-de-china-en-africa/

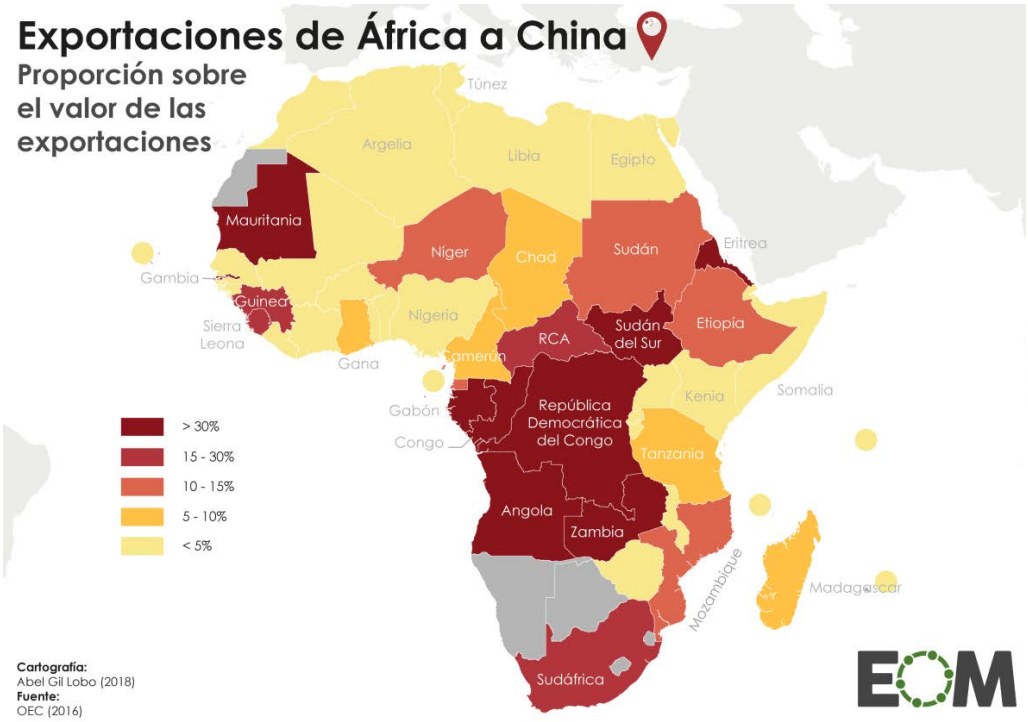


Figura 2. Proporción del valor de las exportaciones chinas. Fuente: Elaborados por Gil Lobo mediante datos de la OEC[12]

Del Norte de África a la región MENA

La capacidad que tiene China para penetrar en los mercados financieros de los países del Norte de África y de ejecutar obras faraónicas mediante grandes proyectos de inversión resulta indiscutible.

Sin embargo, estas inversiones no se limitan a los países africanos, sino que tienen lugar en todos aquellos Estados que se encuentran en el recorrido de la nueva Ruta de la Seda china.

Principalmente, en el presente apartado destacaremos tres de los proyectos chinos en la región dada su importancia e incidencia en la proyección internacional de China: el puerto de Gwadar (Pakistán), la base naval de Yibuti y la contribución China a la Unión Africana.

El puerto pakistaní de Gwadar es un puerto natural que fue comprado por Pakistán al sultanato de Omán en 1958. Sin embargo, debido al bombardeo que el puerto de Karachi

[12] Ibídem.

sufrió durante la guerra contra la India, el Gobierno de Pakistán decidió, en 1971, ampliarlo para convertirlo en un puerto de aguas profundas.

Dada la importancia geoestratégica del puerto pakistaní al localizarse en las inmediaciones del estrecho de Ormuz (y en consecuencia del cercano al golfo Pérsico), el Gobierno de Pekín ofreció al de Pakistán no solamente que empresas chinas se encargasen de la ejecución de las obras, sino que también adquirió más de 2.000 acres de terreno del nuevo puerto, los cuales serían gestionados por empresas chinas y recibirían el 15 % de los beneficios obtenidos —precisamente, en el año 2015, ambos países firmaron un memorándum por el que Pakistán autorizaba a China a la explotación del puerto por un periodo de 43 años—.

La segunda gran infraestructura clave en la región MENA para China es la base naval que el país asiático ha desarrollado en Yibuti.

Antes de la construcción de la base naval, tanto los buques mercantes chinos como sus buques de guerra atracaban en un muelle alquilado al gobierno de Yibuti. Sin embargo, a finales del año 2015, los gobiernos de ambos países firmaron un acuerdo que permitió allanar el terreno a la que en el año 2017 se convertiría en la primera base naval china en el exterior[13].

Actualmente, la base naval china en Yibuti no solamente se encuentra plenamente operativa, sino que se ha ampliado con un extenso muelle**,** y según el general del Ejército de Estados Unidos Stephen Townsend, jefe del Mando África (Africom) «podrá dar servicio a sus portaviones —el Liaoning y el Shandong— en un futuro muy cercano».

El objetivo de la base naval china en Yibuti es claro, su existencia permite a Pekín una mayor presencia de sus barcos de guerra en el Mediterráneo y una mayor proyección en África y Oriente Medio.

Dado el simbolismo que posee, es de destacar la construcción en el año 2012 de la sede de la Unión Africana en la ciudad etíope de Adís Abeba. Un proyecto financiado en su

[13] Fontdeglòria, X. (2017). China inaugura su primera base militar en el extranjero. *El País*. [Consulta: 22/5/2021]. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/08/01/actualidad/1501589492_007630.html

totalidad por el Gobierno de Pekín, quien asumió un costo de unos 200 millones de dólares como obsequio a la Unión[14].

La financiación y construcción de dicha sede sirvió a China no solamente como instrumento diplomático de poder blando, sino que también, según el periódico francés *Le Monde*, garantizó al país asiático un goteo constante de información de la Unión Africana, pues los equipos informáticos suministrados por China incorporaban «puertas traseras» (*backdoors*) que permitían el acceso y recopilación de la integridad de los documentos internos de la organización por parte de China[15].

El juego de la deuda

Desde el punto de vista chino, la expansión de su poder de proyección hacia el Norte de África y hacia la región MENA le permiten colocarse en una posición de ventaja respecto al comercio de materias primas y al aseguramiento de las rutas comerciales de suministros energéticos.

Por su parte, para los países de la región MENA y del Norte de África, la relación con China constituye una nueva ventana de oportunidad que les permite reducir la verticalidad existente en sus relaciones con los grandes polos de poder hasta el momento (EE. UU., la Unión Europea y los distintos Estados que la componen) mediante la diversificación de los mercados de exportación; y que, además, puede llegar a permitirles reforzar sus políticas comerciales y diplomáticas respecto a los países del África negra —al ser estos un importante socio para China—. Y todo ello, obviando el principal incentivo para la cooperación con China: la disponibilidad cuasi inmediata de préstamos económicos a medida.

Sin embargo, no es oro todo lo que reluce, y algunos líderes políticos africanos comienzan a desconfiar del apoyo económico ofrecido por China.

La razón de esta desconfianza la encontramos por primera vez a finales del año 2018 cuando se filtró a la prensa keniana un documento oficial que admitía que el mayor puerto

[14] Alonso, P. (2019). China en África, ¿un nuevo imperialismo? *La Vanguardia*. [Consulta: 22/5/2021]. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/politica/20190614/462860235541/china-en-africa-un-nuevo-imperialismo.html
[15] Kadiri. G. et Tilouine. J. (2018). A Addis-Abeba, le siège de l'Union africaine espionné par Pékin. *Le Monde*. [Consulta: 22/5/2021]. Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/01/26/a-addis-abeba-le-siege-de-l-union-africaine-espionne-par-les-chinois_5247521_3212.html

de Kenia, el de Mombasa, podría quedar bajo completo control de China si el Gobierno no cumplía con el pago a Pekín de una deuda de 364.000 millones de chelines (unos 3.346 millones de dólares).

Esta táctica empleada por China es lo que se ha conocido como diplomacia de la «deuda-trampa», es decir, el hecho de que China, como país acreedor de una cierta cantidad de deuda, extienda intencionadamente la línea de crédito hasta un extremo que se considera excesivo para el país deudor, quien ante la imposibilidad de hacer frente al pago deberá aceptar la oferta de renegociación abusiva que China impondrá con el objetivo de extraer unas concesiones estratégicas[16].

El caso de Kenia no es una excepción, otro ejemplo de esta práctica lo encontramos en Sri Lanka, cuyo gobierno se vio forzado a ceder el puerto de Hambantota a China para condonar su deuda[17].

El caso angoleño es otro ejemplo paradigmático de la potencialidad que podría tener la política de la «deuda-trampa» para China, pues en la relación bilateral Angola-China se condicionan las inversiones de Pekín a la posibilidad de utilizar los recursos naturales angoleños como garantía de pago.

Estos ejemplos nos hacen pensar que países ricos en recursos naturales como Zambia, República del Congo, Angola, o con infraestructuras consideradas estratégicas para los intereses de Pekín como Kenia o Yibuti pueden ser vulnerables a la pérdida de control sobre sus activos en la negociación con los acreedores chinos.

Además, podríamos considerar que, existe otro hándicap adicional en los desembolsos masivos de préstamos chinos para los países del Norte de África y de la región MENA: la realización del proyecto por empresas chinas se traduce en que la mano de obra empleada es en su inmensa mayoría de origen, siendo la contratación de trabajadores locales prácticamente inexistente[18].

[16] Fabricius, P. (2020). Is COVID-19 enabling debt-trap diplomacy? *Institute For Security Studies*. [Consulta: 26/5/2021]. Disponible en: https://issafrica.org/iss-today/is-covid-19-enabling-debt-trap-diplomacy
[17] The Chinese 'Debt Trap' Is a Myth. *The Atlantic*. (2021). [Consulta: 26/5/2021]. Disponible en: https://www.mentealternativa.com/el-mito-de-la-trampa-de-la-deuda-china-retrata-erroneamente-tanto-a-pekin-como-a-los-paises-en-desarrollo-con-los-que-trata/
[18] Franklin, L. A. (2020). La diplomacia de la «trampa de la deuda' de China atrapa a las naciones de tercer mundo». *Noticias de Israel*. [Consulta: 26/5/2021]. Disponible en: https://israelnoticias.com/internacional/diplomacia-trampa-deuda-china/

En conclusión, podríamos afirmar que, si bien el ascenso de China al estatus de superpotencia ha llevado a muchos países de la región MENA y del Norte de África a considerar al dragón asiático como la respuesta a sus problemas económicos y necesario apoyo financiero al desarrollo de sus infraestructuras, la inversión en proyectos con un rendimiento económico dudoso por parte de China[19], puede esconder unos intereses estratégicos ocultos de Pekín, que podrían incidir en la soberanía nacional de los estados deudores.

Del expansionismo económico al militar

Si consideramos que los estados en su búsqueda hacia convertirse en *hegemones*, precisan, además de la salvaguarda de sus intereses económicos en el extranjero, de un respaldo militar, entenderemos rápidamente las aspiraciones de China a reforzar su posicionamiento militar en el exterior.

En este sentido, la base naval de Yibuti es para China la primera piedra en la construcción de su futuro entramado de proyección militar, pero no ha sido su única demostración de presencia.

China ya ha demostrado en África que posee la capacidad necesaria para garantizar sus intereses estratégicos económicos y geopolíticos.

El país asiático obtuvo la autorización de Naciones Unidas para actuar contra el régimen de Gadafi en Libia, velando así por sus intereses en la región. En el año 2011, Pekín envió a las costas libias a la fragata Liuzhou, al mismo tiempo que utilizaba su marina mercante para evacuar a los 35.800 ciudadanos chinos que se encontraban en el país.

En el año 2015, buques de la Armada china operaron en el Mediterráneo en un ejercicio conjunto con Rusia, cuyo objetivo era evacuar a los 46 ciudadanos chinos que se encontraban en Siria.

[19] Un estudio de la Universidad de Oxford titulado *Does infrastructure investment lead to economicgrowth or economic fragility? Evidence from China* estima que más de la mitad de los proyectos de infraestructuras realizados en China en los últimos 30 años han tenido un rendimiento mediocre, y que solo el 28 % pueden considerarse económicamente productivos, debido a su tendencia a sobrecostes y a unos beneficios insuficientes.

En 2017, el grupo naval integrado por el destructor Changsha, la fragata Yuncheng y el navío de apoyo Lomahu realizaron un ejercicio de tiro en aguas del Mediterráneo mientras se dirigían hacia unas maniobras conjuntas con Rusia en el mar Báltico[20].

Lo cierto es que, el presupuesto militar chino ha crecido año tras año desde que el país se convirtió en una potencia económica en auge, y este refuerzo de sus capacidades militares provocaría que el país asiático sea capaz de desarrollar acuerdos internacionales en materia de defensa, ampliando su cooperación internacional más allá de la esfera económica o cultural.

No obstante, el intervencionismo chino en materia de seguridad es por el momento débil debido a dos cuestiones: para no levantar enemistades en el terreno internacional —especialmente en aquellas zonas donde pueda entrar en confrontación con los intereses más directos de Estados Unidos—, y debido a la falta de experiencia en la mediación directa en conflictos armados[21].

Conclusión

La presencia de China en el Mediterráneo y en la región MENA se consolidará y aumentará en un futuro próximo, dado el importante interés geoestratégico y de recursos de los que dispone.

El régimen de Pekín precisa de los recursos económicos de la región, y su nueva ruta de la seda no solamente garantiza de forma más que satisfactoria el comercio con los estados de la Unión Europea, sino que, además, sirve para influenciar económica y políticamente a los principales Estados de la cuenca sur del Mediterráneo.

Este aumento de la presencia de China en la región MENA y en el Norte de África va ligado a un crecimiento importante de la tasa de influencia geopolítica que el Gobierno de Pekín tiene sobre los distintos nodos del tráfico marítimo, y a su vez, la fuerza a incrementar su presencia militar en las citadas regiones, aumentando consigo el impacto geopolítico que su política pueda llegar a alcanzar.

[20] La Armada china realiza pruebas de tiro en el Mediterráneo. *Sputniknews*. (2017). [Consulta: 26/5/2021]. Disponible en: https://mundo.sputniknews.com/20170711/asia-maniobras-navales-europa-1070671259.html

[21] Abourabi, Y. (2020). La Chine au Moyen-Orient et en Afrique du Nord: un nouveau partenaire en matière de sécurité? *Middle East Eye*.

Para los estados perceptores de las inversiones chinas el impacto parece ser limitado, ya que, si bien tienen inicialmente un importante beneficio en forma de desarrollo de infraestructuras, en ocasiones, la deuda generada por la construcción de estas termina resultando desorbitada, y es utilizada por los acreedores chinos para soliviantar la soberanía nacional de los Estados perceptores.

No obstante, si bien existen ciertos riesgos en la cooperación con el gigante asiático, para los países de la región los beneficios podrían ser superiores a los riesgos planteados, pudiendo llegar a ser considerados una ventana de oportunidad. Todo ello, sin obviar que, puntualmente en la relación bilateral que China ejerza con un Estado en concreto puedan darse condiciones particularmente abusivas como las observadas en Kenia o Angola.

*Josué Expósito Guisado**
Guardia Civil
@JosueExposito

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

112/2021 8 de octubre de 2021

*Jesús Gil Fuensanta, Ariel James y Alejandro Lorca Corróns**

2020-2022, de actores egoístas hobbesianos a agentes prudentes rousseaunianos: cuando la solidaridad recíproca se convierte en clave para las relaciones internacionales

2020-2022, de actores egoístas hobbesianos a agentes prudentes rousseaunianos: cuando la solidaridad recíproca se convierte en clave para las relaciones internacionales

Resumen:

El mundo de las relaciones internacionales desarrollado en la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX se ha transformado. Los sucesos recientes, en los cuales la pandemia de la COVID-19, ha actuado como un gran catalizador, hacen suponer a muchos expertos e investigadores sobre la historia y las relaciones internacionales, que un nuevo orden está en ciernes.

Otra probabilidad es que se aceleren algunas de las viejas tendencias y que aparezcan nuevas formas de organización del sistema institucional.

Este estudio insiste en la idea de que independiente de los cambios que se produzcan, un sistema mutuo de solidaridad internacional, ligado a un fortalecimiento de los sistemas sanitarios, es uno de los mejores cambios que se pueden ofrecer.

Palabras clave:

Hobbes, Rousseau, Fukuyama, Kaplan, COVID-19, ONU.

*__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.

Jesús Gil Fuensanta, Ariel James y Alejandro Lorca Corróns

2020-2022, from Hobbesian selfish actors to Rousseauian prudent agents: when reciprocal solidarity becomes key to International Relations

Abstract:

The world of International Relations developed in most of the second half of the 20th century has been transformed. Recent events, in which the COVID-19 pandemic has acted as a great catalyst, lead many experts and researchers on history and international relations to assume that a new order is in the making.

Another likelihood is that some of the old trends will accelerate, and that new forms of organization of the institutional system will appear.

This study insists on the idea that regardless of the changes that take place, a mutual system of international solidarity, linked to a strengthening of health systems, is one of the best changes that can be offered.

Keywords:

Hobbes, Rousseau, Fukuyama, Kaplan, COVID-19, UN.

Introducción: patrones del pasado, ¿posibilidades con peso en el futuro?

Las dos grandes guerras mundiales marcaron de forma definitiva la existencia de buena parte del siglo XX; y dichas contiendas transformaron de manera trascendental el sistema político y económico internacional.

Durante las dos grandes guerras, Europa fue escenario de cruentas y decisivas batallas que quedaron plasmadas en la memoria de generaciones, gracias a narraciones por veteranos de estas, como el premio Nobel de Literatura, William Golding, un experimentado marino que intervino en el hundimiento del Bismark, uno de los buques estrella del eje en la batalla del Atlántico[1].

Después de la Segunda Guerra Mundial se creó la Organización de las Naciones Unidades, con la pretensión del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, además del fomento de amistad y cooperación entre las naciones. Sin embargo, en 1947, se produjo otra ordenación internacional en dos bloques políticoeconómicos, y de ello nacía la Guerra Fría.

Aquella Guerra Fría terminó con el desmoronamiento del bloque del este a finales del decenio de los ochenta. Por otra parte, entonces fueron muchos los países que intentaban experimentar con el establecimiento de instituciones económicas occidentales, dentro de la corriente ideológica de la democracia liberal y más en la línea de la defensa de las libertades civiles que al estilo de los acuerdos políticos abiertos. A principios de los noventa, esa parecería ser la tónica que iba a prevalecer, con derechos individuales dentro de marcos de gestión de la voluntad colectiva, a su vez dictados por élites políticas, económicas y administrativas en diferentes marcos (regionales, nacionales, e internacionales); siendo su máximo exponente el conglomerado tecnocrático de Bruselas.

Según Francis Fukuyama, se había producido «el fin de la historia»[2]. La tesis era novedosa solo en apariencia, porque en realidad se trataba de una nueva elaboración de una corriente teleológica dentro de las ciencias sociales, y que afirma que la historia, tomada como una abstracción del flujo temporal de las sociedades, tiene un *sentido* que es susceptible de ser desvelado; y que ese supuesto sentido apunta a un proceso no

[1] Carey, J. (2009). William Golding: The Man Who Wrote Lord of the Flies. *Faber and Faber Limited*. Londres.
[2] Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona, Editorial Planeta.

lineal de evolución progresiva hacia el modelo o ideal supremo; es decir, que para esta teoría, el fin último del desarrollo humano, sería el estado moderno liberal burgués heredero de la Ilustración, que se resume en la frase «las luces, pero sin guillotina», que parafrasea a Hegel[3].

En aquel periodo (1989-1990) se producía una aparente homogeneidad porque el *motor* de la *historia* parecía haberse detenido. La lectura de Fukuyama estaba llena de incorrecciones y de errores metodológicos, conceptuales y teóricos muy evidentes, aunque en ese momento llegó a cautivar la imaginación de la llamada «opinión pública» informada. El autor norteamericano de ascendencia japonesa abandonaría con posterioridad su tesis sobre «el fin de la historia».

Poco tiempo después, el mismo Fukuyama, adalid de ideas neohobbesianas, volvía a sus viejos presupuestos renovados dentro de los esquemas de lo que pretendía ser la última fase de la revolución industrial: la revolución biotecnológica[4].

Un grupo de politólogos creían en «los dividendos de la paz» y que el fin de la Guerra Fría iba a abrir un periodo de paz y prosperidad, según las máximas de los grandes adalides, la RAND Corporation o la Universidad Johns Hopkins. Desgraciadamente estos réditos no se produjeron, pero sí originaron otros cambios sustanciales que si afectaron y alteraron el sistema económico internacional creado tras 1945.

Sin embargo, otros pensadores disintieron de las tesis de Fukuyama; uno de los más notorios fue Robert D. Kaplan, para quien seguían existiendo diferentes tipos de gobierno en la escena internacional; había regímenes democráticos y otros que eran autoritarios, y no había por ende ningún tipo de estadio final ideal a escala global[5]. Kaplan predijo un enfrentamiento creciente entre autoritarismo y democracia; los eventos posteriores a 1945 parecían ser una muestra de sus tesis, basadas en la idea de que la democracia como concepto era un *invento* inherente a Occidente.

A pesar de todos los vaivenes de los «intérpretes de la historia», lo que parece claro es que, en lugar de un sentido, la historia (tomada como objeto ideal para la reflexión, no

[3] Hegel, G. W. F. (1951). Sämtliche Werke, Band II. Stuttgart, Frommann Verlag; *v. gr.* Hegel, G. W. F. (2010). *Fenomenología del espíritu*; edición bilingüe y traducción de Antonio Gómez Ramos. Madrid, Editorial Abada.
[4] Fukuyama, F. (2008). *El fin del hombre: consecuencias de la revolución biotecnológica*. Barcelona, Zeta Bolsillo.
[5] Kaplan, R. D. (1995). *Fantasmas balcánicos: un viaje a través de la historia*. Madrid, Acento, D. L.

como objeto material u ontológico) parece evocar múltiples sentidos, algunos de los cuales son divergentes entre sí, difíciles de reducir a una síntesis propia de Hegel, ya que en algunos casos los sentidos son simplemente excluyentes; se produce pues una determinación de factores mutuamente excluyentes. En la actualidad, tenemos un ejemplo: la pandemia de la COVID-19.

2020 – (¿2021?), la pandemia se abre paso en un mundo en el que la historia no tiene final

La epidemia del coronavirus ha tenido consecuencias muy importantes a corto plazo para la escena que estamos describiendo. Ha quedado patente, entre otras cosas, la debilidad de los diferentes sistemas institucionales liberales o «sus sucedáneos» (con la notable excepción del Estado surcoreano) a partir de una doble ruptura: por un lado, la crisis de los sistemas públicos de la sanidad universal, y donde el sistema privado se ha revelado simplemente como incapaz, debido a su propia formulación y su agenda de acción, para hacer frente a la dimensión social de la pandemia. Y, por otro lado, se produjo la quiebra del sistema de cooperación política y económica internacional, poniendo a prueba el proyecto de un sistema global de asistencia sanitaria. A largo plazo, los efectos podrían ser muy significativos; y nos podemos preguntar cuáles serían las consecuencias reales sobre el sistema económico y político cuando finalice la pandemia, en especial si cambiará el sistema institucional-formal actual, o permanecerá firme.

En toda la literatura producida sobre la pandemia, se pueden ver de forma clara cuales son las posiciones. Con un escaso grupo de autores que no piensan en cambios significativos futuros del sistema[6], y otros que creen en la existencia *a priori* de novedades acerca del sistema[7].

Es probable que se aceleren algunas de las viejas tendencias y que, sin embargo, otras nuevas formas de organización del sistema institucional aparezcan[8]. Existía una dificultad en realizar un análisis pormenorizado sobre la predicción acerca del posible futuro del sistema internacional, puesto que todos estos cambios son recientes y

[6] Cf. Kissinger, H. (2004). *Diplomacy*. Nueva York, Simon and Schuster.
[7] Grinin, L., Grinin, A., y Korotayev, A. (2021). *Global Trends and Forecasts of the 21st Century, World Futures.* [Consulta 27/7/2021]. Disponible en: DOI: 10.1080/02604027.2021.1949939.
[8] Grinin, L., Grinin, A., y Korotayev, A. (2021). *Op. cit.*

simultáneos en diversas esferas, además de existir una alta incertidumbre tanto a nivel descriptivo como explicativo. Entre las predicciones figuran el mantenimiento de las tensiones China-EE. UU., cambios internos en diversos países del este del continente europeo y un descenso en la calidad de las instituciones democráticas.

La pandemia confirió más poder central a los gobiernos, en detrimento de diversos parlamentos locales. La insatisfacción de los ciudadanos que veían coartada su movilidad y «derechos adquiridos» puede dar lugar a futuras y crecientes protestas en la calle, y podría generar futuros cambios políticos y económicos.

En el plano económico los cambios podrían enfatizarse en la cadena de producción[9]. Antes de la pandemia, las cadenas de producción eran globales, situadas a larga distancia, además de numerosas. Pero la epidemia interrumpió en un principio la movilidad, o la ralentizó, poniendo en evidencia la vulnerabilidad del sistema de la cadena productiva a escala global. El lema de la Revolución Industrial era hacer universales las ideas, y permitir la libre circulación del comercio a escala internacional. Ahora se trataba, por el contrario, de restringir los alcances globales de la pandemia, pero al mismo tiempo construir una red de respuesta rápida a nivel global para la cual no existían ejemplos claros previos, ni siquiera intentos aislados.

Anteriormente, se hizo referencia a la parcelación en los componentes del sector automovilístico y de circuitos integrados[10]. La paralización que afecta a sectores claves como el farmacéutico aconsejaba una política de la disminución de distancias a los centros de producción, aunque fuese a coste de un aumento de precios. Los costes de las políticas de diversificación y relocalización se impondrían a largo plazo después de la pandemia.

Un segundo hecho que se ha puesto de manifiesto durante la pandemia es la necesidad de cooperación científica. Un punto claro para solucionar las políticas de la pandemia se basa en la cooperación internacional. Los países a título individual han demostrado su incapacidad para ofrecer soluciones concretas que sean prácticas y eficaces al mismo tiempo. Es prioritaria pues la necesidad de cooperación multinacional en cuanto a

[9] *V. gr.* Grinin, L. y Korotayev, A. (2021). The Inflationary and Deflationary Trends in the Global Economy, or 'the Japanese Disease' is Spreading. *Journal of Globalization Studies.* Vol. 5, n.º 2, pp. 152-173.
[10] Cf. Lorca Corrons, A. La pandemia del COVID-19 y el mercado de trabajo. Una visión multidisciplinar de la crisis económica y social del COVID-19. *Reports de LaSEI-UAM.* Vol. 2, pp. 18-19. [Consulta 11/8/2021]. Disponible en: https://escuela-inteligencia-economica-uam.com/working-papers-de-la-sei/

políticas sanitarias.

Otro factor clave actual es el empleo de tecnologías *online*. Se trata de procesos que exigirán fuertes inversiones en los países menos desarrollados. Las repercusiones serán enormes en el mercado de trabajo al exigir nueva mano de obra especializada. Y los cambios en el estilo de vida, trabajo, urbanismo, entre otros, también perturbarán a las políticas de medio ambiente, además de tener impacto sobre el cambio climático. Es un hecho que afectaría a la aceleración energética y exigirá fuertes inversiones en el campo de las energías renovables.

Todos estos factores descritos influirán en los procesos democráticos, y en la vida de los ciudadanos, por lo cual estos reclamarán una mayor e intensa participación en las normas que dictan los gobiernos.

Por otra parte, a la UE se le plantea una importante decisión, que no es otra que el rol que va a desempeñar en medio de la confrontación geoestratégica entre China y los EE. UU. A la UE le corresponde diseñar su estrategia posterior a la pandemia, la Europa en la cual sus miembros quieren vivir y conseguir sus objetivos. Y debe hacerlo en una colaboración intensa con sus ciudadanos. La iniciativa *El futuro de Europa*, que fue propuesta en el 2019 por el Parlamento Europeo y la Comisión de la Unión, es un buen punto de partida. Esperemos que no encuentre muchas trabas políticas y así alcanzar sus objetivos. De momento, la Comisión Von der Leyen ya ha hecho varias propuestas constructivas al respecto; esa idea original de Macron parece tener pues unos buenos cauces[11].

El problema sigue siendo, tal como lo definió magistralmente Jacques Attali, que tenemos un mundo virtual global pero no disponemos de un sistema normativo y jurídico global para controlar aquella actividad[12].

La política exterior de la UE se encuentra en una nueva etapa, que pretende y requiere un mayor contacto con el ciudadano. Sin duda, el futuro de la UE se encuentra en juego, y de manera clara y rotunda las relaciones con EE. UU., China, Rusia y otros Estados vecinos de la Unión, deben definirse mejor en el contexto de esa pretendida nueva UE.

[11] Kotanidis, S. (May 2021). Conference on the Future of Europe. *European Parliamentary Research Service*. [Consulta 14/8/2021]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690590/EPRS_BRI(2021)690590_EN.pdf

[12] Attali, J. (2006). *Une Brève histoire de l'avenir*. París, Fayard.

Solo cuando los líderes europeos y sus ciudadanos decidan conceptualmente esa UE y el papel que tenga que cumplir en el esquema internacional, se podrán aprobar los instrumentos y mecanismos políticos para conseguirlo.

No debemos olvidar que la pandemia ha impactado negativamente sobre la calidad de la democracia y el estado de los derechos humanos, tal como señalamos anteriormente. Además de los regímenes totalitarios, diversas de las llamadas democracias liberales aprovecharon la plaga para desviar otros problemas actuales de los ciudadanos. Pero también la crisis sanitaria presente ha mostrado los defectos de las democracias liberales, que se enfrentan al imperativo de adaptarse a nuevas tecnologías en crecimiento y propias de este siglo XXI, como el caso de la inteligencia artificial.

Los cambios generacionales están siendo introducidos por una nueva filiación de jóvenes, y donde hay un grupo mayoritario que desconfía en la actualidad de las oligarquías tradicionales de poder. Aquella desinformación que puede ser favorecida por las nuevas tecnologías se transforma además en un adversario para la democracia. Estas tácticas de falsa información están siendo aprovechadas por algunos regímenes autoritarios para conseguir la primacía de su grupo.

Parece que las nuevas tendencias construirían un nuevo mundo donde los grupos están basados en países de diferentes tendencias políticas (democracias o autoritarios), pero cuyo nexo puede ser de cariz económico y fundadas en el sistema de mercado. La UE debe elegir de forma firme el grupo en el que quiere situarse, y definir además las relaciones con los otros grupos, y que ese deberá ser compatible con las normas por las que se rigen los países que componen su grupo.

La pandemia y la aceleración de posibles escenarios desestabilizadores en los próximos años

La pandemia de la COVID-19 se ha convertido en un agente determinante a nivel global provocando o acelerando una serie de cambios en los modos sociales y políticos hasta entonces imperantes a nivel global. La pandemia conforma cada vez más nuestras vidas. A diferencia de otros eventos de las relaciones internacionales, el ciudadano común es partícipe de la idea de que va a afectar nuestra vida política, social y económica durante mucho tiempo y más que otros eventos o crisis en vigor, las cuales el especialista en las

relaciones internacionales es consciente de su peso presente y futuro, en aspectos tan relevantes como las migraciones[13].

Se han modificado disposiciones sobre circulación libre de personas y acuerdos fronterizos, que en múltiples ocasiones han afectado a movimientos de personas previamente establecidos. Además, la ausencia de masas de población en continuo movimiento supone un descenso muy acusado de los viajes y todo el dinero que producía, causando el descenso de ingresos por valor de billones de dólares en todo el mundo.

Diversos investigadores insisten, con su razón, en que supone un camino acelerado hacia la transformación del viejo orden mundial[14]. Pero, por otra parte, durante la pandemia han existido dispersos comportamientos que se podrían calificar como rousseaunianos, ejemplos de altruismo que no son solo producto de la buena voluntad, sino más bien de la más pura necesidad; de aquella «fuerza de los hechos», tal como mencionaba Jean-Clément Martin[15]. La ayuda se ha centralizado en envíos y materiales de algunos países a terceros.

Aunque es cierto que, a nivel mundial, y especialmente durante el primer medio año desde la declaración de la OMS, a grandes rasgos, hubo falta de solidaridad entre muchos países, incluso dentro de países que pertenecían a organizaciones donde la ayuda mutua figura entre sus presupuestos (ONU, OTAN, UE). No se trataba de un fenómeno espontáneo a nuestro juicio, sino de un fenómeno creciente que se ha ido formando poco a poco desde la crisis de 2007-2008. La segunda década del siglo ha sido particularmente turbulenta a grandes rasgos; su primera mitad en Asia centro-occidental creó la impresión de varios Estados fallidos y fuerzas en conflicto[16].

No es de extrañar, que haya un sector de investigadores que vaticina un probable mal periodo a nivel internacional durante este decenio actual y mediado el siguiente[17].

---

[13] *V. gr.* Haas, M. L. (2015). Population ageing and the future of the great powers. En: Goldstone, J., Grinin, L. & Korotayev, A. (eds.). *History & mathematics: Demography & ageing*. Volgograd, Uchitel. Pp. 133–146.
[14] Grinin, L., Grinin, A. y Korotayev, A. (2021). *Op. cit.* P. 18.
[15] Martin, J. C. (2020). *Nouvelle histoire de la Révolution française*. París, Tempus Perrin.
[16] Acemoglu, D., Hassan, T. A., y Tahoun, A. (Enero 2018). The Power of the Street: Evidence from Egypt's Arab Spring. *The Review of Financial Studies* Volume 31 (1), pp. 1-42.
[17] Grinin, L., Grinin, A. y Korotayev, A. (2021). *Op. cit.*; Kipfer, S. (2019). What colour is your vest? Reflections on the yellow vest movèment in France. *Studies in Political Economy*. 100(3), pp. 209-231; Cutts, D. *et al.* (2020). Brexit, the 2019 General Election and the realignment of British politics. The Political Quarterly. 91(1), pp. 7-23.

Desde el inicio de la pandemia, raro es el mes en el que no se producen disturbios de ciudadanos por causa de manifestaciones callejeras, o protestas por situaciones particulares. Una es la actual (agosto de 2021) respecto al malestar de griegos o turcos a causa de los incendios en sus respectivos países, y que atribuyen a responsabilidades por parte de personas con cargos y poder decisorio. Pensamos que es una situación que se incrementará conforme se produzcan más desastres naturales y se prolongue la situación de pandemia.

A mediados del mismo mes de agosto, se celebró el septuagésimo aniversario de la Convención de Ginebra sobre el estatus de los refugiados internacionales, al unísono de otra catástrofe bélica que amenazaba con provocar miles de exiliados: la nueva toma talibán de Afganistán. Este hecho es más importante de cara al futuro de las relaciones internacionales de lo que podría parecer en un primer momento. Es un acontecimiento que podría dar impulso a otros movimientos extremistas en otras partes en el mundo, y podría desestabilizar la seguridad y equilibrio de Asia Central, instigando posibles contagios a las repúblicas cercanas. En un principio hubo medios de comunicación que apuntaban a un discurso *moderado* de los talibanes que controlan de nuevo Afganistán. Pero no olvidemos que fue un estado fallido que hace poco más de veinte años daba cobijo a terroristas internacionales que prepararon cruentos atentados en el corazón de Occidente; y a la luz de aquellos hechos no se debe descartar esta amenaza de nuevo. Además, el retroceso en el derecho de mujeres en este reciente Afganistán vuelve a presagiar nuevos desastres humanitarios y atroces crímenes de honor o basados en derechos patriarcales.

En este aspecto de la mentalidad patriarcal de muchas sociedades tribales, el mundo pastún, que nutre a muchos talibanes, el poder del más fuerte, que no el acceso al gobierno por medios democráticos es siempre un distintivo de prestigio social, cuando no de mera imposición por los hechos. Y entre estos esquemas mentales el abandono de las fuerzas multinacionales, interpretado como *una huida* por parte de talibanes, además se contempla como un grave signo de debilidad, cuando no de derrota de Occidente y sus aliados locales. Resulta especialmente relevante ver que la única líder europea que ha clamado públicamente por la defensa del pueblo afgano frente a la

dictadura talibán ha sido la alcaldesa de París, Anne Hidalgo[18].

Recordemos que la teoría de los «odios étnicos ancestrales» ya había sido defendida por Robert Kaplan los mismos años que estaba en boga «el fin de la historia», y paradójicamente se nutría de sus viajes y experiencias en Afganistán y en Asia Central[19].

Una vez más, indicios de que ciertos patrones son cíclicos, aunque es difícil saber si ese patrón corresponde a la *historia*, o más bien a la manera en que las sociedades humanas se han construido a partir de nociones muy básicas tales como reglas exogámicas, segmentación social, aparición de castas y clases sociales, y relaciones de parentesco y de clientelismo.

El caso de los desastres naturales que está aconteciendo este verano en diversas partes del mundo es otro de los focos de la solidaridad internacional. Con motivo de este tipo de desastres se abre siempre una nueva oportunidad para las relaciones internacionales basadas en la ayuda y el respeto mutuo. Además, se produce entonces otra encrucijada que pone a prueba la fortaleza de los sistemas de salud de los países que envían la ayuda humanitaria.

Los desastres naturales, inesperados en gran parte, pueden suponer una grave merma del PIB en muchos países, y no solo del mundo «en vías de desarrollo», sino de países occidentales o con serias aspiraciones a detentar un papel global mayor que el que tuvieron a finales del siglo XX, cuando la ficticia «era Fukuyama».

Reflexiones finales: la necesidad de una solidaridad recíproca

El concepto de «altruismo recíproco» parece tener la connotación de un acto elegido voluntariamente a través de un sentimiento de conexión empática con los congéneres. Las acciones gubernamentales que se están tomando de cara a hacer frente a la pandemia de la COVID-19 parecen ser más el resultado de cálculos puramente pragmáticos en los que la noción de *altruismo*, donde cede preponderancia a la noción de «solidaridad por la fuerza de los hechos»; más que empatía, lo que prima es el sentido

[18] Hidalgo, A. Anne Hidalgo appelle à soutenir la résistance en Afghanistan : « L'esprit de Massoud ne doit pas disparaître». *Le Monde*. 16 de agosto de 2021. [Consulta 16/8/2021]. Disponible en: https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/08/16/anne-hidalgo-appelle-a-soutenir-la-resistance-en-afghanistan-l-esprit-de-massoud-ne-doit-pas-disparaitre_6091591_3232.html

[19] Kaplan, R. D. (1993). The Arabists: The Romance of an American Elite. *Free Press*. Nueva York.

de la «prudencia aristotélica», la llamada *phrónēsis*.

En otras palabras, parece imponerse la lógica que promulga que se debe salvar el sistema público de salud, y las redes institucionales locales, regionales, nacionales e internacionales de cuidado y asistencia sanitaria, no porque seamos «más empáticos» que antes, sino porque estamos obligados, por fuerza de la necesidad, a practicar una especie de solidaridad recíproca.

Es importante resaltar el papel fundamental que en el futuro tendrán los sistemas de salud nacionales e internacionales, los cuales deberán estar cimentados en fuertes principios de solidaridad, eficacia, y cooperación. Y debemos estar preparados ante una eventual nueva pandemia, cuya fecha de inicio nos es todavía desconocida, aunque sí sabemos de su inevitabilidad. Los sistemas de salud solían ser sectores internos nacionales, pero la pandemia los ha convertido en instrumentos clave de la política internacional; y, por ello, deben ser motivo prioritario.

El fortalecimiento de una red de sistemas de salud pública a nivel de las naciones puede ser un buen punto de partida para una mejor cooperación internacional dentro de un marco futuro alternativo, para el cual son diversos los investigadores que creen una posible menor cooperación multilateral. Pero es una labor que debería haber comenzado ayer, de lo contrario si nos ceñimos a las habituales burocracias y corrección política siempre se llegará tarde a la ayuda para un «país en vías de desarrollo».

Aquí no podemos sino constatar una paradoja dentro del modelo ideológico liberal. La variante del liberalismo que hemos vivido en Europa y en buena parte del mundo durante el último medio siglo es el liberalismo económico en su vertiente más acusada, es decir, todo el poder para los dueños del mercado, y la existencia del Estado solo en la medida en que sirva para regular la conducta de los posibles competidores; y si es posible, excluyéndolos por completo del juego. A raíz de la parálisis global producto de la COVID-19 se abre la necesidad de un escenario diferente: solo en la medida en que los diferentes actores —Estados, gobiernos locales, corporaciones, agencias internacionales de cooperación y organismos semejantes— sean capaces de cooperar entre sí con base en acuerdos de protección de la sanidad como bien público primario; es decir, como un derecho natural inalienable, bien desde el derecho positivo, el derecho consuetudinario, o incluso desde el derecho divino. Y todo ello dentro de un sistema de solidaridad internacional en el que no es posible excluir a nadie, ya que el rechazo de

algún actor no sería más que la avenida perfecta para la aparición de la nueva pandemia.

De esta manera, curiosamente, estaríamos obligados a ser solidarios, no tanto por el mandato de un sentido benevolente, cada vez más escaso, sino más bien por pura necesidad de supervivencia. El fin último ya no podría quedar en manos de actores egoístas al estilo hobbesiano: incluso los agentes más egoístas saben reconocer cuando su propia supervivencia a corto plazo está en juego.

Jesús Gil Fuensanta
Director de Relaciones Internacionales
Escuela de Inteligencia Económica y Relaciones Internacionales (LaSEI)-Universidad Autónoma de Madrid

Ariel James
Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Comillas (Madrid)

Alejandro Lorca Corróns
Catedra Jean Monnet, UAM

***Nota bene*:** uno de los coautores del artículo, Alejandro Lorca, falleció durante los primeros momentos de gestación. Ha legado una gran cantidad de documentos manuscritos y libros en gestación. Quede este artículo como uno de sus primeros escritos póstumos.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

113/2021 11 de octubre de 2021

*Alejandro MacKinlay**

El Asia marítima y el equilibrio de poder en flujo

El Asia marítima y el equilibrio de poder en flujo

Resumen:

Cada vez es más evidente que el orden internacional tiende hacia la inestabilidad, si bien hace ya más de una década estaba claro que el mundo se movía hacia un cambio de época desde el entorno de la post-Guerra Fría, cuando los EE. UU. era la única superpotencia global. Los acontecimientos de los últimos años: la pandemia de la COVID-19, la materialización del Brexit, la evidente fragmentación y desindustrialización de las sociedades occidentales, el fiasco de EE. UU. y sus aliados en Afganistán, la resurgencia de Rusia y el aparentemente inexorable ascenso de China, no hacen sino apuntar a un punto de inflexión en la curva del poder internacional, anticipo de un nuevo y por ahora inédito, orden mundial que ya no es y no será en el futuro unipolar. Un cambio geopolítico cuyo motor principal no es otro que el renacimiento de China como superpotencia global y su ya indisimulada disputa con los EE. UU. por la primacía en el Extremo Oriente. Una competición que cada vez más se plantea en términos marítimos, que ya se extiende a toda la mitad sudeste del Rimland de Spikman y que tiene un potencial de alcance global.

Palabras clave:

China, EE. UU., Rusia, India, Japón, Pacífico, Índico, mar del Sur de la China.

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.

Maritime Asia and the balance of power in flow

Abstract:

It is increasingly evident that the international order is sliding towards instability, although it has been clear for more than a decade that the world was moving towards an epochal change in the post-Cold War environment, in which the US was the only global superpower. The events of those past two years: the COVID-19 pandemic, the materialization of brexit, the evident fragmentation and deindustrialization of Western societies, the Russian resurgence, and the apparently inexorable rise of China, among other events, only point to a turning point in the curve of international power, anticipation of a new, and for now, unprecedented world order that is no longer, and will not be, unipolar. A geopolitical change whose main engine is no other than the rebirth of China as a global superpower, and its already undisguised dispute with the US for primacy in East Asia, a competition that is increasingly being posed in maritime terms and spreading all over the entire Southeast half of Spikman's "Rimland" and having the potential for a global reach.

Keywords:

Balance of Power, China, US, Global Stability, Russia, Japan, Geopolitical Competition, Asia's Rimland, Pacific Ocean, Indian Ocean, South China Sea, People's Liberation Army Navy.

Tendencias del equilibrio de poder en el Asia marítima

Este trabajo trata de realizar un análisis de la transformación acelerada que se está dando en el equilibrio de poder en el Extremo Oriente con acceso de China a la categoría de superpotencia mundial, algo innegable y que tiene como consecuencia inevitable una competición abierta con los EE. UU. en la esfera marítima. Una pugna que es particularmente evidente en la mitad sudeste del Rimland de Spikman[1] , ver figura 1, pero que de ningún modo está limitada a ella. Los acontecimientos de los últimos años vienen a confirmar la tendencia hacia la desestabilización del sistema de equilibrios en Extremo Oriente, cuyo elemento principal desde el fin de la Segunda Guerra Mundial era la presencia de los EE. UU. como *off-shore balancer*[2] . Un sistema de equilibrios que se enmarcaba en un conjunto de instituciones internacionales, como ONU, que amortiguaban la competición entre Estados. Sin embargo, una tendencia a la pérdida de relevancia de esas instituciones, percibidas por algunos como el instrumento de un sistema impuesto por Occidente y la aplicación cruda del principio de interés nacional en la política exterior por naciones muy poderosas, están dando como resultado una transformación radical del marco geopolítico global, que se antoja, cuando menos, como peligrosa.

[1] Nicholas Spykman (1893-1943) profesor y geopolítico estadounidense. Propuso la teoría del Rimland, contraponiendo, o mejor complementando la teoría de la Tierra Corazón (Heartland) de Mackinder. Para Spykman el Rimland, las áreas costeras y litorales de Eurasia, es donde se encuentra la clave para el control de la Isla Global (World Island), no en la Tierra Corazón de Makinder.

[2] El *off-shore balancer* es un concepto surgido del comportamiento de una gran potencia marítima, originariamente la Gran Bretaña, que por medio de su apoyo a potencias regionales trata de impedir la aparición de potencias hegemónicas potencialmente hostiles. El gran *off-shore balancer* de nuestra época, los EE. UU., actúa fundamentalmente desde posiciones extracontinentales y concentrando sus capacidades en la mar en tres regiones clave del mundo: Europa, el golfo Pérsico y el Indo-Pacífico.

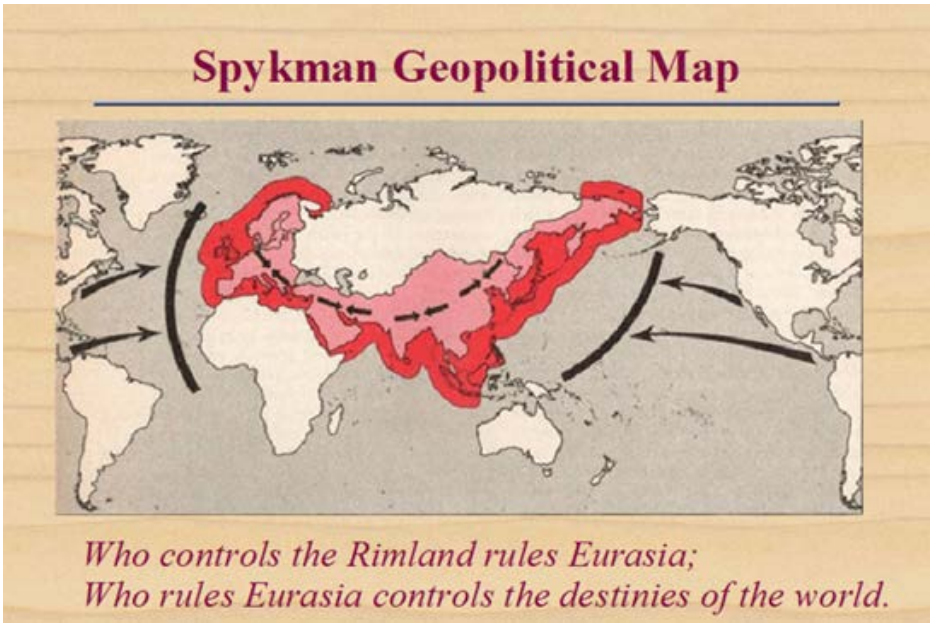


Figura 1. Rimland de Eurasia según Spykman

Un contexto en el que hechos como la materialización del Brexit, la pandemia de la COVID-19, la desindustrialización y división interna de las sociedades occidentales, comenzando por la propia sociedad norteamericana, el renacimiento geopolítico y militar de Rusia, la intervención turca en los conflictos en el Levante y Mediterráneo Oriental y el fiasco americano y de sus aliados en Afganistán y, en menor medida, en Oriente Medio, anuncian el final de los equilibrios mantenidos desde el final de la Guerra Fría en muchas regiones del globo. Sin embargo, el hecho definitorio del cambio global tiene que ver fundamentalmente con China, con su ascenso a la categoría de superpotencia global y la potencial sustitución del poder hegemónico americano en Asia por un orden de corte imperial chino, lo que se anticipa repleto de semillas de posibles conflictos. Un ascenso para el que Pekín utiliza todas las herramientas de poder de las que dispone, eso sí y por el momento, sin recurrir al uso abierto de la fuerza. Evitando la confrontación directa con las naciones de su entorno y con los EE. UU., todavía la potencia hegemónica en el Asia marítima, pero con su prestigio afectado por el resultado de sus campañas asiáticas. China ha desarrollado de modo sostenido a lo largo de los últimos 25 años capacidades militares, aeronavales y de misiles, que le permitirían desafiar el poder militar norteamericano en el Asia marítima.

El asombroso crecimiento y modernización en las pasadas décadas de las Fuerzas Armadas chinas, particularmente de la Marina del Ejército Popular de Liberación (MEPL) y la falta de una respuesta significativa de los EE. UU., con el refuerzo en paralelo de sus medios navales en la región, ya suscita dudas sobre la capacidad de Washington para sostener en el futuro su preponderancia militar, piedra angular de su prestigio y poder, en el Extremo Oriente[3].

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
SSBN	1	1	3	4	4	6	8
SSN	5	4	5	6	7	10	13
SSK	56	56	48	53	55	55	55
CV/CG/DDG	19	25	25	26	43	55	65
FFG/FF	38	43	50	74	102	120	165
Total	119	129	131	163	211	246	306

Tabla 1. Evolución y proyección del número de buques de combate MEPL (2000-2030). Fuente: Congressional Research Service (CRS). China Naval Modernization: Implications for U. S. Navy Capabilities-Background and Issues for Congress. Washington, U. S. Congress. 1/7/2021. [Consulta: 20/8/2021].

No ha sido solo el asombroso crecimiento de la Marina del Ejército Popular de Liberación (MEPL) durante los pasados 20 años, ver tabla 1, sino la capacidad de desplegar hacia y sobre la mar una fuerza conjunta, que incluye elementos de la Fuerza Aérea (FAEPL) y de la Fuerza de Misiles (FMEPL), antiguo Segundo Cuerpo de Artillería, con el objetivo estratégico de obtener la superioridad aeronaval en la periferia marítima de China, impidiendo el acceso de potenciales rivales al territorio chino. Sin embargo, una vez alcanzada una sustancial y creíble capacidad militar en su periferia inmediata y disponiendo de los recursos necesarios, abre nuevas expectativas para China y el paso siguiente, que no sería otro que la expansión de su poder aeronaval más allá de las

[3] Auer, J. E. y Lim, R. (2001). The Maritime Basis of American Security in East Asia. *Naval War College Review*. Vol. 54, n.º 1, pp. 39-58. JSTOR. [Consulta: 12/8/2021]. Disponible en: www.jstor.org/stable/26391125

«cadenas de islas», resulta una poderosa tentación para Pekín, de hecho, es algo que ya está en marcha. Además, la adversa intervención norteamericana en Oriente Medio y Asia Central durante los pasados 20 años, consumió ingentes recursos y atención estratégica, brindando al régimen chino la oportunidad de incrementar sus capacidades sin despertar demasiado el interés de su mayor rival. Así, China ahora cuenta con medios y plataformas para aventurarse más allá de las «cadenas de islas» que la encorsetan estratégicamente y para plantear un desafío global al poder naval americano, tanto en las aguas del Pacífico Occidental, como al oeste de Malaca, lo que no es sino el resultado de un decidido empeño en transformarse en una potencia marítima.

El inevitable acceso de China a la condición de potencia marítima

China históricamente ha sido siempre una potencia terrestre, contenida por mares periféricos al este, desiertos áridos y junglas al oeste y sudoeste y la inmensidad de las estepas asiáticas pobladas por tribus guerreras hacia el norte. El mantenimiento de la seguridad de sus extensas fronteras terrestres, que requería enormes recursos, evitó que históricamente dispusiese de una marina de guerra poderosa, que pudiera apoyar y sostener una expansión marítima. China, rodeada de pueblos guerreros que veían en la opulencia y cultura china un botín a conquistar, ha tenido que defender sus fronteras de los ataques de los asaltos de sucesivas hordas y no siempre con éxito, las invasiones de los mongoles en el siglo XIII, dinastía Yuan y de los manchúes en el XVII, dinastía Qing, son buena prueba de ello. Sin embargo, China finalmente ha terminado asimilando a los pueblos invasores, *significándolos*. Caso aparte es la llegada de los europeos a China a partir de finales del siglo XVIII y la posterior imposición de los llamados tratados desiguales, que establecían concesiones a las naciones marítimas europeas muy desfavorables para el país. Algo que fue posible por su entonces debilidad tecnológica y militar y que dieron lugar al conocido como «siglo de la humillación». Una historia a la que China sigue respondiendo con extrema contrariedad ante cualquier interferencia de potencias extranjeras en el país y en la que se encuentran las raíces de la actual política de Pekín de convertirse en una potencia naval para controlar su periferia marítima y así evitar potenciales intervenciones extranjeras desde la mar.

Un repaso rápido de los elementos constitutivos del poder naval de Mahan hace evidente que la expansión naval de China de las últimas décadas era y es inevitable. Así tenemos

que, China dispone de un comercio exterior próspero, es la mayor economía exportadora del mundo y la segunda en volumen, ver figura 2; una enorme marina mercante, en 2020 los astilleros chinos construyeron buques por 23.257.200 toneladas y ese año la flota mercante abanderada en China alcanzó los 98.242.000 de toneladas[4]; una potente marina de guerra, que en número de unidades ya habría superado a la Marina de los EE. UU., aunque no en tonelaje[5]; una serie de bases marítimas, ya dispone de su primera base en el extranjero en Yibuti, en uso desde 2017 y el llamado «collar de perlas» en el Índico, puertos comerciales que, sin ser bases navales dedicadas, cumplirían esa función en caso necesario; y territorios de ultramar que proporcionen las materias primas necesarias para la industria, la expansión económica china en África y Sudamérica no sería sino una forma de colonialismo económico aplicada al siglo XXI. A nadie puede extrañar que el modelo descrito por Mahan de la expansión marítima de la Gran Bretaña del siglo XIX tenga gran similitud con la actual expansión marítima de China, aunque con las evidentes diferencias resultado del contexto del siglo XXI[6].

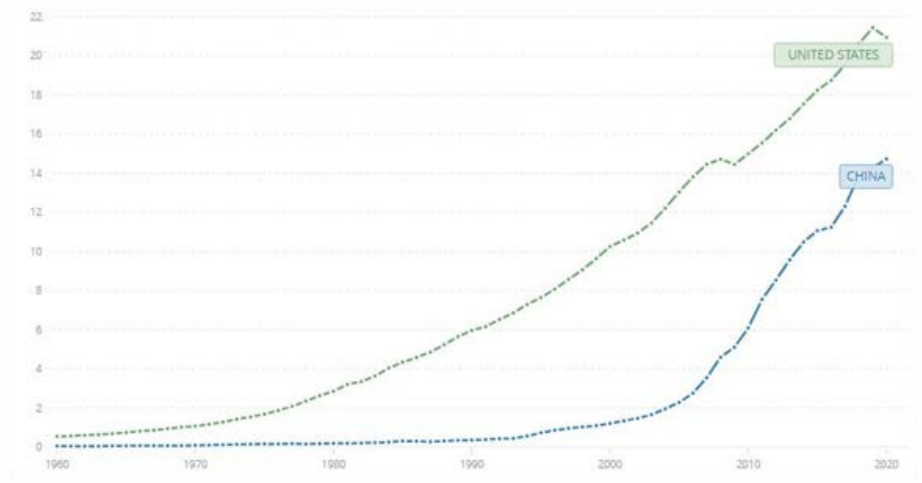


Figura 2. Comparativa de la evolución PIB en US$ China y EE. UU. (1960-2020). Fuente: World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files. [Consulta: 1/9/2021]. Disponible en: https://data.worldbank.org/

[4] Datos según: UNCTADSTAT. [Consulta: 21/8/2021]. Disponible en: https://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/MaritimeProfile/en-GB/156/index.html

[5] El conjunto de buques de la MEPL habría alcanzado en 2020 un desplazamiento total de 2,6 millones de toneladas, frente a los más de 4 millones de toneladas de la Marina norteamericana.

[6] Brook, T. (2020). *The Great State*. New York, HarperCollins. Pp. 282-286.

Por otra parte, examinando las principales características que afectan al poder naval, definidas también por Mahan, encontramos en China elementos favorables y desfavorables: La situación geográfica de China, con un litoral abierto a mares contenidos por sucesivas cadenas de islas controladas por potenciales oponentes, resulta muy complicada, todas sus derrotas marítimas atraviesan aguas bajo el control de potenciales competidores; la configuración física del país es de lo más variado, yendo desde regiones desérticas en el norte, a junglas tropicales en el suroeste, pasando por la gran meseta tibetana, existe una gran concentración de urbes industriales densamente pobladas en el este, mientras que el oeste sigue concentrando a la población china más pobre; la extensión territorial de China es inmensa, en comparación con las naciones de Europa, la tercera nación más extensa del mundo con 9,6 millones de km^2, lo que de por sí le otorga una gran profundidad estratégica; su población gigantesca, 1.423 millones de habitantes en 2021, que con el enorme crecimiento de las posibilidades de acceso a la educación le proporcionan un grandísimo *brain-power*, un poder esencial en un mundo altamente tecnológico; respecto al carácter de sus habitantes, desde tiempo inmemorial el chino ha sido un pueblo comercial, aunque apenas ha utilizado la mar como una vía de expansión política, excepcionalmente habrían sido las ocasionales incursiones oceánicas del mitificado Zen He[7], aunque ahora no es posible negar a China el carácter de nación marítima; finalmente, la clase de gobierno, China siempre ha estado sometida a regímenes autoritarios, hoy en día sigue bajo la dictadura del Partido Comunista, aunque desde Deng Xiaopin con una economía fundamentalmente capitalista, así el régimen se asemejaría cada vez más al finado sistema imperial, con un «emperador rojo», el secretario general del Partido Comunista Chino (PCCh)[8], que concentra un enorme poder, lo que no está exento de potenciales riesgos.

[7] Zheng He fue un eunuco de la corte imperial Ming, que en el siglo XV realizó siete expediciones al mando de una gran flota comercial, durante las cuales atravesó el Índico, llegando a visitar el África Oriental. Los viajes de Zheng han sido incorporados a la historia naval china, como referencia principal de una mítica tradición naval. Yoshihara, T. y Holmes, J. R. (2010). Red Star over the Pacific. *Naval Institute Press Annapolis*. Pp. 161-168.

[8] En marzo de 2018, la Asamblea Popular Nacional de China, enmendó la Constitución para eliminar el límite de dos términos de diez años para el puesto de presidente de la RPC, mandato que recae en el secretario general del PCCh, lo que permite a Xi Jinping y sus eventuales sucesores perpetuarse en el poder.

La competición por la primacía en Asia

Mientras China consolidaba su transformación en un gigante económico en los primeros años del siglo, los EE. UU. se enzarzaban en conflictos sin fin en el Oriente Medio y Afganistán. Una situación que proporcionó a China y también a otros competidores de la superpotencia norteamericana, una excelente oportunidad para, sin mucho alboroto y con tranquilidad, desarrollar capacidades tecnológicas, industriales y militares que impulsaron un cambio sustancial en el poder relativo de China frente a los EE. UU., entonces indiscutida potencia hegemónica en la periferia de Asia. No es sino hasta ya entrada la segunda década de este siglo, cuando los EE. UU. comienzan a reaccionar al crecimiento del poder e influencia de China alrededor de Asia Marítima, desde el golfo de Adén hasta el mar Amarillo. En otoño de 2011, la Administración Obama emitió una serie de anuncios que indicaban la voluntad de los Estados Unidos de intensificar su papel en Asia Pacífico, particularmente en la parte sur de la región[9]. Sin embargo, la realidad es que los compromisos militares americanos en Oriente Medio y Afganistán durante las dos décadas pasadas y los ingentes recursos que los EE. UU. necesitaron dedicarles, dificultaron el necesario incremento de su poder aeronaval global y particularmente en la periferia del este de Asia, para así abordar la expansión marítima de China eficazmente, ver en la tabla 2 la evolución del número de buques en servicio en la Marina norteamericana. A ello se une además que la postura militar norteamericana en la región aparentemente ha evolucionado muy poco a pesar del incremento de las capacidades navales chinas, pues ante las nuevas circunstancias continúa manteniendo un despliegue muy similar al de la post Guerra Fría. A ello habría que añadir los bandazos de la Administración Trump respecto a China[10] y, sobre todo, hacia los aliados americanos en la región, conspicuamente el abandono del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, conocido en inglés como Trans-Pacific Parnership (TPP), en enero de 2017.

Por su parte la transformación de China en una potencia militar moderna tiene su punto de partida en 1996, cuando a raíz de la crisis de los misiles en el estrecho de Formosa y el subsiguiente despliegue en esas aguas de dos grupos de combate de portaviones de la Marina norteamericana, se hizo claramente patente la incapacidad de la República

[9] U. S. Congress. Pivot to the Pacific? The Obama Administration's «Rebalancing» Toward Asia. Washington, Congressional Research Service (CRS). (28/3/2012). [Consulta: 12/8/2021].
[10] Gordon, P. H. y Steinberg, J. Trump's Flip-Flops on China Are a Danger to National Security. *Foreign Policy*. (29/7/2020).

Popular China (RPC) para responder militarmente ante una intervención de los EE. UU. en su periferia. China, desde hace 25 años, ha impulsado una profunda transformación de sus capacidades militares y de los conceptos para su empleo, lo que hoy en día ha convertido al país en una gran potencia militar, además de económica, con medios muy modernos en todos y cada uno de los ambientes de guerra y con una visión precisa de como intentaría emplearlos llegado el caso. Precisamente una parte principal del esfuerzo chino se ha dedicado a la obtención de una marina capaz, la MEPL que, a través de la evolución de los conceptos para su empleo y un exponencial crecimiento en su fuerza, es ya la mayor del mundo en número de buques[11], una marina que proporciona a China oportunidades impensables hace poco. Es ahora precisamente, que China posee unas capacidades antiintervención de misiles, submarina y aérea que le permitirían conseguir el control, al menos negativo, de sus mares periféricos y cuando además cuenta con una gran flota de buques modernos de todas clases y medios de proyección, cuando Pekín puede plantearse dar un paso más y disputar a su principal competidor estratégico, los EE. UU., la primacía naval más allá de las cadenas de islas, en el Pacífico y alrededor del sur de Asia.

	2000	2005	2010	2015	2021
Portaviones	12	12	11	10	11
Cruceros	27	23	22	22	24
Destructores	54	46	59	62	68
Fragatas/LCS	35	30	31	5	21
SSN	56	54	53	54	50
SSBN	18	14	14	14	14
SSGN	0	4	4	4	4
Cazaminas	18	17	14	11	8
Anfibios	41	37	33	30	32
Auxiliares	57	45	47	55	50
Total	318	282	288	271	282

Tabla 2. Evolución de buques en servicio en la Marina norteamericana, incluye buques de todos los tipos excepto patrulleros y tren naval. Fuente: US Ship Force Levels, Naval History and Heritage Command, publicados el 17/11/2017. [Consulta: 3/9/2021). Disponible en: https://www.history.navy.mil/research/histories/ship-histories/us-ship-force-levels.html (datos para 2000 a 2015) y (2021). Chapter Three: North America, The Military Balance. 121:1, pp. 30-65. DOI: 10.1080/04597222.2021.1868792 (datos para 2021)

[11] Erickson, A. S. (11/2/2021). A Guide to China's Unprecedented Naval Shipbuilding Drive. *The Maritime Executive*. [Consulta: 12/8/2021]. Disponible en: https://www.maritime-executive.com/editorials/a-guide-to-china-s-unprecedented-naval-shipbuilding-drive

China desde los tiempos de la constitución de la RPC, en 1949, ha experimentado una auténtica revolución en su aproximación al mundo marítimo, transformándose desde una potencia continental, cerrada al mar y con escasísimos medios navales, a su actual condición de potencia marítima, por su enorme comercio, industria naval y numerosa y moderna marina de guerra. La transformación naval China ha seguido un proceso ordenado de menor a mayor capacidad, sustentado en un crecimiento exponencial de los recursos disponibles. Una transformación que también ha transformado la visión geopolítica propia de la nación china, desde una potencia terrestre autocontenida, al de una nación marítima global. Todo ello ha ido acompañado por el desarrollo de sucesivos conceptos de empleo de la fuerza naval, desde una defensa elemental con medios navales de la franja costera, pasando por la «defensa activa»[12] en los mares cercanos, una adaptación al ámbito naval de la interpretación maoísta de la guerra defensiva de Clausewitz, impulsada por el fallecido almirante Liu Huaqing[13], para finalmente expandir el concepto de defensa activa al Pacífico Occidental, más allá de las cadenas de islas. Sin embargo, llegado el momento actual, con el despliegue de agrupaciones navales chinas en casi todos los mares del globo[14], aunque todavía eventual y la disponibilidad de grandes capacidades navales, que continúan creciendo a un ritmo acelerado[15], estaríamos ante un posible nuevo y ambicioso concepto de operaciones de la MEPL, todavía por desarrollar plenamente, pero implícito en el continuo crecimiento de sus capacidades de todo tipo.

Consecuencias en el Asia marítima de la expansión de China

La extensión del poder marítimo de China en su periferia inmediata la ha llevado a incontables choques de intereses con sus vecinos de más allá de la mar, en el mar de la

[12] Nan, L. (2009). The Evolution of China's Naval Strategy and Capabilities: From 'Near Coast' and 'Near Seas' to 'Far Seas'. *Asian Security*. 5:2, pp. 144-169. [Consultado 10/8/2020]. Disponible en: https://doi.org/10.1080/14799850902886567

[13] El almirante Liu Huaqing está considerado el padre de la moderna MEPL, consiguiendo que la MEPL se apartase de la idea de ser una fuerza auxiliar del EPL y estableciendo las bases para su trasformación en una fuerza oceánica. El almirante Liu fue comandante de la MEPL desde 1982 a 1988, en 1992 entró a formar parte del Comité Permanente del Politburó y fue nombrado vicepresidente de la Comisión Militar Central, falleció en 2011.

[14] Fanell, J. E. (2020). China's Global Navy. *Naval War College Review*. Vol. 73 [2020], No. 4, Art. 4, U. S. Naval War College Digital Commons. [Consultado 10/8/2020].

[15] How is China Modernizing its Navy? *China Power Team*. Center for Strategic & International Studies (CSIS). (17/12/2018, actualizado 25/8/2020). [Consultado 9/8/2020]. Disponible en: https://chinapower.csis.org/china-naval-modernization/

China Meridional, desde Vietnam a las Filipinas, pasando por Malasia y Brunéi, en el mar del este de China, fundamentalmente con Japón. En el mar de la China Meridional, Pekín ha ido ocupando accidentes geográficos deshabitados, como Fiery Cross Reef, o el Bajo de Masinloc (Scarborough Shoal), utilizando en principio sus agencias marítimas civiles, con los apoyos de su enorme flota pesquera en el área. Una vez que ha asegurado su posición y al no estar las naciones ribereñas dispuestas a responder con contundencia, los ha fortificado e incluso en algunos establecido auténticas bases militares, ver figura 3. Algo que ha llevado a cabo poco a poco y procurando antagonizar lo justo con las naciones directamente perjudicadas, hasta establecer la soberanía de facto sobre esas islas e islotes mediante la presencia militar permanente en el área, con objeto de establecer un control efectivo del espacio marítimo. Ocupaciones territoriales a las que los EE. UU. se han opuesto diplomáticamente, aunque no es hasta 2015 cuando Washington comenzó a retar a la expansión china sobre el terreno, con las operaciones de «libertad de navegación» en el mar de la China Meridional, en las que buques de guerra norteamericanos y también de otras naciones cruzan por aguas que la RPC considera de su soberanía[16]. Sin embargo, en el mar del este de China, la reclamación por Pekín de las islas Senkaku/Diaoyu, actualmente bajo soberanía japonesa, ha seguido una línea má abiertas de confrontación, simplemente reclama a Japón la soberanía de las islas y ejerce toda la presión posible, mediante sus agencias estatales marítimas y su flota pesquera, lo que ha dado lugar a importantes incidentes. A ello Japón ha respondido con determinación, mediante la utilización de medios proporcionales a los chinos y manteniendo una determinación creíble sobre su intención de defender su soberanía sobre esas islas, no se puede pasar por alto que el contencioso de las Senkaku/Diaoyu tiene el potencial necesario para ser el iniciador de un conflicto entre China y Japón.

[16] La U. S. Navy comenzó en octubre de 2015 a realizar esa clase de operaciones en el mar del sur de la China, con el tránsito del DDG USS Lassen por aguas de las islas Spratly, desde entonces buques de guerra americanos continúan llevando a cabo ese tipo de operaciones, a las que se han unido las Marinas de Japón, Australia, el Reino Unido y Francia.



Figura 3. Construcción de Fiery Cross Reef entre 2006 y 2017, imágenes AMTI-CSIS Asia Maritime Transparency Iniciative. Fuente: Disponible en: https://amti.csis.org/island-tracker/

Sin embargo, en el mar del este de China la isla de Taiwán, la antigua Formosa, es indudablemente el principal problema estratégico de la RPC, a 90 millas del continente, intercepta las derrotas marítimas norte-sur y permite bloquear la salida al Pacífico desde algunos de los principales puertos chinos, restringiendo la capacidad de control de China sobre las aguas de su periferia. Además, la integración de la isla en la RPC es el principal objetivo nacional de Pekín, que no ha renunciado a dar una solución militar a la cuestión[17]. La isla, parte central de la primera cadena de islas, entre las japonesas Ryu Kyu al nordeste y las Filipinas al sudeste, una vez bajo control de Pekín permitiría la salida de la flota de la MEPL a las aguas abiertas del Pacífico sin tener que atravesar aguas bajo el control de rivales. Además, la independencia de la isla constituye un desafío permanente para Pekín, que considera a Taiwán un territorio irredento que debe reintegrarse en la RPC, manteniendo que en caso necesario utilizará la fuerza para

[17] Stavridis, J. (25/4/2021). Four Ways a China-U.S. War at Sea Could Play Out. *Bloomberg*. Disponible en: https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-04-25/u-s-china-sea-war-could-spread-to-japan-australia-india [Consulta: 7/7/2012).

conseguirlo[18]. Es precisamente un potencial conflicto por Taiwán la principal amenaza de desestabilización de toda la región, una vez que China concluya que es el poder dominante en Asia, la puerta a una integración forzosa de la antigua Formosa en la RPC estaría abierta. El nuevo poder de China, incluido el militar, abre nuevas oportunidades y con ello la tentación de usar la fuerza crece[19].

Indudablemente una intervención militar de la RPC en Taiwán requeriría una fuerza militar abrumadora y muy posiblemente estaría precedida por acciones de presión de todo tipo, para forzar a que la isla declarase su independencia, obteniendo así el PCCh el argumento legal para intervenir. Precisamente la capacidad militar de China en la región es hoy en día sin duda la mayor de todas las naciones de Asia, dispone de las FF. AA. más numerosas del mundo y además muy modernas. En el aspecto naval, determinante en una intervención en Taiwán su flota sigue creciendo a un paso impresionante, entre 2015 y 2021 su ritmo de entrada en servicio de unidades triplicó al de la Marina norteamericana[20], que potencialmente sería su mayor adversario. Los EE. UU., desde que el Congreso en 1979 aprobase la Taiwan Relations Act, mantienen un compromiso tácito de intervenir en defensa de la isla, en caso de un intento de modificar su estatus unilateralmente. Una intervención militar de la RPC en Taiwán necesitaría en primer lugar asegurar la libertad de acción de las FF. AA. chinas frente a los EE. UU. y sus aliados, China lleva años desarrollando capacidades antiintervención para ello, bajo el concepto maoísta de «defensa activa» y que trata de desgastar sucesivamente las fuerzas navales de sus contrarios, hasta que resulte inasumible intervenir contra China. Sin embargo y además de ello, China también debe asegurar no quedar bloqueada por sus potenciales adversarios, ya que toda su periferia marítima está contenida por penínsulas e islas bajo el control de sus potenciales oponentes, Japón y las naciones de a las que ha estado atropellando en el mar del sur de la China.

[18] El 14 de marzo de 2005, el Congreso Nacional del Pueblo aprobó la «ley contra la secesión» que establece la base legal para que la RPC emprenda acciones militares para obtener la soberanía sobre Taiwán si esta declara formalmente su independencia.
[19] El almirante Phil Davidson, comandante del Mando Indo-Pacífico de los EE. UU., declaró en audiencia ante el Senado en marzo de 2021 que China podría intentar tomar el control de Taiwán a finales de la década presente. Shelbourne, M. (9/3/2021). Davidson: China Could Try to Take Control of Taiwan In 'Next Six Years'. *USNI News*. [Consulta: 5/7/2021]. Disponible en: https://news.usni.org/2021/03/09/davidson-china-could-try-to-take-control-of-taiwan-in-next-six-years
[20] En 2016, entraron en servicio en la MEPL 18 barcos y en 2017 otros 14, mientras la Marina norteamericana obtuvo 5 barcos en 2016 y 8 en 2017. Datos según: CSIS China Power Project, How China is modernizing its Navy. [Consulta: 27/8/2021]. Disponible en: https://chinapower.csis.org/china-naval-modernization/

Elementos coadyuvantes del equilibrio de poder en el Extremo Oriente

Como se ha visto la enorme expansión marítima de China, en capacidades y medios de todo tipo, destacando los navales, está transformando el equilibrio en la región a paso rápido y si no fuera por determinados elementos adicionales que soportan el poder de los EE. UU. en el Asia marítima, posiblemente estaríamos ya ante una China como potencia hegemónica en el Este de Asia. El primero de esos elementos no es otro que el sistema de alianzas que sostiene la presencia norteamericana en Asia y sobre todo la existente con Japón, que además de ser la tercera economía del globo, cuenta con una extensa marina mercante y la tercera fuerza naval del mundo. Igualmente, las Filipinas, aunque con un peso militar insignificante y que mantuvo fuertes discrepancias con la pasada administración Trump sobre China, todavía mantiene un tratado de defensa con Washington, aunque su principal activo es la posibilidad del uso de su territorio por las FF. AA. norteamericanas. Australia por su parte con una excelente y moderna marina, proporcionaría profundidad estratégica en un potencial conflicto con China. Además, Vietnam y Malasia, aunque no son aliados formales de los EE. UU., son las naciones, junto con Filipinas, que han sido principalmente perjudicadas por la apropiación china de aguas y accidentes naturales en el mar de la China Meridional. Mientras, Singapur alberga una base con presencia de unidades de la Marina norteamericana, la base naval de Changi. Taiwán, hoy en día el punto más volátil y peligroso en el equilibrio geopolítico del Extremo Oriente, depende para su seguridad de las garantías que le proporcionan los EE. UU., las cuales solo valdrán mientras sean creíbles, tanto por la determinación de ejecutarlas, como por la disponibilidad de capacidades para llevarlas a término. Todo ello sin olvidar la convergencia estratégica de la India y los EE. UU. en el Índico, un problema para la expansión naval china en ese océano.

Otro de los elementos que sostienen el equilibrio en la región, es decir la todavía primacía norteamericana alrededor de Asia, es la ya tratada geografía de la región, China para conseguir el control de sus accesos marítimos necesita imperativamente romper el doble cerco al que la someten las dos cadenas de islas y que, hoy por hoy, resulta en manos de potenciales oponentes. Ello exigiría unos recursos y capacidades muy superiores a las que necesita para ejercer el control de las aguas en su periferia marítima. En caso de un conflicto, una China bloqueada dentro de las cadenas de islas, entre los estrechos de Tsushima y Malaca, estaría condenada a la ruina, aislada de sus fuentes de materias primas y excluida del comercio marítimo mundial. De ahí la imperante necesidad de

dotarse de capacidades para actuar en la mar y sobre la mar que resulten abrumadoras para sus potenciales contrarios, capacidades que estaría en vías de obtener, los misiles antibuque DF-26 y el crecimiento del número de sus grandes unidades navales de combate, submarinas y de superficie son buena prueba de ello. Precisamente el caso de Taiwán es el mejor ejemplo de esa necesidad de una fuerza abrumadora, ya que si China elige la opción militar necesitaría movilizar una enorme fuerza anfibia, naval y aérea, lo que indudablemente no pasaría desapercibido para sus potenciales adversarios, imposibilitando una acción por sorpresa. De fallar en un potencial intento de invasión por sorpresa, la RPC difícilmente podría llevar a cabo un segundo intento, o prolongar el asalto, sin muy posiblemente provocar hostilidades generalizadas en la región. Igualmente, la presencia de tropas y bases norteamericanas en las cadenas de islas, desde Guam, territorio soberano americano, al archipiélago japonés y Singapur y las fuerzas navales norteamericanas desplegadas en la región, con el portaviones USS Ronald Reagan basado en Yokosuka, Japón, continúan constituyendo un elemento equilibrador principal de la expansión de China hacia las aguas del Índico y Pacífico. Un equilibrio que al oeste de Malaca refuerza la presencia naval de la India, con una marina muy significativa, aunque muy lejos de la MEPL en capacidades.



Figura 4. Periferia marítima de China, líneas de aguas territoriales, ZEE reclamada y línea de los nueve trazos.

Finalmente, por el momento se echa de menos un elemento más para equilibrar la expansión de China en el Asía marítima, un concepto operativo combinado fundamentalmente entre los EE. UU. y Japón, ambas naciones están unidas por un tratado de seguridad[21], para facilitar en caso necesario la consecución del control negativo de los mares que rodean china, una respuesta al concepto antiintervención chino. Ello requeriría el despliegue en las cadenas de islas de misiles crucero y balísticos IRBM antibuque[22], el empleo de submarinos y de aviación, suplementado con sistemas de vigilancia satélite y redes de vigilancia con medios no tripulados, aéreos, de superficie y submarinos, para así contrapesar el incremento de capacidades militares chinas en las aguas interiores a las cadenas de islas. Sin embargo, eso es algo que se antoja por el momento complicado, así cuando los EE. UU. manifestaron en 2020, después de su salida el año anterior del Tratado INF, la posibilidad de desplegar misiles en las cadenas de islas, inmediatamente se alzaron opiniones en contra, Australia y Filipinas negaron que los misiles se pudieran desplegar en su territorio y en Japón, el gobernador de Okinawa rápidamente se opuso a la instalación de misiles americanos en su isla[23]. Por el momento, las fuerzas norteamericanas y japonesas siguen enfrentándose a la creciente capacidad militar china, actuando cada cual como mejor le parece, con lo que se estaría perdiendo la ocasión de establecer un importante elemento equilibrador del crecimiento del poder chino en la región. En este punto no se pueden olvidar los efectos negativos que tuvo la política de «América primero» del presidente Trump en la confianza hacia los EE. UU. de sus aliados asiáticos, desde la salida del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), hasta la exigencia de pagos a Japón y otras naciones por el despliegue en sus territorios de tropas norteamericanas[24], lo que indudablemente contribuyó a erosionar la solidez de la alianza con los EE. UU. y a impulsar a esas naciones a actuar por su cuenta.

[21] Tratado de Cooperación y Seguridad Mutua entre Japón y los EE. UU., firmado el 8/9/1951 y revisado el 19/1/1960, su artículo V tiene una redacción similar a la del artículo V del Tratado de Washington.
[22] Nakamura, R. (15/8/2020). US considers midrange missile deployment in Asia to counter China. *Nikkei Asia*. [Consultado 12/7/2021]. Disponible en: https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/US-considers-midrange-missile-deployment-in-Asia-to-counter-China
[23] Cloud, D. (10/6/2020.) U. S. seeks to house missiles in the Pacific. Some allies don't want them. *Los Angeles Times*. [Consulta: 1/7/2021]. Disponible en: https://www.latimes.com/politics/story/2020-06-10/pentagon-to-build-up-missiles-in-western-pacific-to-combat-chinas-expansion
[24] Nussey, S. (16/11/2019). Trump asks Japan to hike payments for U.S. troops to $8 billion. *Reuters*. [Consulta: 10/8/2021]. Disponible en https://www.reuters.com/article/us-japan-usa-idUSKBN1XQ06F

Las perspectivas del cambio

Sobre la transformación de los equilibrios en el este de Asia se ha escrito mucho y se han hecho y hacen a diario los más variados vaticinios, algunos, escasísimos, resultarán acertados y mientras que otros muchos errarán, de ahí que la debamos contentarnos con el conocimiento del presente, del que solo podemos hacer una proyección hacia el futuro a través de la historia pasada. El futuro de la competición por el dominio del Asia marítima, como todos los futuros, es incierto y ello es en parte consecuencia de que al final todos los procesos en el ámbito de la política internacional están determinados por decisiones humanas, muchas veces desacertadas e incluso desatinadas, el caso que nos ocupa no va a ser distinto. Tampoco remontándose a la historia y en este caso muy antigua, se adivinan grandes diferencias entre las tensiones en el Extremo Oriente y lo acontecido 2500 años atrás entre Atenas y Esparta y que tan apropiadamente describe Tucídides en su historia de las guerras del Peloponeso. Una potencia continental surge en el este de Asia con ambiciones globales y se encuentra frente a la gran potencia establecida de carácter fundamentalmente marítimo, que bloquea su expansión más allá de su periferia. El potencial conflicto, al que ahora se ha puesto de moda llamarle la «trampa de Tucídides», aparentemente resultaría inevitable, aunque los elementos de miedo, prestigio e interés de la relación entre ambas partes, derivados de la propia condición humana siempre van a modular el alcance y el carácter del eventual conflicto. Sobre todo, cuando los principales rivales de ese conflicto por suceder, China y los EE. UU., disponen de armas nucleares, una característica que ignoran muchos de los análisis sobre la cuestión y que este tampoco toca, no hay que olvidar que su existencia disuadió a las dos grandes potencias de la post Guerra Mundial de iniciar guerras abiertas entre ambos. En el caso de China y los EE. UU. y en principio, la existencia de armas nucleares debería resultar en un intento de las dos partes por no antagonizar más allá de las líneas que marcan sus intereses vitales, manteniendo un cierto equilibrio variable que evite el enfrentamiento abierto entre los dos posibles oponentes. Aunque de cualquier forma, parece inevitable que China seguirá creciendo militarmente y especialmente en el ámbito naval, mientras que para los EE. UU. todavía no es evidente una determinación para reforzar su despliegue naval en el Este de Asia, para así mantener una clara superioridad aeronaval frente al crecimiento de las capacidades militares chinas. Una situación que de extenderse y agravarse pudiera resultar en un desequilibrio tal que China se viese tentada a tomar iniciativas militares, particularmente

en Taiwán o Senkaku/Diaoyu, con el riesgo de incendiar toda la periferia marítima de Asia, desde el mar Amarillo hasta el mar Rojo. Particularmente si el muy reciente fiasco americano en Afganistán impulsa a China, u otros actores internacionales, a infravalorar la determinación y capacidad de respuesta norteamericana ante una crisis en el Extremo Oriente.

No se debe pasar por alto que una razón principal para la retirada norteamericana de Afganistán es precisamente la imprescindible liberación de recursos y atención estratégica para hacer frente a la expansión de China en su periferia, una retirada que tampoco sería de extrañar que se extendiese a otras regiones del globo. No se puede olvidar que nuevas capacidades abren nuevas oportunidades y para aprovecharlas siempre es necesario asumir riesgos desconocidos, algo que en el dominio de la guerra resulta muy peligroso.

*Alejandro MacKinlay**
Capitán de Navío (Reserva)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

114/2021 14 de octubre de 2021

*Víctor Sánchez Hernández**

Repercusiones de la actual situación de Afganistán para Al Qaeda

Repercusiones de la actual situación de Afganistán para Al Qaeda

Resumen:

La decisión de Estados Unidos de finalizar su presencia en territorio afgano, a partir de septiembre de este año, puso punto final a un esfuerzo de casi veinte años por intentar estabilizar la situación en un país que lleva en guerra desde hace décadas, y que ha vuelto a estar bajo el control de aquellos que fueron expulsados del poder con la llegada de los norteamericanos, los integrantes del movimiento talibán. Este hecho podría marcar un nuevo antes y después dentro del yihadismo teniendo en cuenta la ideología radical de los integrantes de este grupo y la posibilidad, debido a los vínculos que mantienen con Al Qaeda Central y la presencia en el país de miembros de Dáesh, de que vuelva a convertirse en un refugio seguro para el establecimiento de campos de entrenamiento y la planificación de acciones terroristas en Occidente por parte de los miembros de ambas organizaciones.

Palabras clave:

AQC, movimiento talibán, Dáesh, yihadismo, 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.

Repercussions of the current situation in Afghanistan for Al Qaeda

Abstract:

The decision of the United States of ending its presence in Afghan territory, from September of this year, has put an end to an attempt of almost twenty years to stabilize the situation in a country, that has been at war for decades, and that is again under control of those who were expelled out of power when the north Americans arrived, the Taliban Movement. This fact could give way to a new situation within jihadism, considering the radical ideology of the members of this group and the possibility, due to the ties they maintain with Al Qaeda and the presence in the country of members of DAESH, to become once again a haven for the establishment of training camps and the planning of terrorist actions in the West by members of both organizations.

Keywords:

AQC, Taliban Movement, Daesh, jihadism, Afghanistan.

Introducción

En 1979, se produjeron diversos acontecimientos que han tenido una notable influencia en el desarrollo y conformación actual del terrorismo yihadista. Entre estos sucesos encontramos la guerra afgano-soviética, el primer conflicto de la era moderna en el que se declaró una yihad defensiva contra un invasor externo de territorio musulmán, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

A esta llamada acudieron individuos de diversas partes del mundo que fueron denominados «afganos árabes», los cuales van a formar parte, posteriormente, de la estructura de las diversas organizaciones terroristas yihadistas que vayan surgiendo en diversos países.

Entre esas organizaciones Al Qaeda Central (AQC) va a destacar sobre el resto, tanto por los atentados que irá cometiendo a lo largo y ancho del mundo, dando una dimensión global al yihadismo, como por la influencia que va a tener en el mismo a nivel ideológico, llegando a convertirse en un referente a nivel global, influenciando en la actividad desarrollada por diversos grupos y organizaciones yihadistas así como en la llevada a cabo por parte de individuos que compartan esta ideología, residentes en países occidentales.

La organización creada por Osama Bin Laden va a aprovechar los contactos que este mantenía con diversos señores de la guerra afganos[1] y, posteriormente, los que estableció con los talibanes[2], a cuyo líder prestó juramento de fidelidad[3], para poder asentarse en Afganistán tras abandonar Sudán reestableciendo los campos de entrenamiento que tuvo en el país durante la yihad afgano soviética y llevar a cabo la planificación y ejecución de algunas de las acciones terroristas de mayor impacto mediático del yihadismo.

Atentados como los cometidos contra las embajadas estadounidenses de Nairobi (Kenia) y Dar Es Salam (Tanzania) el 7 de agosto de 1998[4], contra el destructor estadounidense

[1] Rashid, A. (2010). *Talibán*. New Cork, I. B. Taurus.
[2] Filiu, J.-P. (2009). *Les neuf vies d'Al-Qaida*. Lille, Fayard.
[3] Este dirigente religioso empezó a atraer a centenares de seguidores, sobre todo de etnia pastún, tras liderar a un grupo armado que ahorcó del cañón de un tanque a un señor de la guerra local que secuestró a dos niñas.
[4] Gerger, F. (2007). El viaje del yihadista. Dentro de la militancia musulmana *La Vanguardia*. Barcelona, *La Vanguardia ediciones*.

USS Cole en el puerto yemení de Adén[5] y los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra diversos objetivos en territorio estadounidense[6].

Tras este último ataque, tropas de la OTAN, lideradas por EE. UU., van a expulsar del poder a los talibanes y tratarán de acabar con AQC y detener a Bin Laden. Con esta intervención, AQC va a perder sus campos de entrenamiento y gran parte de su capacidad operativa, pero continuará participando, directa o indirectamente, en la planificación y ejecución de atentados como los cometidos en Djerba, Bali, el 11-S en nuestro país y el 7-J en Londres[7].

A partir de este momento se va a producir un proceso de descentralización[8] en el que van a ir adquiriendo un mayor protagonismo organizaciones filiales tales como Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), Al Qaeda en Irak (AQI) y Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA), convirtiendo a Bin Laden en el máximo exponente del yihadismo y a su organización en la más importante del mismo.

Esta situación va a mantenerse hasta el año 2011 cuando se produzca la muerte de Bin Laden y de comienzo la llamada Primavera Árabe. Una de sus filiales, AQI, va a independizarse aprovechando su participación en el conflicto sirio, pasando a denominarse Dáesh y anunciando la creación de un califato islámico en los territorios que estaban bajo su control en Siria e Irak.

A partir de este momento Dáesh va a convertirse en el máximo referente del yihadismo, aprovechando el atractivo adquirido por su recreación de un califato para atraer a un gran número de voluntarios a sus filas, protagonizando las acciones terroristas más mediáticas de las cometidas en Occidente durante varios años, como los de París en 2015[9] y Bruselas en 2016[10], y logrando igualmente la adhesión, en todo o en parte, de varias de las organizaciones y grupos que anteriormente se encontraban en la órbita de AQC.

[5] Bernabé, M. (2012). *Afganistán. Crónica de una ficción*. Barcelona, Debate.
[6] Lutz, J. y Lutz, B. (2008). *Global terrorism*. Abingdon, Routledge, Taylor & Francis Group.
[7] Gerges, F. (2007). El viaje del yihadista. Dentro de la militancia musulmana. *La Vanguardia*. Barcelona, *La Vanguardia ediciones*.
[8] Filiu, J.-P. (2009). *Les neuf vies d'Al-Qaid.* Lille, Fayard.
[9] El ISIS reivindica la autoría de los atentados de París. *El País*. 14 de noviembre de 2015. [Consulta: 2/8/2021]. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2015/11/14/actualidad/1447502476_094158.html
[10] Atentados terroristas en Bruselas. 22 de marzo de 2016. *Departamento de Seguridad Nacional*. 22 de marzo de 2016. [Consulta: 2/8/2021]. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/atentados-terroristas-bruselas-22-marzo-2016

Esta última organización va a permanecer en un segundo plano mediático a la espera de poder recuperar su posición de primacía, momento que se le va a presentar con la pérdida del territorio que Dáesh controlaba en Oriente Medio y, sobre todo, con el restablecimiento del emirato islámico en Afganistán por parte del movimiento talibán.

Situación actual

Lo que en un principio se presentó como una transición hacia un Gobierno afgano totalmente autónomo, tratando de integrar al movimiento talibán en el juego político del país, ha derivado con una rapidez inusitada en un cambio total de sistema de gobierno[11], permitiendo que este conflicto vuelva a la primera página de la actualidad, tras haber permanecido durante casi dos décadas eclipsado por la situación existente en Siria e Irak.

Esta nueva situación en Afganistán representa una importante oportunidad para AQC y sus organizaciones y grupos afines para tratar de recuperar el puesto de primacía que tuvo dentro del movimiento yihadista hasta la irrupción de Dáesh dentro del conflicto sirio iraquí.

Si bien actualmente permanecen activos diversos conflictos en los que se encuentran implicadas diversas organizaciones yihadistas, tanto vinculadas con Dáesh como con AQC, el cambio total de situación que se ha dado en este país de Asia Central ofrece una oportunidad muy importante para que la organización fundada por Bin Laden trate de recuperar su estructura operativa propia y, a la vez, refuerce su papel como referente ideológico dentro del yihadismo.

Teniendo en cuenta lo anterior se pueden plantear diversos posibles escenarios respecto de AQC en el escenario afgano, partiendo del más deseable y menos amenazante desde el punto de vista de la seguridad internacional, en el que el movimiento talibán permanezca ajeno al movimiento yihadista internacional, buscando implantar su visión radical de la *sharía* y gobernando de acuerdo a la misma al escenario menos deseable y más peligroso en el que, aparte del apoyo que puedan seguir manteniendo a AQC y

[11] En relación con la rápida caída del Gobierno afgano se recomienda la lectura del siguiente documento: Ruiz Arévalo, J. *La caída de Kabul. Causas del colapso del Estado afgano*. Documento de Opinión IEEE 90/2021. [Consulta: 10/9/2021]. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO90_2021_JAVRUI_Kabul.pdf y/o enlace bie3

sus filiales se una el que puedan prestar a la Wilaya Khorasan de Dáesh, grupo con el que actualmente se encuentran en conflicto.

A continuación, se van a plantear estos dos escenarios de futuro además de uno intermedio en el que se dará, por un lado, una colaboración y protección de AQC por parte del movimiento talibán y continuará, por otro, con el enfrentamiento con la filial de Dáesh en la región de Asia Central.

Abandono del apoyo a AQC y focalización en la política interna

Este escenario se presenta como el menos probable a pesar de lo recogido en los acuerdos de Doha de 2020[12], entre cuyas condiciones se encontraba la del empleo de territorio afgano por individuos o grupos con intenciones de atentar contra EE. UU. y sus aliados y de las declaraciones a favor del dialogo efectuadas por el líder del movimiento talibán, Hibatullah Akhunzada[13], y a las informaciones que apuntan a la intención de los talibanes de impedir la actuación de AQC en Afganistán[14], todo lo cual queda en entredicho debido al apoyo que está recibiendo por grupos afines a esta organización terrorista para hacerse con el control del país y de nombramiento como ministro de interior del nuevo Gobierno talibán de Sirajuddin Haqqani[15], líder de la Red Haqqani, grupo considerado terrorista por EE. UU. y vinculado con AQC[16].

[12] Ruíz, Ó. y Rangel, P. (1 de marzo de 2021). *Afganistán, ¿vuelta al 2001?* Instituto Español de Estudios Estratégicos, 25/2021. [Consulta: 7/8/2021]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO25_2021_OSCPIL_Afganistan.pdf y/o enlace bie3

[13] El líder talibán afirma apoyar el diálogo a pesar del rápido avance militar. *Swissinfo*. 18 de julio de 2021. [Consulta: 20/7/2021]. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/afganist%C3%A1n-conflicto_el-l%C3%ADder-talib%C3%A1n-afirma-apoyar-el-di%C3%A1logo-a-pesar-del-r%C3%A1pido-avance-militar/46796450

[14] Chew, A. (12 de julio de 2021). Al-Qaeda mocks US withdrawal from Afghanistan, as Taliban continues to advance. *South China Morning Post*. [Consulta: 2/8/2021]. Disponible en: https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3140706/al-qaeda-mocks-us-withdrawal-afghanistan-taliban-continues

[15] Ayestarán, M. (7 de septiembre de 2021). El ala dura de los talibanes controla el gobierno afgano. *ABC*. [Consulta: 14/9/2021]. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-haqqani-lider-dura-talibanes-nombrado-ministro-interior-nuevo-gobierno-afgano-202109071654_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.es%2F

[16] De la Corte, L. y Hristova Gergova, H. *Grupos militantes de ideología radical y carácter violento. Región: «MENA» y Asia Central hasta la región autónoma UIGUR china de Sinkiang*. IEEE, Documento de Investigación 07/2016. [Consulta: 12/9/2021]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2016/DIEEEINV07-2016_Red_HAQQANI_AF-PAK_DelaCorte-Hristova.pdf

A esto hay que unir las distintas declaraciones de felicitación al movimiento talibán por parte de AQC y varias de sus filiales[17], lo que pone de manifiesto los vínculos y la relación de afinidad que mantienen y nos permite pensar, que la posibilidad de que los talibanes retiren su apoyo a un aliado como AQC va a ser bastante complicado, que corten los vínculos con la misma, a pesar de los intentos que están llevando a cabo por ofrecer una imagen de moderación y de apuesta por la integración de todos los sectores de la sociedad afgana en el nuevo sistema de gobierno que han impuesto.

Apoyo a AQC y a Dáesh. Conversión en un estado terrorista

En este segundo posible escenario nos encontramos con la situación más preocupante de las que podrían darse en relación con la seguridad a nivel mundial. Nos encontraríamos ante una situación en la que el movimiento talibán permitiría el establecimiento en Afganistán de integrantes de las dos principales organizaciones terroristas de la actualidad.

El conseguir un refugio seguro en el que poder establecer infraestructuras propias y campos de entrenamiento favorecería la actividad de ambas organizaciones terroristas si bien, a medio y largo plazo, podría generar en una situación de enfrentamiento entre las dos como ya ocurrió en Siria en 2013 y 2014.

Teniendo en cuenta que la filial de Dáesh en la región ha mantenido su enfrentamiento armado con el movimiento talibán desde su surgimiento y que, recientemente, ha acusado a este grupo de ser demasiado laxo[18], y añadiendo que AQC mantiene vínculos de amistad con los talibanes desde los años noventa del siglo pasado este escenario se antoja como el más difícil de producirse.

Otra cuestión interesante sería la competencia que podría desatarse por atraer al máximo número de voluntarios a sus filas, por parte de ambas. Teniendo en cuenta que una parte de la estrategia propagandística del yihadismo va dirigida a la consecución de nuevos integrantes para estas organizaciones, a lo que habría que unir en este caso el

[17] Requeijo, A. (21 de agosto de 2021). Yihadistas del Sahel toman como ejemplo la «recompensa» a la «paciencia» de los talibanes. *El Confidencial*. [Consulta: 13/9/2021]. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2021-08-21/yihadistas-sahel-toman-ejemplo-paciencia-talibanes_3242354/

[18] Requeijo, A. ¿Qué es el ISIS-K? La filial afgana del Dáesh que ve a los talibanes como traidores al islam. *El Confidencial*. [Consulta: 12/9/2021]. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2021-08-27/isis-khorasan-grupo-terrorista-atentado-kabul_3253330/

hecho de que se podría viajar a vivir en un país regido por una interpretación radical de la *sharía*, se podría generar una pugna entre ambas por la captación de recursos humanos, tal y como ya ocurrió en el caso del conflicto sirio.

A esto habría que añadir las diferentes formas de aproximarse a la consecución de sus objetivos por parte de estas dos organizaciones terroristas. Tomando como ejemplo lo ocurrido en el caso sirio, AQC busca integrarse en la insurgencia local, buscando reforzar sus vínculos con todos aquellos grupos de ideología similar tratando de establecer un frente común para lograr sus objetivos y, posteriormente, tratar de implantarse territorialmente, mientras que Dáesh sigue una aproximación muy diferente. Basándose en la agenda marcada por Abu Bakr Naji en su obra *La gestión de la barbarie*[19], su objetivo es el de implantarse territorialmente en cuanto tenga la oportunidad buscando la adhesión de todos aquellos grupos de ideología similar, atacando a los que no se sometan a sus dictados.

Por lo comentado en el párrafo anterior, la convivencia en un mismo marco geográfico de ambas organizaciones sería problemática y daría lugar a enfrentamientos entre estas, como ya ha ocurrido en el caso del conflicto sirio y continúa pasando en el Sahel entre las filiales de ambas organizaciones presentes en esta región de África.

En caso de producirse esta situación, el Gobierno talibán, tal y como ya ocurrió durante su estancia anterior en el poder y teniendo en cuenta los acuerdos firmados en Doha en 2020, tendría que enfrentarse a la posibilidad de que, tanto Estados Unidos como otros países afectados por esta problemática (Rusia), llevara a cabo acciones armadas dentro de su territorio con el fin de eliminar a los elementos terroristas presentes en el mismo, tal y como ha quedado demostrado con los ataque con drones contra los autores de los atentados cometidos en las cercanías del aeropuerto de Kabul[20]. Además, esta situación podría comprometer las relaciones que mantiene el movimiento talibán con países como Catar y China, conllevando igualmente la imposición por parte de Naciones Unidas de embargos y la retirada de la ayuda humanitaria que recibe el país.

[19] Aznar Fernández-Montesinos, F. (28 de abril de 2015). *De la gestión del salvajismo*. IEEE. [Consulta: 12/9/2021]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA24-2015_Gestion_Salvajismo_FAFM.pdf

[20] Estados Unidos confirma la muerte de dos altos cargos del ISIS en Afganistán tras su contraataque con drones. *Onda Cero*. 28 de agosto de 2021. [Consulta: 16/9/2021]. Disponible en: https://www.publico.es/internacional/menores-muertos-ataque-drones-eeuu-autores-atentados-aeropuerto-kabul.html

Apoyo a AQC y enfrentamiento con Dáesh

El escenario más probable, a juicio del autor del presente documento, sería este. Teniendo en cuenta los antecedentes y la situación actual en la que se encuentra los tres actores implicados en esta cuestión, la situación que se valora como la que tiene más posibilidades de darse es aquella en la que el movimiento talibán mantenga sus vínculos y apoyo a AQC y a las organizaciones y grupos afines a la misma, continuando con su enfrentamiento con la filial de Dáesh en la región.

Debido a la intención de Dáesh en todos los conflictos en los que participa de, por un lado, hacerse en exclusiva con el liderazgo del movimiento yihadista en los mismos y, por otro lado, de establecer un control territorial exclusivo sobre las zonas en las que tiene presencia, no se considera factible que abandona su enfrentamiento con el movimiento talibán y busque colaborar con el mismo a cambio de poder establecer estructuras propias en el país.

Igualmente, y unido a lo anterior, el enfrentamiento que mantiene por la primacía del movimiento yihadista con AQC, organización vinculada con el movimiento talibán como ya se ha dicho, haría especialmente difícil el lograr un entendimiento entre ambas para poder tener una convivencia pacífica en busca de objetivos comunes.

Mientras que el movimiento talibán obtiene gran parte de su financiación del cultivo y el tráfico de opio[21], hecho que pudiera revertir en este escenario en un beneficio para el desarrollo de actividades terroristas por parte de AQC, la filial de Dáesh se ha opuesto a esta actividad desarrollada por parte de los talibanes, motivo por el que podría buscar debilitar económicamente a sus oponentes combatiendo esta actividad.

Por todo lo comentado en este apartado, en caso de darse este escenario se considera que AQC y sus filiales serían las grandes favorecidas de la situación que se ha generado tras la marcha de las tropas occidentales del país y el restablecimiento de un emirato islámico regido por integrantes del movimiento talibán.

Igualmente hay que añadir la campaña llevada a cabo en redes sociales por parte de diversos grupos y organizaciones afines a AQC, así como por parte de esta misma,

[21] Reviejo, S. (12 de septiembre de 2021). Toneladas de opio, metanfetamina y hachís, a disposición del régimen talibán en la gran economía ilícita mundial. *Público*. [Consulta: 17/9/2021]. Disponible en: https://www.publico.es/internacional/crisis-afganistan-toneladas-opio-hachis-metanfetamina-quedan-disposicion-regimen-taliban-gran-economia-ilicita-mundial.html

alabando la victoria del movimiento talibán frente a Occidente, presentándolo como una victoria del islam frente a sus enemigos[22]. Esto ha permitido a la organización liderada por Al Zawahiri llevar a cabo una importante campaña propagandística, la cual se ha visto favorecida igualmente por la celebración del vigésimo aniversario de los atentados del 11-S.

Teniendo en cuenta todo lo anterior y la campaña de relaciones públicas llevada a cabo por parte del movimiento talibán, en la cual ha tratado de presentar una imagen mucho más moderada de la que la ideología radical que sirve de base a este movimiento representa, está por ver cuál va a ser la deriva futura de la situación en Afganistán y de cómo va a afectar esta al devenir futuro del yihadismo en general y de AQC en particular.

Conclusiones

En el momento actual, Dáesh y sus *wilayas* mantienen el protagonismo en Oriente Medio y en diversas zonas de África, entre ellas Mozambique y Nigeria, mientras que en otras como la región del Sahel y Somalia mantiene un enfrentamiento con las filiales de AQC por hacerse con el control del yihadismo en las mismas.

Tras unos años en los que AQC ha permanecido en un segundo plano mediático y ha perdido su papel de principal referente ideológico del yihadismo a manos de Dáesh, el retorno al poder en Afganistán del movimiento talibán y los vínculos mantenidos con este grupo, del que viene recibiendo apoyo desde finales del siglo pasado y al que han apoyado en la recuperación del poder, representa una oportunidad muy importante para que la organización liderada por Ayman al Zawahiri recupere, al menos en parte, su importancia dentro del yihadismo.

Si bien en los acuerdos de Doha se recogió la condición de que el movimiento talibán no apoyara a organizaciones terroristas, no se considera, al menos a corto o medio plazo, que estos retiren su apoyo a AQC, cuyo máximo dirigente ha prestado juramento de fidelidad al líder talibán[23] desde la llegada al poder de estos a finales del siglo pasado. Con relación a esto cabe señalar que el *pastunwali*, código de conducta de la etnia

[22] Zuloaga, J. M. (1 de septiembre de 2021). Al Qaeda Central emite una felicitación «oficial» a los talibanes. *La Razón*. [Consulta: 13/9/2021]. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/20210901/akor2bxa4rdxllnuzk3vzqwtfi.html
[23] Al Qaeda leader pledges allegiance to new Taliban leader. *Reuters*. 11 de julio de 2016. [Consulta: 17/9/2021]. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-alqaeda-taliban-idUSKCN0YX04N

pastún, que integra mayoritariamente al movimiento talibán, señala que hay que proteger a los aliados[24], motivo por el que ya impidieron la extradición de Bin Laden, tanto antes como después de los atentados del 11-S, motivando la ocupación occidental del país.

Por todo esto la amenaza relativa al terrorismo yihadista ha aumentado debido a la situación que puede derivarse de esta nueva posición en Afganistán. Este país fue el escenario del primer enfrentamiento de la era moderna en el que se declaró una yihad, en principio defensiva, orientada a la lucha contra un invasor externo de territorio musulmán.

A pesar de que durante el mismo la participación de los voluntarios extranjeros (los afganos árabes) fue muy reducida, llevando el peso de la lucha los muyahidines afganos, a partir del mismo se generó un proceso de profesionalización del yihadismo que derivó en que varios de esos afganos árabes participaron en conflictos posteriores, como los de Bosnia, Chechenia, Argelia e Irak, aportando su experiencia y su formación operativa, colaborando igualmente en la creación de diversas organizaciones terroristas, entre las que se encontraba AQC.

En la situación actual, en la que han mejorado las comunicaciones, tanto de personas como de formación, gracias al proceso de globalización que se ha producido en el mundo durante estos últimos años, la capacidad de atracción del yihadismo ha mejorado y se ha *profesionalizado*, consciente de la importancia de emplear las herramientas a su alcance, con especial mención a internet y las redes sociales, para captar a nuevos adeptos para su causa.

Lo comentado anteriormente, unido a las ventajas que ofrece para el yihadismo el disponer de un lugar «seguro» en el que poder formar y acoger a esos voluntarios podría dar lugar a una nueva dinámica de desplazamiento a Afganistán, tanto con la finalidad de recibir entrenamiento terrorista en caso de que AQC retomara la actividad de entrenamiento que llevó a cabo hasta después del 11S, como con el objetivo de desplazarse a un lugar en el que poder vivir de acuerdo con su visión radical del islam, tal y como ya ocurrió a partir de mediados de los noventa, momento en el que diversos

[24] García Cortijo, F. E. *Afganistán, conflicto interminable*. Documento de Opinión IEEE 67/2021. [Consulta: 9/9/2021].
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO67_2021_FELGAR_Afganistan. pdf y/o enlace bie3

individuos vinculados con el yihadismo se desplazaron a este país de Asia Central con esa última finalidad.

A diferencia de lo ocurrido en Siria, país en el que se desató un enfrentamiento entre las fuerzas del gobierno de Bashar Al Assad y diversas fuerzas opositoras, la mayoría de corte yihadista, en el caso de Afganistán nos encontraríamos con un país controlado en su mayor parte por un gobierno afín a AQC y con la posibilidad de residir en el mismo contando con el apoyo de este.

Asimismo, habría que tener en cuenta, analizando los datos de actividad terrorista y antiterrorista en Occidente a partir del 11M, que ante el desencadenamiento de determinados conflictos, entre ellos la invasión de Irak en 2003 y el desencadenamiento de la Primavera Árabe a finales de 2010, se ha producido un efecto dinamizador del yihadismo que ha hecho que más individuos traten de colaborar con este tipo de terrorismo y, por consiguiente, la actividad de las fuerzas y cuerpos de seguridad haya aumentado para hacer frente a esta amenaza.

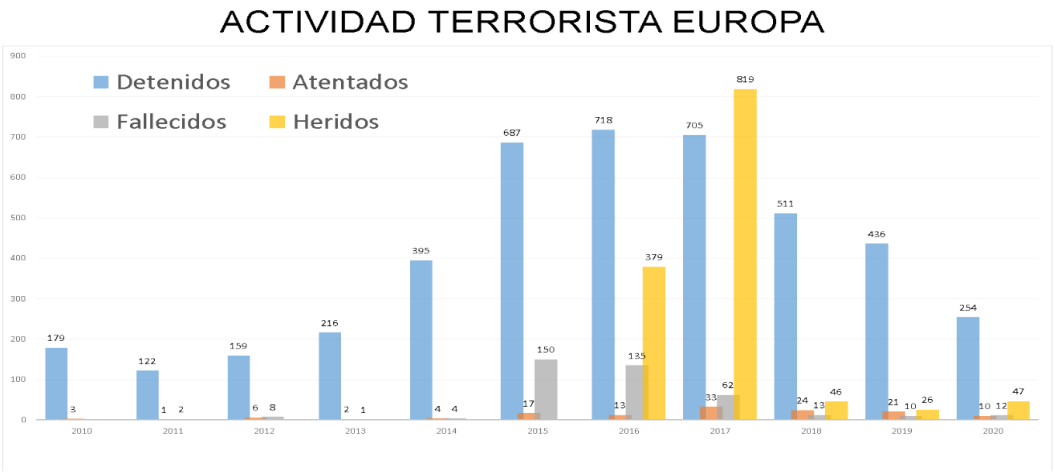


Figura 1. Tabla de elaboración propia en base a los datos recopilados de la página web de EUROPOL entre los años 2010 y 2020. Fuente: datos disponibles en el siguiente enlace https://www.europol.europa.eu/tesat-report [Consulta: 9/9/2021].

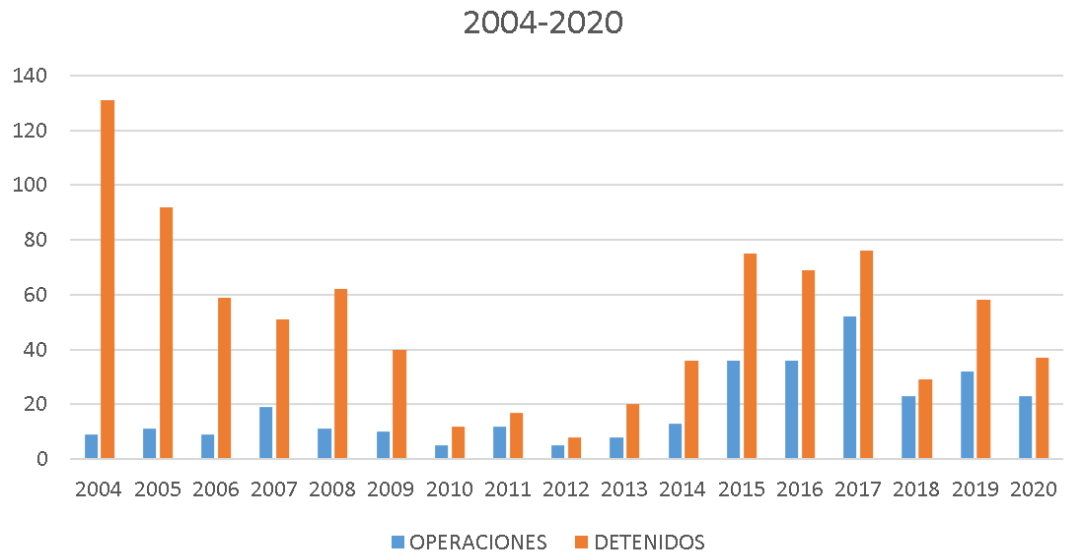


Figura 2. Tabla de elaboración propia en base a los datos recopilados de la página web del Ministerio del Interior sobre operaciones antiterroristas y detenidos entre 2004 y 2020. Fuente: datos disponibles en el siguiente enlace http://www.interior.gob.es/lucha-antiterrorista-contra-eta-y-el-terrorismo-internacional-xiv-legislatura-diciembre-2019-...- [Consulta: 9/9/2021].

Todas estas circunstancias favorecerían una recuperación de la estructura de AQC y un reforzamiento del papel de la misma dentro del yihadismo, no pudiendo precisarse en este momento el alcance de la misma y si esta podría tener repercusiones más allá de esta zona del mundo ya que, al igual que en la ocasión anterior, el objetivo del gobierno talibán parece que será, al menos en principio, el de focalizar su atención en el país, no teniendo interés en fomentar la implantación de modelos similares de gobierno en otros países del mundo, más allá de la influencia que pueda tener dentro de los integrantes de la etnia pastún presentes en Pakistán[25].

Además, el movimiento talibán ha evolucionado en su forma de actuar tratando de dar una imagen mucho más moderada que en su anterior etapa en el poder, tratando de presentar a la opinión pública una intención de aglutinar a todos los afganos en su gobierno y ofreciendo una visión más moderada de su forma de actuar a pesar de que existen informaciones en fuentes abiertas de que se están produciendo ejecuciones de

[25] En este país cuentan con apoyo de diversos partidos islamistas radicales, que se consideran hermanados con ellos. Prieto Arellano, F. *El fracaso y el miedo. Perspectivas para Afganistán tras la retirada de las tropas de Estados Unidos y la toma del poder por los talibanes*. Documento de Opinión IEEE 91/2021. [Consulta: 11/9/2021]. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO91_2021_FERPRI_Fracaso.pdf y/o enlace bie3

personas que se oponían a su vuelta al poder y de los cambios que están introduciendo en la sociedad, sobre todo en lo que respecta a los derechos y libertades de las mujeres.

Igualmente, las negociaciones que mantienen los integrantes del movimiento talibán con países como China, en busca de acuerdos económicos, podría llevarlos a tratar de rebajar, que no retirar del todo, su apoyo a AQC, con el fin de obtener el apoyo del gigante asiático, país que tiene problemas en su región occidental de Xinjiang, con los uigures, etnia de religión musulmana, y que podrían ver el apoyo talibán a la actividad terrorista como una amenaza directa para China.

Por otra parte, países cercanos como India, Rusia e Irán[26], también verían este apoyo como una amenaza para su estabilidad y seguridad internas, por lo que este también podría ser un motivo, unido a la posibilidad de que países occidentales también se vieran amenazados por la presencia de AQC, para que el movimiento talibán tratara de evitar los errores del pasado, cuando permitieron actuar libremente a esta organización terrorista, y acabaron siendo expulsados del poder.

En conclusión, se considera que la vuelta al poder del movimiento talibán va a representar una gran ventaja para AQC y sus filiales, permitiéndoles recuperarse de su pérdida de relevancia dentro del movimiento yihadista internacional y pudiendo favorecer los procesos de captación, adoctrinamiento y entrenamiento de nuevos adeptos a su causa, con el consiguiente aumento de la amenaza de comisión de acciones terroristas a nivel mundial.

*Víctor Sánchez Hernández**
Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (USAL)

[26] En relación con estas cuestiones se considera interesante la lectura de los siguientes documentos:
Prieto Arellano, F. *El fracaso y el miedo. Perspectivas para Afganistán tras la retirada de las tropas de Estados Unidos y la toma del poder por los talibanes*. Documento de Opinión IEEE 91/2021. [Consulta: 11/9/2021].
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO91_2021_FERPRI_Fracaso.pdf y/o enlace bie3
López-Lago López-Zuazo, M. *Afganistán y el retorno del talibán*. Documento de Opinión IEEE 94/2021. [Consulta: 11/9/2021].
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO94_2021_MANLOP_Afganistan.pdf y/o enlace bie3

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

115/2021 15 de octubre de 2021

*María Torondel Lara**

Instrumentos de la Unión Europea para la externalización de la gestión de la migración irregular desde 2016

Instrumentos de la Unión Europea para la externalización de la gestión de la migración irregular desde 2016

Resumen:

Tras los acontecimientos de 2016, la Unión Europea detectó que sus mecanismos internos para regular la migración que procedía desde fuera de sus fronteras tenían deficiencias. Así, desde dicho año, la organización internacional reforzó sus instrumentos externos para luchar contra la migración irregular. De este modo, el control de fronteras en terceros Estados, el Acuerdo con Turquía y el Marco de Asociación para la Migración cobraron especial importancia. En ellos se puede percibir que responden a distintas geoestrategias que la Unión Europea emplea en el exterior con el fin de externalizar la gestión de la migración irregular y prevenir que consiga llegar a sus fronteras.

Palabras clave:

Unión Europea, externalización de la migración irregular, *soft power*, geoestrategias, seguridad interna.

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 instruments for the externalization of irregular migration management since 2016

Abstract:

After the events of 2016, the European Union detected that its internal mechanisms to regulate migration coming from outside its borders had shortcomings. Thus, since that year, the international organization strengthened its external instruments to fight irregular migration. Thus, border control in third countries, the Agreement with Turkey and the Migration Partnership Framework became particularly important. Between these, they respond to different geostrategies that the European Union employs abroad to externalize the management of irregular migration and prevent it from reaching its borders.

Keywords:

European Union, externalization of irregular migration, soft power, geostrategies, internal security.

Introducción

Las llegadas masivas de migrantes en 2016 a la Unión Europea (referida en este documento con la abreviatura UE) procedentes de Oriente Medio y el norte de África pusieron de manifiesto las debilidades de los mecanismos internos que la organización internacional tenía entonces en materia de migración. Tanto el Convenio de Dublín como el Sistema Europeo Común de Asilo se vieron muy afectados por estos acontecimientos. Ante esta situación, la Unión Europea tuvo que buscar otras vías para cubrir los defectos de su política migratoria interna. La solución vino de la mano del refuerzo de los instrumentos externos con los que contaba la Unión Europea para luchar contra la migración irregular[1].

Este documento argumenta que desde 2016 la gestión migratoria de la Unión Europea se ha basado en instrumentos de acción exterior conceptualizados en el modelo de círculos concéntricos de ejercicio del poder más que en el ordenamiento jurídico interno. En este sentido, la principal pregunta de investigación del artículo es cuáles son los principales instrumentos que la Unión Europea utiliza para la gestión de la migración irregular desde 2016.

Las geoestrategias de la Unión Europea para la externalización de la gestión de la migración irregular

Existen diferentes estrategias que la Unión Europea aplica para llevar a cabo su acción exterior. Un amplio consenso[2] considera que la estrategia europea hacia la gestión exterior de la migración se puede definir como círculos concéntricos. En concreto Papageorgiou[3] explica que la acción exterior de la Unión Europea en esta materia se basa en un modelo de círculos concéntricos con cuatro dimensiones. El círculo interior y primero estaría compuesto por los países de Schengen; el segundo círculo lo llenarían

[1] Tagaliapietra, A. (2019). The European Migration Crisis: A Pendulum between the Internal and External Dimensions. *Instituto Affari Internazionali (IAI)*. P. 2. [Consulta: 10 de mayo de 2021]. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep19673.pdf?refreqid=excelsior%3A496c1c7059a4a30ab33d9bc4a266de95

[2] Papageorgiou, V. (2019). The Externalization of European Borders. *Center for International Strategic Analysis*. Research Paper No. 23. [Consulta: 9 de mayo de 2021]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/324780431_The_Externalization_of_European_Borders y Browning, C. and Joenneiemi, P. (2008). Geostrategies of the European Neighbourhood Policy. *European Journal of International Relations.* 14(3), pp. 519-551. [Consulta: 9 de mayo de 2021]. Disponible en : https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1354066108092311?journalCode=ejta

[3] Papageorgiou. (2018). *Op. cit.,* pp. 11-12.

los Estados asociados y los Estados miembros del Mediterráneo; el tercer círculo por Turquía y los países del norte de África y; el cuarto y último círculo formado por la región de Oriente Medio, China y África subsahariana. La Unión Europea presta especial atención al tercer y cuarto círculo. En el tercer círculo, las acciones se centran en los controles de tránsito mientras que el cuarto círculo se basaría en eliminar las motivaciones y los intereses para tomar la decisión de emigrar.

Del mismo modo, Christopher Browning y Pertti Joenniemi[4] explican la acción exterior europea en base a los diferentes modelos de geopolítica. Entre ellos se encuentran tres modelos de geopolítica: el europeo westfaliano, imperial y neomedieval. Mientras que el westfaliano consiste en que el poder se mantiene en el centro aplicándolo hasta la frontera y el neomedieval se centra en una visión más dispersa del poder, más regionalizada y con varios centros, el modelo imperial europeo es comparable a la representación de los círculos concéntricos. En el modelo imperial, el poder se sitúa en el centro y se extiende hacia el exterior en diferentes grados.

Además, estos dos autores[5] muestran, con la ayuda del marco de William Walters, que existen diferentes estrategias geopolíticas desarrolladas por la Unión Europea para gestionar la externalización de la migración irregular a terceros países. La primera geoestrategia es la «no-frontera interconectada», o *networked (non)border* en inglés, que está vinculada a la idea de un mundo sin fronteras y a los estudios sobre la globalización. En este tipo de estrategia, las fronteras espaciales se vuelven borrosas y no son tan importantes. Además, esta geoestrategia no divide el interior y el exterior de la frontera en una dicotomía entre un nosotros y un ellos, sino que se centra en compartir la responsabilidad con el exterior. La segunda geoestrategia es la de las «marchas», o *marchs* en inglés. Se entiende como una zona que separa diferentes entidades, ya que la zona fronteriza entre el interior y el exterior de la UE se percibe como una zona de contención. El territorio que constituye esta zona de contención se percibe como una que aporta seguridad y que separa el interior de la frontera caracterizada por el caos y el desorden del exterior. La tercera estrategia se denomina *limes* en inglés y contempla un orden jerárquico entre el interior y el exterior de la frontera de la UE estableciendo relaciones asimétricas debido a la percepción de un poder desigual. La última geoestrategia se denomina «frontera colonial», o *colonial frontier* en inglés, que concibe

[4] Browning y Joenneiemi. (2008). *Op. cit.,* pp. 522-526.
[5] Ídem, pp. 526-530.

la frontera como dinámica y como un área de interacción y violencia, pero también como una zona en la que se puede llevar a cabo una misión de pacificación. Lo central de esta estrategia es la idea de que el interior de la frontera está dispuesto a transformar el exterior con sus propias preferencias. Se pretende una incorporación gradual del exterior al interior cuando esas preferencias del interior se cumplen. La diferencia entre *limes* y esta estrategia es que la primera no ve las fronteras como algo dinámico y no pretende incorporar el exterior al interior.

En este artículo se defenderá que la Unión Europea ha llevado a cabo un modelo de geopolítica imperial o de círculos concéntricos alimentado por los tres principales instrumentos que ha aplicado desde 2016. Además, si bien la geoestrategia de frontera colonial puede verse en las asociaciones de adhesión de la Unión Europea, el documento explicará qué otras geoestrategias de Walter son útiles para entender el comportamiento de la Unión Europea dentro del modelo imperial desde 2016. Se tomará la frontera exterior común de la Unión Europea establecida por el espacio Schengen para interpretar estas geoestrategias siendo el *interior* de la frontera los Estados miembros europeos y el *exterior* el resto.

El control de fronteras europeo en terceros Estados

La externalización del control fronterizo es uno de los instrumentos clave de que dispone la Unión Europea para gestionar la migración irregular que llega a sus fronteras exteriores. El término se define como «el conjunto de procesos por los cuales los actores europeos y los Estados miembros complementan las políticas de control de la migración a través de sus fronteras territoriales con iniciativas que realizan dicho control extraterritorialmente y a través de otros países y órganos en lugar de los propios»[6].

La externalización del control fronterizo europeo se enmarca en la legitimación que la opinión pública de los Estados miembros hace de las medidas externalizadoras debido a que la población y las instituciones occidentales ya tienen incorporado dentro de su imaginario colectivo un comportamiento securitizador[7]. Por lo tanto, la externalización del

[6] Moreno-Lax, V. and Lemberg-Pedersen, M. (2019). Border-induced displacement: the ethical and legal implications of distance-creation through externalization. *Questions of International Law*. Zoom-in 56. P. 5. [Consulta: 9 de mayo de 2021]. Disponible en: http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2019/03/02_Externalizing-migration-control_MORENO-LEMBERG_FIN-mod.pdf

[7] Papageorgiou. (2018). *Op. cit.,* p. 5.

control de las fronteras europeas no tiene muchas opiniones opositorias y se basa en el sentimiento de securitización que ha ido aumentando a lo largo de los años en los Estados occidentales. Las altas instituciones europeas han anunciado con frecuencia que una de sus principales prioridades es proteger las fronteras exteriores contra la migración irregular para poder lograr la seguridad interior[8].

La Unión Europea tiene dos vías diferentes sobre el ejercicio del control de fronteras en terceros Estados: la celebración de foros de intercambio mutuo (cumbres o conferencias) y la mayor expansión de sus fronteras a terceros países alejando la amenaza de la migración irregular.

Para promover el control de fronteras en terceros países, la Unión Europea —con el uso de su influencia de poder blando o *soft power*— consigue compartir sus conocimientos trabajando sobre el terreno. Inken Bartels[9] explica que esta difusión y producción de conocimiento que la organización internacional proporciona a terceros países es comúnmente percibida como objetiva y apolítica. Sin embargo, lejos de esta visión, sostiene que los foros que la Unión Europea crea para el intercambio mutuo con los terceros «les permiten integrar sus conocimientos particulares sobre cómo gestionar la migración»[10]. Afirma que la organización europea utiliza su poder simbólico para externalizar las políticas migratorias mediante esta difusión de conocimientos. Del mismo modo, Aysen Üstübici[11] defiende que la UE intenta obligar a sus vecinos a luchar contra los flujos migratorios irregulares a su lado. Por lo tanto, los diferentes discursos europeos desplegados en los diferentes foros de intercambio mutuo están moldeando la dirección de las políticas de los terceros países adaptándolas a puntos de vista similares para luchar juntos contra la migración irregular.

[8] Üstübici, A. and Içduygu, (2018). A. Border closures and the externalization of immigration controls in the Mediterranean: a comparative analysis of Morocco and Turkey. *New Perspectives on Turkey*. No. 00, p. 6. [Consulta: 9 de mayo de 2021]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/329159896_Border_closures_and_the_externalization_of_immigration_controls_in_the_Mediterranean_A_comparative_analysis_of_Morocco_and_Turkey

[9] Bartels, I. (2018). Practices and Power of Knowledge Dissemination. International Organizations in the Externalization of Migration Management in Morocco and Tunisia. *Movements Journal*. Vol. 4. Issue 1/2018. P. 48. [Consulta: 9 de mayo de 2021]. Disponible en: https://movements-journal.org/issues/06.wissen/03.bartels--practices-and-power-of-knowledge-dissemination-international-organizations-in-the-externalization-of-migration-management-in-morocco-and-tunisia.pdf

[10] Ídem.

[11] Üstübici. (2018). *Op. cit.,* p. 7.

A diferencia de este punto de vista que posiciona una relación jerárquica entre la Unión Europea y sus vecinos, Sandra Lavenex[12] propone una perspectiva diferente que es la de la gobernanza horizontal. Esta perspectiva de gobernanza percibe las relaciones de vecindad de la UE como un proceso gradual de «institucionalización horizontal formal e informal»[13]. Además, lo que explica esta autora es que desde esta perspectiva la influencia de la Unión Europea no es jerárquica y no tiene una motivación de liderazgo de los terceros países, sino que es un intento de crear con ellos una estructura normativa común con la particularidad de incluirlos en el proceso.

Sin embargo, uniendo ambas opiniones, la de Lavenex y la de Bartels, aunque tienen diferentes formas de percibir las motivaciones de la Unión Europea en el control de las fronteras exteriores, no son necesariamente excluyentes sino complementarias. Puede ser cierto que la UE ha extendido en muchas ocasiones su influencia de forma no jerárquica, pero eso no significa que no haya intentado introducir su perspectiva europea y occidental en las políticas migratorias en terceros países. Por lo tanto, se puede afirmar que la UE ha jugado inteligentemente su poder blando.

Sea como fuere, teniendo en cuenta el modelo de círculos concéntricos del ejercicio del poder, la gestión europea del control de las fronteras en terceros países se lleva a cabo mediante la combinación de la estrategia de *limes* y de «marchas»: quiere consolidar su «imperio» dentro del espacio Schengen a la vez que quiere empujar la amenaza —la migración— hacia otras fronteras más remotas teniendo una zona de contención en medio que funcione como un elemento de seguridad.

Acuerdo Turquía-UE

Con anterioridad a la crisis migratoria irregular de 2016, la UE ya contaba con varios instrumentos con los que podía abordar la migración de forma externa. Se puede mencionar el Enfoque Global de la Migración (GAM) de 2005 o el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM) de 2011. Este último se basaba en varios ámbitos políticos como la cooperación al desarrollo, la migración y el asilo o la política de ayuda

[12] Lavenex, S. (September 2008). A governance perspective on the European neighbourhood policy: integration beyond conditionality? *Journal of European Public Policy*. 15:6, pp. 938-955. [Consulta: 9 de mayo de 2021]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/248990500_A_Governance_Perspective_on_the_European_Neighbourhood_Policy_Integration_beyond_Conditionality

[13] Ídem, p. 939.

y vecindad. Sin embargo, el hecho de tocar varias áreas llevó a la fragmentación y, por tanto, a su ineficacia. En 2015, se lanzó la Agenda de Migración centrada en un enfoque de seguridad. En ella se afirmaba la necesidad de centrarse en las causas de la migración, el refuerzo de las fronteras y los acuerdos de readmisión. Ese mismo año, en la Cumbre de La Valeta, la UE admitió su fracaso en materia migratoria ante los jefes de Estado y de Gobierno de varios países africanos y dejó claro que la UE debía adoptar nuevas medidas para hacer frente a la crisis.

En esta línea, uno de los primeros pasos directos en la externalización de la migración irregular fue la nueva declaración firmada con Turquía[14]. Aunque la UE tenía acuerdos previos con Turquía y su relación se remonta tiempo atrás, el más reciente es el punto de inflexión en la gestión de la migración irregular por parte de la UE, ya que decidieron actuar directamente en el exterior. El 20 de marzo de 2016, el Acuerdo entró en vigor con el objetivo de crear «un sistema capaz de detener el flujo migratorio antes de que llegue a la UE»[15] por parte de Grecia. Como afirma Üstübici[16], el Acuerdo se entiende como la «continuación de la externalización de las políticas migratorias y fronterizas de la UE».

Como se ha dicho, el Acuerdo tenía como objetivo limitar el número de migraciones irregulares, así como de solicitantes de asilo que entraban en suelo europeo. La declaración incluía, como explica Kyilah Terry[17], que «los migrantes irregulares que intentaran entrar en Grecia serían devueltos a Turquía, y Ankara tomaría medidas para evitar que se abrieran nuevas rutas migratorias. A cambio, la Unión Europea acordó reasentar a los refugiados sirios de Turquía de forma individual, reducir las restricciones de visado para los ciudadanos turcos, pagar 6.000 millones de euros en ayuda a Turquía para las comunidades de migrantes sirios, actualizar la unión aduanera y reactivar las conversaciones estancadas sobre la adhesión de Turquía a la Unión Europea». Así, con el Acuerdo lo que se pretendía era reducir la presión que suponía el deseo de llegar a la Unión Europea por parte de la migración irregular.

[14] TAGALIAPIETRA. op. cit. 2019; p.7.
[15] Idem.
[16] ÜSTÜBICI, op. cit., 2018; p. 20.
[17] TERRY, Kyilah (2021). «The EU-Turkey Deal, Five Years On: A Frayed and Controversial but Enduring Blueprint», *Migration Policy Institute*, 2021. [Consulta: 10 de mayo de 2021]. Disponible en: https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on

El Acuerdo Turquía-UE se enmarca, de nuevo, en el modelo imperial. Con este acuerdo, la Unión Europea deja claro que ve el exterior como una fuente de inestabilidad e inseguridad de la que tiene que protegerse asegurando sus propias fronteras. Además, el acuerdo entre estos dos actores se plantea, desde la perspectiva de la Unión Europea, como una geoestrategia de «las marchas» que dibuja a Turquía como la zona de contención ya que el exterior se percibe como caótico e inmerso en la inestabilidad, como de alguna manera lo fue por las consecuencias de las Primaveras Árabes o la guerra civil siria.

Marco de Asociación para la Migración

Si el Acuerdo entre Turquía y la UE era una política orientada al este, el Marco de Asociación Migratoria (MPF, por sus siglas en inglés) tiene una orientación hacia el continente africano. Como explicó la Comisión Europea en 2016, este instrumento se incluye dentro las herramientas de la política de desarrollo y vecindad de la UE y «debería reforzar la creación de capacidades locales, incluso para el control de fronteras, el asilo, la lucha contra el contrabando y los esfuerzos de reintegración»[18]. Además, la Comisión también destacó que los Estados miembros de la Unión Europea y los terceros países debían trabajar juntos para ordenar los flujos migratorios irregulares.

El marco tiene dos objetivos. A corto plazo, salvar vidas en el Mediterráneo, así como aumentar los retornos de la migración irregular a sus países de origen y de tránsito. A largo plazo, abordar las causas de la migración irregular, así como mejorar las oportunidades en los países de origen. Se prestó especial atención a cinco países por su importancia como puntos de origen y tránsito: Mali, Níger, Nigeria, Etiopía y Senegal. La Unión Europea contribuye a reducir los flujos apoyando a estos países en tres ámbitos principales: el refuerzo de las fronteras, la ampliación de la proporción de migrantes no autorizados que son devueltos y el tratamiento de las principales causas de la migración[19].

Con ello, la Unión Europea vincula la colaboración y cooperación de estos países a condicionalidades. Por lo tanto, uno de los problemas del MPF es que, aunque tiene en

[18] Communication from the Commission on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration. *European Commission*. 2016. [Consulta: 10 de mayo de 2021]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0385

[19] Tagaliapietra. (2019). *Op. cit.,* p. 12.

cuenta la perspectiva de la Unión Europea y de sus Estados miembros, no presta demasiada atención a los intereses propios de los terceros países. En consecuencia, no todos los países que participan en este marco están dispuestos a satisfacer las condiciones de la Unión Europea y a trabajar con ella[20].

A la luz de esto, como ya se ha mencionado, la UE intenta expandir su visión y sus valores a terceros países con herramientas de condicionalidad, con el objetivo de asegurar sus propias fronteras externalizando la gestión de la migración irregular lejos de su territorio. Además, el MPF también forma parte del modelo de uso del poder de los círculos concéntricos. Sin embargo, si el acuerdo entre Turquía y la UE tenía una geoestrategia de «marchas» en la que se consideraba a Turquía como una zona de contención, el MPF está impulsado por una motivación geoestratégica definida por los *limes*. El MPF tiene, desde el punto de vista europeo, matices que presentan a la UE con una superioridad frente a terceros Estados. Además, el MPF es un intento directo por parte de la organización internacional europea de contener y disuadir la migración irregular securitizando sus fronteras con el objetivo de preservar su seguridad.

Conclusión

Aunque existen otros instrumentos que podrían haberse expuesto en el marco de la externalización de la gestión de la migración irregular como la Política Europea de Vecindad o los Acuerdos de readmisión, este artículo estudia los instrumentos que aparecieron y cobraron relevancia tras la detección de los fallos de la política migratoria interna europea en 2016. La tesis principal es que, desde ese año, la Unión Europea dirigió su atención a hacer frente a la migración irregular fuera de sus fronteras persiguiendo la securitización de las suyas propias. A la luz de los argumentos expuestos en el documento, esta tesis se cumple en la práctica.

Para responder a la pregunta principal de la investigación —¿qué instrumentos aplica la Unión Europea para la externalización de la gestión de la migración irregular desde 2016?— es de especial importancia la gestión del control de fronteras en terceros países, el Acuerdo UE-Turquía y el Marco de Asociación Migratoria. Desde un punto de vista crítico, estos instrumentos han contribuido a consolidar la política migratoria europea que

[20] Ídem.

se caracteriza por el modelo imperial o de círculos concéntricos de ejercicio del poder donde las geoestrategias de «las marchas» y de *limes* han sido igualmente útiles.

Como comentario final, hay que destacar las dos caras de la externalización de la gestión de la migración irregular. Una de ellas, explicada en el presente artículo, se centra en una perspectiva crítica de esta cuestión centrando la atención en la motivación de interés propio que tiene la Unión Europea hacia la acción exterior a otros países con el objetivo de securitizar su propio territorio. De este modo, la Unión Europea ejerce su papel de poder normativo con un interés egoísta. Sin embargo, por otro lado, el punto de vista positivo, aunque menos popular, debería ser el hecho de que en el intento de ejercer su poder normativo a los terceros países podría lograr otros objetivos como la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción o contra los sistemas políticos autoritarios en los países en desarrollo.

Sea como fuere, la Unión Europea como actor internacional en el sistema global está, desde un punto de vista realista, trabajando por conseguir mejores condiciones dentro de sus fronteras a la vez que las securitiza para sobrevivir.

*María Torondel Lara**
Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos
@LaraTorondel

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

116/2021 18 de octubre de 2021

*Antonio Poncela Sacho**

El Servicio Europeo de Acción Exterior visto desde el espacio: geointeligencia y el Centro de Satélites de la Unión Europea

El Servicio Europeo de Acción Exterior visto desde el espacio: geointeligencia y el Centro de Satélites de la Unión Europea

Resumen:

La Unión Europea se encuentra inmersa en un proceso continuo de búsqueda de cohesión interna y autonomía estratégica en materia de seguridad y defensa, impulsada en la actualidad por el concepto *Strategic compass*. Uno de los componentes para lograrlo es la producción de inteligencia geoespacial. Para ello, cuenta con un centro de satélites (SatCen), que se encarga de la adquisición de información por medios satelitales y su posterior transformación para ser utilizada por la UE, los Estados miembros y terceros actores. Con su desarrollo, se mejoran capacidades como la monitorización de flujos migratorios irregulares, la protección de infraestructuras críticas, o la investigación sobre posibles almacenamientos de armas de destrucción masiva.

Palabras clave:

Producción de inteligencia, *Strategic compass*, uso de la fuerza, monitorización, pandemia.

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.

Antonio Poncela Sacho

European External Action Service from space: Geointelligence and the EU Satellite Centre

Abstract:

The European Union is involved in a continuous process of improving internal cohesion and strategic autonomy, also in security and defence. Nowadays, the EU is developing a new concept: the 'Strategic Compass'. One of the main issues to achieve it is the production of geospatial intelligence. The European Union Satellite Centre (SatCen) acquires information by satellite means and transform it into products that can be used by EU, Member States, or third partners. Its development has improved capacities as the monitoring of irregular migratory flows, the protection of critical infrastructures, or the control of possible storage of mass destruction weapons.

Keywords:

Intelligence production, strategic compass, use of force, monitoring, pandemic.

Marco geopolítico: la necesidad de inteligencia para la determinación de prioridades en el marco del *Strategic compass*

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en el año 2009, la política exterior europea tomaba definitivamente un rumbo que ya había sido marcado más de quince años antes, con la promulgación del Tratado de Maastricht. Desde entonces, el multilateralismo, la búsqueda de autonomía estratégica, y la necesidad de participar en la gobernanza mundial con unidad de acción, han constituido un *continuum* en la política comunitaria en materia de seguridad y defensa. La necesidad de este impulso es explorada en los foros de decisión a nivel interno, así como expuesta durante la participación de la UE en los diferentes escenarios en ámbito externo. Esta situación se ve reflejada, de manera especial, en las relaciones con la OTAN y el estatus de la UE como socio preferencial.

Pero, en ocasiones, esta necesidad de actuación de manera autónoma se ha convertido en un concepto teórico de difícil aplicación. Para Josep Borrell, actualmente responsable de la política exterior y de seguridad de la Unión, Europa tiene aún que construir una narrativa con la que fortalecer su visión común, pues los europeos «no compartimos la misma historia, ni la misma cultura […] ni tenemos la misma percepción de las amenazas. Necesitamos construir una visión común del mundo para tener una percepción común de las amenazas, y ser capaces de dar una respuesta común a esas amenazas»[1].

Esta falta de una visión colectiva produce una serie de desajustes y en ocasiones una falta de entendimiento interno, lo que se traduce en dificultades a la hora de prolongar o llevar a cabo nuevas operaciones en el ámbito de la Política Exterior de Seguridad Común. Por poner un ejemplo de esta situación, la Operación EUNAVFOR MED Sophia, cuyo objetivo principal era la lucha contra el tráfico de migrantes en el Mediterráneo Central, hubo de finalizar por la falta de acuerdo entre los Estados miembros sobre las condiciones de su continuidad. En su lugar, fue sustituida por la Operación EUNAVFOR MED IRINI, en la cual se han invertido las prioridades, y es la aplicación del embargo de armas de las Naciones Unidas a Libia la que se sitúa como tarea principal.

Esta problemática se extiende a otras cuestiones de la política comunitaria que inciden sobre cualquier aspecto relacionado con la seguridad, con incidencia en la vida diaria de sus ciudadanos. Por poner un ejemplo, la posibilidad de tener una visión común en

[1] Entrevista televisada en conmemoración del décimo aniversario del Servicio Europeo de Acción Exterior. The UE in a changing world. Staying on course in troubled waters. [Consulta: 24/6/2021]. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=GqvUvdGmW_I

materia de seguridad sanitaria se ha visto afectada a raíz de la pandemia de la COVID-19. La necesidad de emprender acciones de manera urgente se tradujo en decisiones políticas tomadas en el nivel nacional, produciéndose los principales acuerdos comunitarios después de largas negociaciones. Además, durante el transcurso de los primeros meses de la pandemia, se produjo un desabastecimiento de productos sanitarios esenciales, debido a la deslocalización comercial y la consecuente dependencia de terceros países, principalmente de China. Por ello, y para evitar este desfase entre capacidades y necesidades, es necesario el establecimiento de prioridades estratégicas en cuanto a los riesgos y desafíos a los que se enfrenta la UE. Y para realizar un estudio minucioso de todos ellos, que permita realizar una clasificación pormenorizada, un elemento fundamental es la capacidad de producción de inteligencia.

Tanto Javier Solana como sus sucesores en el cargo de alto representante de la Unión Europea para la Política Exterior han ido sumando esfuerzos para hacer de la Unión Europea un actor internacional de peso. La Estrategia Global de la UE en vigor, aprobada en 2016, ya incide en su prólogo, de puño y letra de Federica Mogherini, en la necesidad de contar con una «Unión fuerte, […] que piensa de manera estratégica, que comparte una visión y actúa conjuntamente»[2]. También en su agenda estratégica 2019-2024, el Consejo Europeo puso de relieve la «necesidad de la UE de perseguir una línea de acción estratégica e incrementar su capacidad de actuación de manera autónoma»[3]. Pero la realidad marca que, en un entorno cada vez más demandante de la presencia de la UE, el número de operaciones en el ámbito de la política común de seguridad y defensa ha descendido, por la falta de entendimiento en el nivel político[4].

En este sentido, «la UE debe reforzar su liderazgo y obrar en unidad para tener éxito también en unidad»[5] . Por ello, uno de los principales objetivos de Josep Borrell es cerrar la brecha existente entre los Estados miembros producida por la dificultad de lograr acuerdos a nivel interno. Para ello, y a propuesta de Alemania, se han intensificado los esfuerzos para «promover el mutuo entendimiento de la UE y los Estados miembros en

[2] *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea: Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte.*
[3] *A new strategic agenda for the EU.* June 2019. Brussels, European Council.
[4] Puglierin, J. (2021). La Boussole stratégique de l'Union européenne. *European Council on Foreign Relations*. [Consulta: 22/6/2021]. Disponible en: https://ecfr.eu/paris/article/la-boussole-strategique-de-lunion-europeenne/
[5] Un multilateralismo renovado listo para el siglo XXI: la agenda de la UE. *Comunicado de prensa de la Comisión Europea*. 17 de febrero de 2021. [Consulta: 27/6/2021]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_622

materia de desafíos y amenazas, de aumentar la capacidad de la UE para actuar en el plano internacional, y de mejorar las iniciativas europeas de defensa»[6].

Esta iniciativa ha dado lugar a un nuevo concepto que surge en aras de armonizar las decisiones en materia exterior dentro de la UE: el *Strategic compass* o *Boussole stratégique*. Su finalidad es poner de relieve aspectos compartidos de la política de seguridad común, tal y como la percepción de amenazas, el nivel de ambición, o el desarrollo de capacidades militares conjuntas[7]. El resultado, que deberá ver la luz a lo largo del año que viene, tiene por fundamento concretar «las orientaciones políticas y las metas y objetivos específicos en ámbitos como la gestión de crisis, la resiliencia, el desarrollo de capacidades y las asociaciones con socios y aliados»[8].

Por tanto, la orientación del *Strategic compass* va encaminada a cubrir estas cuatro «cestas» (gestión de crisis y conflictos; desarrollo de capacidades; resiliencia; y relaciones con socios) que permitan determinar cuáles son las prioridades reales de la UE. En cuanto a la primera de estas cestas, el principal propósito a llevar a cabo es la determinación de cuál es el tipo de crisis en el que la Unión Europea se debe involucrar, así como sus preferencias regionales. Pero para ello, es necesario avanzar y superar los diferentes enfoques, necesidades y estrategias nacionales, así como establecer una prelación de intenciones que permitan una respuesta más rápida, unida y eficiente[9].

Para lograr todo lo anterior, y poder establecer el citado orden de prioridades en cuanto a las amenazas y a las zonas de interés, es necesario incluir una amalgama de amenazas de lo más amplia y pormenorizada posible, y para ello es indispensable la utilización de una gran variedad de fuentes de información. En ese sentido, para poder dotar de una perspectiva de 360 grados que permita un análisis exhaustivo, la inteligencia geoespacial se erige como un pilar fundamental. La combinación de

[6] The German Presidency of the Council of the EU and the Future of Transatlantic Security. Strategic Compass: Guiding EU Security and Defense into the Future. [Consulta: 24/6/2021]. Disponible en: https://www.aicgs.org/2020/12/the-german-eu-council-presidency-and-the-future-of-transatlantic-security/

[7] Koenig, N. (julio 2020). The EU Strategic Compass for security and defense: just another paper? *Hertie School* (Jacques Delors Centre). [Consulta: 22/6/2021]. Disponible en: https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/the-eus-strategic-compass-for-security-and-defence-just-another-paper

[8] Satué de Córdova Minguet, Á. *La Orientación Estratégica de la defensa de la Unión Europea. Entendimiento común y negociación estratégica*. Documento de Opinión IEEE 47/2021. [Consulta: 23/6/2021]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO47_2021_ANGSAT_Orientacion.pdf.

[9] Molling, C. and Schutz, T. (2020). The EU's Strategic Compass and Its Four Baskets2. *DGAP Report*. [Consulta: 25/6/2021]. Disponible en: https://www.egmontinstitute.be/the-eus-strategic-compass-and-its-four-baskets/

información procedente de fuentes satelitales con otros medios tecnológicos, como el *big data* o la inteligencia artificial, ofrece una visión completa y exhaustiva de la sociedad global en la que está inmersa la UE. En este sentido, al servicio de la política común de seguridad y defensa se encuentra el Centro de Satélites de la UE (SatCen), capaz de recabar y procesar información referente a flujos migratorios, protección de infraestructuras críticas o tráfico de armas, entre otras muchas funciones. Por otro lado, esta agencia constituye un ejemplo de actividad autónoma y desarrollo tecnológico de la UE, dado que el 75 % de los datos e imágenes que procesa proceden directamente de satélites europeos[10].

El Centro de Satélites de la Unión Europea contribuirá de manera directa al desarrollo del *Strategic compass*. En referencia a la gestión de crisis, la misión principal del Centro es la de apoyar a la UE mediante el análisis geoespacial. Además, el centro tiene una gran importancia en el desarrollo de una «conciencia espacial europea», y es el encargado de gestionar las actividades que se llevan a cabo para establecer una adecuada vigilancia espacial, en el marco del EUSST[11]. Por otra parte, la agencia refuerza las asociaciones de la UE a través de colaboraciones con socios externos como las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) o la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ).

Marco teórico: Inteligencia geoespacial y nuevas tecnologías

En el plano doctrinal, se puede definir la inteligencia geoespacial como «la explotación y el análisis de imágenes e información geoespacial para describir, evaluar y representar características físicas y actividades referenciadas en la Tierra»[12]. Sus aplicaciones prácticas son múltiples, e incluyen aspectos tan variados como el diseño de mapas, la localización geoespacial, o el geomarketing. También es utilizado de manera habitual con fines de índole forestal, como en la prevención de incendios o en la elección de ubicaciones óptimas para el establecimiento de plantaciones, mediante el análisis de series de datos, tales como la fertilidad del terreno o la climatología. De manera

[10] Entrevista realizada por TVE al director del SatCen, embajador Sorin Ducaru, publicada el 14 de julio de 2021.
[11] EU Space Surveillance and Track.
[12] National system for Geospatial intelligence. Geospatial intelligence (GEOINT) Basic Doctrine. September 2006.

específica, tal y como ya se ha apuntado, en el plano de la seguridad y la defensa, la contribución de la geointeligencia al proceso de determinación de objetivos resulta determinante para el establecimiento de prioridades estratégicas. Pero su aportación no se limita al proceso de decisión al más alto nivel. Se trata, además, de un valioso instrumento para llevar a cabo un seguimiento de operaciones en curso en el corto plazo. Por ejemplo, su utilización permite controlar la ubicación dinámica de posibles amenazas, tales como el movimiento de tropas enemigas, la operatividad real de una base aérea militar, o el estado de alistamiento de fuerzas insurgentes.

Para la recopilación de datos, los sistemas de información geográfica (GIS, por sus siglas en inglés) se valen del uso de sensores de teledetección aéreos o satelitales, con el objetivo de examinar los cambios que se producen en la Tierra[13]. Para la adquisición de información, estos sensores remotos espaciales utilizan, como principio de operación básico, las mediciones de radiación electromagnética que reflejan los elementos observados[14]. Cada uno de estos elementos tiene una única distribución de energía electromagnética, por lo que la medición de esta cantidad de energía en las diferentes capas del espectro electromagnético va a permitir la identificación de cada uno de ellos, y la obtención, una vez procesada, de información acerca de su forma, tamaño, y sus propiedades físicas o químicas[15].

Para la elaboración de inteligencia, la información obtenida por fuentes satelitales y aéreas es procesada, cotejada y complementada con otros tipos de fuentes —tales como bases de datos, mapas, o análisis estadístico— que permiten integrar los datos geoespaciales en productos accesibles al usuario. Por otro lado, las diferentes ramas de la inteligencia no actúan como compartimentos estancos. De este modo, la geointeligencia se va a combinar con otros tipos, como la inteligencia de señales o la inteligencia humana. Esta conexión permite obtener un resultado final más completo, abarcando un mayor número de factores[16].

El avance técnico ha sufrido tal evolución en los últimos tiempos que hoy es ya imposible imaginarnos un mundo sin las herramientas tecnológicas indispensables para la vida tal

[13] What is GIS? *Earth Data*. [Consulta: 25/6/2021]. Disponible en: https://earthdata.nasa.gov/learn/gis
[14] What is remote sensing? *Earth Data*. [Consulta: 25/6/2021]. Disponible en: https://earthdata.nasa.gov/learn/backgrounders/remote-sensing
[15] Aggarwal, S. Principles of Remote Sensing. *Wamis*. [Consulta: 26/6/2021]. Disponible en: http://www.wamis.org/agm/pubs/agm8/Paper-2.pdf
[16] National system for Geospatial intelligence. Geospatial intelligence (GEOINT) Basic Doctrine. Septiembre 2006.

y como hoy la conocemos en el mundo moderno. Dentro de esta era de la información, estos progresos están produciendo importantes cambios en todo el proceso de adquisición y análisis de información. Por poner un ejemplo, uno de los máximos exponentes es la utilización de la inteligencia artificial y el *big data*, que permiten un análisis más exhaustivo de grandes cantidades de información, incluyendo el reconocimiento de patrones de datos de manera automática. Con su utilización en la producción de inteligencia, se ha experimentado un aumento exponencial de la capacidad de análisis. El estudio de la información procedente de la observación aérea o satelital se realiza de una manera más pormenorizada y eficiente. Además, permite analizar en menor tiempo extensiones de superficie mayores, y con una precisión superior.

Dado que «al menos el 80 % de los 2,5 exabytes de grandes datos generados diariamente es geográfico»[17], el desarrollo de la inteligencia geoespacial cobra cada día una mayor relevancia. Así, los sensores, la adquisición de inteligencia, y su interpretación, no son coto exclusivo de los Estados y las organizaciones supranacionales, sino que existe un fuerte empuje dentro del entorno empresarial privado para su desarrollo. El crecimiento de su campo de acción ha derivado en el surgimiento de empresas cuyo objetivo es el análisis de datos obtenidos por fuentes satelitales para la mejora de la producción en todos los ámbitos. De este modo, es común que no solo las grandes corporaciones, sino también, cada vez en mayor medida, pequeñas y medianas empresas, acudan al mercado de la geointeligencia para mejorar sus prestaciones, y obtener un mayor rendimiento. Las aplicaciones son muy variadas, y existen agencias especializadas en la predicción de incendios forestales, de mejora en la plantación de cultivos, o de protección medioambiental.

Pero su uso se ha extendido a todos los ámbitos, desde la evaluación del mercado inmobiliario y turístico hasta las grandes multinacionales dedicadas a la venta *online*. Tampoco escapa del estudio de la geointeligencia el análisis de procesos epidemiológicos y la propagación de enfermedades. En el contexto actual, y en combinación con la inteligencia artificial, la transmisión del SARS-CoV-2 se ha monitorizado, de modo que se han podido establecer parámetros que afectan a su

[17] Mazzola, M. I. Aplicación de la inteligencia artificial geoespacial a la epidemiología medioambiental. *Universidad de Málaga*. Fecha de consulta: 20/8/2021.

proliferación, tales como la diferenciación geográfica, el rango de edad de las personas infectadas, la distancia social en función de la cultura, o la climatología[18].

Todos estos avances en la automatización del proceso de obtención y análisis de información han dotado al ser humano de mayores recursos para la validación e interpretación de datos. Esta mejora otorga, además de una notable mayor capacidad para analizar grandes volúmenes de información, un incremento en el tiempo disponible por el operador humano para la interpretación de datos no estandarizados. De este modo, para la elaboración del producto final, la mecanización permite que el individuo pueda centrarse en el análisis de aquellos datos que, por su especificidad, no se contemplan en los algoritmos, o en aquellos otros que requieren una intuición no automatizada basada en la experiencia humana.

Marco operativo: la obtención de inteligencia desde el espacio en el entorno de la UE a través del Centro de Satélites de la UE

La Unión Europea no es ajena a este proceso de vertiginosa modernización tecnológica, y se encuentra inmersa en un profundo proceso de transformación digital. Así, se están llevando a cabo diferentes iniciativas, como la potenciación de la inteligencia artificial, o el desarrollo de una estrategia europea de datos o una ley de servicios digitales. La voluntad de la UE de configurarse como un actor global, autónomo y con capacidad de decisión trae como consecuencia la necesidad de dotarse de medios propios con los que acometer dicha transformación. Vinculado a este proceso de adquisición de una posición internacional más relevante, la inteligencia geoespacial ha ganado igualmente peso, y ha cobrado una mayor importancia. «Para la UE, el espacio es un asunto estratégico, y actualmente es el gran capacitador para realizar actividades sobre el terreno»[19].

En este marco de actuación se encuentra el Centro de Satélites de la Unión Europea[20], formando parte de la política común de seguridad y defensa, y que se ha convertido en un importante actor para la obtención de información, y su posterior transformación en inteligencia disponible para ser utilizada en el proceso de toma de decisiones. De este

[18] Ibíd.
[19] Entrevista realizada por TVE al director del SatCen, embajador Sorin Ducaru, publicada el 14 de julio de 2021.
[20] La información general sobre el Centro de Satélites de la UE se ha obtenido de su página web: https://www.satcen.europa.eu/

modo, y principalmente a través de sensores espaciales, es capaz de facilitar asesoramiento en áreas como el estudio de capacidades militares de potenciales adversarios, la protección de infraestructuras críticas, la localización de armas de destrucción masiva, o el control de fronteras y tráficos ilícitos. Además, el entorno pandémico ha provocado una limitación de actividad sobre el terreno a consecuencia de la restricción de movimientos durante algunas fases de la pandemia. Este hecho ha traído aparejado consigo un aumento de la importancia de los satélites como medio de obtención de información desde el espacio[21]. Por tanto, el Centro de Satélites de la UE ha adquirido una mayor relevancia en los últimos tiempos.

El plano militar constituye el núcleo principal de actuación para el SatCen. Con su participación, se consigue un análisis pormenorizado de los conflictos en curso, así como la evaluación de posibles crisis futuras. Los sistemas de detección satelital son capaces de establecer parámetros tales como la ubicación de complejos militares, el movimiento de sistemas de armas complejos, el estado de operatividad de bases y aeropuertos, o la existencia de actividades paramilitares. Pero, además, esta vigilancia espacial cumple otras tareas relacionadas con la seguridad. Entre ellas, se pueden destacar la determinación de flujos de personas desplazadas debido a crisis humanitarias, como ha sucedido recientemente en la crisis de Tigray, o el éxodo masivo desde el norte de Etiopía a Sudán.

[21] Entrevista realizada por TVE al director del SatCen, embajador Sorin Ducaru, publicada el 14 de julio de 2021.



Figura 1. Supervisión de situaciones de crisis: llamada de auxilio detectado en Misurata, Libia. Fuente: ©SatCen

En cuanto a la actividad insurgente, la evolución de la fotografía satelital fija permite establecer el avance o retroceso de tropas, así como una primera evaluación de daños. Como ejemplos se puede mencionar la Primavera Árabe, el movimiento yihadista o, más recientemente, la toma del poder en Afganistán por parte de los talibanes. También resulta útil en la lucha contra el crimen organizado en sus diferentes variantes que implican el control de fronteras, la erradicación de tráficos ilegales, o la verificación de tratados.

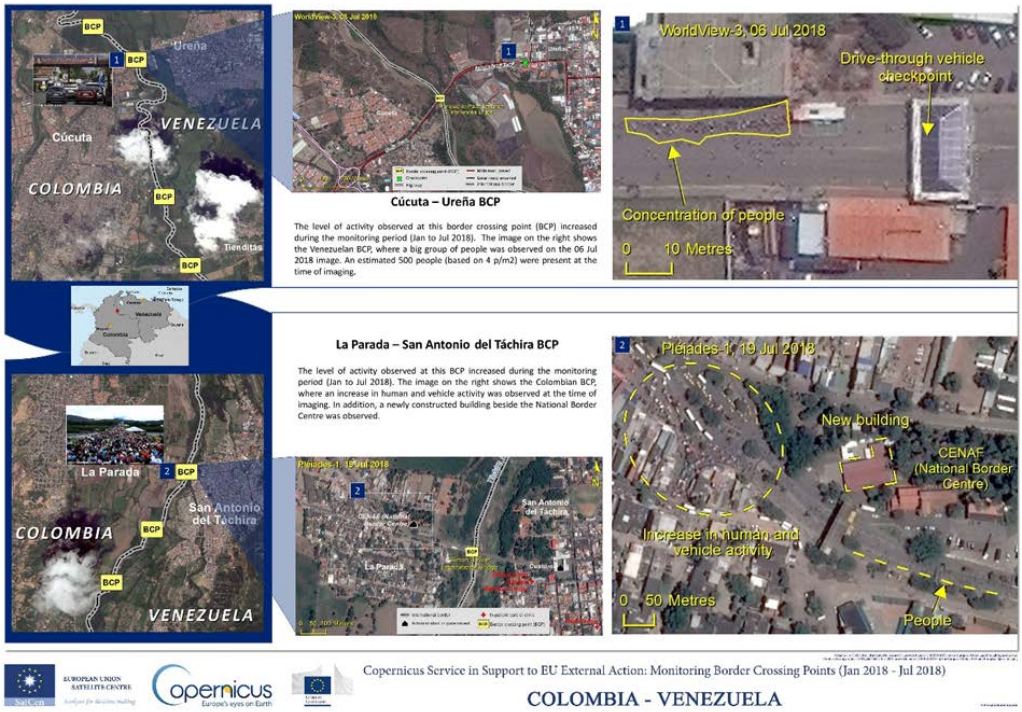


Figura 2. Control de pasos fronterizos entre Colombia y Venezuela. Fuente: ©SatCen

En este sentido, SatCen es un importante apoyo para las operaciones militares de la UE, como Atalanta o IRINI (precedida por la Operación Sophia), donde averiguar el posicionamiento de los traficantes, pasadores, o piratas es fundamental para poder dar una respuesta rápida, evitar que el delito se consuma y, en última instancia, salvar a las víctimas del trato ilícito de personas.

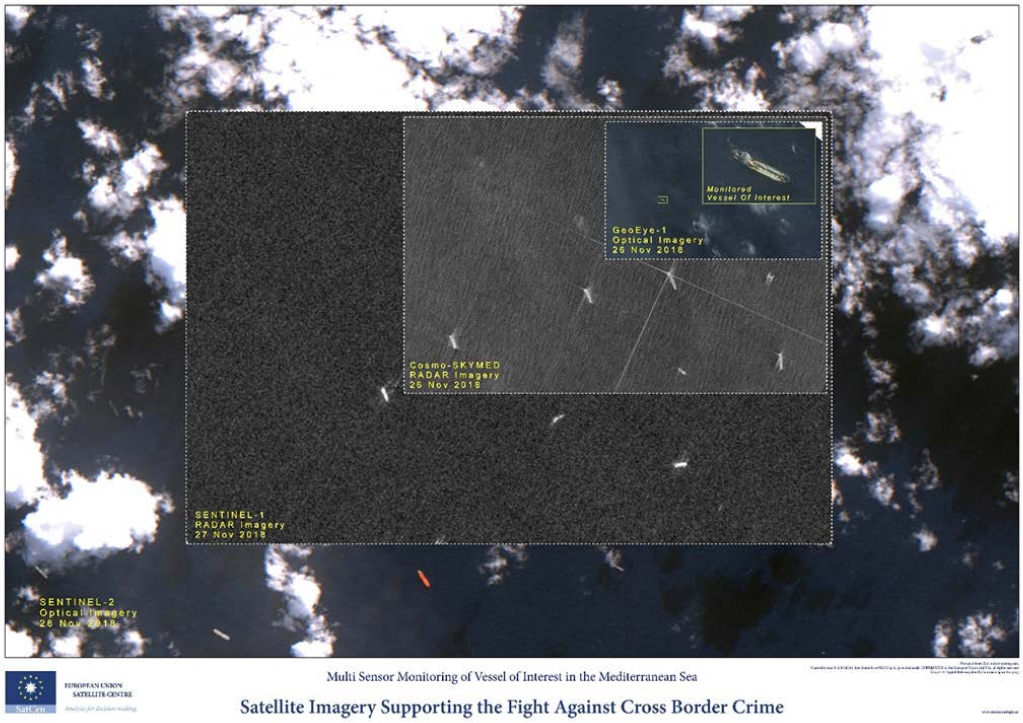


Figura 3. Control de embarcaciones de interés en el mar Mediterráneo. Fuente: ©SatCen

Además, como se ha apuntado anteriormente, la actividad de SatCen permite controlar la seguridad de infraestructuras críticas, tales como presas, aeropuertos, gaseoductos, o centrales nucleares, así como detectar actividad sospechosa de generar armas de destrucción masiva (extracción de uranio, por ejemplo).

La actividad del Centro de Satélites va más allá del desarrollo de inteligencia en el ámbito de la defensa, y su participación en diferentes proyectos convierten a esta institución periférica de la UE, en un centro multirol. Citando algún ejemplo, en primer lugar, destaca el proyecto Copernicus, que permite, mediante un sistema propio de satélites (Sentinel), y en colaboración con otras instituciones, suministrar información acerca de temas medioambientales, con el objetivo de proporcionar un análisis de la situación en relación con el calentamiento global, los recursos naturales, o desastres medioambientales. Por otro lado, SatCen también ejerce un rol primario en la seguridad espacial, al contribuir en el Space Situational Awareness (SSA). Este sistema incluye la capacidad de predecir el movimiento de los objetos espaciales, y así evitar riesgos de colisión que pudiesen

afectar a la sociedad europea, en la era de la tecnología. Por último, durante los últimos años, SatCen ha estado trabajando en el entorno SSA/SST, constituyéndose como la principal interfaz para la prestación de servicios de SST en tres ámbitos: la prevención de colisiones, y los análisis de reentrada y fragmentación.



Figura 4. Visit del HR/VP Josep Borrell al EU SST Front Desk. Febrero 2020. Fuente: ©SatCen

Conclusiones

Dentro del proceso de búsqueda de autonomía estratégica de la Unión Europea, la política exterior de seguridad común de la UE necesita el fortalecimiento de una visión compartida por parte de los Estados. Para ello, el alto representante, Josep Borrell, ha puesto en marcha un nuevo concepto, el *Strategic compass*, con la finalidad de enfatizar aquellos aspectos de la política de seguridad que requieren una respuesta única. De este modo, se podrán determinar las orientaciones políticas de la gestión de crisis en las que la UE se vea involucrada. Y en este sentido, para potenciar las propias capacidades en el uso de la fuerza, es necesario tener la capacidad de producción de inteligencia por medios propios. Así, se tendrá una información lo más detallada posible sobre los riesgos, amenazas y desafíos a los que enfrentarse. Y en este sentido, cobra una importancia fundamental tener una amplia variedad de fuentes de información.

La inteligencia geoespacial es uno de los pilares en los que apoyar esta capacidad de obtención y procesamiento de datos capaces de asesorar al nivel político en el establecimiento de prioridades estratégicas. Su contribución al campo de la seguridad y la defensa abarca temas como la determinación de la posición de tropas, el alistamiento de fuerzas insurgentes, o las capacidades militares reales de un posible adversario. Su combinación con otros avances tecnológicos, tales como el *big data* o la inteligencia artificial ha supuesto un aumento exponencial en la capacidad de análisis de datos e información. Esta interpretación estadística se hace extensiva a todos los ámbitos de la seguridad, como por ejemplo para el estudio de patrones de transmisión epidemiológica en el actual entorno de pandemia global. De esta manera, la interpretación automática de datos permite al operador humano la concentración en aquellos datos que, bien por su especificidad o por su peculiaridad, requieren un análisis no estandarizado, basado en la intuición propiamente humana.

El progresivo aumento de las capacidades y funciones realizadas del Centro de Satélites de la UE (SatCen), en sus casi 30 años de actividad, es un ejemplo del esfuerzo que está llevando a cabo la Unión en aras de lograr una autonomía estratégica. Además, sus relaciones y provisión de servicios a terceros Estados y organismos muestran la búsqueda de un multilateralismo eficaz, promoviendo las relaciones con aliados y países que gozan de estatus especiales con la UE. Este centro de satélites cuenta con la capacidad para la obtención y posterior análisis de información procedente de sensores espaciales, que combina con bases de datos y fuentes basadas en tierra.

Los principales productos del SatCen están orientados a la determinación de capacidades militares de potenciales adversarios, protección de infraestructuras críticas, localización de armas de destrucción masiva, o control de fronteras y tráficos ilícitos. De este modo participa en el proceso de toma de decisiones de la UE para la evaluación de futuras crisis, así como en el análisis de los conflictos en curso. Pero, además, desarrolla proyectos relacionados con la protección del medioambiente, o la seguridad espacial, estableciéndose como un centro multirol de gran importancia estratégica para la Unión Europea.

*Antonio Poncela Sacho**
Comandante del Ejército del Aire
Diplomado de Estado Mayor

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

117/2021 19 de octubre de 2021



*Javier Bordón**

Difícil primus entre estos pares: la política exterior de Arabia Saudí hacia Catar

Difícil primus entre estos pares: la política exterior de Arabia Saudí hacia Catar

Resumen:

Este artículo pretende contextualizar, identificar y analizar los factores que subyacen a la política exterior de Arabia Saudí hacia Catar, prestando especial atención a las relaciones de las posibles causas en torno a dos sucesos trascendentales: 1) la decisión de iniciar un bloqueo contra Catar en 2017 y crear una crisis dentro del CCG y 2) la decisión de restaurar las relaciones y dar por finalizado el bloqueo en 2021. La importancia de la política saudí hacia Catar se extiende más allá de las relaciones bilaterales, pues refleja consideraciones y dinámicas que se desenvuelven tanto en el conjunto de Oriente Medio como en el interior de Arabia Saudí. Adoptando la teoría del realismo neoclásico como marco, el artículo propone un ejercicio de análisis que va desde lo sistémico a lo personal.

Palabras clave:

Arabia Saudí, Catar, política exterior, seguridad, realismo neoclásico, crisis del Golfo, CCG, Oriente Medio.

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.

Tough primus inter pares: Saudi Arabia's foreign policy towards Qatar

Abstract:

The article aims to contextualize, identify, and analyse the factors that determine Saudi Arabia's foreign policy towards Qatar. Particular attention is paid to the relations amongst the possible causes pertaining to two seminal events: 1) the decision to launch a blockade against Qatar and ignite a crisis within the GCC in 2017 and 2) the decision to restore relations and put an end to the blockade in 2021. The relevance of Saudi foreign policy towards Qatar extends beyond their bilateral relations, given it is reflective of considerations and dynamics unfolding both in the Middle East region and within Saudi Arabia. The article adopts the theory of neoclassical realism to propose an analysis that moves from the systemic to the individual in foreign policy decision-making.

Keywords:

Saudi Arabia, Qatar, foreign policy, security, neoclassical realism, Gulf crisis, GCC, Middle East.

Introducción

El 5 de enero de 2021, antes del comienzo de la 41.ª Cumbre Anual del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), el príncipe heredero de Arabia Saudí, Mohamed bin Salmán al-Saud, recibía con un abrazo al emir de Catar, Tamim bin Hamad al-Thani, a su llegada a la localidad de al-Ula. El encuentro simbolizaba el comienzo del fin de la crisis que desde junio de 2017 enfrentaba al llamado Cuarteto Árabe —Arabia Saudí, Baréin, Egipto y Emiratos Árabes Unidos (EAU)— contra Catar, poniendo un punto y aparte en el episodio más rupturista hasta la fecha en el seno del CCG y en uno de los asuntos que viene caracterizando las dinámicas interárabes y regionales de los últimos años.

El Golfo se convirtió en el centro de gravedad de Oriente Medio a partir de las revueltas que sacudieron la región en 2011[1]. Desde entonces, las dinámicas (geo)políticas, económicas, sociales y de seguridad regionales revelan un creciente protagonismo e influencia de las trayectorias de política exterior de Arabia Saudí y Catar, así como de las concurrencias y discrepancias que se producen entre ellas. Además, las interacciones entre las monarquías vecinas a menudo tienen implicaciones para las relaciones entre los regímenes y sus respectivas sociedades. Rasgos como la etnia, la cultura, el dogma religioso o la naturaleza autoritaria y rentista del régimen han servido para subrayar unas similitudes que, como parte del léxico político de sus dirigentes, unen a estos países en una relación de fraternidad. No obstante, las semejanzas no han impedido que asomen cursos divergentes de política exterior, desconfianza mutua en varios frentes y diferencias enardecidas entre las élites gobernantes.

Este artículo pretende analizar los factores que subyacen a la política exterior de Arabia Saudí hacia Catar, prestando especial atención a las relaciones de las posibles causas en torno a dos sucesos trascendentales: 1) la decisión de iniciar un bloqueo contra Catar en 2017 y crear una crisis dentro del CCG y 2) la decisión de restaurar las relaciones y dar por finalizado el bloqueo en 2021. Este ejercicio resulta aún más interesante si reconocemos el hecho de que, en la duración del bloqueo, Catar no introdujo ajustes significativos acordes con las demandas del Cuarteto Árabe. Más bien al contrario.

[1] Yossef, Amr. (2020). Gulfization of the Middle East security complex: the Arab Spring's systemic change. En Amour, Phillip (ed.) *The regional order in the Gulf region and the Middle East: regional rivalries and security alliances*. Palgrave Macmillan. Pp. 61-94,

El artículo comienza por un breve repaso de las relaciones históricas de Arabia Saudí y Catar, dominadas por un desequilibrio de poder evidente, un delicado horizonte de amenazas y una política exterior interesada en la construcción del Estado (*state-building*). Después, se examinan los factores que condicionan la política exterior de Arabia Saudí hacia Catar en el periodo posterior a las revueltas de 2011. Más adelante se analizan los factores que condujeron al viraje de la política saudí, abriendo una nueva fase en sus relaciones con Catar. Por último, el artículo cierra con una síntesis de los factores expuestos en el análisis.

El artículo toma como marco a la teoría del realismo neoclásico[2] y propone un análisis multinivel. A medio camino entre el realismo estructural y el constructivismo, el realismo neoclásico argumenta que la distribución de poder, y el poder relativo del actor en cuestión, condicionan la orientación general de la política exterior. Sin embargo, las aberturas y presiones sistémicas han de ser *filtradas* mediante variables intervinientes como la percepción de los líderes políticos, la naturaleza de los objetivos e intereses del Estado (incluido con relación a la identidad), la concepción ideológica del régimen o la cohesión social interna, entre otras. De esta manera, el curso general de la política exterior condicionado por el contexto regional e internacional se *estrecha* hacia acciones y decisiones concretas. Al poner el foco sobre las interacciones entre las dimensiones internacional, regional, doméstica e individual en el proceso de toma de decisiones, se analiza el proceso de *destilación* de la política exterior desde lo sistémico a lo personal.

Las relaciones en retrospectiva

A pesar de la existencia de una jerarquía entre unos Estados semejantes en su composición política, económica y social, las relaciones saudí-cataríes han atravesado por dificultades considerables incluso antes de la proclamación de la independencia de Catar. Si bien, la confluencia de intereses y de amenazas percibidas probó ser suficiente como para, hasta los eventos transformativos de 2011, «mantener a los saudíes y a las monarquías más pequeñas más juntos que separados»[3].

[2] Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*. 51:1, pp. 144-172. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/25054068
[3] Gause, G. (2011). Saudi Arabia's Regional Security Strategy. En: Kamrava, M. (ed.). The International Politics of the Persian Gulf. *Syracuse University Press*. Pp. 169-183, p. 174.

Catar se proclamó independiente con la retirada de Reino Unido en 1971. Por aquel entonces, la supervivencia y consolidación del régimen era el principal desafío que tenían que enfrentar unas élites necesitadas de reconocimiento interno y externo, con partes de su territorio en disputa, rodeadas de Estados más grandes y compelidas a embarcarse en un proceso vertiginoso de modernización y desarrollo. El expansionismo territorial de Arabia Saudí era percibido como un peligro para la soberanía y la seguridad. Sin embargo, el orden de prioridades, unido a la relativa cercanía entre sus sistemas políticos, empujaban a Catar a adoptar posturas de *bandwagoning*[4] en política exterior con respecto a Arabia Saudí. Jalifa bin Hamad, el entonces emir de Catar, tuvo por norma ceder frente a los designios saudíes para la península Arábiga[5]. Además de necesitar de relaciones favorables con Arabia Saudí para emprender el proceso de construcción estatal, Arabia Saudí servía de contrapeso frente a las políticas más agresivas y revolucionarias de Irán e Irak. La institucionalización del CCG en 1981 cristalizó el liderazgo de Arabia Saudí sobre los otros seis miembros de la organización.

A partir de la segunda mitad de los noventa, Catar comenzó a asentar las bases para una mayor autonomía en política exterior. Tres factores influyeron decisivamente: 1) los acuerdos bilaterales de seguridad y defensa con EE. UU., que tendieron un manto de protección incontestable; 2) un desarrollo económico nacional acelerado, y 3) el ascenso de líderes con una visión singular acerca del lugar de su país en el mundo.

La autonomía política de Catar se convirtió en un punto de fricción importante para Riad después de la proclamación de Hamad bin Jalifa como emir. Desde entonces, Catar se dedicó a cultivar un diverso abanico de relaciones con actores estatales y no estatales, impulsar una marca-país global y consolidarse como potencia diplomática regional[6]. Con todo, la pareja consiguió limitar el impacto de sus divergencias para preservar la unidad del CCG y coordinar algunos aspectos de política exterior en favor de contener amenazas comunes (ej. la creciente influencia iraní en Irak tras la invasión estadounidense).

[4] En RR. II., el concepto de *bandwagoning* es una estrategia mediante la que un Estado cede frente a las decisiones de una potencia más poderosa con el objetivo de obtener beneficios acordes con sus propios intereses y/o evitar que esta se confirme como una amenaza.
[5] Gray, M. (2019). Qatar: an ambitious small state. En: Akbarzadeh, S. (ed.). *Routledge Handbook of International Relations in the Middle East*. Routledge. Pp. 195-208, p. 200.
[6] Miller, R. and Verhoeven, H. (2019). Overcoming smallness: Qatar, the United Arab Emirates and strategic realignment in the Gulf. *International Politics*. 57, pp. 1-20. Disponible en: https://doi.org/10.1057/s41311-019-00180-0

Realismo neoclásico y la política exterior de Arabia Saudí hacia Catar

El impacto de las revueltas árabes

Las corrientes de protesta popular iniciadas en 2011 desataron una reconfiguración material del equilibrio de poder en la región. Esta tendencia hacia un lugar más destacado para el Golfo era incipiente a raíz del rápido crecimiento económico experimentado a principios de la década anterior[7]. De forma súbita, ya fuera como consecuencia del colapso de regímenes políticos enteros, o el estallido de conflictos internos que han debilitado la capacidad de los Estados, el orden regional presenció la caída de varios centros de poder tradicionales y el auge de algunos actores relativamente marginales hasta entonces. Las salidas de Mubarak y Ben Ali en Egipto y Túnez, la intervención militar de la OTAN y la muerte de Gadafi en Libia, o las virulentas guerras de Siria y Yemen crearon nuevos vacíos de poder y espacios de competición. En 2003, la invasión estadounidense de Irak había comenzado el proceso de reequilibrios que ponía en riesgo la perdurabilidad de un *statu quo* comparativamente predecible para Arabia Saudí. Las revueltas intensificaron la fluidez de una jerarquía de poder delicada y problemática de por sí.

La respuesta de Estados Unidos frente a las dinámicas emergentes en 2011 representó un vuelco añadido al entramado de relaciones existente en Oriente Medio, una región donde la penetración externa por potencias internacionales ha tendido a ser una cuestión fundamental en materia de seguridad. Arabia Saudí encontró en EE. UU., el principal garante de su seguridad, abandonando a sus aliados regionales tradicionales (por ejemplo, Mubarak en Egipto), ausente en el liderazgo a la hora de confrontar a sus rivales (por ejemplo, Asad en Siria); y, de hecho, dispuesto a establecer un diálogo y normalizar relaciones con Irán, el enemigo regional de Arabia Saudí por antonomasia[8].

Como resume Hassan: «La inexistencia de un liderazgo regional confiable que preserve el orden en el sistema, la falta de credibilidad de EE. UU. como garante de la seguridad y la inestabilidad de la región causada por invasiones, guerras civiles, competición entre potencias regionales y movimientos de masas»[9] agudizaron el dilema de seguridad de

[7] Young, K. (2013). The emerging interventionists of the GCC. *LSE Middle East Centre paper series 2*. London, School of Economics and Political Science. Disponible en: http://eprints.lse.ac.uk/55079/
[8] Yossef, A. *Gulfization of the Middle East security complex*. P. 78.
[9] Hassan, I. (2020). Between anarchy and arms race: a security dilemma in the Persian Gulf. En: Kamrava, M. (ed.). *Routledge Handbook*. Pp. 396-415, p. 396.

Arabia Saudí. El reino vio tanto una amenaza como una oportunidad en su actuación de política exterior.

Por un lado, la vulnerabilidad y transformación en curso del *statu quo* le posicionaban en desventaja. Por otro, la repentina proliferación de vacíos de poder y la aparición de una vacante a liderar el mundo árabe y el bloque de Estados suníes en Oriente Medio representaban una oportunidad para tomar el timón de los asuntos regionales y ejercer una mayor influencia. Frente a esta dualidad entre amenazas y oportunidades, podríamos decir que el comportamiento exterior de Arabia Saudí en el periodo post-Primavera Árabe cumplía una función defensiva y de proyección de poder.

Este conjunto de variables, emanadas del contexto regional e internacional, condicionaron la política exterior de Arabia Saudí hacia un mayor activismo, asertividad y protagonismo regional. Las variaciones del poder regional e internacional que desencadenaron las revueltas árabes son un punto de partida válido para trazar los contornos generales de la política exterior, pero insuficientes a la hora de comprender trayectorias y decisiones concretas, especialmente cuando nos referimos a relaciones marcadas por un gran personalismo, presiones domésticas e ideología.

Las desavenencias con Catar

El equilibrio de poder ensanchó el espacio de posibilidades de Arabia Saudí, pero ¿qué factores condujeron al desencuentro con Catar? El objetivo político en torno al que gravitan las políticas exteriores de ambos, y cuya concepción está íntimamente vinculada a la percepción de las élites gobernantes y las dinámicas sociales en sus respectivos contextos domésticos, es la seguridad del régimen. El Gobierno saudí es especialmente sensible frente a amenazas que cuestionan la continuidad del régimen monárquico y la legitimidad de sus representantes. Como entidad política preocupada por su seguridad ontológica[10], las amenazas de carácter ideológico representan una prioridad.

Las revueltas de 2011 favorecieron el surgimiento y revitalización de agendas democratizadoras y reformistas, a menudo en tándem con propuestas enmarcadas dentro del llamado «islam político», donde el movimiento transnacional de los Hermanos Musulmanes ocupa un lugar destacado. Ambas vertientes representan una amenaza

[10] DARWICH, May. «The ontological (in)security of similarity: Wahhabism versus Islamism in Saudi foreign policy», *GIGA Working Papers*, 263, 2014.

para el régimen saudí, tanto en su defensa del *statu quo* basado en el autoritarismo como de una interpretación del islam que antepone la autoridad de los dirigentes y vilifica la desobediencia. La percepción de inseguridad se intensificó a partir de las ramificaciones dentro de su propio tejido sociopolítico. La influencia del movimiento Despertar Islámico (*al-Sahwa al-Islamiyya*) en Arabia Saudí motivó la declaración de los Hermanos Musulmanes como organización terrorista[11]. Catar no compartía este foco de inseguridad, pues el régimen hacía tiempo que había integrado a elementos de la Hermandad entre sus instituciones y, sobre todo, no los percibía como una amenaza social.

Entrando en confrontación con el modelo político promulgado por Arabia Saudí y, por ende, acaparando el desasosiego de la corte real en torno a su seguridad, Catar adoptó una política de apoyo a actores y figuras relacionados con el islam político de los Hermanos Musulmanes. La consecuencia fue que, en los escenarios sacudidos por las revueltas, Arabia Saudí y Catar se encontraron respaldando a facciones opuestas o en competición. Aquí, empieza a fraguarse el alineamiento estratégico-ideológico entre Arabia Saudí y EAU, para quienes estar en sintonía con Riad en cuestiones clave de política exterior se volvió esencial[12]. Como Arabia Saudí, EAU se alzó como enemigo de la democratización y el islamismo. No obstante, veremos que las percepciones de los dos aliados en torno a Catar no eran la misma, lo que ha traslucido en la crisis iniciada en 2017.

Catar comenzó a labrar un progresivo acercamiento con Turquía, uno de los actores en posición de disputar el liderazgo regional a Arabia Saudí. El eje turco-catarí conformaría lo que Amour denomina el bloque de la «moderación-resistencia»: de actitud positiva hacia los Hermanos Musulmanes, a favor de la reforma política en Oriente Medio y que persiguen la independencia respecto de otras potencias[13].

Esta búsqueda de autonomía representa otro de los aspectos que causa fricción con Arabia Saudí, percibida como yendo a expensas de su poder relativo y seguridad. Además de ver con malestar el tándem regional y la presencia militar de Turquía en

[11] Freer, C. (2020). Political Islam in the Arabian Peninsula. En: Kamrava, M. (ed.). *Routledge Handbook*. Pp. 308-326.
[12] Miller, R. and Verhoeven, H. Overcoming smallness. P. 3.
[13] Amour, P. Regional rivalries and security alliances in the Gulf region and the Middle East. En: Amour, P. (ed.). *The regional order*. Pp. 407-434, p. 410.

Catar, Arabia Saudí se oponía a las relaciones del emirato con Irán[14], particularmente en un contexto regional marcado por una intensa polarización y sectarización en torno a estas dos potencias. El medio de comunicación Al Jazeera, financiado por el gobierno catarí, era otro problema. El hecho de que diera cobertura a voces críticas contra varios gobiernos regionales se convirtió en un incordio para Riad, siendo un régimen volcado en controlar su propio espacio informativo.

Pese a unas relaciones deterioradas que van desde lo estratégico a lo ideológico, donde los contextos externo e interno establecen una dialéctica catalizada a través de un nexo de seguridad, aún nos falta abordar la pregunta de por qué Arabia Saudí se decantó por la decisión de imponer un bloqueo, siendo un comportamiento arriesgado y poco habitual en la política del Golfo árabe. Roberts argumenta que es necesario apuntar a la importancia del rol de los líderes individuales en la definición de las políticas estatales en esta parte del mundo[15].

Desde el ascenso del rey Salmán al trono en 2015, el príncipe heredero puso en marcha un proceso de centralización de poder cuyo objetivo fundamental es garantizar su sucesión. Teniendo que probar sus credenciales tanto a audiencias domésticas como internacionales, Mohamed bin Salmán ha procurado plasmar su firma en la política estatal, donde destacan ejemplos como la intervención militar en Yemen o la estrategia Visión 2030. Importante para su postura hacia los Hermanos Musulmanes, bin Salmán ha querido mostrarse como «un príncipe ilustrado»[16] y un defensor de lo que denomina un «islam moderado», esto es, *inter alia,* un islam que no cuestione la autoridad vigente. Si a esto sumamos el rechazo de las políticas del emir Tamim, percibidas en línea con las de su padre Hamad bin Jalifa, resulta más fácil entender cómo bin Salmán y Mohamed bin Zayed, el líder *de facto* de EAU, encontraron terreno común contra el emir[17]. Bin Zayed, por un abanico de razones que incluye la desconfianza hacia todo lo relacionado con el islam político, ve el comportamiento de Catar como una amenaza

[14] Bilgin, A. (2018). Relations between Qatar and Saudi Arabia after the Arab Spring. *Contemporary Arab Affairs*. 11:3, pp. 113-134. Disponible en: https://doi.org/10.1525/caa.2018.113006
[15] Roberts, D. (2020). Ontological Security and the Gulf Crisis. *Journal of Arabian Studies*. 10:2, pp. 221-237. Disponible en: https://doi.org/10.1080/21534764.2020.1833413
[16] Stenslie, S. (2020). Royal succession in Saudi Arabia: the rise of Muhammad bin Salman. En: Kamrava, M. (ed.). *Routledge Handbook*. Pp. 357-365, p. 362.
[17] Lucas, R. (2017). How a few young leaders are shaking up foreign policy in the Gulf Cooperation Council. En: Lynch, M. (dir.). *The Qatar Crisis.* 31. POMEPS briefings. Pp. 31-33.

existencial. Las similitudes en el estilo de gobierno de ambos, dispuestos a recurrir a medios coercitivos, fueron, en parte, conducentes al bloqueo.

Las explicaciones que apuntan al momento elegido para iniciar el bloqueo parecen mejor encaminadas cuando señalan el papel del expresidente de EE. UU., Donald Trump[18]. Los círculos cercanos de Trump, bin Zayed y bin Salmán habían desarrollado relaciones desde antes del comienzo de la legislatura. La extraordinaria visita de Trump a Riad y sus declaraciones contra los Hermanos Musulmanes sirvieron de vehículo para que Arabia Saudí y EAU interpretaran que su mayor aliado internacional estaba de su parte. Aunque Trump revirtió su postura poco después, los *tweets* que publicó en las horas posteriores al bloqueo confirmaban su respaldo.

Es necesario subrayar que la cuestión catarí, en lo que se refiere a ser percibida como una amenaza existencial, no figuraba como la principal prioridad en el porfolio de seguridad saudí[19]. Su posición central en el CCG ha tendido a constreñir las posibilidades de alienar en exceso a los otros miembros más pequeños. Pese a los tintes secularizadores de bin Salmán, la aspiración saudí al liderazgo islámico implica que su postura hacia el islam político ha sido más compleja y ambivalente que la del socio emiratí, cuyo posicionamiento contra el islam político —y Catar— es más integral y proactivo.

Cambios a distintos niveles y el viraje de Arabia Saudí

Tras tres años y medio de conexiones comerciales suspendidas, la expulsión de ciudadanos cataríes, intercambios de acusaciones entre las élites y una guerra de narrativas en las redes sociales, Arabia Saudí decidió que había llegado el momento de pasar página. Aquellos elementos de la política catarí que suscitaron las protestas del Cuarteto parecían casi intactos, y pese a haber incurrido en pérdidas importantes, muchos consideran que el régimen catarí salió reforzado, interna y externamente[20].

[18] Cafiero, G. (2019). The 'Trump factor' in the Gulf divide. En: Krieg, A. (ed.). *Divided Gulf*. Contemporary Gulf Studies. Pp. 127-144. Disponible en: https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-981-13-6314-6_8
[19] Kinninmont, J. (2019). The Gulf divided: the impact of the Qatar crisis. *Chatham House research paper*. Disponible en: https://www.chathamhouse.org/2019/05/gulf-divided-impact-qatar-crisis
[20] Por ejemplo, Cherkaoui, T. (2018). A new kind of information warfare? Cyber-conflict and the Gulf crisis 2010-2017. *The Political Economy of Communication*. 6:1, pp. 3-35.

La decisión saudí de *resolver* la crisis se enmarca en un contexto donde la distribución de poder en el entramado regional no había arrojado mejoras. Entre varios escenarios, el conflicto de Yemen se ha convertido en un atolladero, Asad parece haber triunfado en Siria y el mariscal Jalifa Haftar salió mal parado de su ofensiva a gran escala en Libia. Siguiendo al realismo neoclásico, esta lectura del contexto regional carece de efecto causal sobre la política exterior si no la *filtramos* mediante variables como la percepción de los dirigentes, las relaciones Estado-sociedad, etc., al tiempo que el objetivo básico de preservar la seguridad del régimen envuelve todas las consideraciones de la cúpula saudí.

El punto de inflexión que precedió al recalibrado de la política exterior saudí, llevándolos a revisar la agresividad que venía caracterizando su activismo regional, surgió de los ataques contra las instalaciones de Abqaiq y Jurais en septiembre de 2019. La operación, orquestada plausiblemente por Irán, interrumpió de golpe el 5 % de la producción global de petróleo. El inesperado ataque contra el núcleo económico y energético del país «incrementó la percepción de incertidumbre y vulnerabilidad en Riad»[21]. Poco después, los saudíes se apresuraron a relanzar las conversaciones con los hutíes en Yemen. Y lo más importante, a entablar diálogos con Irán[22] y Turquía, en el intento de prevenir la escalada. Desde entonces, se ha venido generalizando un clima de distensión a nivel regional. Independientemente de que se trate de una tendencia a largo plazo o de maniobras tácticas, Arabia Saudí pareció comprender que sus competidores también exploran reajustes en su proyección de poder en la región. Las políticas exteriores de varios de ellos, incluyendo Arabia Saudí, están sobrecargadas[23], así que por el momento el retorno de la diplomacia está siendo bien recibido. En este contexto, la crisis de Catar fue un buen sitio por el que empezar.

Como se ha mencionado antes, la cuestión catarí era una amenaza no prioritaria. Además, era relativamente más fácil de abordar de cara a presentar una victoria diplomática. El reacercamiento entre Arabia Saudí y Catar igualmente ocurre en un

[21] Ulrichsen, K. Contingencies undergird Saudi foreign policy. *Arab Center Washington DC*. Mayo 2021. Disponible en: https://arabcenterdc.org/resource/contingencies-undergird-saudi-foreign-policy/
[22] Abu Sneineh, M. y Hooper, S. (Octubre 2019). Exclusive: Saudi Arabia gives 'green light' for talks with Iran. *Middle East Eye*. Disponible en: https://www.middleeasteye.net/news/exclusive-saudi-arabia-gives-green-light-for-talks-with-Iran
[23] Ibish, H. (Mayo 2021). Saudi Arabia's new dialogue with Iran was long in the making. *AGSIW*. Disponible en: https://agsiw.org/saudi-arabias-new-dialogue-with-iran-was-long-in-the-making/

momento en el que el eje saudí-emiratí muestra crecientes desacuerdos[24], y puesto que bin Zayed es visto a menudo como el principal defensor del bloqueo dentro del Cuarteto, las divergencias podrían haber inclinado a bin Salmán a desoír sus preferencias. Para el régimen saudí, navegar por los entresijos de la seguridad regional acaba pasando por velar por cierto grado de centralidad en el CCG, lo que difícilmente representa una opción si Catar apuesta por equilibrar y cubrirse (*balancing* y *hedging*) estrechando vínculos con Turquía e Irán. El bloqueo no estaba produciendo los resultados esperados, al tiempo que no corría a favor de su imagen ni credibilidad.

Dar pasos para moldear un entorno menos acuciante le permite al régimen saudí girar la vista hacia el ámbito doméstico. Mientras que la censura y la represión han hecho que la percepción de amenaza en torno a los Hermanos Musulmanes haya perdido intensidad[25], restándole importancia a la cuestión catarí, Arabia Saudí enfrenta una serie de desafíos económicos de gran envergadura. Episodios como la crisis con Catar han perjudicado el clima de negocios y las inversiones masivas que Arabia Saudí necesita para llevar a cabo la reforma estructural descrita en la Visión 2030[26]. El doble impacto de la pandemia y el colapso del precio de los hidrocarburos han multiplicado la presión en torno a las expectativas de desarrollo. Los activos exteriores netos alcanzaron un mínimo no visto en 19 años en marzo de 2020[27]. Cuatro meses más tarde, entraba en vigor una subida del IVA al 15 %, una medida sin precedentes en un país donde el acuerdo histórico tácito entre el Estado y la sociedad es la aquiescencia política a cambio de beneficios económicos y sociales. Las campañas costosas en el exterior no suelen casar bien con políticas de austeridad y de reforma estructural en el ámbito doméstico, al menos no indefinidamente.

Mohamed bin Salmán ha depositado una buena parte de su legitimidad como futuro rey en conseguir resultados hacia el desarrollo y diversificación económicos del país. Hacer las paces, o por lo menos abrir un interludio, con Catar y el emir Tamim bin Hamad le da

[24] Bianco, C. (Septiembre 2019). Cracks in the Saudi-Emirati Alliance? *ECFR*. Disponible en: https://ecfr.eu/article/commentary_cracks_in_the_saudi_emirati_alliance/
[25] El Yaakoubi, A. (Noviembre 2020). Saudi Arabia takes aim at Muslim Brotherhood before Democrats take over in Washington. *Reuters*. Disponible en: https://www.reuters.com/article/saudi-security-int-idUSKBN27Y22Y
[26] Ver Diwan, K. (Febrero 2021). Why the Saudis ended the dispute with Qatar. *AGSIW*. Disponible en: https://agsiw.org/why-the-saudis-ended-the-dispute-with-qatar/
[27] Winder, B. (Junio 2020). Challenges and opportunities for the Saudi economy. *Carnegie Endowment for International Peace*. Disponible en: https://carnegieendowment.org/sada/82104

algo de espacio para avanzar en la Visión 2030 y evitar ser visto como una figura polémica, contribuyendo a la estabilidad que ahora necesita de cara a la sucesión.

Como lo fuera Trump al inicio de la crisis, el *timing* del fin del bloqueo va ligado a la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca. Un factor internacional, pero que guarda una gran relación con el papel de los representantes políticos y las percepciones que provocan en otros. Biden había hecho eco durante la campaña electoral de su intención de ser menos transigente hacia determinadas políticas del reino. Anticipándose al cambio de gobierno[28], crear la impresión de ser un socio regional más predecible y confiable es una forma de ganar puntos, especialmente dado que EE. UU. ha cultivado durante años la idea del CCG como un frente unido. Arabia Saudí advierte que su seguridad no puede seguir dependiendo exclusivamente de EE. UU., pero los riesgos son demasiados altos como para verse aislados o en clara desventaja respecto a sus socios y rivales.

Conclusiones

Siguiendo al realismo neoclásico, el equilibrio de poder limita las posibilidades de Arabia Saudí en el ámbito regional y asienta la estructura que traza los contornos generales de su comportamiento, donde el contexto surgido de las revueltas de 2011 indujo las condiciones para dotar al reino de un mayor protagonismo.

Sin embargo, el análisis de la estructura no basta para explicar con suficiente precisión conductas complejas que requieren de enfoques multidimensionales, como la política exterior de Arabia Saudí hacia Catar. El objetivo último del Estado de garantizar la seguridad del régimen desde una posición de liderazgo regional, las dinámicas políticas y económicas entre el Estado y la sociedad, o la percepción y las preferencias de quienes toman las decisiones son factores a tener en cuenta.

Las políticas cataríes entraban en conflicto con una serie de intereses y objetivos que coincidieron con personalidades dispuestas a desplegar mecanismos coercitivos. Los cambios a varios niveles, que paralelamente han moldeado las percepciones de los

[28] Siddiqui, S. (Diciembre 2020). Saudi Arabia makes regional moves as Biden administration arrives. *Al-Monitor*. Disponible en: https://www.al-monitor.com/originals/2020/12/saudi-arabia-qatar-uae-egypt-biden-trump-gcc-rift-iran.html

líderes saudíes, condujeron a la decisión de solventar una crisis no prioritaria y a apagar focos de inestabilidad en el proceso.

*Javier Bordón**
Doctorando (PhD) en Relaciones Internacionales
Universidad de Lancaster, Reino Unido
@JavierBordonOs

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

118/2021 21 de octubre de 2021

*Juanjo Sánchez Arreseigor**

La «victoria» afgana de Pakistán

La «victoria» afgana de Pakistán

Resumen:

Los pakistaníes, teóricos aliados de Estados Unidos, festejan la retirada norteamericana en Afganistán y el triunfo de los talibanes como una victoria propia. Sin embargo, la turbulenta relación bilateral afgano-pakistaní convierte esta victoria y sus teóricos frutos en algo muy dudoso. En realidad, los riesgos para Pakistán son muchos, sobre todo mientras la situación interna de Pakistán tiende a degradarse. Puede afirmarse que la política exterior pakistaní ha sido siempre poco realista, y que la búsqueda de profundidad estratégica frente a la India es un objetivo plausible, pero que se ha llevado a cabo descuidando u olvidando muchos detalles prácticos.

Palabras clave:

Afganistán, India, Pakistán, pastunes, profundidad estratégica, talibanes.

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.

Pakistan's Afghan 'victory'

Abstract:

Pakistan, theoretical ally of the United States, celebrate the US withdrawal in Afghanistan and the triumph of the Taliban as their own victory. However, the turbulent Afghan-Pakistani bilateral relationship makes this victory and its theoretical fruits highly dubious. In reality, the risks for Pakistan are many, especially as Pakistan's internal situation tends to deteriorate. It can be argued that Pakistani foreign policy has always been unrealistic, and that the search for strategic depth against India is a plausible goal, but has been carried out neglecting or forgetting many practical details.

Keywords:

Afghanistan, India, Pakistan, Pashtuns, Strategic Deep, Taliban.

Introducción

Los pakistaníes han celebrado el triunfo de los talibanes como una victoria propia. Al día siguiente de la caída de Kabul, el primer ministro paquistaní, Imran Khan declaró: «Los afganos han roto las cadenas de la esclavitud». Mientras tanto, circulaba por Internet una entrevista de 2014 a Hamid Gul, exjefe del ISI (Inter Services Inteligence Directoriate), que decía: «Cuando la historia sea escrita se dirá que el ISI derrotó a la Unión Soviética en Afganistán con la ayuda de América. […] Después se dirá otra frase. El ISI, con la ayuda de América, derrotó a América»[1]. ¿Pero Pakistán ha «ganado» realmente? ¿Y qué es lo que ha ganado?

Pakistán y Afganistán hasta invasión soviética

Nada más nacer, en 1947, Pakistán fue admitido en la ONU. Únicamente Afganistán votó en contra porque reivindicaba el territorio pakistaní de población pastún. Ese territorio había formado parte del núcleo originario del reino afgano, que era básicamente un imperio pastún, donde los pueblos conquistados soportaban fuertes impuestos y estaban excluidos de los puestos de mando. Por eso los afganos se negaban a reconocer como frontera la línea Durand, fijada en 1893, pero sus reivindicaciones afectaban únicamente al territorio pastún, desdeñando el resto del territorio pakistaní, que también había formado parte de Afganistán en el pasado[2].

En 1953, el rey afgano Zahir Sha nombró primer ministro a su primo Mohamed Daud, quien incitó y financió el irredentismo pastún dentro de Pakistán[3]. La destitución de Daud en 1963 supuso un relajamiento de las tensiones bilaterales. En julio de 1973, Daud dio un golpe de Estado, proclamó la república e implantó una política modernizadora acelerada y obligatoria que desencadenó revueltas en 1973 y 1975. Los líderes rebeldes huyeron a Pakistán. Entre ellos estaban muchos futuros líderes muyahidines: Masud, Hekmatyar, Rabani…[4]. Sin embargo, los pakistaníes se

[1] León, J. (24 de agosto de 2021). El peligroso gran juego de Pakistán en Afganistán. *La Razón*. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/20210824/udmn43c6abe5honpyx743akepy.html
Vídeo: https://www.youtube.com/watch?v=k_VX1RpM6qQ
[2] Castien Maestro, J. I. (2017). La dinámica histórica del moderno Afganistán. Publicado en: *Afganistán, pasado y perspectivas de futuro*. El Viejo Topo. Pp. 75-76, 46-48 y 51.
[3] Blood, P. R. (ed.). *Afghanistan: A Country Study*. Cap. 26.
[4] Rashid, A. (septiembre de 2001). *Los talibán*. Barcelona, Ediciones Península P. 35.
Castien Maestro. *La dinámica histórica del moderno Afganistán*. P. 83.
Sánchez De Rojas, E. (2017). El factor Pakistán-Afganistán. Publicado en: *Afganistán, pasado y perspectivas de futuro*. El Viejo Topo. P. 170.

abstuvieron de apoyarles, mientras que Daud se abstenía de reactivar el tema de Pastunistán. Por otra parte, Afganistán carecía de recursos para una política agresiva. Entre 1956-1978, el Gobierno afgano financiaba el 40 % de su presupuesto mediante la ayuda exterior: recibió 533 millones de dólares de EE. UU. y 2.500 millones de la URSS[5].

El 27 de abril de 1978, el Partido Demócrata del Pueblo Afgano, comunista, dio un golpe de Estado en el que fueron asesinadas cientos de personas, incluidos Daud y su familia[6]. Los comunistas exacerbaron el ritmo y la intensidad del plan de modernización forzosa, lo que provocó una insurrección generalizada en casi todo el país[7]. Eso provocó la invasión soviética el 25 de diciembre de 1979. La guerra enalteció el papel de Pakistán en la escena internacional, porque en aquel momento era el único camino para abastecer a los muyahidines. En muchos casos, eran los pakistaníes los que distribuían la ayuda norteamericana o saudí, lo que les otorgó una considerable influencia sobre la resistencia afgana.

Los talibanes

Cuando los rusos abandonaron Afganistán en 1989, el Gobierno comunista todavía conservaba parte del territorio, incluida la capital. Tras el colapso de la URSS en 1991, Pakistán necesitaba finalizar la guerra para abrir rutas hacia las nuevas repúblicas centroasiáticas exsoviéticas, pero la paz era complicada de conseguir por la heterogeneidad étnica de Afganistán. Los pastunes, el grupo dominante, suponen el 42 % de la población afgana. Los tayikos son el 27 %, los hazaras 9 %, uzbecos 9 %; Aimaq 4 %; turcomanos 3 %, baluchis 2 % y otros el 4 %. Los pakistaníes nunca habían presionado a los muyahidines para unificar sus fuerzas en un único movimiento de resistencia. De esta forma, podían servirse de unas facciones contra las otras. Sin embargo, a medida que los muyahidines iban recuperando territorios, conseguían recursos que reducían su dependencia de los pakistaníes.

La movilización general contra los invasores había potenciado a los grupos étnicos afganos tradicionalmente discriminados. Por lo tanto, cuando el Gobierno comunista fue derribado en 1992, los que tomaron Kabul no fueron pastunes, sino uzbecos y

[5] Rashid, A. (2009). *Descenso al caos.* Barcelona, Ediciones Península. P. 12.
[6] Blood, P. R. (ed.). *Afghanistan: A Country Study*. Cap. 26.
[7] Rashid, A. *Descenso al caos.* P. 13.

tayikos. «Fue un golpe psicológico devastador, porque por primera vez en tres siglos, los pastunes habían perdido el control de la capital»[8].

Los militares pakistaníes buscaron la forma de recuperar la influencia perdida. Creían que los pastunes se mostrarían más amistosos que otras etnias. Hay que recordar que en Pakistán viven muchos pastunes, pero no hay tayikos, uzbecos, turkmenos o hazaras. Alrededor del 20 % del Ejército pakistaní está formado por pastunes. Por lo tanto, los pakistaníes apostaron por apoyar a un líder pastún ultra islamista, Gulbuddin Hikmetyar, que asedió Kabul, desencadenando una guerra civil étnica. Sin embargo, en 1994, era evidente que Hikmetyar no podría triunfar. Era muy temido por su brutalidad, pero su eficacia en combate estaba muy por debajo de su terrible reputación[9].

En 1993, Benazir Butto llegó al poder en Pakistán y heredó el problema afgano. La ruta comercial más directa con el Asia Central exsoviética estaba bloqueada por los combates en torno a Kabul. Más al sur en cambio no se luchaba, aunque el territorio estaba fragmentado entre un gran número de pequeños caudillos locales. Se enviaron agrimensores pakistaníes escoltados por el ISI para reconocer el estado de la carretera Qetta-Kandahar-Herat. La mafia del transporte, que controlaba el contrabando masivo por carretera, participaba en el plan, pero los señores de la guerra locales desconfiaban de Pakistán[10]. Por lo tanto, iba a ser necesario librarse de ellos.

En el otoño de 1994, una pequeña facción de estudiantes religiosos pastunes (talib; plural talibán), desconocida hasta la fecha, empezó a expandirse, aplastando primero a un tiranuelo local, luego a otro, entre los aplausos de la población, que los veía entonces como héroes justicieros[11]. Entonces Pakistán decidió transferir su apoyo de Hikmetyar a los estudiantes islámicos, que iban ya de triunfo en triunfo. En 1995, Benazir Buttho aseguró que no estaba apoyando a los talibanes. En realidad, no solo les estaban dando armas, sino que crearon una red telefónica que permitía llamar desde Pakistán como si fuese llamada nacional pakistaní. Reconstruyeron las carreteras, proporcionaron suministro eléctrico para Kandahar y asesoramiento técnico para manejar aeropuertos, aeronaves y emisoras de radio[12]. Hamid Karzai asegura que

[8] Rashid, A. *Los talibán*. P. 44.
[9] Castien Maestro. *La dinámica histórica del moderno Afganistán*. Pp. 90-92 y 96.
Rashid, A. *Los talibán*. P. 52.
[10] Tarik, A (2002). *El choque de los fundamentalismos.* Madrid, Alianza Editorial. P. 281.
[11] Rashid, A. *Los talibán*. Pp. 47 y 59 y 60.
[12] Rashid, A. *Los talibán*. Pp. 57 y 283

el Ministerio de Exteriores pakistaní le llamó para ofrecerle el cargo de embajador en la ONU del Gobierno talibán[13].

Sin embargo, los talibanes no se mostraron agradecidos con sus patrocinadores. Se negaron a reconocer la línea Duran. Mantuvieron el irredentismo territorial del Pastunistán e incitaron el extremismo religioso entre los pastunes pakistaníes[14]. En octubre de 2000, Pakistán envió un equipo de futbol para jugar con un equipo local afgano. Los talibanes interrumpieron el partido alegando que los jugadores pakistaníes eran indecentes porque vestían pantalones cortos y algunos llevaban el pelo largo. Los pakistaníes fueron flagelados en público y les cortaron el pelo mientras los espectadores eran forzados a salmodiar versículos del Corán[15].

Sin embargo, los militares pakistaníes no hicieron autocrítica, ni entonces ni después, hasta el día de hoy. Este empecinamiento en una vía de acción que no había ofrecido los resultados deseados se debe en parte a su rivalidad con la India.

La obsesión hindú

La derrota catastrófica de 1971 y la secesión de Bangla Desh habían mostrado crudamente la desigualdad estructural de poder entre Pakistán y la India. En la década de 1980, los militares pakistaníes empezaron a hablar de emplear Afganistán para conseguir profundidad estratégica frente a su gigantesco vecino. Se decía incluso que Afganistán sería la quinta provincia de Pakistán[16]. Ciertamente, el concepto de profundidad estratégica requiere amplitud geográfica, pero en esa geografía debe existir una población amistosa, infraestructuras, cultivos, fabricas, o vías de contacto con aliados exteriores. En todos estos aspectos, Afganistán dejaba mucho que desear. Eso no significaba que el designio pakistaní fuese inviable, pero convertirlo en realidad implicaría un largo trabajo de captación de voluntades y modernización material del país.

Al terminar la Guerra Fría, muchos países buscaron la forma de adaptarse cuando perdieron los apoyos que habían estado recibiendo de las superpotencias. Pakistán en cambio recrudeció su enfrentamiento con la India, que entre tanto había abandonado

[13] Rashid, A. *Descenso al caos*. P. 18.
[14] Rashid, A. *Los talibán*. Pp. 285 y 287.
[15] Tarik, A. *El choque de los fundamentalismos.* P. 281.
[16] Rashid, A. *Descenso al caos*. P. 15.

su ineficiente economía estatalista y experimentaba un crecimiento económico acelerado. Por contraste, en Pakistán no se desarrollaron industrias nuevas ni se introdujeron nuevos cultivos. Al mismo tiempo, el gasto militar devoraba casi un tercio del presupuesto nacional. Las fuerzas armadas pakistaníes, formadas por 654.000 soldados, son el séptimo ejército del mundo por su tamaño[17]. Por desgracia, nada de esto es suficiente para enfrentarse a la India en un conflicto convencional.

A finales de la década de 1990 era ya evidente el auge económico hindú frente a un Pakistán atascado. Eso llevó al presidente electo Nawaz Sharif a intentar mejorar las relaciones con la India, aunque fuese a costa de olvidarse de Cachemira, pero el general Pervez Musharraf, recién nombrado jefe del ejército, se lo impidió al iniciar por su cuenta la guerra de Kargil en mayo de 1999. Tras la derrota, Sharif intentó destituir a Musharraf, lo que llevó al golpe de Estado de octubre de 1999, pese a las advertencias públicas de EE. UU.[18].

En el 2000, un informe encargado por el ejército pakistaní *sobre Los imperativos de seguridad de Pakistán a medio plazo,* concluía que la amenaza principal era interna, relacionada con el extremismo islámico, y que era necesario cambiar de rumbo, porque de lo contrario un grupo pequeño, pero bien organizado podría desestabilizar a toda la nación. Sin embargo, los militares ignoraron su propio informe y siguieron centrándose en la India[19]. Tras los atentados del 11-S de 2001, un líder talibán llamado Haqani declaró que la India era el enemigo eterno de Pakistán y que «con el actual gobierno talibán de Afganistán, Pakistán dispone de una inmejorable profundidad estratégica de 2.300 kilómetros. […] ¿De verdad puede interesarle a Pakistán un nuevo gobierno en Kabul que incluya a miembros proindios y que, por consiguiente, liquide esa profundidad estratégica?»[20].

Tras la caída de los talibanes, el mero hecho de que los hindúes reabriesen consulados en Kandahar, Herat o Jalalabad desencadenaba protestas y acusaciones por parte de Pakistán[21]. El paso del tiempo no atemperó en absoluto esos temores. En 2010, Karzai

[17] Rashid, A. (2013). *Pakistán ante el abismo.* Barcelona,. Ediciones Península. Pp. 59, 60 y 55. *The military Balance 2018*. Londres, Routledge. P. 291.
[18] Nawaz blames Musharraf for Kargil (28 de mayo de 2006). *The Times of India*. Disponible en: https://timesofindia.indiatimes.com/world/pakistan/nawaz-blames-musharraf-for-kargil/articleshow/1581473.cms
Rashid, A. *Descenso al caos.* Pp. 53 y 56.
[19] Rashid, A. *Pakistán ante el abismo*. P. 103.
[20] Rashid, A. *Pakistán ante el abismo.*P. 188.
[21] Rashid, A. *Descenso al caos.* P. 296.

mantenía negociaciones secretas con algunos líderes talibanes, pero los pakistaníes las reventaron arrestando al negociador, el mullah Baradar. Cuando Karzai protestó durante una visita oficial a Islamabad, le respondieron que, si deseaba su ayuda, debía cerrar los consulados hindúes en Kandahar y Jalalabad. Por otra parte, no se debe olvidar que la India apoyaba realmente la insurgencia baluchi en Pakistán[22].

EE. UU. vs. Pakistán

Desde 1995, Pakistán ha jugado un doble juego frente a EE. UU., negando categóricamente que estuvieran haciendo lo que realmente estaban haciendo: apoyar a los talibanes con todos los medios a su alcance. En principio los EE. UU. no eran hostiles a los talibanes. En enero de 1997, un diplomático norteamericano en Islamabad opinaba que «probablemente el movimiento talibán se desarrollará como lo hicieron los saudíes. Habrá cosas como Aramco, oleoductos y un emir. No tendrán parlamento y se aplicará rigurosamente la *sharía*. Todo eso es tolerable para nosotros»[23]. Esta tolerancia se desvaneció cuando los talibanes acogieron a Bin Laden, que ya era buscado por varios atentados sangrientos contra Estados Unidos.

El día 11 de septiembre de 2001, el general Mahmud Ahmad, director del ISI, estaba en el Capitolio de Washington, intentado convencer a sus anfitriones de que Pakistán estaba realmente esforzándose en convencer a los talibanes para que entregasen a Bin Laden. A cambio exigía que se levantasen todas las sanciones impuestas a Pakistán tras el golpe de Estado del general Musharraf. En medio de la reunión se estrelló el primer avión en las Torres Gemelas. Al día siguiente, los norteamericanos se mostraron inflexibles con Ahmad y le dejaron claro que se esperaba de Pakistán una total colaboración. Lo que sucedió a continuación fue lo que ya había sucedido los seis años anteriores: Pakistán fingió ceder mientras en realidad mantenía su apoyo a los talibanes[24].

Durante los siguientes veinte años, la relación bilateral EE. UU.-Pakistán mantuvo la misma pauta. La invasión de Irak en 2003 convenció a Musharraf que los norteamericanos se marcharían pronto de Afganistán y que por lo tanto los talibanes acabarían regresando al poder. Los EE. UU. se daban perfecta cuenta de que el ISI

[22] Rashid, A. *Pakistán ante el abismo.* Pp. 185-186 y 369.
[23] Rashid, A. *Los talibán*. P. 274.
[24] Rashid, A. *Descenso al caos*. Pp. 31-36.

jugaba a dos bandas, pero el 80 % de los suministros occidentales a Afganistán pasaban por Pakistán. Eso les impedía tomar medidas drásticas. Hacia 2010, el 50 % de los suministros seguían pasando por el territorio pakistaní. En 2005, Musharraf empezó a decir que Bin Laden estaba muerto, de manera que no hacía falta buscarlo. Como los norteamericanos ya habían dejado de confiar en los pakistaníes, siguieron buscándole hasta localizarle y matarle el 1 de mayo de 2011[25].

Por otra parte, en algunos casos la doblez pakistaní no era tal, sino la consecuencia de la descoordinación entre el poder militar, los servicios secretos, el gobierno central electo y los gobernadores locales, que en muchos casos perseguían sus propios objetivos. Eso era especialmente cierto en las FATA (Federal Administración Tribal Areas) y otras regiones de población pastún, donde los talibanes siempre se han movido con gran facilidad[26]. Los pastunes pakistaníes son 28 millones y están muy dispuestos a ayudar a sus hermanos afganos, (otros 15 millones) a seguir al mando en su país. Cuando por presiones enérgicas de EE. UU. o por cualquier otra razón, Pakistán atacaba a los talibanes, se encontraba con dura resistencia y deserciones de soldados e incluso oficiales pastunes. Solo cuando los talibanes empezaron a exterminar a los líderes tradicionales de las FATA para implantar su propia dictadura absoluta, fue posible lanzar una contraofensiva militar enérgica que aplastó a los insurgentes[27].

La filtración masiva de Wikileaks incluía 92.000 documentos sobre Pakistán y detallaba lo que sabían los norteamericanos sobre el apoyo pakistaní a los talibanes, pero también la tolerancia pakistaní en el tema de ataques norteamericanos dentro de Pakistán, empleando drones que a veces despegaban desde el mismo Pakistán. Al mismo tiempo, la propaganda pakistaní proclamaba que EE. UU., Israel y la India conspiraban juntos para destruir Pakistán; que financiaban y armaban a los talibanes pakistaníes; que Osama Bin Laden nunca estuvo en Pakistán. Que EE. UU. quiere las armas atómicas pakistaníes. Que todo irá bien cuando EE. UU. se largue de Afganistán…[28].

[25] Rashid, A. *Descenso al caos*. Pp. 116, 152/53, XL, 284 y 343.
Rashid, A. *Pakistán ante el abismo.* Pp. 88, 89, 25 y 31.
[26] Rashid, A. *Descenso al caos*. Pp. 341, 342 y 351.
[27] Rashid, A. *Pakistán ante el abismo.* Pp. 197 a 200.
[28] Rashid, A.. *Descenso al caos*. Pp. 348-349 - Rashid, A. *Los talibanes.*Pp. 217, 238 y 64.

Situación interna pakistaní

Frente al crecimiento de otros países asiáticos como China, la India, Corea del Sur o Taiwán, el desarrollo de Pakistán permanece bloqueado por fuerzas endógenas muy poderosas que se retroalimentan en beneficio propio y prejuicio del país. El sistema electoral pakistaní está degradado y falseado por el clientelismo y el caciquismo. Pequeños jefecillos locales controlan por completo el voto de los lugareños mediante la coacción y el terror, actuando totalmente por encima de la ley[29]. Menos del 1 % de la población paga impuestos. En una población de 200 millones, tan solo 1,8 millones pagan el impuesto sobre la renta. Los terratenientes no pagan nada por sus tierras. Los políticos fuerzan a los bancos a prestar dinero a los terratenientes, políticos y empresarios adictos, pero esos préstamos rara vez se devuelven. Las fuerzas armadas controlan un imperio empresarial de 20.000 millones de dólares con hoteles, seguros, centros comerciales, bancos, tierras, fábricas de pan, cemento, azúcar, textiles. Poseen un tercio de toda la industria pesada del país y además doce millones de acres de cultivos. Nada de esto paga impuestos. En 2009, el presidente Asif Ali Zardari, viudo de la asesinada Benazir Butto, aseguraba que no recibía la ayuda exterior necesaria y se quejaba de que a Musharraf le habían dado muchísimo más. Diversos políticos occidentales le respondieron que no habría dinero exterior mientras la elite pakistaní no empezase a pagar impuestos[30].

Las consecuencias son graves. 74 años después de la independencia, el índice de analfabetismo general es del 37 % y el analfabetismo femenino es del 48 %. El gasto en educación pasó del 2,6 % en 1990 al 2,3 % en 2018, uno de los más bajos de Asia. Desde 1980, los ingresos públicos de Pakistán no llegan a cubrir los gastos corrientes del Estado. La totalidad del presupuesto para el desarrollo se ha financiado con fondos exteriores. Desde 1988 a 2008, Pakistán pidió 11 rescates al FMI. La corrupción es una lacra y la tolerancia al respecto es aterradoramente alta. Es frecuente que los jueces y fiscales se vendan al mejor postor. Cuando el Dr. Khan vendió por dinero los secretos nucleares del país a Corea del Norte e Irán, se le siguió viendo con un héroe al que había que defender de acusaciones occidentales falsas. Luego le volvieron a descubrir

[29] Akbar Natiq, A. (16 de junio de 2018). Where Democracy Is a Terrifying Business. *New York Times*. Disponible en: https://www.nytimes.com/2018/07/16/opinion/pakistan-elections-villages-military.html
[30] Rashid, A. *Pakistán ante el abismo.* Pp. 61-63 y 195.
Tarik, A. *El choque de los fundamentalismos.* P. 258.
Rashid, A. *Descenso al caos*. Pp. 503-504.

vendiendo secretos nucleares a Libia, pero Musharraf le indultó. Entre 2001 y 2010, EE. UU. proporcionó 20.500 millones de dólares a Pakistán, de los cuales 14.400 fueron para las fuerzas armadas. Otras potencias occidentales y organismos financieros entregaron otros 10.000 millones. En 2009, los pakistaníes no podían enseñar fruto alguno de esa ayuda: ni un solo hospital, ni una sola escuela, ni infraestructuras de ningún tipo[31].

Por lo tanto, no debería resultar demasiado sorprendente que, en enero de 1999, un empleado de la compañía de transporte de Hydebarad, que no había cobrado su sueldo en dos años, se fue al club de prensa y se prendió fuego.

«He perdido la paciencia. Mis compañeros y yo llevamos mucho tiempo protestando porque no nos pagan el sueldo. Pero nadie nos hace caso. Mi mujer y mi madre están gravemente enfermas y no tengo dinero para que vayan al médico. Mi familia se muere de hambre y yo estoy harto de peleas. No tengo derecho a vivir. Estoy convencido de que las llamas de mi cuerpo alcanzarán algún día las casas de los ricos»[32].

Oportunidades y riesgos

Ya a finales de 1997, Oliver Roy advertía que: «El aparente vencedor, Pakistán, podría pagar caro su éxito. El triunfo de los talibanes ha eliminado prácticamente la frontera entre Pakistán y Afganistán. En ambos lados, las tribus pastunes se deslizan hacia el fundamentalismo y cada vez se involucran más en el tráfico de drogas. […] La absorción *de facto* de Afganistán acentuará las tendencias centrífugas dentro de Pakistán»[33].

24 años después, la advertencia del estudioso francés mantiene plena vigencia. Por el momento, Afganistán no le ha proporcionado profundidad estratégica alguna a Pakistán. En realidad, ha sido al revés: ha sido Pakistán quien ha proporcionado una excelente profundidad estratégica a los talibanes, que ha impedido su completa derrota y aniquilación. Sin embargo, los pakistaníes responderían que eso no importa, porque

[31] Rashid, A. *Pakistán ante el abismo.* Pp. 52 y 232.
TARIK, Ali. *El choque de los fundamentalismos.* Pp. 255 -257, 328.
Rashid, A. *Descenso al caos*. Pp. 158, 302 y 305.
[32] Tarik, A. *El choque de los fundamentalismos.* P. 259.
[33] Rashid, A.. *Los talibán*. P. 287.

finalmente ha llegado el momento de cosechar el fruto tan deseado, tras décadas de esfuerzos.

Por desgracia subsisten varios problemas: Para empezar, los talibanes controlan todos los recursos de Afganistán y el comercio internacional que lo atraviesa, de manera que ya no necesitan a los pakistaníes. No es un inconveniente decisivo porque, para conseguir la ansiada profundidad estratégica, Pakistán no necesita anexionarse Afganistán ni convertirlo en un estado vasallo. Le basta con una sólida alianza. Otro problema es que Afganistán sigue sufriendo grandes carencias materiales. Por lo tanto, para que pueda proporcionar una profundidad estratégica realmente efectiva, van a ser necesarias grandes inversiones en infraestructuras y en desarrollo agrícola e industrial, temas que a los talibanes no parecen importarles en absoluto, o incluso se oponen a ellos porque le suenan a la modernidad que pretenden evitar. En cualquier caso, es una tarea que requerirá mucho dinero, del que Pakistán anda escaso, y muchos años.

El dinero puede proceder de los beneficios del comercio con Asia Central a través de un Afganistán pacificado. Sin embargo, ese comercio puede ser más dañino que beneficioso si no se somete a una administración regular y controles aduaneros. La mafia del transporte o Afgan Transit Trade (ATT), ha supuesto una sangría para la economía pakistaní y un daño serio para su industria por la competencia del material importado ilegalmente sin derechos de aduana. Incluso los enormes camiones que emplea la mafia del transporte muchas veces han sido robados en Europa. Además, Pakistán ha de afrontar la competencia de los puertos iraníes, que canalizan un porcentaje creciente del comercio de Asia Central[34]. Irán, pese a ser una dictadura teocrática antioccidental, es un Estado mucho mejor gobernado, organizado y gestionado que Pakistán a casi todos los niveles.

Otro asunto absolutamente esencial para los militares pakistaníes es haber erradicado la influencia de la India en Afganistán, pero es un triunfo imaginario porque la India nunca tuvo allí el grado de influencia que los pakistaníes le atribuían.

Por lo tanto, aunque el régimen talibán logre consolidarse y perdurar, se mantenga amistoso y agradecido hacia sus patrocinadores pakistaníes, no reactive el irredentismo pastún contra Pakistán y no busque conflictos exteriores con Occidente u

[34] Rashid, A. *Los talibanes.* Pp. 290-296.
Rashid, A. *Descenso al caos*. P. 250.

otras potencias, (hipótesis todas ellas bastante optimistas) los beneficios para Pakistán son en el mejor de los casos, futuribles e hipotéticos: ni profundidad estratégica ni beneficios comerciales a corto o medio plazo.

Por otra parte, una vez terminado el conflicto afgano, y con una India más pro-occidental que antes, las potencias occidentales podrían decidir que por fin ha llegado el momento de desentenderse de Pakistán también. Como ya hemos visto, antes no podían hacerlo porque dependían de Pakistán para mantener abastecidas a sus fuerzas en Afganistán. Ahora, tras acusar de doble juego a los pakistaníes durante décadas, podrían optar por negarles cualquier clase de ayuda económica. Como Pakistán sufre serios problemas financieros y depende en gran medida de la ayuda exterior, eso les dejaría en pésima situación. En teoría, China podría ser una alternativa, debido a sus desavenencias con la India, lo que debería favorecer una alianza frente al enemigo común. Sin embargo, por el momento el Gobierno de Pekín no se está mostrando generoso en el terreno financiero[35].

En cualquier caso, ninguna profundidad estratégica, ninguna ayuda exterior, le resultaran de utilidad a Pakistán si la verdadera amenaza es la degradación de su situación interna. La única manera de conjurar semejante peligro es realizar amplias reformas estructurales lo antes posible, lo que a día de hoy parece improbable.

Como conclusión general, podemos afirmar que la política exterior pakistaní sobre Afganistán ha carecido del necesario grado de realismo porque el estamento militar, incluyendo sus servicios secretos, ha tendido a confundir sus temores, obsesiones y prejuicios con la realidad. Tampoco se ha prestado atención suficiente a los aspectos prácticos, a la logística y las realidades sociopolíticas sobre el terreno. Por eso los medios utilizados no han logrado alcanzar los fines perseguidos, ni hace veinte años ni ahora.

*Juanjo Sánchez Arreseigor**
Historiador
Especialista en el Mundo Islámico Contemporáneo

[35] Pakistan economic crisis intensifies as China refuses to provide debt relief (30 de mayo de 2021). *The Times of India*. Disponible en: http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/83094150.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

119/2021 25 de octubre de 2021



*Hakan Yapar**

Liderazgo climático, justicia climática y seguridad: una trinidad imposible para la UE

Liderazgo climático, justicia climática y seguridad: una trinidad imposible para la UE

Resumen:

Los Acuerdos Climáticos de París de 2015 trajeron consigo la puesta en escena de las políticas sobre el cambio climático. A este respecto, la relación entre el desarrollo basado en los combustibles fósiles y el poder nacional (o el poder regional en el caso de la UE) se verá sometida a más tensión debido a *cómo* se gestionarán los esfuerzos de adaptación, mitigación y transición. En este estudio, se ha desarrollado un marco analítico de «trinidad imposible en la geopolítica del cambio climático» basado en una discusión teórica. Luego, se analizarán los discursos europeos aplicando el marco analítico de la trinidad imposible para probar si los discursos europeos son sensibles a dichos dilemas dentro del marco de la trinidad imposible. Los resultados del estudio sugirieron que los discursos europeos no los abordan, lo que no es sostenible ni alentador para realizar los cambios necesarios para afrontar el desafío del cambio climático.

Palabras clave:

Pacto verde, geopolítica, geoeconomía, cambio climático, Unión Europea.

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.

Climate leadership, climate justice and security: an impossible trinity for the EU

Abstract:

The 2015 Paris Climate Accords marked the rise of climate change politics to the prominence. As such, the relation between fossil-based development and national power (or regional power in the case of EU) will come under more strain in the face of 'how' the adaptation, mitigation and transition efforts will be managed. In that study, 'impossible trinity in the geopolitics of climate change' analytical framework is developed based on a theoretical discussion. Then, European discourses are analysed applying the impossible trinity analytical framework to test whether European discourses are sensitive to the said dilemmas within the impossible trinity framework. The results of the study suggested European discourses deliberately escape to address them which is neither sustainable nor encouraging for paradigmatic changes to face the challenge of climate change.

Keywords:

Green Deal, geopolitics, geoeconomics, climate change, European Union.

Introducción

El cambio climático cada vez se ve más reconocido como el gran reto de la humanidad. Tras décadas de políticas de negación, ha surgido como un tema central en los debates de las relaciones internacionales. Los Acuerdos Climáticos de París[1] de 2015 trajeron consigo la puesta en escena de las políticas sobre el cambio climático. A este respecto, las estrategias de adaptación y transición cobran impulso en todo el mundo a medida que las repercusiones más amplias del cambio climático y de la denominada transición verde en la geopolítica son más reconocidas[2]. La relación entre el desarrollo basado en los combustibles fósiles y el poder nacional (o el poder regional en el caso de la UE) se verá sometida a más tensión debido a *cómo* se gestionarán los esfuerzos de adaptación, mitigación y transición. Por otra parte, es necesario que los países en desarrollo alcancen a los países desarrollados; una perspectiva de justicia internacional sugeriría que la UE, al igual que los demás países desarrollados, asumiera una carga proporcional a su responsabilidad histórica[3]. Sin embargo, una medida de este tipo podría alterar fundamentalmente la actual situación de superpotencia económica de la UE en la configuración de poder mundial. Dependiendo del *cómo* mencionado anteriormente, sin duda habrá implicaciones tanto en las configuraciones de poder (y en qué posición se situará la UE) como en la justicia climática internacional.

Asimismo, este documento considera esencial investigar en torno a las siguientes preguntas:

[1] Véase la situación de la gobernanza del cambio climático y algunos datos climáticos:
UN News (2 de diciembre de 2020). The race to zero emissions, and why the world depends on it. *UN News*. Disponible en: https://news.un.org/en/story/2020/12/1078612

[2] Véanse trabajos relacionando políticas contra el cambio climático y geopolítica:
Allen, J. R. y Jones, B. (4 de febrero de 2021). What climate change will mean for US security and geopolitics. *Brookings*. Disponible en: https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/02/04/what-climate-change-will-mean-for-us-security-and-geopolitics/
European Union Institute for Security Studies (ISS) (11 de diciembre de 2020). Climate change, defence and crisis management: from reflection to action. *European Union Institute for Security Studies (ISS)*. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/content/climate-change-defence-and-crisis-management-reflection-action
Herman, S. (2019). The Paris Climate Agreement - Harbinger of a New Global Order. *Swarthmore International Relations Journal*. Pp. 1-18. Disponible en https://works.swarthmore.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=swarthmoreirjournal
Leonard, M., *et al*. (3 de febrero de 2021). The geopolitics of the European Green Deal. *European Council on Foreign Relations (ECFR)*. Disponible en: https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-the-european-green-deal/
Reiterer, M. (24 de febrero de 2021). EU Security Policy After COVID: Walking the Talk or Losing Credibility. *Brussels School of Governance*. Disponible en: https://brussels-school.be/sites/default/files/CSDS_Policy_brief_202101.pdf

[3] La necesidad de que los países desarrollados (incluida la UE) asuman más cargas constituye también un elemento importante del Acuerdo de París sobre el Clima. Disponible en: https://news.un.org/en/story/2020/12/1078612

¿Qué nos dicen los discursos de la UE sobre el cambio climático sobre los aspectos geopolíticos del reto climático y la justicia climática internacional? ¿Son sensibles al dilema seguridad-justicia en la geopolítica del cambio climático? De ser así, ¿de qué manera?

A la luz de estas cuestiones, el presente documento tratará de argumentar la trinidad imposible entre el supuesto papel de liderazgo climático de la UE, la justicia climática internacional y las características realistas de las relaciones internacionales, centrándose en el dilema de la seguridad. Para ello, este documento ofrecerá en primer lugar un debate teórico para desarrollar cada aspecto de esta «trinidad imposible» que abarca el supuesto papel de liderazgo climático de la UE, la justicia climática internacional y el dilema de seguridad. A continuación, este artículo esbozará el marco analítico de la «trinidad imposible en la geopolítica del cambio climático». Inspirado en la obra fundamental de Dani Rodrik[4], este estudio adapta su trinidad imposible/*trilemma* del marco de la economía política mundial al contexto de la geopolítica del cambio climático. Se pueden establecer paralelismos de la siguiente manera: la hiperglobalización, la soberanía nacional y las políticas democráticas en su trabajo representan, respectivamente, las modalidades del liderazgo climático de la UE, las preocupaciones de seguridad de la *realpolitik* y las políticas democráticas en este estudio[5].

Además, los discursos europeos articulados en el Pacto Verde Europeo[6] serán analizados críticamente a través del marco analítico de la trinidad imposible.

En este documento se considera que la aplicación del análisis discursivo basado en la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo es la más pertinente a efectos prácticos y analíticos para su propósito: en la práctica, dado que se supone que es la última hoja de ruta de los esfuerzos de la UE hacia la neutralidad en materia de emisiones de carbono para 2050, resulta más útil centrarse en esta comunicación política general única en lugar de tratar las variadas iniciativas políticas generales de la Unión Europea

[4] Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*. Oxford; New York, Oxford University Press.

[5] En resumen, el «liderazgo climático de la UE» tiene elementos similares a los de los paradigmas no territoriales o extraterritoriales en el marco de la «hiperglobalización», las «preocupaciones de seguridad de la *realpolitik*» están cerca de coincidir perfectamente con la «soberanía nacional». Mientras que la «justicia climática internacional» no termina de coincidir con los «valores democráticos» debido al aspecto de valores/ideas.

[6] La Comisión Europea presenta en 2019 la Comunicación del Pacto Verde Europeo para establecer la hoja de ruta para la transición hacia la neutralidad en carbono en Europa: European Commission (11 de diciembre de 2019). *The European Green Deal*. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-green-deal-communication_en.pdf

que son menos completas. Analíticamente, dado que el marco analítico de este documento se cruzará con el aspecto geopolítico de las políticas de cambio climático, es la propia Comisión Europea encabezada por Ursula von der Leyen la que publicó la Comunicación del Pacto Verde Europeo y al mismo tiempo se estableció como una «comisión geopolítica»[7]. Para acabar, este documento formulará conclusiones y algunas observaciones finales.

Liderazgo climático, justicia climática y seguridad: descripción los tres vértices de una trinidad imposible

Para empezar, el presente documento considera la contribución teórica de Peter Taylor (1994)[8] como elemento transversal del debate sobre la geopolítica del cambio climático. En su trabajo, donde explica la territorialidad que sustenta el sistema del mundo moderno, Taylor sostiene que los Estados-nación (modernos, territoriales y extractivistas) se esfuerzan por adaptarse a un nuevo contexto de autoridad estatal en declive para mantener su relevancia en la arena internacional[9]. Sin embargo, quiere decir que, a pesar de la erosión de la autoridad del Estado-nación en diversos grados, la lógica subyacente de territorialidad que caracteriza al sistema mundial moderno está condenada en última instancia a enfrentar calamidades medioambientales como la crisis climática, ya que sólo la «antiterritorialidad» sería parte de la solución[10]. Por lo tanto, se puede deducir que ni siquiera la UE, como mezcla especial de supranacionalismo e «intergubernamentalismo», puede llegar a formar parte de la solución implícita en el sentido que menciona Taylor, debido a esta contradicción entre su lógica territorial subyacente y la solución ecológica «antiterritorial» necesaria. Del mismo modo, el trabajo de Susan Baker (2007)[11], en el que muestra la aproximación de la UE para frenar el cambio climático, puede considerarse como un reflejo de la lógica territorial y desarrollista de la UE.

[7] Discurso en el Pleno del Parlamento Europeo pronunciado por la presidenta electa Ursula von der Leyen (2019, November 27). *European Commission*. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/president-elect-speech-original_1.pdf
[8] Taylor, P. J. (1994). *The state as container: territoriality in the modern world-system*. Progress in Human Geography. Pp. 151-162. Disponible en: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/030913259401800202
[9] Ibíd.
[10] Ibíd.
[11] Baker, S. (2007). *Sustainable development as symbolic commitment: Declaratory politics and the seductive appeal of ecological modernisation in the European Union*. Environmental Politics. Pp. 297-317. Disponible en: https://rsa.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644010701211874#.YJsVC7UzbIU

La posición de la UE y su supuesto rol de liderazgo climático

Para comprender las aproximaciones previas de la UE, Susan Baker (2007)[12] afirma en su estudio que la UE adopta indiscutiblemente «la estrategia de modernización ecológica»[13], al tiempo que mantiene un compromiso «declaratorio» con el «desarrollo sostenible»[14]. Concluye[15] que, con su compromiso declaratorio con el desarrollo sostenible, la UE intenta cooptar las críticas radicales de la modernidad y politizar simbólicamente[16] el desarrollo sostenible en su construcción identitaria, preservando al mismo tiempo su carácter neoliberal. Así, las acciones anteriores de la UE, especialmente aquellas realizadas a partir del año 2000, se caracterizan por no separarse del desarrollismo y por una comprensión fundamentalmente expansionista del capitalismo. No obstante, los Acuerdos de París sobre el Clima de 2015 —como marco principal de la gobernanza mundial del cambio climático, con un papel de liderazgo de la UE— siguen una línea lógica muy similar, aunque con una perspectiva de justicia relativamente más ambiciosa. Aparte de estas insatisfacciones críticas, también se ha considerado que la UE desempeña un «papel de liderazgo»[17] y que la UE se establece explícitamente como un «líder mundial en la acción por el clima»[18]. En términos equilibrados, también hay algunos indicios[19] de que se producirían choques interinstitucionales que darían forma a la propia acción climática de la UE, por no hablar de su papel de liderazgo mundial. Para que el papel de liderazgo de la UE en materia de cambio climático sea real, la UE tendría que conseguir la participación de otros actores para «la legitimidad y la credibilidad del liderazgo de la UE en materia de

[12] Ibíd.
[13] La teoría que postula el crecimiento puede disociarse de las emisiones mediante el empleo de tecnologías, etc.
[14] «Desarrollo sostenible» significaba hacer más hincapié en el aspecto de la igualdad frente al cambio climático.
[15] Ibíd.
[16] Baker no considera que la adopción de la modernización ecológica por parte de la UE, al tiempo que hace un compromiso declaratorio con el desarrollo sostenible, sea un «engaño ecológico» debido a la posible fuerza impulsora de este compromiso declaratorio en «la política simbólica de la UE».
[17] Siddi, M. (mayo de 2020). The European Green Deal: assessing its current state and future implementation. *Finnish Institute of International Affairs (FIIA).* Disponible en: https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2020/05/wp114_european-green-deal.pdf
[18] Ibíd.
[19] Taylor, K. (5 de marzo de 2021). EU Commission clashes with Parliament over 'net' 2030 climate target. *EURACTIV*. Disponible en: https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-commission-clashes-with-parliament-over-net-2030-climate-target/
En el presente documento de política del ECFR también se reconoce la importancia de la coordinación interinstitucional: Oertel, J., Tollmann, J. y Tsang, B. (3 de diciembre de 2020). Climate superpowers: How the EU and China can compete and cooperate for a green future. *European Council on Foreign Relations (ECFR)*. Disponible en: https://ecfr.eu/publication/climate-superpowers-how-the-eu-and-china-can-compete-and-cooperate-for-a-green-future/

cambio climático»[20] mediante diferentes modalidades de liderazgo. A este respecto, la siguiente tipología contribuiría a una concepción matizada del liderazgo: el «liderazgo mediante el ejemplo/multilateralismo»[21] se refiere brevemente al establecimiento de normas en términos de movilización de objetivos ambiciosos mediante un enfoque multilateral. Por otra parte, el «liderazgo mediante la asistencia»[22] supone un compromiso, en particular con socios cercanos y vecinos, para promover una transición ecológica con vistas a la dimensión distributiva (justicia) del cambio climático. Por último, el «liderazgo del poder»[23] se refiere a la capacidad de apalancamiento (en un sentido de fuerte poder) de la UE como actor geoeconómico para impulsar o exportar los esfuerzos de transición a todo el mundo.

Justicia climática internacional

La justicia climática internacional se considera indispensable para que cualquier acción climática tenga la posibilidad de producir algún tipo de cambio viable y de éxito. A ese respecto, el histórico Acuerdo de París sobre el clima ha incluido una perspectiva de justicia incorporada en el concepto de «responsabilidades comunes pero diferenciadas»[24]. En consecuencia, deben tenerse en cuenta las peculiaridades de los países en lo que respecta a sus posibles contribuciones determinadas a nivel nacional. Así pues, además de la necesidad de lograr la neutralidad en materia de emisiones de carbono para 2050, la UE y otros países desarrollados están obligados a aportar 100.000 millones de dólares al año para que los países en desarrollo (como China, mientras que Turquía se considera un país desarrollado según los criterios del Acuerdo de París)[25]. Sin embargo, los países desarrollados, incluidos los Estados miembro de la UE, no logran cumplir este objetivo[26] por varias razones, entre las que figuran los

[20] Grimm, S., et al. (2021). The Global Dimension of the European Green Deal: The EU as a Green Leader? *Multinational Development Policy Dialogue - Konrad Adenauer Stiftung*. Disponible en: https://www.kas.de/documents/272317/272366/The+Global+Dimension+of+the+European+Green+Deal+-+The+EU+as+a+Green+Leader.pdf/7cdbc965-652b-6b83-13ce-8dd3c1e361f1?version=1.1&t=1616614992833
[21] Ibíd.
[22] Ibíd.
[23] Ibíd.
[24] Herman, S. (2019). The Paris Climate Agreement - Harbinger of a New Global Order. *Swarthmore International Relations Journal,* 1-18. Disponible en: https://works.swarthmore.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=swarthmoreirjournal
[25] The race to zero emissions, and why the world depends on it (2 de diciembre de 2020). *UN News.* Disponible en: https://news.un.org/en/story/2020/12/1078612
[26] Véase la cuestión del «subsuministro» en el contexto de la tensión norte-sur:

problemas fiscales de los países desarrollados y los considerables efectos distributivos transversales que muchos autores enumeran[27].

Table 3 Scorecard of progress towards a fair share of international climate finance (2017–2018)

Country	Fair share based on a composite index ($ billions)	Climate finance contributions (2017–2018 average, $ billions)	Progress towards providing a fair share of climate finance (%)
Norway	0.576	1.082	188
Sweden	0.906	1.372	151
Germany	8.274	9.236	112
France	5.402	4.854	90
Japan	11.740	9.372	80
Denmark	0.615	0.452	74
Netherlands	1.779	1.230	69
Switzerland	0.968	0.601	62
Belgium	1.125	0.611	54
Finland	0.560	0.281	50
Luxembourg	0.106	0.051	48
United Kingdom	5.873	2.812	48
Austria	0.826	0.388	47
Iceland	0.038	0.013	36
Ireland	0.597	0.199	33
Italy	4.737	1.195	25
Spain	3.445	0.787	23
Canada	4.153	0.697	17
New Zealand	0.430	0.071	17
Australia	2.948	0.477	16
Portugal	0.696	0.091	13
Greece	0.790	0.072	9
United States	43.416	1.856	4

Note: Countries in dark green are paying their fair share of climate finance. Colours are in quartile increments. Light green, paying 75–100% of their fair share; yellow, paying 50–75% of their fair share; orange, paying 25–50% of their fair share; red, paying less than 25% of their fair share.

Figura 1. Indicador de desempeño de los países de la OCDE, la mayoría de los cuales también son miembros de la UE, sobre el cumplimiento de su parte justa de financiamiento climático para los países pobres según el Instituto de Desarrollo de Ultramar. Fuente: disponible en: https://cdn.odi.org/media/documents/ODI_WP_fairshare_final0709.pdf

El panorama sobre la perspectiva de la justicia internacional es aún más sombrío desde el punto de vista activista y las narrativas del decrecimiento. El movimiento ecologista

---

Evans, T. (16 de abril de 2021). Snapshot: the geopolitical context for global climate action. *E3G*. Disponible en: https://www.e3g.org/publications/snapshot-the-geopolitical-context-for-global-climate-action/
O también:
https://www.theguardian.com/environment/2020/dec/09/rich-failing-help-fund-poor-countries-climate-fight-warns-un-chief-antonio-guterres

[27] Trabajos relacionados:
Derviş, K., y Strauss, S. (18 de febrero de 2021). The decarbonization paradox. *Brookings*. Disponible en: https://www.brookings.edu/opinions/the-decarbonization-paradox/?preview_id=1412345
Derviş, K. (11 de febrero de 2020). Getting Carbon Border Taxes Right. *Project Syndicate*. Disponible en: https://www.project-syndicate.org/commentary/carbon-border-taxes-efficiency-distributional-problems-by-kemal-dervis-2020-02?barrier=accesspay
Buiter, W. H. (10 de febrero de 2020). Is Global Climate Solidarity Impossible? *Project Syndicate*. Disponible en: https://www.project-syndicate.org/commentary/global-climate-solidarity-impossible-by-willem-h-buiter-1-2020-02?barrier=accesspaylog
A medida que se anuncian nuevas medidas específicas del Pacto Verde de la UE en el momento de la edición de este estudio, ya se han comenzado a plantear preocupaciones sobre la justicia climática dentro de la UE. Disponible en: https://www.ft.com/content/883a676c-7370-4e42-9b3a-dcf7e898e7bd

Viernes por el Futuro y la joven activista climática Greta Thunberg (particularmente con su discurso[28] en la COP24) desempeñaron un papel importante en la revitalización de la acción climática internacional. En su reciente artículo de blog[29], junto con sus colegas, reprende las ambiciones climáticas propuestas por la UE (implícitamente también el marco del Pacto Verde Europeo) por ignorar las preocupaciones internacionales en materia de justicia climática y tener «vacíos legales» que dejan espacio para futuros resultados no satisfactorios en la acción climática. En el lado más extremo, el llamado movimiento de decrecimiento[30] rechaza firmemente el desarrollismo y hace hincapié en las raíces coloniales y las dimensiones neocoloniales de la crisis climática. Así, el decrecimiento se establece alineado con los movimientos sociales en el sur global, abogando por el fin del desarrollismo y defendiendo el desmantelamiento de las estructuras que sustentan las desigualdades globales y exacerban la crisis climática[31]. Se hacen llamamientos similares a una «verdadera justicia climática»[32] en vistas a un mundo post-pandémico. Se pueden encontrar cada vez más indicios sobre esta dimensión desafiante de la justicia climática internacional y los casos de países del sur global como China, India, Argelia, Arabia Saudí, etc. en varias obras recientemente publicadas[33].

---

[28] COP24 Speech by Greta Thunberg (2018, December 15). United Nations Framework Convention on Climate Change. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/COP24_HLS_ENGO.pdf

[29] Neubauer, L., *et al*. (4 de octubre de 2020). The EU is cheating with numbers — and stealing our future. *Medium.* Disponible en: https://gretathunberg.medium.com/the-eu-is-cheating-with-numbers-and-stealing-our-future-1aca3e9a295f

[30] Meredith, S. (19 de febrero de 2021). A guide to degrowth: The movement prioritizing wellbeing in a bid to avoid climate cataclysm. *CNBC*. Disponible en: https://www.cnbc.com/2021/02/19/degrowth-pushing-social-wellbeing-and-climate-over-economic-growth.html

[31] Hickel, J. (2021). The anti-colonial politics of degrowth. *Political Geography*. Disponible en: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629821000640

[32] Turhan, E. (2021). Envisioning climate justice for a post-pandemic world. Dialogues in Human Geography, 4-7. Disponible en: https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2043820621995608

[33] Pérez, A. (23 de abril de 2021). A Green New Deal for whom? *Open Democracy*. Disponible en: https://www.opendemocracy.net/en/oureconomy/green-new-deal-whom/

Allen, J. R. y Jones, B. (4 de febrero de 2021). What climate change will mean for US security and geopolitics. *Brookings*. Disponible en: https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/02/04/what-climate-change-will-mean-for-us-security-and-geopolitics/

Lowe, S. (22 de abril de 2021). The EU's carbon border adjustment mechanism: how to make it work for developing countries. *Center for European Reform (CER)*. Disponible en: https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2021/eus-carbon-border-adjustment-mechanism-how-make-it-work

Leonard, M., *et al*. (3 de febrero 2021). The geopolitics of the European Green Deal. *European Council on Foreign Relations (ECFR)*. Disponible en: https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-the-european-green-deal/

Lassila, J. y Siddi, M. (marzo de 2021). Russia meets climate change: The domestic politicization of environmental issues and external pressure to decarbonize. *Finnish Institute of International Affairs (FIIA)*. Disponible en: https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2021/03/bp303_russia-meets-climate-change.pdf

Dilema de la seguridad/preocupaciones y la venganza del realismo

Contrariamente a las expectativas anteriores de una hegemonía unipolar (dirigida por Estados Unidos) y la posibilidad de un verdadero orden liberal internacional (en el sentido de un paradigma posnacional casi universal que permita una cooperación fértil), el nacionalismo de todo tipo ha aparecido con fuerza en todo el mundo, incluyendo el resurgimiento chino, la resurrección rusa, los populismos de derecha en Europa y el creciente control de los Estados miembros sobre la toma de decisiones a nivel de la UE. Así, en su último libro *Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities* (2018)[34], el destacado erudito realista John J. Mearsheimer sostiene que la política de las grandes potencias nunca desapareció en contra de las expectativas liberales y los principios realistas[35] así como la competencia por la seguridad, el dilema de la seguridad, la potencia del nacionalismo, etc. seguirán presentes siempre que la sociedad internacional esté fundamentalmente organizada en torno a los Estados-nación (aunque el poder de los Estados-nación ha disminuido en diversos grados). El hecho de que la UE haya definido recientemente un elemento de su relación con China como «rival sistémico»[36] es un ejemplo de la creciente ansiedad de la UE por el ascenso del poder chino. El incipiente apetito por articular la autonomía estratégica de la UE en los debates es también una manifestación de las crecientes preocupaciones de seguridad a las que se enfrentan la UE y algunos Estados miembro. China, Rusia, Argelia, Arabia Saudí, etc. son algunas de las potencias que se espera que se vean más afectadas por las implicaciones del Acuerdo Verde Europeo y las consecutivas políticas asociadas de la UE[37]. Incluso los EE. UU., junto con estas potencias desafiantes, probablemente estén más preocupados por los beneficios relativos que

[34] Mearsheimer, J. J. (2018). Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities. *Yale University Press*. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/j.ctv5cgb1w

[35] Vea algunas discusiones que cubren la teoría realista de las IR y el debate sobre el cambio climático. Disponible en: https://works.swarthmore.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=swarthmoreirjournal and https://www.americanprogress.org/issues/security/news/2015/11/30/126356/the-realist-case-for-climate-change-cooperation/

[36] Oertel, J., Tollmann, J. y Tsang, B. (3 de diciembre de 2020). Climate superpowers: How the EU and China can compete and cooperate for a green future. *European Council on Foreign Relations (ECFR)*. Disponible en: https://ecfr.eu/publication/climate-superpowers-how-the-eu-and-china-can-compete-and-cooperate-for-a-green-future/

[37] Leonard, M., *et al*. (3 de febrero de 2021). The geopolitics of the European Green Deal. *European Council on Foreign Relations (ECFR)*. Disponible en: https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-the-european-green-deal/

por la acción climática *per se*[38]. Algunas noticias alarmantes[39] y las publicaciones de algunos grupos de reflexión paneuropeos[40] ya aluden a la dimensión geopolítica del cambio climático, haciendo hincapié en la competitividad industrial, la seguridad de las cadenas de suministro de materias primas, la ventaja tecnológica, etc., casi sin tener en cuenta la máxima de que «no puedes tener tu pastel y comerlo». En este contexto, el parasitismo parecería una opción atractiva para los rivales y otros actores críticos, y cualquier acción climática de la UE pondría en peligro su posición ventajosa como superpotencia económica y la pondría en un dilema de seguridad con sus rivales. Así pues, a la hora de evaluar las perspectivas de la acción climática y del Pacto Verde Europeo, debe tenerse en cuenta el retorno del realismo con la creciente competencia en materia de seguridad en un mundo cada vez más multipolar.

La UE frente a esta trinidad imposible

A la luz del debate teórico, este documento termina con un marco analítico de «trinidad imposible» que incluye el supuesto liderazgo climático de la UE, la justicia climática internacional y las preocupaciones de seguridad basadas en el realismo. En consecuencia, la UE podría alcanzar sus objetivos en el mejor de los casos en dos elementos simultáneos de la trinidad.

[38] Leonard, M., *et al*. (9 de febrero de 2021). The EU Can't Separate Climate Policy From Foreign Policy. *Foreign Affairs.* Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2021-02-09/eu-cant-separate-climate-policy-foreign-policy

[39] Latham, A. (2 de abril de 2021). China Looks to the Arctic to Avoid Another Suez Slowdown. *National Interest.* Disponible en: https://nationalinterest.org/feature/china-looks-arctic-avoid-another-suez-slowdown-181715

Taylor, K. (16 de abril de 2021). Chinese president slams EU carbon border levy in call with Macron, Merkel. *EURACTIV*. Disponible en: https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/chinese-president-slams-eu-carbon-border-levy-in-call-with-macron-merkel/

[40] Véanse algunas publicaciones del ECFR: https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-the-european-green-deal/, https://ecfr.eu/publication/climate-superpowers-how-the-eu-and-china-can-compete-and-cooperate-for-a-green-future/

Véanse algunas publicaciones del FIIA:
https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2021/03/bp303_russia-meets-climate-change.pdf
https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2020/05/wp114_european-green-deal.pdf

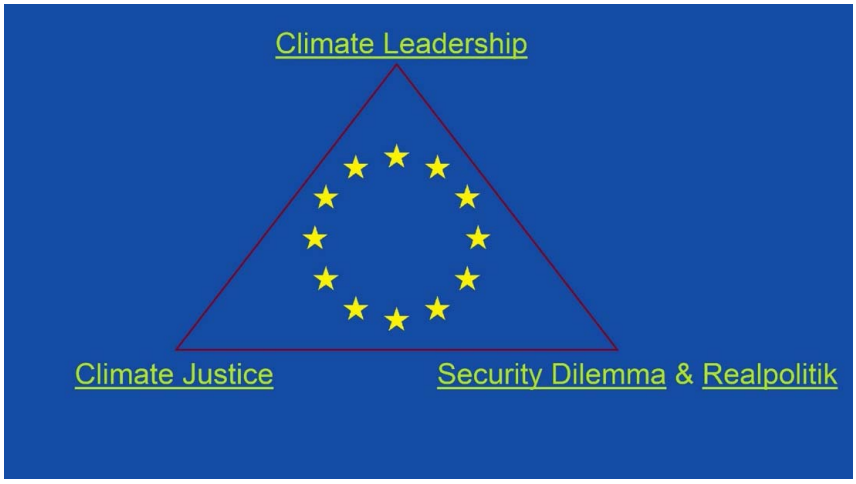


Figura 2. Trinidad imposible. Fuente: el autor elabora el esquema según la bandera de la UE disponible en el siguiente sitio web oficial de la UE: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/flag_en

En la primera hipótesis, si la UE da prioridad al «liderazgo mediante el ejemplo/multilateralismo» basándose en su poder blando y teniendo debidamente en cuenta el mantenimiento de las actuales configuraciones de poder, es muy probable que la ambición climática y la dimensión de justicia internacional necesarias a escala mundial se vean relegadas incluso en las normas del Acuerdo de París. En el segundo escenario, si la UE da prioridad al «liderazgo mediante la asistencia», arriesgándose a superar aún más la fragilidad fiscal existente y a alimentar el descontento populista en el país, es muy probable que logre cumplir satisfactoriamente la dimensión de justicia internacional de las normas del Acuerdo de París e incluso más allá, a expensas de debilitar la posición relativa de la UE como superpotencia económica frente a sus rivales y otros actores fundamentales. En la tercera hipótesis, si la UE da prioridad al «liderazgo mediante el poder» aprovechando su poder geoeconómico y asegurando su ventaja competitiva como superpotencia económica (es decir, introduciendo un impuesto severo sobre el carbono para evitar la fuga de carbono y conseguir que otros se unan «bruscamente»), es muy probable que la dimensión de la justicia internacional se vea rebajada. Aunque las políticas exactas[41] en el mundo real no encajarían perfectamente en la tipología de este marco analítico, este trabajo propone investigar si

[41] Por ejemplo, en el momento de la edición de este estudio, la UE ha anunciado un mecanismo de ajuste de la frontera de carbono en su paquete «Fit for 55» en el marco del Acuerdo Verde de la UE. Un informe conjunto de E3G y Sandbag muestra que los costos de este mecanismo para los socios comerciales serían limitados debido al alcance y la ambición limitados del mecanismo. Por tanto, este nuevo mecanismo sigue estando muy lejos de una concepción idealista del liderazgo de la UE por el poder. Disponible en: https://9tj4025ol53byww26jdkao0x-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/E3G-Sandbag-CBAM-Paper-Eng.pdf

los discursos europeos (en la Comunicación European Green Deal) son sensibles a los dilemas que caracterizan el marco analítico de la «trinidad imposible».

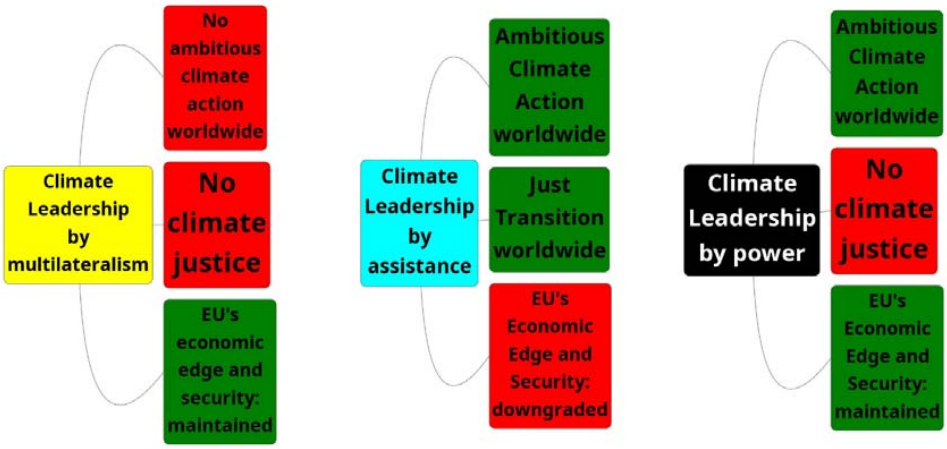


Figura 3. Escenarios alternativos en la trinidad imposible

Analizando los discursos europeos sobre «liderazgo climático-justicia climática internacional-dilema de seguridad»

La Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo (2019) deja clara su narrativa a favor del desarrollismo desde el principio, ya que postuló: «Es *una nueva estrategia de crecimiento* [énfasis añadido] cuyo objetivo es transformar la UE en una sociedad justa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, sin emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y *en la que el crecimiento económico esté disociado del uso de los recursos* [énfasis añadido]».

Al mismo tiempo, el texto contiene importantes referencias a la «economía azul» y a la «economía circular». La visión general de la transición verde esbozada en el texto está ciertamente lejos de cualquier enfoque radical necesario para solucionar la crisis climática. Además, el texto denota un importante compromiso con el «desarrollo sostenible» en el marco de las Naciones Unidas. En ese sentido, la línea política de la UE detectada por Susan Baker (2007) aparece intacta en gran medida.

Por otra parte, la perspectiva de justicia climática dentro de la UE en la transición verde es sólida, ya que se prevén muchos mecanismos como el Fondo de Transición Verde. La naturaleza de la crisis climática como cuestión transnacional y la necesidad de una acción mundial se ponen de relieve, junto con las preocupaciones realistas siguientes:

La ambición medioambiental del Acuerdo Verde no se alcanzará si Europa actúa sola.

Los factores que impulsan el cambio climático y la pérdida de biodiversidad son mundiales y no están limitados por las fronteras nacionales [énfasis añadido]. La UE puede utilizar su influencia, su experiencia y sus recursos financieros para movilizar a sus vecinos y socios para que se unan a ella en una senda sostenible. La UE seguirá liderando los esfuerzos internacionales y quiere establecer alianzas con aquellos que piensan igual. También reconoce *la necesidad de mantener su seguridad de suministro y su competitividad incluso cuando otros no estén dispuestos a actuar* [énfasis añadido].

Además, el texto reconoce que la trayectoria actual bajo las contribuciones determinadas a nivel nacional del Acuerdo de París no es suficiente para alcanzar las metas de París. La sección 3 se centra casi en su totalidad al tema del liderazgo mundial de la UE en materia de cambio climático. El texto refleja más de las características del *liderazgo mediante el ejemplo*, pero también mantiene disponible la opción del *liderazgo mediante el poder* durante el tiempo que sea necesario. Implica indirectamente los desafíos/dilemas de la *trinidad imposible*, ya que busca «formas innovadoras de compromiso»: …la UE intensificará su compromiso bilateral con los países socios y, en caso necesario, establecerá formas *innovadoras de compromiso* [énfasis añadido]. La UE seguirá colaborando con las economías del G-20, responsables del 80 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Para aumentar el nivel de las medidas climáticas adoptadas por los asociados internacionales se requieren *estrategias geográficas adaptadas* [énfasis añadido] a los distintos contextos y necesidades locales, por ejemplo, para los grandes emisores *actuales y futuros* [énfasis añadido], para los países menos adelantados y para los pequeños estados insulares en desarrollo.

Mientras que los países y regiones con los que la UE tiene el mayor potencial de cooperación, como África y países con ideas afines, son ampliamente considerados; no así con China, que se presenta como un socio con el que es más difícil de tratar. El texto también entiende el cambio climático como «multiplicador de amenazas y fuente de inestabilidad». También presta la debida atención a la fragilidad fiscal en los presupuestos de la UE y de los Estados miembros para financiar la transición ecológica a nivel de la UE y en los marcos de cooperación mundial, y tiene por objeto explorar canales de financiación privada como complemento esencial para el éxito del Pacto Verde Europeo.

En general, el presente documento evalúa la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo como un documento político que presenta ambivalencias a la hora de abordar el marco de la «trinidad imposible» introducido en el presente documento. Más bien, parece que el texto busca desesperadamente eludir su tratamiento. Por otro lado, es comprensible que una entidad política como la UE no quiera desarrollar discursos confrontativos o pesimistas/deterministas, ya que contradice su supuesto ADN. Sin embargo, dejar sin resolver los dilemas y los desafíos no es *ni sostenible*, especialmente en el contexto de la crisis climática, *ni alienta* las transformaciones radicales necesarias para afrontar el reto.

Conclusión

En este artículo se han trabajado los discursos europeos desde la óptica de la «trinidad imposible» en el marco de la geopolítica del cambio climático. El marco de la «trinidad imposible» sugiere que existen dilemas inherentes para la UE en la geopolítica del cambio climático y que la UE solo puede lograr alcanzar dos elementos de la trinidad en el mejor de los casos. El liderazgo climático de la UE (en diferentes modalidades), la justicia climática internacional (perspectiva del Acuerdo de París junto con críticas más radicales) y las preocupaciones de seguridad basadas en el realismo (dilema de seguridad, etc.) son elementos de la «trinidad imposible» en el marco analítico propuesto. El análisis de los discursos aplicado a la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo concluyó que los discursos europeos (integrados en la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo) muestran una restricción deliberada a la hora de abordar los dilemas de la «trinidad imposible» por razones asociadas a la realidad *sui generis* de la UE. Mientras que la crisis climática, tal como sugiere Peter Taylor en el debate teórico del presente documento, exige cambios paradigmáticos, concretamente de la «territorialidad» a la «antiterritorialidad», también se necesita un cambio paradigmático, posiblemente promovido por enfoques ascendentes, para que la construcción de la UE sea una fuente de esperanza frente al reto definitorio de nuestra época.

*Hakan Yapar**
Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos
@hknypr

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

120/2021 26 de octubre de 2021



*Javier Ruiz Arévalo**

La caída de Kabul (II), ¿dónde están los señores de la guerra?

La caída de Kabul (II), ¿dónde están los señores de la guerra?

Resumen:

El anuncio por el presidente de Estados Unidos, Joe Biden, de la retirada de las fuerzas militares estadounidenses de Afganistán creó, por primera vez, la percepción de que los talibán podrían retomar el poder por la fuerza tras la retirada de las fuerzas internacionales. Ante esta situación, a lo largo de los primeros meses de 2021 se apreciaron movimientos entre poderosos «señores de la guerra» que parecían estar preparándose para enfrentarse militarmente a los talibán. Incluso el propio gobierno afgano alentó su participación en la lucha contra los insurgentes, una vez que su avance pareció rebasar las capacidades del Ejército afgano. Sin embargo, en los meses inmediatamente anteriores a la caída de Kabul, esta posibilidad se desvaneció: los talibán recuperaron el poder sin que se apreciara una resistencia significativa por parte de unos señores de la guerra a los que se les suponían importantes capacidades militares y una enemistad irreconciliable con el grupo insurgente. Es difícil determinar las razones de esta incomparecencia en un momento tan crítico; también lo es si, en función de la evolución de la situación, los señores de la guerra podrían encabezar una insurgencia armada frente al nuevo Gobierno afgano.

Palabras clave:

Señores de la guerra, talibán, conflicto afgano.

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 fall of Kabul (II), where are the warlords?

Abstract:

The announcement by U.S. President Joe Biden of the withdrawal of U.S. military forces from Afghanistan created, for the first time, the perception that the Taliban could retake the power by force after the withdrawal of international forces. Faced with this situation, throughout the first months of 2021 there were movements among powerful 'warlords' who seemed to be preparing to confront the Taliban militarily. Even the Afghan government itself encouraged their participation in the fight against the insurgents once their advance seemed to outstrip the capabilities of the Afghan army. However, in the months immediately preceding the fall of Kabul, this possibility vanished: the Taliban regained power without any significant resistance from warlords who were supposed to have significant military capabilities and an irreconcilable enmity with the insurgent group. It is difficult to determine the reasons for this failure to appear at such a critical moment; it is also difficult to determine whether, depending on the evolution of the situation, the warlords could lead an armed insurgency against the new Afghan government.

Keywords:

Warlords, Taliban, Afghan conflict.

Introducción

En abril, el presidente de Estados Unidos, Joe Biden, anunció que, en septiembre, las fuerzas militares estadounidenses habrían abandonado Afganistán. Este anuncio alimentó el temor a que los talibán pudieran retomar el poder por la fuerza. En público, el gobierno afgano se mostró optimista, afirmando que el país estaba en condiciones de afrontar la lucha contra los talibán sin apoyo militar externo. Sin embargo, la desconfianza se generalizó en todos los ámbitos. En determinados círculos empezó a hablarse abiertamente de movilizar una «segunda resistencia» frente a los talibán.

Reacciones contrapuestas

Desde la administración de EE. UU. se era consciente del riesgo, por lo que se trató de conseguir un acuerdo *in extremis*. Sin embargo, el presidente Ghani se mostraba seguro de la capacidad del ejército afgano para frenar a los talibán, negándose a compartir el poder con ellos[1]. De hecho, parecía estar persuadido de que el avance talibán, combinado con el estancamiento en las negociaciones de paz, obligaría a Washington a aplazar el repliegue[2]. Según la postura oficial de Kabul, la retirada de las fuerzas internacionales contribuiría a cerrar el conflicto, al hacer desaparecer la excusa de la yihad contra los infieles[3].

Pero no todos veían el panorama de un modo tan optimista. El mismo día que Biden anunciaba su decisión, el presidente de la *Wolesi Yirga* (Cámara Baja), Mir Rahman Rahmani, declaraba en sede parlamentaria que, con la retirada de las fuerzas extranjeras, se abría la posibilidad de un retorno a la situación de guerra civil que precedió a la llegada de los talibán al poder[4]. Es interesante advertir que Rahmani no alertaba de un posible triunfo talibán, sino de un enquistamiento del conflicto armado.

[1] Giustozzi, A. (15 agosto 2021). The Taliban have retaken Afghanistan – this time, how will they rule it? *The Guardian*. Disponible en: https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/aug/16/taliban-afghanistan-rule-hardline-coalition-powers

[2] Ruiz Arévalo, J. (2021). *La caída de Kabul. Causas del colapso del Estado afgano*. Documento de Opinión IEEE 90/2021. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO90_2021_JAVRUI_Kabul.pdf

[3] Ghani, A. (May 4, 2021). Afghanistan's Moment of Risk and Opportunity. *Foreign Affairs*. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2021-05-04/ashraf-ghani-afghanistan-moment-risk-and-opportunity

[4] Ansar, M. (April 14, 2021). Foreign Troops' Withdrawal May Cause Civil War: Afghan Lawmakers. *Tolo News*.. Disponible en: https://tolonews.com/afghanistan-171458

Para Kabul, el triunfo talibán no era una opción que considerar. De hecho, era un desenlace que muy pocos barajaban como posible.

Al igual que en 2014, cuando se transfirió la responsabilidad en la seguridad a las autoridades afganas, muchos afganos pensaban que la drástica reducción de la presencia militar internacional podría llevar a un recrudecimiento del conflicto armado. En ambos casos se consideraban determinantes para la supervivencia del régimen el apoyo estadounidense y la fortaleza de las ANDSF. En 2021, el primero estaba a punto de desaparecer de la escena; el fracaso del segundo sería determinante para el futuro del país. Junto a ellos, comenzaba a barajarse un nuevo factor para tener en cuenta: la cohesión y voluntad de resistencia de los diferentes grupos antitalibán.

La reaparición de los señores de la guerra[5]

En junio de 2013, al asumir el Gobierno afgano, con las ANDSF, la responsabilidad plena de la seguridad en todo Afganistán, se superó un hito crucial[6]. A pesar de la intensa ofensiva lanzada entonces por los talibán, las fuerzas afganas no cedieron ningún territorio y demostraron, al menos inicialmente, una creciente iniciativa, obteniendo buenos resultados sobre el terreno. En aquellos momentos, se temía que pudieran fraccionarse por motivos étnicos, algo que finalmente no ocurrió[7].

Ante las incertidumbres que planteaba la situación, destacados señores de la guerra, bien situados en el sistema político afgano, maniobraron para consolidar su poder ante cualquier escenario posible, renovando sus bases de poder local. Líderes históricos, aun en activo, como Ismail Khan, Abdul Rashid Dostum, Sher Mohammad Akhundzada, o Nur Mohammed Atta iniciaron movimientos encaminados a garantizar que sus feudos territoriales fueran controlados por cargos y funcionarios afines. En este proceso de afianzamiento del poder territorial, la Policía Local afgana, fuerza

[5] Los denominados señores de la guerra suponen un poder que emerge al calor de la guerra civil contra el régimen comunista y que, en general, suplanta a los poderes tradicionales de Afganistán. El apoyo paquistaní a grupos islamistas asentados en su territorio, en detrimento de los líderes tribales tradicionales, propició el nacimiento de esta nueva aristocracia feudal que ha sabido consolidar su poder a lo largo de las dos últimas décadas.

[6] En aquel momento, el autor prestaba sus servicios en el Cuartel General del Mando Conjunto Internacional de ISAF, en Kabul, siendo testigo directo de este proceso.

[7] Felbab-Brown, V..(2014) Security and Political Developments in Afghanistan in 2014 and After: Endgame or New Game. En Taucher, Vogl, Mathias and Webinger, Peter (ed.). *Afghanistan, 2014 and Beyond.* Austrian Federal Ministry of the Interior. Pp. 11-12. Disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/FelbabBrown-book-chapter-Afghanistan-2014.pdf

parapolicial de reclutamiento local, se convirtió en una pieza muy apreciada, en la medida que su control permitía mantener milicias propias financiadas por el Gobierno[8].

Así, desde 2014, los antiguos señores de la guerra han ido recuperando poder, rearmando a sus milicias y consolidando su base social, reapareciendo como amenaza potencial para la estabilidad del país[9]. Sin embargo, tendieron a utilizar a sus hombres armados más para afianzar su poder, que para constituir algo parecido a una fuerza militar que pudiera oponerse a los talibán[10].

Los señores de la guerra ante el proceso de paz

Esa tendencia al rearme de las milicias pareció cobrar un nuevo impulso ante un posible retorno victorioso de los talibán, bien a través de una victoria militar, propiciada por el fin del apoyo militar internacional, bien por la claudicación del Gobierno afgano ante sus exigencias, en el marco del proceso de paz en curso. La consecuencia de ello sería un gobierno afgano con fuerte presencia talibán o el retorno victorioso del Emirato Islámico de Afganistán. En cualquiera de estos casos, se pensaba entonces que la fuerte oposición que encontraría semejante gobierno, particularmente en el norte y oeste del país, llevaría al colapso del poder político, la feudalización del país y la reanudación de los conflictos inter-étnicos. Ante esta eventualidad, empezaron a detectarse movimientos por parte de quienes pretendían garantizar su propia seguridad y esfera de poder frente a los talibán, algo que el gobierno podría no estar en condiciones de asegurar a medio plazo.

En las semanas posteriores al anuncio de retirada realizado por el presidente Biden, diferentes grupos y actores políticos antitalibán participarán en acciones encaminadas a posicionarse como parte del conflicto, al margen del Gobierno de Kabul. Su mensaje era claro: no estaban dispuestos a tolerar que los talibán se convirtieran en el poder hegemónico en Afganistán. Si el Gobierno no estaba en condiciones de evitarlo,

[8] Ruiz Arévalo, J. (2019). *Fuerzas auxiliares en el Ejército afgano: de los regimientos tribales a la fuerza territorial*. Documento de Opinión. 86/2019. 30 de septiembre de 2019. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO86_2019JAVRUI_Afganistan.pdf
[9] Felbab-Brown. P. 12.
[10] Clark, K. (21 agosto 2021). The Taliban's rise to power: As the US prepared for peace, the Taliban prepared for war. *Afghanistan Analysts Network*. Disponible en: https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/the-talebans-rise-to-power-as-the-us-prepared-for-peace-the-taleban-prepared-for-war/

actuarían unilateralmente. Si bien estas actuaciones parecían destinadas, principalmente, a tranquilizar a sus seguidores frente a la amenaza que parecía cernirse sobre ellos vinieron a reforzar la idea de que el conflicto podría escalar a una guerra en varios niveles[11].

Ismail Khan, líder tradicional de los tayikos de la región de Herat y, posiblemente, el político más influyente en el oeste afgano fue uno de los primeros en dar pasos en este sentido. El 18 de abril organizó una ceremonia en su residencia para celebrar el aniversario de la liberación de Herat por los muyahidines. A la ceremonia asistieron decenas de hombres armados que agitaron sus armas ostentosamente, mientras Ismail Khan subía al estrado. Esta exhibición de poder militar, hecha sin ningún recato, resultaba inusual. Con ella, el veterano líder tayiko quiso dejar claro a su audiencia su capacidad para garantizar la seguridad de sus conciudadanos, poniendo freno a los talibán, si Kabul no fuera capaz de ello. Para ello, insistió en que los muyahidines heratíes eran más de 50.000 y que, en todo caso, defenderían su ciudad. Aprovechó para aconsejar a las fuerzas de seguridad que se abstuvieran de actuar frente a ellos, tratando de desarmarles y al gobierno que recurriera a los muyahidines en su lucha contra los talibán, en lugar de emplear a sus fuerzas de élite, enviadas desde Kabul. Más concretamente, el viejo muyahidín echó en cara a las ANDSF que no hubieran recurrido a su apoyo para enfrentarse a los talibán en un enfrentamiento sucedido horas antes en el distrito de Adraskan.

En la misma línea, Ahmad Massud, hijo del legendario comandante de Jamiat-e Islami que ha cobrado un creciente protagonismo político en los últimos años, declaraba a mediados de abril que tanto él como sus seguidores estaban preparados tanto para la paz, como para el fracaso de la paz. Poco después, el 5 de mayo, organizó una reunión en Kabul, conmemorativa del día de la victoria de los muyahidines, en la que se exhibieron tanto el himno, como la bandera del Estado Islámico de Afganistán (pretalibán), ampliamente asociados con el partido Jamiat. Massud prometió que él y sus seguidores estarían dispuestos a luchar si la evolución del conflicto hiciera necesaria una solución militar. Su objetivo sería, en sus propias palabras, «con el apoyo del pueblo musulmán de Afganistán y bajo el paraguas de los ulemas,

[11] Mir, W. (May 7, 2021). Afghanistan's Wildcard Warlords. *The Diplomat*. Disponible en: https://thediplomat.com/2021/05/afghanistans-wildcard-warlords/

implementar la *sharía* y traer el verdadero sistema islámico, como fue la voluntad de nuestros mártires y muyahidines».

Durante los últimos 18 meses, tanto Ahmad Massud como otros líderes del Jamiat, han venido hablando de una segunda resistencia (la lucha contra los talibán en los 90 fue conocida como La Resistencia). En noviembre de 2020, el influyente Yunus Qanuni, ex-vicepresidente primero de Afganistán, aseguraba que, si los talibán impulsaban una solución militar, ellos podrían permanecer en un segundo plano, apoyando a las fuerzas armadas afganas, pero solo si el Gobierno demostrara ser capaz de hacerles frente, sin claudicar ante ellos. Si, por el contrario, el gobierno decidiera ceder ante los talibán, traicionando a los muyahidines, estos optarían por iniciar, unilateralmente, una segunda resistencia armada. Otros cargos del partido Jamiat hicieron en aquellos momentos declaraciones en el mismo sentido, dando a entender, en algunos casos, que los preparativos para ello estaban ya en marcha. De nuevo, se instaba al gobierno a considerar a sus milicias como aliados en la lucha contra los talibán y se amenazaba con continuarla al margen del gobierno si este claudicara.

El anuncio de retirada realizado por el presidente Biden no hizo sino impulsar este tipo de acciones y declaraciones. El 13 de mayo, el todopoderoso exgobernador de Balkh, Atta Muhammad Nur, explicaba a sus seguidores que la retirada internacional dejaba sin pretexto a los talibán para continuar la lucha añadiendo en un acto público que, de continuar su lucha armada, los talibán encontrarían frente a ellos a la misma alianza que los combatió en los noventa (en un alarde de euforia, el líder muyahidín habló de la coalición que los derrotó antes de la llegada de la ayuda internacional).

Además de los líderes tayikos del Jamiat, también entre los hazaras parecía abrirse paso la idea de que podría hacerse necesario combatir a los talibán junto a las fuerzas gubernamentales, o al margen de ellas. Así lo manifestó expresamente Muhammad Mohaqeq, líder del partido hazara Hezb-e Wahdat-e Mardom y asesor de seguridad de Ghani. Acompañado por los otros dos líderes claves en el norte, Atta Muhammad Nur del Jamiat y Abdul Rashid Dostum del mayoritariamente uzbeko Jumbesh-e Milli, declaraba en un acto celebrado el 28 de mayo que, a pesar de que en los últimos 20 años los afganos habían abrazado la democracia y la educación y habían depuesto las armas, en los últimos años las cosas habían empeorado, obligándoles a preparase para lo que pudiera ocurrir. Amenazante, se dirigía a los talibán, indicándoles que no

deberían suponer que «tenemos las manos atadas», sino que estaban preparados tanto para la paz como para la guerra.

El propio expresidente Hamid Karzai declaraba el 22 de mayo en una entrevista a *Der Spiegel* «En este momento, estamos cerrando filas en Afganistán y organizando la resistencia», aprovechando para hacer un llamamiento a Paquistán para que no entorpeciera el proceso de paz y exigiendo tanto a los talibán, como al Gobierno de Kabul, que dejaran de hablar como si representaran a la totalidad de los afganos. Su consejo: permitir el regreso a los talibán y hacerles demostrar el apoyo real que tienen entre los afganos, participando en una *Loya Yirga* (Gran Asamblea), unas elecciones o un referéndum[12].

Resulta significativa la reacción de Gulbuddin Hekmatyar, líder de Hezb-e Islami que abandonó en 2016 la insurgencia tras un acuerdo de paz con el Gobierno afgano. Para el veterano muyahidín, la retirada significaría en sí misma un avance significativo, pero criticó su carácter unilateral y contrario a lo acordado en Doha. Pese a ello, recomendó a los talibán aprovechar la oportunidad para aprobar un alto el fuego con cinco condiciones: sustitución del Gobierno por otro de unidad nacional; retirada gradual de las tropas extranjeras, finalizada antes de septiembre (las declaraciones de Hekmatyar se producen el 17 de abril, antes del anuncio de Biden); liberación de presos políticos e insurgentes; eliminación de la lista negra de EE. UU. de los afganos actualmente incluidos, y compromiso, por parte de la comunidad internacional, de pagar una indemnización por los daños causados por la invasión. Hekmatyar, que en la guerra civil no formó parte de la Alianza del Norte que luchó contra los talibán, criticó duramente a quienes abogan ahora por una segunda resistencia. A pesar de ello, su propio partido organizó varias protestas armadas, la más notoria de las cuales se produjo en Kabul el pasado 5 de marzo, cuando sus seguidores recorrieron la capital armados y a bordo de vehículos militares[13]. Más recientemente, el 13 de abril, repitieron la misma escena en una protesta en el distrito de Baharak de Badajsán, al norte del país. Que Hekmatyar ataque a quienes, según él, preparan una segunda resistencia no deja de ser una forma de posicionarse ante tal posibilidad, otorgándole visos de verosimilitud.

[12] Koelbl, S. (22 May, 2021). We afghans are just being used Against each other. *Der Spiegel*. Disponible en: https://www.spiegel.de/international/world/former-afghanistan-president-hamid-karzai-we-afghans-are-just-being-used-against-each-other-a-81412b96-c7e5-4287-b423-fbc2b600f317

[13] Hizb-e-Islami Supporters Stage Protest in Kabul (5 Mar, 2021). *Tolo News*. Disponible en: https://tolonews.com/afghanistan-170462

El papel de los señores de la guerra

Que los señores de la guerra, autoinvestidos como muyahidines, estuvieran planteando una resistencia armada contra los talibán, al margen, e incluso en contra, del Gobierno afgano era una señal preocupante. De entrada, presentaba al Gobierno de Ghani no solo como corrupto e incompetente, sino también como antiislámico e incapaz de frenar a los talibán, socavando aún más su ya débil legitimidad. Esto era particularmente relevante si se tiene en cuenta que los llamamientos a la yihad y las acusaciones de que el gobierno es corrupto y una marioneta de Occidente, coincidían con los postulados talibanes.

Sin embargo, las incertidumbres que planteaba la evolución del proceso de paz obligaron a Ghani a replantear sus relaciones con los señores de la guerra, unos actores que, sea cual sea la consideración que merezcan, seguían jugando un papel muy relevante en el escenario político afgano. A pesar de su tendencia a apoyarse exclusivamente en un reducido grupo de colaboradores inmediatos, el presidente contaba con el apoyo de algunos de ellos, apoyo que debería haber intentado ampliar y consolidar para garantizar la unidad del bloque antitalibán y evitar la aparición de un nuevo frente hostil. Este fortalecimiento de los señores de la guerra, que podría llevar a que sus milicias acabaran luchando codo con codo con el Ejército afgano, planteaba el riesgo de que el conflicto adquiriera tintes étnicos, dado el carácter de su liderazgo y de sus milicias. Que milicias tayikas, uzbekas o hazaras combatieran junto al gobierno podría ayudar a que el conflicto se planteara como una lucha entre los pastunes y el resto de grupos étnicos, fortaleciendo indirectamente a los talibán, mayoritariamente pastunes[14].

Siendo grave este riesgo, aún lo era más el que supondría fortalecer a unos líderes tendentes a actuar como señores feudales, con amplios historiales de abusos contra los derechos humanos, que ya demostraron en el pasado su capacidad para mudar de alianzas según su conveniencia. De hecho, durante la guerra civil que precedió a la llegada al poder de los talibán, todos ellos se aliaron, al menos en una ocasión, con estos. Si algo nos enseña la historia de estos personajes, es que son actores

[14] Sobre la naturaleza del movimiento talibán: Ruttig, T. (2012). How Tribal Are the Taleban? Afghanistan's largest insurgent movement between its tribal roots and Islamist ideology. *Afghanistan Analysts Network*. Disponible en: http://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/downloads/2012/10/20100624TR-HowTribalAretheTaleban-FINAL.pdf. Sobre su implantación entre los no pastunes: Giustozzi, A. (2010). *The Taliban Beyond the Pashtuns*. Centre for International Governance Innovation. The Afghanistan Papers N.º July 5, 2010.

inherentemente volátiles. No obstante, parecían estar llamados a desempeñar un papel crucial en la defensa del régimen afgano y, a la vista de las circunstancias, parecían ser la única opción disponible para frenar el avance talibán.

El momento de la verdad

Pese a todo lo expuesto hasta aquí, la ofensiva talibán que finalizó con la caída de Kabul no tuvo que enfrentarse a ninguna oposición seria por parte de las milicias de los señores de la guerra, privando al ejército afgano de un apoyo que podría haber resultado vital, al menos en algunas zonas del país. Solo en el legendario valle del Panjshir, un reducido grupo de milicianos, agrupados alrededor del vicepresidente Amrullah Saleh (legalmente presidente tras la huida de Ghani) y Ahmad Massud, hijo del legendario León del Panjshir, levantaron la bandera de la resistencia tras la caída de Kabul.

Si las milicias de los señores de la guerra hubieran salido en apoyo de las ANDSF, aparte de aportar capacidades militares muy relevantes, cabía esperar que hubieran contagiado a los tibios soldados afganos su voluntad de combatir, llevándolos a no abandonar sus puestos y combatir con más empeño que el demostrado en demasiados casos.

Que enemigos declarados de los talibán, que disponían de milicias armadas y que se habían comprometido a luchar hasta el final, acabaran sin comparecer en el campo de batalla resultó sorprendente para muchos y merece un análisis que permita dilucidar las causas, en la medida en que lo permita la dificultad de desentrañar las motivaciones que llevaron a cada uno de ellos a actuar como lo hicieron. El análisis resulta pertinente porque, entre otras cosas, las razones que les guiaron pueden ser indicativas de su actitud ante los talibán en el futuro.

Un primer factor para tener en cuenta es la sorpresa. La ofensiva final lanzada por los talibán durante el mes de agosto priorizó, en sus fases iniciales, la ocupación de las zonas del norte y el oeste, en las que el apoyo popular a los talibán es menor y había más probabilidades de que las milicias de los señores de la guerra pudieran organizar una resistencia armada. La rapidez con la que se actuó en supuestos feudos de la oposición a los talibán, como Sheberghan, Kunduz (8-9 de agosto) Mazar-e-Sharif o

Herat (12 de agosto) pudo haber privado del tiempo necesario para organizar la resistencia.

Por otra parte, los talibán parecen haber aprendido del error táctico que cometieron en los noventa, cuando tomaron Kabul antes de haber asegurado el norte del país, lo que permitió a sus enemigos agruparse allí en torno a la Alianza del Norte, manteniendo abiertas comunicaciones terrestres con países vecinos. Esta vez, han sido mucho más metódicos, comenzando por ganar el control los distritos periféricos, asegurando los principales puestos fronterizos con Paquistán e Irán, pasando luego a las capitales regionales, dejando Kabul para el final, tras la toma de Mazar-e-Sharif, la cuarta ciudad más grande de Afganistán y antiguo bastión de la Alianza del Norte.

El propio presidente Ashraf Ghani, al constatar la facilidad con que los talibán estaban expandiendo su dominio territorial, llamó a una movilización nacional de las milicias. A pesar de la difícil relación que había mantenido con muchos de los señores de la guerra, esperaba que estos pudieran ayudar a dar un giro a la situación. Ante el asedio de Mazar-e-Sharif, Ghani trató de ganar el apoyo de Atta Mohammad Nur y Abdul Rashid Dostum. Los dos veteranos señores de la guerra se habían comprometido a ayudar al ejército afgano a proteger la ciudad, pero, al igual que en muchas otras capitales de provincia, esta promesa no se materializó. Sus milicias depusieron sus armas o cambiaron de bando en cuanto huyeron, de forma precipitada, Dostum y Nur[15].

A principio de agosto, tras reunirse con el presidente, Dostum declaraba a los periodistas «los talibanes nunca aprenden del pasado», refiriéndose a la supuesta masacre de insurgentes por parte de sus combatientes en 2001. «Los talibanes han llegado al norte varias veces, pero siempre han quedado atrapados. No es fácil que salgan». Confirmaba así su compromiso de luchar hasta el final[16]. Nur, por su parte, acudió a las redes sociales para lanzar sus propias advertencias, publicando imágenes gráficas de talibanes muertos por sus tropas mientras prometía luchar hasta la muerte. «Prefiero morir con dignidad que morir en la desesperación», escribió en Twitter, junto a otros mensajes desafiantes en los que juraba «defender la nación». En un vídeo

[15] Dettmer, J. (16 agosto 2021). Rapid Taliban Offensive Avoided Tactical Mistake Made in 1990s. *VOA*. Disponible en: https://www.voanews.com/a/us-afghanistan-troop-withdrawal_rapid-taliban-offensive-avoided-tactical-mistake-made-1990s/6209625.html.
[16] Warlord Dostum back in the fray as Taliban overwhelm Afghan north (12 agosto 2021). *France 24*. Disponible en: https://www.france24.com/en/live-news/20210812-warlord-dostum-back-in-the-fray-as-taliban-overwhelm-afghan-north

publicado en Facebook el 7 de agosto, Nur hablaba tranquilamente a la cámara, vestido con traje militar, mientras se oían disparos de fusil cerca de él.

Pero, pese a sus vehementes promesas de resistencia, las milicias antitalibán acabaron por rendirse con sorprendente facilidad, siguiendo el ejemplo de las fuerzas del gobierno. Cuando Dostum y Nur huyeron por la cercana frontera uzbeka, el derrumbe de sus milicias fue completo[17]. Nur afirmó entonces que habían sido víctimas de una profunda traición, afirmando en Twitter que su resistencia llegó a su fin «como resultado de un gran complot organizado y cobarde», sin ofrecer más detalles.

Su derrota se produjo días después de que Ismail Khan fuera capturado por combatientes talibán en Herat. En los momentos previos a su derrota, Khan había actuado recordando a la figura poderosa que había gobernado su feudo con autoridad durante décadas, ganándose el apodo de León de Herat. Ahora, tras la caída de Herat, Khan se vio obligado a posar con cara de resignación con combatientes talibanes y a conceder una entrevista a un medio de comunicación insurgente. Un final humillante, tras tantas promesas de lucha[18]. En este caso, es posible que la rapidez del avance talibán le sorprendiera, privándole del tiempo necesario para movilizar sus milicias. En el caso de Dostum y Nur es más difícil saber qué consideraciones los llevaron a abandonar Mazar-e-Sharif sin combatir. Posiblemente fueran varios los factores que le llevaron a ello.

En primer lugar, la voluntad de combatir de los milicianos tuvo que verse afectada negativamente por las defecciones de sus compañeros de armas de las ANDSF. Ante el abandono de estos, muchos milicianos pudieron ver comprometida su situación, optando por abandonar el campo de batalla. Resultaba evidente para todos que las milicias podrían ser un complemento muy válido para reforzar al ejército regular, pero en ningún caso podían suplirlo si este optaba por no combatir.

También pudo influir en la decisión final de no combatir la sospecha, más o menos fundada, de que importantes personalidades políticas del supuesto frente antitalibán podrían haber dado ya por perdida la partida, negociando con los talibán una salida al conflicto que pasara por una transferencia pacífica de poder a los talibán. En la misma

[17] Las milicias de Dostum huyeron intactas por el puerto de Hairatan a Uzbequistán, donde el líder uzbeco conserva intactas sus capacidades militares.
[18] Afghan warlords give up to the Taliban with surprising ease (15 agosto 2021). *France 24*. Disponible en: https://www.france24.com/en/live-news/20210815-afghan-warlords-give-up-to-the-taliban-with-surprising-ease

línea, algunos líderes tribales estaban llegando a acuerdos con los insurgentes, permitiéndoles hacerse, de forma pacífica, de las zonas bajo su control. La falta de unidad en el bloque antitalibán y la desconfianza entre sus líderes ha podido ser otro factor decisivo en su decisión final de no empeñarse en un combate que no tenían la seguridad de ganar.

Otro factor que no puede pasarse por alto es el escaso predicamento del presidente Ghani entre los señores de la guerra. La relación de Ghani con estos personajes ha sido siempre ambivalente. Ghani se ha manifestado siempre hostil a unos personajes a los que culpa en gran parte del fracaso de proceso de estabilización de Afganistán[19]. Solo la necesidad le ha llevado a recabar su apoyo y a darles cuotas importantes de poder, hasta el punto de nombrar vicepresidente y mariscal a Dostum, renegando de todas sus promesas al respecto[20]. Pero, a pesar de ello, la relación entre Ghani y los señores de la guerra ha venido siempre marcada por la desconfianza y el distanciamiento. Valga como ejemplo el hecho de que, en el acto de imposición de las divisas de mariscal de Dostum, la única figura relevante ausente fue el propio Ghani, responsable del nombramiento.

Nur Mohamed Atta, por su parte, fue cesado en 2018 como gobernador de Balkh, cargo que había ocupado desde 2004[21]. A modo de protesta contra Ghani, la actitud de Nur hacia los insurgentes se habría relajado tras su cese, lo que habría permitido el crecimiento de las bolsas insurgentes alrededor de Mazar e Sharif. El comportamiento de Dostum fue similar. Su odio a Ghani deriva, entre otras causas, de la negativa de este a autorizar su entrada en Afganistán a su regreso desde Turquía. Como respuesta, sus hombres dejaron de oponerse a los talibán en la provincia de Jowzan. Esta falta de sintonía y confianza mutua, tratada de paliar con la visita relámpago de Ghani a Dostum y Nur en mazar-e-Sharif, ha podido contribuir a que finalmente no se haya materializado un apoyo efectivo de las milicias al ejército regular.

[19] Véase al respecto su libro: *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Oxford University Press. 2008.
[20] Otros señores de la guerra han obtenido más poder real que Dostum, cuyos títulos son a menudo meramente honoríficos. Ferzo, E. (17 julio 2020). Afghan Warlord's Promotion Highlights the Bankruptcy of America's Longest War. *Foreign Policy*. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2020/07/17/afghan-warlord-abdul-rashid-dostum-power-sharing-war/
[21] En 2014, Ghani intentó cesarle, junto al resto de gobernadores, pero Nur se aferró al cargo y consiguió imponerse al presidente. Disponible en: https://www.nytimes.com/2016/04/03/world/asia/they-cannot-remove-me-by-force-a-strongman-on-afghan-infighting.html?ref=topics&_r=0

Conclusión

La evidencia de la retirada del apoyo militar llevó a poderosos señores de la guerra a anunciar su voluntad de combatir contra los talibán en apoyo del Gobierno afgano, o al margen de este, en caso de que claudicara. Sin embargo, pese a los preparativos puestos de manifiesto, sus milicias acabaron por no presentar batalla, lo que allanó el triunfo talibán. Esta falta de empeño puede deberse a una combinación de sorpresa ante la rapidez del avance talibán; falta de confianza en sus propias fuerzas y en las de la ANDSF; desconfianza ante la actitud del resto de milicias, y ausencia de lealtad hacia el gobierno legítimo.

Sin embargo, si algo nos enseña la reciente historia de Afganistán es la capacidad de renacer de sus cenizas de estos personajes. Su poder sigue latente: su base social no ha desaparecido, aunque su alejamiento del poder pueda restarles fuerza a sus relaciones clientelares; sus milicias, aunque desmovilizadas, no pueden darse por desaparecidas, en cualquier momento podrían empuñar las armas que, con toda seguridad, mantienen en su poder. En resumen, constituyen una amenaza latente que los talibán no pueden ignorar. Si bien hoy parecen desactivados, un creciente malestar popular ante un gobierno despótico e incapaz de asegurar unas mínimas condiciones de vida podría generar un caldo de cultivo que llevara a su reaparición en la escena política, quizás encabezando una nueva insurgencia. Se trata de personajes perennes en la reciente historia afgana que, pese a haberse esfumado en el momento más crítico, parecen resistirse a desaparecer definitivamente del escenario afgano.

*Javier Ruiz Arévalo**
Coronel del Ejército de Tierra
Doctor en Derecho
@jmruizarevalo

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

121/2021 28 de octubre de 2021

*Guillem Colom Piella**

El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila



El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila

Resumen:

A pesar de su centralidad para ejecutar la política de defensa e importancia para ajustar el instrumento militar a las contingencias presentes y prepararlo para las futuras, el planeamiento de la defensa nunca ha recibido la atención que se merece. Inicialmente realizado de manera instintiva, con el tiempo se ha codificado, formalizado y, sobre todo, orientado a mantener un frágil equilibrio entre las necesidades presentes y futuras.

En nuestro país se ha producido una evolución similar. Atendiendo a la necesidad de planear a largo plazo para desarrollar la fuerza futura, este trabajo reflexionará sobre algunos de los elementos que pueden condicionar esta adaptación.

Palabras clave:

Planeamiento de la defensa, España, modernización militar, programas especiales de armamento, programas especiales de modernización, transformación.

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.

Defence planning in Spain. Navigating towards the 2035 horizon with a heavy backpack

Abstract:

Despite being a central element in the execution of the Defence Policy, defence planning has never received the attention it deserves. Initially, defence planning was carried out instinctively. Nevertheless, over time, it became codified, formalized, and, above all, oriented towards maintaining a fragile balance between present and future needs.

A similar development took place in Spain. In view of the necessity to plan for the long term to create the future force, this paper will reflect on some of the elements that may condition this continuous and long-term military adaptation.

Keywords:

Defence planning, Spain, military modernization, Special Weapons Programmes, Special Modernization Programmes, transformation.

La complejidad inherente del planeamiento de la defensa

El planeamiento de la defensa —un proceso que traduce objetivos políticos generales de defensa en capacidades militares específicas— tiene un papel central en la conducción de la política de defensa. De hecho, es uno de los factores que más puede condicionar la efectividad militar de los ejércitos porque orienta la generación de unas capacidades que acabarán empleándose en operaciones.

Como es bien sabido, las capacidades militares están compuestas por varios elementos (material, infraestructuras, recursos humanos, adiestramiento, doctrina, organización e interoperabilidad) que influyen decisivamente en el logro de los efectos militares. Sin embargo, no debemos llevarnos al engaño con nuestro MIRADO-I, puesto que el material no es el principal condicionante de la capacidad, sino que lo es la doctrina[1]. Relacionada con elementos objetivos y subjetivos como la cultura estratégica y militar de un país, esta teoría de la victoria deriva de un concepto que pretende resolver un problema operativo o estratégico previamente identificado[2]. En consecuencia, la doctrina —que plasma las preferencias militares[3] sobre cómo resolver este problema— orienta la definición de las capacidades en todas sus dimensiones, incluyendo el armamento y material. Por esta razón, no debe extrañarnos que en el DOTMLPF-P estadounidense o en el DOTMLPF-I aliado, la doctrina ocupe el primer lugar. Ello no obsta que el armamento y material que finalmente se obtiene —un proceso en el que confluyen una amplia gama de intereses más allá de los

[1] Rosen, S. (1988). New Ways of War: Understanding Military Innovation. *International Security*, 13 (1), pp. 134-168.

[2] En términos muy generales, un concepto propone una nueva forma de operar o explotar tecnología en un entorno futuro para resolver un problema operativo que ha sido identificado. Se trata de un problema que las capacidades actuales (entendidas como MIRADO-I) son incapaces de resolver. Es por esta razón que los sistemas de lecciones aprendidas junto con los estudios prospectivos son tan importantes para plantear los procesos de desarrollo y experimentación de conceptos (CD&E). Procesos que pueden derivar en la definición de nuevas capacidades. En todo este proceso, la doctrina juega un papel esencial porque plasma la forma en que se implementará el concepto, por lo que determinará el resto de elementos que conforman la capacidad. Pensemos, además, que ahora la mayoría de los problemas operativos son de naturaleza conjunta y requieren soluciones en todos los dominios. En cualquier caso, recuérdese que todo esto se lo debemos a los generales William DePuy y Don Starry (jefes del TRADOC estadounidense), padres de la batalla aeroterrestre, y al famoso documento del segundo: Starry, Don: *TRADOC Commander's Notes No. 3: Operational Concepts and Doctrine* (20 de febrero de 1979). De este último asunto es altamente recomendable el podcast de Jordán, J. (21 de septiembre de 2020). Batalla aeroterrestre. *Histocast*. Disponible en: https://www.ivoox.com/histocast-211-cagadas-corporativas_mf_55993464_1.mp3

[3] También políticas, porque en casos como en Alemania, la generación de doctrina está supervisada por el poder político. Ello contribuye a explicar, por ejemplo, por qué el país fue tan poco ágil en adaptarse a la insurgencia afgana (DYSON, T. (s.f.). *Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe*. Londres, Palgrave MacMillan. Pp. 177-197).

estrictamente militares— acabe condicionando las opciones operativas y, con ello, la autonomía de acción de los ejércitos.

Por otro lado, al determinar las asignaciones de recursos a corto-medio plazo y orientar las inversiones en el largo plazo, este proceso tiene profundos efectos sobre el desarrollo de la fuerza[4]. En otras palabras, el planeamiento es inherentemente transformador, ya que es el medio por el cual se transita de una fuerza existente (heredada de decisiones pasadas) a una fuerza futura. Por ello, la definición de un modelo futuro de fuerzas armadas que, basado en proyecciones sobre el entorno futuro, adaptado a la cultura estratégica del país y a sus posibilidades financieras, oriente el planeamiento a largo plazo es fundamental para programar los recursos en el medio y tomar las decisiones en el corto.

Sin embargo, en la práctica este proceso es más complejo: primero, porque la fuerza a largo plazo no puede concebirse como un punto final, sino que esta debe mutar atendiendo a unos entornos tecnológicos y militares cada vez más acelerados. Segundo, por la propia inflexibilidad de ciertos condicionantes[5]. Además de los sobradamente conocidos factores financieros, industriales, políticos o culturales que tienen un factor determinante sobre el proceso y resultado del planeamiento de la defensa, existen otros factores que también deben de tenerse en cuenta. El más relevante es el denominado «retraso político» (*policy lag*)[6], según el cual el vacío político, o su falta de orientación, acaba motivando el diseño de fuerzas y la obtención de sistemas futuros que responden a las necesidades presentes. Teniendo en cuenta que los procesos de desarrollo y obtención de los grandes sistemas se dilatan durante décadas, el resultado es la compra de armamento y material obsoleto o inadecuado para el entorno futuro, con los efectos que ello tiene en el desempeño militar. El otro gran condicionante se relaciona con los propios ciclos de adquisición armamentísticos, excesivamente largos e inflexibles. Es por esta razón que muchos países buscan fórmulas para acelerar los ciclos de obtención de capacidades y flexibilizar la

[4] No me refiero al concepto anglosajón de *Force Development*. Recuérdese que este —adoptado por nuestra División de Desarrollo de Fuerza— combina doctrina, educación, CD&E, adiestramiento, ejercicios y lecciones aprendidas.

[5] Aunque no se relaciona con este asunto, recuérdese que los procesos de obtención de material pueden proporcionar ventajas competitivas a potenciales adversarios, ya que pueden realizar proyecciones sobre la estructura de fuerzas y catálogo de capacidades futuro del actor que está modernizando sus medios. Ello les permite adaptar las estructuras propias y desarrollar capacidades que compensen las propias.

[6] Reynolds, K. (2006). Building the Future Force: Challenges to Getting Military Transformation Right. *Contemporary Security Policy*, 27 (3), pp. 435-471.

adquisición de sistemas, especialmente aquellos que por su naturaleza —como pueden ser las cibercapacidades— tienen ciclos de vida muy cortos. Y es que, en la era de la información, donde los avances tecnológicos son continuos, no es posible mantener las mismas dinámicas que en la era industrial.

Paradójicamente, a pesar de su relevancia para implementar la política de defensa, este proceso no comenzó a formalizarse hasta mediados del siglo pasado con la codificación del planeamiento por programas para mejorar la gestión de los recursos. Con el fin de la Guerra Fría, este proceso continuó su consolidación con el desarrollo del planeamiento por capacidades para orientar los procesos de transformación[7]. El planeamiento tampoco ha recibido atención académica hasta fechas recientes[8]. En consecuencia, aunque este proceso se ha regulado, estructurado y codificado en un objeto de estudio científico, este continúa siendo una caja negra donde coexisten intereses políticos, militares, burocráticos, corporativos, sociales e industriales. Sin embargo, estos pueden condicionar (e, incluso, tener un papel determinante) sus resultados e influir sobre la adaptación de la fuerza a los retos futuros y, con ello, determinar el éxito o fracaso del instrumento militar[9].

Nuestro país ha seguido un proceso de consolidación similar: se ha pasado de un planeamiento por amenazas escasamente institucionalizado, realizado de forma específica por los tres ejércitos y sin criterios para evaluar su ejecución a un modelo por capacidades formalizado, conjunto y con métricas de cumplimiento[10]. Estos cambios se explican por la modernización de la administración de defensa española desde el fin del franquismo y la participación en la Alianza Atlántica (y, en menor medida, a la Unión Europea)[11]. Sin embargo, la emulación del planeamiento aliado y europeo, la adopción del planeamiento por capacidades o la creciente convergencia entre el planeamiento nacional y los ciclos aliados y europeos no han logrado traducir satisfactoriamente los objetivos políticos generales en capacidades militares

[7] De Spiegeleire, S. (2011). Ten Trends in Capability Planning for Defence and Security. *The RUSI Journal*, 156 (5), pp. 20-28.
[8] Breitenbauch, H. y Jakobson, A. (eds.) (2020). *Defence Planning as Strategic Fact*. London, Routledge.
[9] Tagarev, T. (2009). Defence Planning-Core Processes in Defence Management. En: Bucur-Marcu, H., Fluri, P. y Tagarev, T. (eds.). *Defence Management: an Introduction*. Ginebra, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Pp. 45-74.
[10] Para asuntos de planeamiento y programación de recursos, existen dos fuentes de lectura obligada: Arteaga, F. y Fojón, E. (2008). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid, IUGM y Pérez-Muinelo, F. (2015). *El gasto de defensa en España 1946-2015*. Madrid, Ministerio de Defensa.
[11] Colom-Piella, G. (2016). Transforming the Spanish Military. *Defence Studies*, 16 (1), pp. 1-18.

específicas. Tampoco parece estar orientando suficientemente la transformación de la fuerza actual a la fuerza objetivo para un 2035 que está a la vuelta de la esquina. Sin embargo, la pregunta que nos debemos hacer es la siguiente: ¿esta dificultad para identificar, generar, sostener y transformar las capacidades militares se debe a las limitaciones inherentes del sistema de planeamiento o, por el contrario, son el producto de la caja negra que rodea este proceso?

Este tipo de problemas no son algo exclusivo de nuestro país. Sin embargo, a diferencia de España, muchos de los países de nuestro alrededor tienen una comunidad estratégica madura que contribuye al debate, formula alternativas, evalúa los procesos y es capaz de influir en unas élites políticas interesadas en los asuntos de defensa y con expertos en sus filas permeables a discusiones e ideas externas. Sin embargo, en nuestro país, problemas específicos como la falta de una comunidad estratégica madura[12], el escaso debate público e insuficiente debate político se combinan con asuntos trasversales en todos los países (el peso excesivo de los programas *estrella*, las prácticas de obtención disfuncionales, la inestabilidad presupuestaria o la renuencia al planeamiento conjunto) para condicionar el resultado final del planeamiento.

A continuación, se expondrán los principales condicionantes —casi todos ellos situados en la mencionada caja negra— de este proceso. No se analizará exhaustivamente el modelo de planeamiento, ya que existen otros trabajos que inciden sobre estos asuntos[13]. Se trata de unas reflexiones derivadas de haber tratado el planeamiento como un objeto de estudio científico junto con la experiencia de haber trabajado en ello. Muchos de los problemas son evidentes y compartidos con otros países, mientras que otros son más específicos del caso español. Aunque muchos oficiales y funcionarios conocen y experimentan estos asuntos de primera mano, su exposición puede servir para generar el debate necesario para resolver —o, al menos, minimizar— algunos de los problemas que afectan nuestro planeamiento.

[12] Son muchos los elementos históricos, sociales, políticos o culturales que contribuyen a esta situación. Aunque el enfoque de «cultura de defensa» patrocinado institucionalmente ha acercado estos asuntos a la sociedad civil, la proliferación de iniciativas dedicadas a la seguridad y la defensa apenas se ha traducido en un aumento del debate estratégico. Esto contribuye a que nuestro país carezca de una escuela estratégica propia, con las consecuencias que ello tiene. Sobre estos asuntos, véase: Palacios, J. M. (2016). Pensamiento militar. Una generación de pensamiento militar español, 1989-2016. *Tiempo devorado*. Revista de historia actual, 3, pp. 437-439.

[13] Véase, por ejemplo: Colom-Piella, G. (2017). Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España. *Papeles de Europa*, 30 (1), pp. 37-53.

El planeamiento y sus problemas

Para empezar, existen algunos aspectos que debemos tener en cuenta. El primero, es el marco normativo, comenzando por la Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa (OM 60/2015). Esta lo define como: «el proceso para la consecución de las capacidades necesarias para alcanzar los objetivos establecidos en la Política de Defensa y especialmente para la definición, obtención y sostenimiento de una Fuerza Conjunta eficaz, sostenible en el tiempo y capaz de enfrentarse a los retos de un escenario estratégico incierto y en continua evolución». Precisamente, características como la eficacia, sostenibilidad y adaptabilidad son los tres pilares que deberían orientar el planeamiento de la defensa para disponer de «…unas Fuerzas Armadas sobre la base de unas capacidades eficaces y sostenibles sustentadas en un equilibrio entre el Concepto de Empleo, la Estructura y la Financiación»[14], siendo este último el nudo gordiano de nuestro sistema.

Esta norma actualiza, simplifica y flexibiliza el modelo de 2005, reforzando también la centralidad del JEMAD en el proceso, ampliando los ciclos de cuatro a seis años (dos de planeamiento y cuatro —más dos del siguiente ciclo— de ejecución), optimizando la gestión de los recursos y tomando la transformación como su principal referente[15].

Además, junto con el Objetivo de Capacidades Militares (OCM) para el ciclo en curso, también se elabora el Objetivo de Fuerza a Largo Plazo (OFLP). Tomando como referencia futura el Entorno Operativo 2035 (EO2035)[16], el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas (CEFAS) y de la Directiva de Planeamiento Militar (DPM), este trabajo debe proporcionar una visión coherente de la fuerza a largo plazo para orientar la obtención de capacidades a medio y corto. Aunque sería deseable disponer de un

[14] Estado Mayor de la Defensa [EMAD] (2018). *PDC-01(A) Doctrina para el empleo conjunto de las FAS*. Madrid, MDEF. P. 52.

[15] Ibíd., p. 45. La doctrina vigente la define como «…un proceso de innovación que, dirigido por el JEMAD, sostenido en el tiempo y dotado de los recursos humanos, materiales y financieros, permite adaptar las capacidades militares a la evolución previsible de los escenarios de empleo y anticiparse a los retos estratégicos futuros» (Ibíd., p. 55). Sin embargo, téngase en cuenta que el *Entorno Operativo 2035* (EO2035) propone la adaptación —entendida como la capacidad de cambio para sobrevivir en un entorno cambiante— y no la transformación como pilar del planeamiento (EMAD (2019). *Entorno Operativo 2035*. Madrid, MDEF. Pp. 69-70).

[16] Sobre este documento, su marco de referencia y posibles implicaciones, véase: Colom-Piella, G. (2020). *Una mirada hacia el futuro: el entorno operativo 2035 y el diseño de la fuerza futura*. Documento de Opinión del IEEE, 156, pp. 1-13. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO156_2020GUICOL_EntornoOperativo.pdf

marco político amplio como la *Revisión Estratégica de la Defensa de 2003*[17], que encuadró las adquisiciones del ciclo 1997-2008 y estableció las líneas maestras de la transformación para alcanzar el modelo de fuerzas armadas para el horizonte 2015, el EO2035 y sus revisiones trienales pueden servir como sustituto imperfecto. Obvio deliberadamente las estrategias de seguridad nacional y las directivas de defensa nacional (DDN). Mientras las primeras fijan un marco general de la seguridad nacional que el Ministerio de Defensa debería transformar en una hipotética estrategia de defensa nacional que informara el planeamiento futuro, las segundas establecen prioridades para el corto plazo que condicionan la presupuestación, pero no informan el desarrollo de capacidades en el largo[18].

El OFLP también debería inspirar la I+D+i militar para evitar que los intereses industriales condicionen el desarrollo de capacidades. En este sentido, la nueva *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa de 2020*[19] no solo subraya esta relación, sino que también puede apoyar el desarrollo de las tecnologías disruptivas y sus aplicaciones militares fijadas en el EO2035. Sin embargo, también es cierto que otros factores —desde la insuficiencia de fondos públicos para su desarrollo o la burocracia relacionada con su obtención, a dinámicas político-industriales que sobrepasan el planeamiento— pueden condicionar este hecho.

Otro aspecto normativo son las DDN y las directivas de política de defensa (DPD). Mientras las primeras trazan las líneas maestras de la política de defensa y los criterios para su implementación, las segundas se basan en las primeras para establecer el marco del planeamiento. Aunque la OM60/2015 establece que los ciclos no empezarán necesariamente con la emisión de la DPD (que no responde a un calendario concreto y con un vacío entre 2012 y 2020) sino con el CEFAS, el nuevo ciclo arrancó en agosto de 2020 con la formulación de una DPD. Fundamentada en el marco político establecido por la DDN 2020, esta pretende revisar y actualizar el OCM (sic.),

[17] Para encuadrar esta revisión y comprender la utilidad de un trabajo de estas características, véase: Dulysh, M. (2016). *¿Necesita España una nueva revisión estratégica de la defensa*? Documento de Opinión del IEEE, 106, pp. 1-16. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO106-2016_RevEstrategica_Defensa_MDulys.pdf

[18] Sin embargo, según la OM 60/2015 pueden proporcionar *sine die* el marco político del planeamiento por la propia calendarización del arranque de los ciclos y la posibilidad de que los gobiernos no elaboren documentos de estas características, tal y como sucedió en el periodo 2012-20.

[19] Secretaría de Estado de Defensa (2020). *Estrategia de tecnología e innovación para la defensa (ETID 2020)*. Madrid, MDEF.

especialmente en materia de personal[20]. A ello se le añade, entre otros, el mantenimiento de capacidades militares suficientes para disuadir y proteger el territorio y áreas de interés para España, colaborar con las autoridades civiles y contribuir a la OTAN y UE, participar activamente en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y todos sus instrumentos relacionados o promover la industria de defensa nacional, así como su integración en proyectos europeos y multinacionales.

Con independencia de los objetivos planteados en esta DPD y codificados en la DPM para orientar este ciclo en curso (2020-2026), no debemos perder de vista que el objetivo último del planeamiento es la adaptación de la fuerza actual —heredada del modelo futuro de fuerzas armadas establecido en la *Revisión Estratégica de la Defensa de 2003* para el horizonte 2015 y del ciclo modernizador 1997-2008— a una fuerza futura cuyos mimbres se han establecido, a falta de un documento político-estratégico que establezca sus pilares, en el EO2035. En cualquier caso, recordemos que el 2035 —cuando, en teoría, surgirá la singularidad tecnológica y puede consolidarse la revolución en los asuntos militares *definitiva*[21]— está a la vuelta de la esquina. Aunque las distintas revisiones trienales del EO2035 irán detallando los objetivos y ampliando los plazos, el marco de actuación se mantendrá estable.

Sin embargo, su desarrollo estará condicionado por varios factores: estos comprenden desde un presupuesto que, en el mejor de los casos, se mantendrá plano[22], las implacables leyes de Augustine que impedirán reemplazar todos los materiales y llevarán a un desarme estructural o unas leyes de Moore que aumentarán la obsolescencia de los sistemas e incrementarán el coste de vida de las plataformas. También, unos costes de personal cada vez más elevados, crecientes demandas sociales para que los ejércitos realicen acciones cada vez más alejadas de sus *core tasks* o las limitaciones del ecosistema burocrático, ético-legal y tecnológico-industrial

[20] Ministerio de Defensa (6 de agosto de 2020). Directiva de Política de Defensa. *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, 159, 19551. Considerado como el objetivo prioritario del inisterio para la legislatura, este parece relacionarse con la mejora de las condiciones y calidad de vida, las políticas de conciliación y la igualdad de oportunidades en las Fuerzas Armadas, tal y como se desprende de la DDN y de esta directiva. Aunque también se planteó incrementar las plantillas en 7.000 efectivos, es probable que el escenario post-COVID lo impida.

[21] Raska, M. (2021). The sixth RMA wave: Disruption in Military Affairs? *Journal of Strategic Studies*, 44 (4), pp. 456-479.

[22] Fonfría, A. (2018). *Proyecciones del gasto en defensa 2040*. Documento de Investigación del IEEE, 3, pp. 1-20. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEEINV03-2018_Proyecciones_Gasto_Defensa2040_AntonioFonfria.pdf

europeo para innovar y desarrollar ciertos sistemas armamentísticos, por poner algunos ejemplos.

En cualquier caso, los principales factores que condicionarán el planeamiento a corto, medio y largo plazo y, con ello, la consecución de los objetivos del EO2035, son el ciclo inversor que arrancó en 2018 y el sistema de financiación de estos grandes programas armamentísticos. Estos dos factores que afectan particularmente el planeamiento de recursos se combinan con otros asuntos (como la deuda pendiente del ciclo modernizador 1997-2008, la renovación de ciertos materiales, el mantenimiento de capacidades, la asignación de los propios recursos en el ámbito de las fuerzas armadas o consideraciones presupuestarias y de política industrial) que podrán condicionar los sucesivos ciclos de planeamiento.

El primero es el arranque de un nuevo ciclo modernizador en 2018[23]. Con un gasto aproximado de 15.000 millones de euros y un horizonte de aplicación hasta 2032, se adquirirán fragatas F-110, vehículos de combate de ruedas Dragón, helicópteros NH-90, H-135 y H-160, un buque de intervención subacuática BAM-IS y aviones A-330MRTT. Se completará la serie de cuatro submarinos S-80 Plus, se modernizarán los cazas Typhoon y los helicópteros CH-47 y se obtendrá el derecho de uso durante diecinueve años de dos satélites de comunicaciones Spainsat NG[24]. Aunque en 2020 la SEDEF declaró que no se preveía lanzar nuevos programas hasta 2028, es muy probable que en los próximos meses se apruebe la compra de aviones de patrulla marítima C-295 MPA, de doce vehículos aéreos no-tripulados Euromale y, en un futuro, de nuevos cazas Typhoon. Ello permitiría renovar selectivamente ciertas capacidades críticas, mantener el ciclo de vida de otros materiales del ciclo modernizador 1997-2008 y cumplir con el acuerdo gobierno-Airbus para mantener la carga de trabajo en el sector aeronáutico tras la crisis motivada por la COVID-19.

A pesar de sus diferencias, este ciclo inversor tiene grandes similitudes con el ciclo modernizador 1997-2008[25], ya que su configuración parece relacionarse con factores industriales, económicos, sociales y militares (respondiendo estos últimos a criterios de

[23] Sin embargo, entre el ciclo anterior (1997-2008) y este (2018-), se aprobaron dos programas especiales de armamento (PEA): los helicópteros *EC-135* en 2013 tras la reprogramación del mismo año, y los buques de acción marítima (BAM) inicialmente pospuestos en 2014. Además, se han adquirido con los fondos propios del Ministerio de Defensa otros sistemas, como drones *MQ-9*, aviones de entrenamiento, un buque logístico o vehículos terrestres.
[24] Colom-Piella, G. (2019). A New Debt Burden for Spain's Defence Planning. *The RUSI Journal*, 164 (7), pp. 32-41.
[25] La mejor fuente existente sobre este ciclo continúa siendo Pérez Muinelo (2015).

reparto)[26]. De hecho, la supervivencia del sector de defensa tras entregarse el grueso de los equipos del ciclo anterior, el incremento de su competitividad, eficiencia y base tecnológico-industrial o la definición de las capacidades estratégicas nacionales coincidiendo con el despliegue de todos los instrumentos de la defensa europea y la creación de un mercado común europeo son elementos que contribuyen a explicar este ciclo[27]. Otras adquisiciones pueden justificarse por el acuerdo entre el Gobierno y Airbus para minimizar la pérdida de empleo y promover el sector industrial de defensa[28]. Las mismas consideraciones industriales parecen influir tanto en la participación española en la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) con proyectos que no parecen estar plenamente alineados con las necesidades nacionales[29] o en el FCAS, un «proyecto de Estado» por sus implicaciones industriales y esfuerzo económico[30].

Al igual que sucede en otros países, la tradicional relevancia de los factores industriales y sociales en la adquisición de grandes programas crea una brecha entre las necesidades identificadas durante el planeamiento y su priorización en la programación de los recursos y el producto que finalmente se adquiere. Aunque se está intentando reducir esta brecha alineando la definición de las necesidades militares futuras con las estrategias de I+D+i y la política industrial de defensa o apoyando la exportación de material militar, difícilmente se resolverá este problema cuyas raíces deberían buscarse en la escasa conciencia social y política sobre los asuntos de defensa y los costes electoralistas de cualquier potencial aumento del gasto.

Es probable que este ciclo modernizador, que responde a necesidades identificadas en los noventa, apoya el modelo futuro de fuerzas armadas de la *Revisión Estratégica de la Defensa de 2003*, renueva materiales obsoletos o moderniza sistemas en servicio,

[26] Ello no es nuevo de este ciclo, sino que es algo con una larga historia: Molas-Gallart, J. (1998). Defence procurement as an industrial policy tool: The Spanish experience. *Defence and Peace Economics* 9 (1-2), pp. 63-81.
[27] Ibíd., pp. 33-35. Para más información, véase: Ministerio de Defensa y Ministerio de Industria, Energía y Turismo (2013). *La industria española de defensa. Estrategia de Futuro*. Madrid, Gobierno de España, o Dirección General de Armamento y Material (2015). *Estrategia industrial de defensa*. Madrid, MDEF.
[28] Comunicado conjunto Airbus-Gobierno de España (30 de julio de 2020). Ello también puede ser una compensación a *Airbus* tras la selección de la empresa española *Indra* como el coordinador nacional del Sistema Aéreo de Combate Futuro (FCAS).
[29] Cózar, B. y Colom-Piella, G. (10-15 de julio de 2021). The Permanent Structured Cooperation and its Implications for Spain. Comunicación presentada en el 26.º Congreso de la IPSA. Recuérdese que España participa en 24 proyectos y lidera dos.
[30] Otro proyecto colaborativo menos ambicioso que cuenta con la participación española es la futura corbeta europea.

resulte en una pesada carga para las finanzas del Ministerio de Defensa[31]. En otras palabras, se produce un *policy lag* entre las necesidades reales relacionadas con la marcha del entorno estratégico y que el liderazgo político no ha proyectado, y los productos que finalmente se adquieren.

Paralelamente, otras plataformas están alcanzando el final de su ciclo de vida, por lo que deberá procederse a su reemplazo (impactando en la programación de recursos y la capacidad inversora) o asumir la pérdida de capacidades en áreas clave como la patrulla marítima o la imposibilidad de reforzar otras esenciales como la inteligencia y guerra electrónica[32]. Además, aunque todos esos programas son necesarios, su adquisición tardía —la otra cara del *policy lag* al que hacía referencia— no parece haber ido acompañada de un examen de las necesidades que podría haber liberado financiación para sistemas más prioritarios para la defensa actual y para contingencias futuras. Sin embargo, ello incidiría negativamente sobre una industria nacional que busca potenciar su competitividad internacional y reduciría, transitoriamente, las capacidades presentes. Tampoco debe descartarse que este ciclo inversor termine generando una nueva brecha entre las capacidades de estos sistemas y las necesidades identificadas en el EO2035 para los próximos quince años. De hecho, choca que habiendo variado tanto el entorno estratégico en estos años (y donde el planeamiento parte de un contexto estratégico, de un entorno operativo y un concepto de empleo que no se asemejan mucho al planteado en el año 2003), las prioridades en materia armamentística apenas hayan variado[33].

Aquí surge el segundo gran condicionante, ya que este ciclo modernizador continúa utilizando el modelo alemán de pagos aplazados mediante anticipos industriales. Ello permite compensar la falta de liquidez del Ministerio de Defensa y dilatar el pago de los sistemas hasta 2032 a costa de comprometer el grueso del presupuesto para modernización de toda una década. Una década clave, ya que no solo podrán producirse avances disruptivos en cibernética, robótica, inteligencia artificial, computación cuántica, nanotecnología o armas de energía dirigida; sino también la

[31] Para conocer los problemas inherentes del proceso de obtención de material: Fonfría, A. (2015). La adquisición de sistemas y su financiación: problemas y algunas soluciones. En: *Industria española de defensa*. Madrid, CESEDEN. Pp. 187-216.
[32] Colom-Piella, G. (2021). From Transformation to Adaptation: analysing the Spanish military change (2004-2020). *Defence Studies*, 21 (1), pp. 47-66.
[33] Sobre este asunto, es de obligada lectura el texto del almirante Fernando García Sánchez, JEMAD entre 2011 y 2017 (2020). De la estrategia a las capacidades. *Cuadernos de Pensamiento Naval*, 29, pp. 15-34.

difusión entre muchos ejércitos de sistemas baratos y de alto impacto como enjambres de drones, municiones merodeadoras, proyectiles de largo alcance y elevada precisión o cibercapacidades ofensivas.

Además de las inversiones mencionadas, todavía hay que hacer frente a unos 9.000 millones de euros del ciclo modernizador 1997-2008 y cuya inclusión en el presupuesto es lo que explica el significativo incremento del gasto en defensa desde 2017. Aunque se espera que algunos —muchos menos de los que sería deseable— de los nuevos programas especiales de modernización puedan cofinanciarse con fondos europeos para recuperar la economía y transformar el tejido productivo europeo, el Ministerio de Defensa continuará enfrentándose al pago de unos contratos que superan sus posibilidades financieras. Y es que el Ministerio de Defensa no solo tiene que sufragar el sostenimiento y ciclo de vida de unos sistemas cada vez más costosos de mantener, sino también el desarrollo y adquisición de plataformas de gran complejidad y coste. En caso de que los productos no puedan exportarse, estas ambiciones industriales generarán una nueva carga para un Ministerio de Defensa que debe financiar (o cofinanciar) costosos desarrollos para series muy pequeñas. El resultado es una defensa comparativamente cara y escasamente sostenible, plataforma céntrica y cuyos retornos en materia de capacidades militares —y, por lo tanto, en disuasión, libertad de acción y seguridad— no tienen relación directa con la inversión realizada.

Con un presupuesto de defensa predecible (0,9 % del producto interior bruto) pero insuficiente para mantener la estructura existente, un horizonte económico que arroja pocas esperanzas, unos factores industriales que limitan enormemente las opciones de compra de los materiales, el escaso interés por los asuntos de defensa, un panorama político que dificulta los acuerdos en defensa y sin ninguna ley de programación que proporcione la estabilidad necesaria para garantizar la obtención y sostenimiento de los materiales[34], este ciclo modernizador puede suponer una losa —que se suma a la

[34] Existen numerosos trabajos —muchos de ellos publicados en este foro— que inciden sobre este asunto, siendo el último de ellos el siguiente: Del Cerro, F. (2019). *La Ley de financiación de la defensa: una necesidad inaplazable*. Documento de Opinión del IEEE 82. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO82_2019IGNCER_leyDef.pdf En este sentido, es también fundamental la lectura de los tres artículos publicados recientemente por Carlos Calvo en el portal *Infodefensa*, especialmente el tercero, que establece propuestas de futuro: Calvo, C. (6 de abril de 2021). Reflexiones en torno a una posible ley de financiación de la defensa (III). *Infodefensa*. Disponible en: https://www.infodefensa.com/es/2021/04/06/opinion-reflexiones-torno-posible-financiacion-defensa.php

pesada losa del ciclo 1997-2008— para el planeamiento a largo plazo y, con ello, a la adaptación de las Fuerzas Armadas al mundo del mañana.

Conclusiones

A pesar de su centralidad para ejecutar la política de defensa y su importancia para ajustar el instrumento militar a las contingencias presentes y prepararlo para las futuras, el planeamiento de la defensa nunca ha recibido la atención que se merece. Inicialmente realizado de manera instintiva, con el tiempo se ha ido codificando, formalizando y, sobre todo, orientando a mantener un frágil equilibrio entre las necesidades presentes y futuras. Resultado de las decisiones tomadas en el pasado, las capacidades presentes condicionan la efectividad militar actual, pero las decisiones que se tomen hoy determinarán la fuerza del mañana. Y en medio de ambos extremos, la difícil transición entre unas capacidades heredadas necesarias para las contingencias de hoy, y unas capacidades futuras de las que no se conoce realmente su utilidad. En este sentido, no parece extraño que el planeamiento de la defensa sea un elemento nodal de los procesos de innovación militar y un factor explicativo de la pasada revolución en los asuntos militares[35]. De hecho, las fuerzas actuales y sus catálogos de capacidades son el producto de esta revolución y del proceso de transformación que la acompañó. Ahora muchos países están proyectando las fuerzas armadas del 2035 y más allá, por lo que las decisiones actuales tendrán profundos efectos en las próximas décadas.

En este sentido, a falta de un documento político-estratégico que proporcione el marco necesario para la fuerza futura, el EO2035 —que extrae competencias, pero no capacidades— puede inspirar el planeamiento a largo plazo y, con ello, orientar la programación de los recursos a medio y las decisiones en el corto. La deuda sobre los grandes programas, las carencias presupuestarias, las capacidades tecnológico-industriales, las preferencias en materia armamentística o las crecientes demandas sociales (especialmente tras la participación en Balmis o la evacuación de no-combatientes de Afganistán) para emplear a las Fuerzas Armadas en labores de apoyo a las autoridades civiles cada vez más alejadas de sus *core tasks* y, sobre todo, la escasa atención política a los asuntos de defensa son algunos de los elementos que

[35] Colom-Piella, G. (2008). *Entre Ares y Atenea, el debate sobre la revolución en los asuntos militares*. Madrid, IUGM.

condicionarán los próximos ciclos de planeamiento. Unos ciclos que verán una creciente brecha entre unos requerimientos de seguridad y defensa cada vez más amplios y unos recursos cada vez más limitados en términos relativos.

Con un presupuesto de defensa predecible pero insuficiente, un sistema de financiación de los grandes programas que compromete la programación futura, apuestas industriales por proyectos que exceden las capacidades financieras del Ministerio de Defensa, la urgencia de mantener capacidades críticas o garantizar el sostenimiento y ciclo de vida de los sistemas en servicio son algunos de los elementos que condicionan el planeamiento a corto, medio y largo plazo. De hecho, aunque el modelo surgido de la OM 60/2015 ha logrado uno de sus principales objetivos (consolidar esta visión a largo plazo), este no ha conseguido acabar con la secuencialidad del proceso y conseguir que se tengan en cuenta todos los factores (estratégicos, militares, financieros, tecnológicos, industriales, etc.) a la hora de adquirir o modernizar sistemas concretos.

Si el presupuesto se mantiene plano, no se modifica el modelo de financiación de los grandes programas, no se aprueba ninguna ley de programación militar que mejore su desembolso, no se consigue que los anticipos industriales no deban ser reintegrados por el Ministerio de Defensa, no se adopta un enfoque menos plataforma céntrico por grandes programas, no se consolida una mentalidad realmente conjunta o no se optimiza y simplifica el apoyo a la fuerza, deberán tomarse decisiones duras. Estas podrán entrañar la reducción de la sostenibilidad de unos sistemas existentes que ya se halla en niveles muy bajos o la eliminación de ciertos materiales heredados para invertir en programas adecuados para el futuro, el intercambio de estructura de fuerzas por sostenimiento, la asunción de la pérdida de capacidades con lo que ello implica o la búsqueda de fórmulas colaborativas para mantener algunas de ellas. Tampoco puede descartarse que este ciclo modernizador genere una brecha entre el material adquirido, las prioridades establecidas en los ciclos de planeamiento, los requerimientos de fuerza extraídos del EO2035 y la evolución del entorno de amenazas. En cualquier caso, parece claro que los factores que se hallan en la *caja negra* del planeamiento acaban condicionando su resultado.

*Guillem Colom Piella**
Doctor en Seguridad Internacional
Editor de *Global Strategy*

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

122/2021 2 de noviembre de 2021

Pedro Lafuente *

El acercamiento entre Rusia y Japón, un nuevo factor a considerar en Asia

El acercamiento entre Rusia y Japón, un nuevo factor a considerar en Asia

Resumen:

Japón y Rusia, dos grandes imperios, se enfrentan al reto de mantener su influencia en la arena internacional. Ambos países son dos ejemplos de cómo la deriva histórica los ha llevado a una situación en la que deben de superar sus rencillas pasadas para mantener su influencia y contrarrestar el creciente poder de China. Ambos países parecen ser capaces de superar sus problemas y llegar a acuerdos beneficiosos para ambos que les permitan mantener la estabilidad en la región de la que ambos son grandes beneficiarios, a la vez que controlan el creciente expansionismo chino. Los cambios a los que se enfrenta Japón suponen una ventana de oportunidades para poder mejorar las relaciones entre Moscú y Tokio y mantener el *statu quo* en la región.

Palabras clave:

Japón, Rusia, seguridad, conflicto, islas Kuriles, defensa, estrategia China.

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-Japan rapprochement, a new factor to be considered in Asia

Abstract:

Japan and Russia, two great empires, are facing the challenge of maintaining their influence in the international arena. Both countries are two examples of how historical drift has brought them to a situation where they must overcome their past quarrels to maintain their influence and counterbalance the growing power of China. Both countries seem to be able to overcome their problems and reach mutually beneficial agreements that allow them to maintain stability in the region of which they are both major beneficiaries, while controlling China's growing expansionism. The changes facing Japan represent a window of opportunity to improve relations between Moscow and Tokyo and maintain the status quo in the region.

Keywords:

Japan, Russia, security, conflict, Kuril Islands, defense, strategy, China.

Introducción

Japón y Rusia son dos potencias que fueron muy relevantes en la segunda mitad del siglo XX. La Unión Soviética (URSS), la antecesora de la Federación Rusa, se medía de igual a igual con los Estados Unidos (EE. UU.) en varios campos. Japón, por otro lado, se convirtió en la segunda potencia económica mundial, además de venir de ser un imperio en Asia. Ambos países, al entrar en el siglo XXI, han sido arrastrados a la posición de actores regionales. Los dos comparten el mismo problema en la región, el crecimiento imparable de la República Popular China (China) en la región y en el mundo.

Rusia, que no quiere caer en una excesiva dependencia económica de China ni perder su relevancia como potencia mundial, entiende que las relaciones con Japón, especialmente en el campo económico, pueden equilibrar la cada vez mayor dependencia del mercado chino de las exportaciones rusas. Para llevar a cabo dicho acercamiento, Moscú lleva utilizando durante años una estrategia de «palo y zanahoria», siendo el desarrollo económico mutuo la zanahoria y el refuerzo militar en las islas Kuriles del sur[1] y la esperanza de Japón de una solución «mutuamente aceptable» de la cuestión territorial, como el palo. Mediante esta estrategia Rusia consigue mantener un *statu quo*[2] beneficioso para sus intereses que le permiten mantener cierto en la arena geopolítica mundial.

Por el otro lado, Japón necesita unas relaciones equilibradas y pragmáticas con Rusia para resistir la presión de China, así como la creciente actividad militar de la armada china, que hace saltar las alarmas sobre el problema de la seguridad. Para Tokio, es importante tener garantías adicionales contra la amenaza de un bloque estratégico y militar entre Pekín y Moscú sobre una base antijaponesa debido a la confrontación con EE. UU. Japón está muy nervioso por la cooperación militar y técnica ruso-china, aunque sus temores son a veces exagerados y se basan en los peores escenarios.

El presente análisis tratará de ver que, si ambos consiguen llegar a un punto de cooperación en la región, su papel como potencias se verá fortalecido y estarán mejor preparados para defender sus intereses en la región y, quizá, en el resto del mundo.

[1] Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Islas_Kuriles
[2] Fink, A. «Una nación cuya política exterior tiende a conservar el poder persigue una política de *statu quo*». Los sistemas internacionales - El equilibrio ayer y hoy.

Dicha mejora tendrá consecuencias en la arena internacional, donde la Unión Europea trata de mantener su influencia actual.

Evolución de las relaciones diplomáticas durante el siglo XX

Las relaciones entre ambos países datan de la segunda mitad del siglo XIX. En 1852, Japón estaba gobernado por un shogunato[3], una dinastía militar que gobernaba Japón en el nombre del emperador. Estos dirigentes habían tomado la decisión de cerrar sus fronteras al comercio internacional, prohibiendo la entrada de barcos extranjeros en sus puertos, viviendo al margen de los avances que iban ocurriendo en el mundo.

En 1855, los rusos decidieron entablar relaciones diplomáticas con Japón. Se firmó entonces el llamado Tratado de Shimoda[4], en 1855. Dicho tratado fue el primero entre el Imperio ruso y el Imperio de Japón, el cual significó efectivamente el fin de la política japonesa de reclusión nacional de 220 años de antigüedad, al abrir los puertos de Nagasaki, Shimoda y Hakodate a los buques rusos y permitir la apertura de consulados rusos en Japón, así como la definición de las fronteras entre ambos imperios. Una de las características más importantes del Tratado de Shimoda fue el acuerdo por el cual las islas Kuriles se dividirían entre Rusia y Japón mediante una línea que discurre entre dos de las islas del mencionado archipiélago. Dicho tratado sigue siendo citado con frecuencia hasta la fecha por el Gobierno japonés como una de sus justificaciones en la actual disputa por las islas Kuriles. Tras su firma, ambos países mantuvieron unas relaciones cordiales, principalmente ligadas al comercio.

Sin embargo, en la década de 1890, Japón, como potencia industrial emergente y con grandes necesidades de garantizarse el suministro de materias primas, tuvo un enfrentamiento diplomático con Rusia debido a su intromisión en sus planes de crear una esfera de influencia en Corea y Manchuria. Japón ofreció reconocer el dominio ruso en Manchuria a cambio del reconocimiento de Corea como parte de la esfera de influencia japonesa, a lo que Rusia, que se consideraba una potencia superior a Japón, no solo se negó, sino que aumentó su influencia en la región llegando a acuerdos muy favorables con China, estableciendo una base militar en Porth Arthur[5] (actualmente Lüshunkou). El Gobierno japonés se decidió por la guerra para detener la supuesta

[3] Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Shogunato_Tokugawa
[4] Disponible en: https://www.prlib.ru/en/history/619012
[5] Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/L%C3%BCshunkou

amenaza rusa a sus planes de expansión en Asia. El zar Nicolás II mantuvo la expectativa de que su armada ganaría batallas navales decisivas, y cuando se dio cuenta de una inevitable derrota, luchó por preservar la dignidad de Rusia evitando una «paz humillante».

Las consecuencias de la victoria japonesa transformaron el equilibrio de poder en Asia Oriental, dando lugar a una reevaluación de la reciente entrada de Japón en la escena mundial. Fue la primera gran victoria militar en la era moderna de una potencia asiática sobre una europea. Desde ese momento las relaciones, entre 1905 y 1917 volvieron al ambiente de cooperación que habían tenido anteriormente.

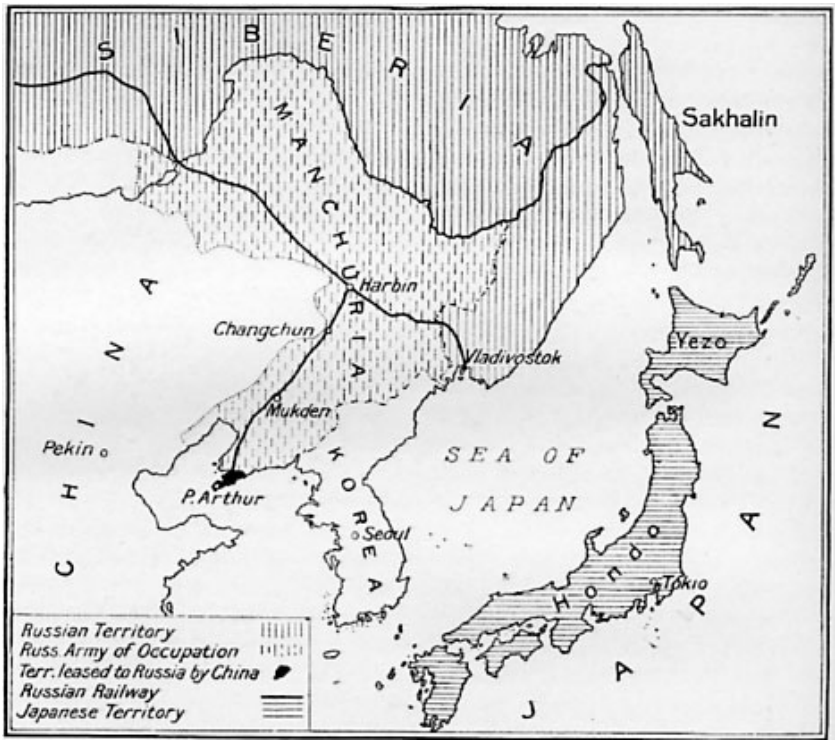


Figura 1. Mapa del conflicto ruso-japonés en 1904

Tras el triunfo de la Revolución bolchevique[6] y la creación de la Unión Soviética en 1917, las relaciones entre ambos durante el gobierno del Partido Comunista tendieron a ser hostiles. Esto se debió al envío de tropas por parte de Japón para contrarrestar la presencia bolchevique en el oriente ruso durante la guerra civil rusa. Posteriormente,

[6] La revolución que cambió el siglo XX. *La Vanguardia*. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20171021/432213978668/revolucion-rusa.html

ambos países se encontraron en bandos enfrentados durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Las tropas soviéticas desembarcaron en las islas Kuriles, en agosto de 1945, solo cinco días antes de que los representantes de Tokio firmaran su declaración de rendición. El Acuerdo de Yalta[7], redactado por los aliados meses antes de que partiera el Ejército rojo, había prometido el archipiélago a Moscú, a cambio de entrar en la guerra del Pacífico contra la potencia del eje. La entrada de Japón en la esfera de influencia de Rusia también propició un clima de hostilidad en el marco de la Guerra Fría (1947-1991).

Aunque Japón se unió al Grupo de los Siete (G7), foro mundial que representa a los países más industrializados, y favoreció la concesión a Rusia de cierta ayuda técnica y financiera, las relaciones entre Japón y Rusia se mantuvieron frías, a pesar de los acercamientos que se fueron sucediendo tras el final de la Guerra Fría (1947-1991). El presidente ruso Boris Yeltsin realizó una visita programada a Japón en octubre de 1993. Durante la visita, aunque se discutieron varias cuestiones de fondo, como las islas Kuriles y la firma de un tratado de paz, no se observó ninguna mejora significativa en las relaciones entre Japón y Rusia, que no mejoraron hasta la llegada al poder de Vladimir Putin en el año 2000.

Relaciones bilaterales en el siglo XXI

La evolución de Rusia

Tras la llegada al poder de Vladimir Putin en el año 2000, Rusia se vio inmersa en la recuperación de su posición como potencia mundial. Para ello, centró sus esfuerzos en competir mano a mano con EE. UU. En dicha estrategia, Japón no estaba muy presente. Sin embargo, Tokio tiene cierta importancia bilateral para Moscú, donde muchos analistas ven en estas relaciones también la influencia que ejerce EE. UU. en la política exterior japonesa. Por ello, es inevitable que los rusos presten atención a dichas relaciones, mientras que consideran las oportunidades estratégicas con Japón.

Estas pasan por profundizar en las relaciones económicas. Por ello, en sus relaciones con Japón, el gobierno de Putin adopto un enfoque que permitiera un cambio en la apreciación de Rusia sobre Japón como mercado potencial para los recursos energéticos rusos, ya que necesita un socio a largo plazo y predecible debido a la gran

[7] Disponible en: http://www.historiasiglo20.org/GLOS/yalta.htm

necesidad de inversiones y tecnologías, de las que Japón dispone, para proporcionar un desarrollo económico en el Lejano Oriente de Rusia.

Una motivación adicional para la mejora de las relaciones con Japón fue la ocasionada por la crisis financiera en la que se encontró Rusia tras la introducción de las sanciones económicas en 2014 y el descenso sin precedentes de los precios del petróleo en 2015-2016. Al mismo tiempo que imponía dichas sanciones, el entonces primer ministro Shinzo Abe (2012-2020) creó un nuevo puesto en su gobierno encargado de la cooperación económica con Moscú, manteniendo los canales diplomáticos abiertos.

Lo que también es evidente para Rusia es que sus relaciones con Japón deben mejorar si quiere lograr una estrategia económica y política más equilibrada en Asia, en particular en el contexto del ascenso económico y militar de China.

Las acciones llevadas a cabo por Japón

Por otro lado, en Japón, bajo el mandato del primer ministro Shinzo Abe (2012-2020), se comprometió personalmente a mejorar las relaciones con Moscú, con la esperanza de firmar un tratado de paz. Para Tokio, esto significa recuperar al menos algunas de las islas de los territorios del norte controlados por Rusia. El ex primer ministro aprovechó todas las oportunidades para reunirse con el presidente ruso Vladimir Putin y proponerle, entre otros proyectos de inversión en el lejano oriente ruso, inversiones conjuntas en las islas Kuriles que deseaba que les fueran devueltas, para así facilitar el proceso de paz. Aunque se pusieron en marcha algunos proyectos económicos modestos, aún no se ha conseguido concluir las negociaciones del tratado de paz.

En este contexto de acercamiento hacia Japón, el presidente Putin (2000-) ha dado un paso inédito. El pasado mes de junio del 2021, declaró que «Estamos dispuestos a continuar las negociaciones»[8]. Sus comentarios desencadenaron otra ronda de especulaciones del tipo sobre la veracidad de dicho anuncio. El Kremlin, que es la parte satisfecha con el *statu quo*, lleva años presionando para enterrar el hacha de guerra. Bajo el gobierno de Shinzo Abe (2012-2020), Japón siguió una política de compromiso activo con Rusia para resolver el antiguo problema de la posguerra de concluir un

[8] Putin says Russia ready to continue peace treaty talks with Japan. *Asia Nikkei*. Disponible en: https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Putin-says-Russia-ready-to-continue-peace-treaty-talks-with-Japan

tratado de paz y resolver la propiedad del territorio en disputa, ya que es considerado un tema de «orgullo nacional», y no estaba dispuesto a ceder.

La reciente designación como primer ministro de Fumio Kishide, en octubre de 2021, representa una oportunidad para ambos países para solucionar sus conflictos y profundizar en sus relaciones diplomáticas, especialmente en el campo económico.

Tras el inusual compromiso personal de Abe con las relaciones con Moscú y la situación de estancamiento, todo hace suponer que el nuevo primer ministro se centrará en otros temas, puesto que Japón siempre tendrá que gestionar las relaciones con su enorme vecino a la vez que trata de garantizar su seguridad nacional manteniendo su alianza con EE. UU. Lograr un equilibrio entre las negociaciones territoriales del tratado de paz y las consideraciones más amplias, especialmente la política de EE. UU. en Asia-Pacífico y las relaciones económicas beneficiosas para ambos, nunca va a ser una tarea fácil, dado la complejidad política implícita en dicha decisión.

Retos en materia de seguridad para ambos

Tras ver el devenir de sus relaciones diplomáticas y la complejidad implícita en las mismas, veremos los retos a los que se enfrentan en la región y la visión y estrategia adoptada por cada uno. Ambos países comparten una serie de retos, especialmente en temas de seguridad, sobre todo con relación a China y Corea del Norte, pero también en sus relaciones con EE. UU.

La estrategia hacia Asia de Rusia

Como consecuencia del cambio de paradigma, originada por el *Pivot to Asia*[9] de Obama, la Rusia de Putin está mirando definitivamente hacia su vasto territorio en el este, para poder salir del aislamiento al que le está sometiendo Occidente, tras la anexión de Crimea en 2014, así como para aprovechar las oportunidades económicas de Asia Oriental. La combinación del repliegue relativo de EE. UU. en la región, el espectacular crecimiento de la economía china y las dos décadas de malestar

[9] Obama's pivot to Asia. *Asian Century Institute*. Disponible en: https://asiancenturyinstitute.com/international/1278-obama-s-pivot-to-asia

económico en Japón está cambiando el equilibrio de poder en Asia-Pacífico. Esto, junto con el aumento de la tensión entre China y los aliados de EE. UU, como Japón y Taiwán, ofrece a Rusia la oportunidad de desarrollar vínculos más estrechos tanto con China como con Japón.

Por ello, la política que han venido aplicando los sucesivos gobiernos de Putin ha sido la de la participación en las estructuras multilaterales de la región, siendo su principal preocupación el tema de la seguridad militar. En dichos foros, Rusia adopta deliberadamente una postura neutral, a pesar de la presión diplomática de China, que intenta convencer a Moscú de que la apoye en los problemas territoriales que tiene con los aliados de EE. UU. Rusia no participa en ningún bloque militar regional, y no plantea, oficialmente, una amenaza para Japón, para quien el enemigo potencial es China y Corea del Norte, no Rusia. Con este razonamiento, Rusia espera mantener una relación geoestratégica con Japón, siempre y cuando este pueda mantener su autonomía respecto a la estrategia regional de EE. UU.

El interés de Rusia por estrechar lazos con Japón refleja su necesidad de atraer un capital y una tecnología importantes hacia el desarrollo económico y también la necesidad de forjar un frente común contra el crecimiento de China en aras del equilibrio estratégico. El reto al que se enfrentan ambos países es el de cambiar su visión estratégica de las relaciones bilaterales, puesto que, a pesar de las diferencias por las disputas territoriales, ambos desean mantener el equilibrio en el noreste de Asia.

La visión de Japón de la región

Por otro lado, desde comienzos de los 2000, Japón se ha sentido cada vez más amenazado en su entorno regional. Para los expertos en seguridad japoneses, la mayor amenaza proviene de dos países: China, que cada vez es más activa en su política exterior y cuyo presupuesto de defensa no deja de crecer, y Corea del Norte con su programa nuclear y de misiles. Además, se percibe a Rusia con ambivalencia. La actual disputa territorial ha impedido hasta hoy la firma de un tratado de paz.

Como observan los expertos en seguridad japoneses, Rusia ha estado ampliando su presencia militar en las islas desde 2011[10]. Las actividades de los destacamentos militares allí siguen poniendo en alerta a las fuerzas armadas de Japón con creciente frecuencia. Japón tiene buenas razones para querer transformar su relación con Rusia. Tokio ha expresado abiertamente su temor a un enfrentamiento militar con Pekín por las reivindicaciones de China sobre las islas Senkaku (Diaoyu) en el mar de China Oriental. Y Japón no está seguro de cómo su aliado estratégico, Estados Unidos, respondería en última instancia a un incidente militar importante en ese lugar.

No menos importante para Japón en sus relaciones con Rusia es el factor China. Teniendo en cuenta la necesidad de influencia en China, Japón trata de mantener sus lazos con Moscú al menos normales, derivando en una indeterminación estratégica respecto a su vecino del norte.

Por ello, desde que Shinzo Abe inició su segunda etapa como primer ministro en diciembre de 2012, Japón ha emprendido un cambio en su «autodefensa colectiva», y ha convertido a Rusia en una pieza clave de su estrategia frente a una China en ascenso y cada vez más asertiva. La mejora general de las relaciones bilaterales podría haber contribuido a evitar que Moscú y Pekín, al menos, se aliaran contra Tokio. También ayudó a Rusia a evitar la excesiva dependencia, especialmente en las exportaciones, de China y a mantener un cierto grado de autonomía estratégica en Asia. Moscú y Tokio cuentan con economías complementarias.

Profundizar en sus relaciones económicas evitaría la creciente dependencia estratégica de ambas economías de Pekín, pudiendo derivar en un conflicto económico dadas las tensiones que existen en la región debido al expansionismo chino. Pekín no tolerará una oposición a su estrategia de aumentar su influencia en el mar de China meridional, y por ello está dispuesto a emplear hasta el momento, su poder económico, sobre todo con aquellas económicas dependientes de su mercado, como ya ha hecho con Australia[11].

[10] Defense of Japan 2012. Japan Ministry of Defense. Disponible en: http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2012.html
[11] Australia China Trade War And Its Implications. *Intuition*. Disponible en: https://www.intuition.com/australia-china-trade-war-and-its-implications/

La posibilidad de una alianza ruso-japonesa

El diálogo bilateral entre los gobiernos de Rusia y Japón ha avanzado rápidamente en los últimos tiempos, no solo en el ámbito de la seguridad regional, sino profundizando también en los campos tanto económico como social y cultural.

Dichas relaciones sufrieron un traspié en el 2014. En dicho año, Rusia se anexiona Crimea, abriendo un conflicto con los principales aliados de Japón. Como consecuencia a dicha anexión, Japón impuso varias sanciones a Rusia. Estas sanciones vinieron obligadas dada la pertenencia de Japón al G7. Las consecuencias en el ámbito de la seguridad fueron el acercamiento estratégico entre Rusia y China, el cual se aceleró aún más bajo la administración de Donald Trump (2016-2020) y que sigue siendo una de las mayores preocupaciones para la seguridad diplomática de Japón.

A pesar de dichas desavenencias, en el pensamiento estratégico tanto de Rusia como de Japón, se mantiene el seguir profundizando en las relaciones económicas. La política de «giro hacia el este» llevada a cabo por Putin (2000-), da prioridad a Japón como uno de los socios económicos clave en Asia. En opinión de Moscú, las mayores oportunidades de cooperación bilateral con Japón existen en los sectores de la energía, las infraestructuras, la agricultura, la vivienda, la conservación de la energía, la medicina y las tecnologías de la información. Dada su riqueza y tamaño, Japón podría seguir siendo uno de los mercados energéticos más importantes de Rusia en los próximos años, especialmente a la luz de las profundas reformas estructurales de su sector energético tras el desastre de Fukushima[12].

La estrategia de Japón en la región noreste de Asia pasa por la disuasión militar. Por ello, el nuevo primer ministro que salga de las elecciones del 31 de octubre de 2021, previsiblemente Fumio Kishida (2021-) seguirá profundizando en las relaciones con Rusia para mantener un *statu quo* con China, su principal socio comercial. Por otro lado, el factor de EE. UU. en las relaciones seguirá siendo fundamental, ya que Rusia exigió un compromiso vinculante de que nunca se estacionarían tropas estadounidenses en las islas que pudieran ser devueltas en un hipotético tratado de paz. Conseguir un acercamiento estratégico con Rusia, más allá de la cuestión económica, mientras las relaciones entre EE. UU. y Rusia sean adversas, será una misión muy difícil de lograr.

[12] Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Accidente_nuclear_de_Fukushima_I

Implicaciones para España y la UE

Rusia y Japón son dos importantes socios comerciales para la Unión Europea (UE). Es cierto que la UE tiene unas relaciones tensas con Rusia, sobre todo tras la anexión de Crimea en 2014.

Sin embargo, la influencia de Rusia en Asia es evidente, así como el papel de Japón. Dentro de su asociación, la UE y Japón se reconocen mutuamente como potencias que comparten los mismos valores, miembros del bloque occidental. Por ello, ambas potencias se centran en las relaciones diplomáticas y comerciales por encima del uso de la fuerza. Sin embargo, la evolución de las amenazas a las que se enfrentan en la región Asia-Pacífico y la imprevisibilidad de su aliado estratégico, EE. UU. están provocando una redefinición del papel de ambos en la escena internacional, profundizando en el concepto de «autonomía estratégica».

En línea con sus reformas en materia de seguridad, Japón ha adoptado una estrategia de mayor implicación en cuestiones de seguridad, lo que le ha provocado cercarse a su vecino del norte, buscando más lo que les une que lo que les separa. Este modelo puede ser replicado por la UE en su propio terreno, donde parece puede beneficiarse más de mantener unas buenas relaciones con Rusia que mantener el enfrentamiento actual. Sin embargo, es cierto que las percepciones de peligro por parte de los miembros de la UE no son uniformes. Existen visiones como las de los países del este, que temen la influencia rusa, y la de Francia y Alemania, que buscan poder mejorar sus relaciones, especialmente en el terreno económico.

La UE y Japón pueden aumentar su cooperación a nivel global y estratégico y en la resolución de estos desafíos a nivel regional o local. El Acuerdo de Asociación Estratégica (SPA) entre la UE y Japón ofrecerá oportunidades para dicha cooperación, que también debería estar abierta a otros. Se trata de una oportunidad para que la UE demuestre que es un socio coherente y fiable, y un verdadero «actor global».

Conclusión

Las dos naciones, que se encuentran entre las mayores economías del mundo, son importantes socios comerciales y, antes de la pandemia de la COVID-19, el turismo y los intercambios culturales entre ambos estaban en plena recuperación tras la crisis del

2014. Dicho esto, se entiende que Moscú percibe a Japón principalmente como un gran aliado de Washington, así como las complicaciones diplomáticas con el otro socio clave para Rusia en la región, China. El Kremlin entiende que resolver la cuestión de las Kuriles no garantizaría que no pudiera seguir siendo una fuente de posibles escaladas en su frontera oriental, especialmente por la alianza militar de Tokio con EE. UU. A primera vista, un acuerdo con Moscú parece más rentable para Tokio, que, entre otras cosas, recibiría una ventaja adicional en sus relaciones con Pekín y con Washington.

Sin embargo, es imposible negar las evidentes ventajas para Rusia, que no solo se libraría del constante enfrentamiento con Japón, sino que a largo plazo recibiría una prima adicional en forma de una relación más equilibrada y equitativa con China, y una reducción en su dependencia económica, mejorando así su seguridad. Sin embargo, que esta consideración tenga más peso que otras dependerá del cálculo estratégico tanto de Vladimir Putin como del futuro primer ministro de Japón.

A pesar del entendimiento entre ambos, están condicionados por la nueva coyuntura geopolítica en la región, la cual gira en torno a China, país que se está abriendo hueco para convertirse en la potencia regional en el corto plazo, y más adelante, en la primera potencia mundial. Para Rusia, Japón, junto con EE. UU, contrarresta a China, y China contrarresta a Japón. Estos son un gran aliado a la hora de mantener el equilibrio en la región, y donde Rusia no se ve arrastrada por ninguna de las partes. Para Japón, mantener la estabilidad con ambas potencias representa una fuente de oportunidades y crecimiento que le interesa mantener.

Tanto Rusia como Japón se enfrentan a retos de seguridad. Japón quiere demostrar que tiene capacidad para influir en la agenda política regional; Rusia quiere demostrar que sigue siendo un actor en Asia Oriental. Juntos, pueden mejorar sus posiciones políticas en el noreste de Asia.

La mejora general de las relaciones bilaterales puede contribuir a evitar que Moscú y Pekín, al menos, se aliaran contra Tokio, y mantener la estabilidad en la región, reduciendo la dependencia de EE. UU. por parte de Tokio.

*Pedro Lafuente**
Analista especializado en Asia-Pacífico
@pedrillo_96

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

123/2021 4 de noviembre de 2021

*Ana Aguilera**

El riesgo nuclear global en la actualidad: una perspectiva española

El riesgo nuclear global en la actualidad: una perspectiva española

Resumen:

El mundo está asistiendo a un momento de deconstrucción del orden nuclear global. El régimen de no proliferación vigente desde que entrara en vigor el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares de 1968, piedra angular en legislación internacional sobre la mayor arma de destrucción masiva, ha sido testigo de fuertes cambios, deterioros y falta de entendimiento entre las grandes potencias nucleares del momento.

Este documento analiza los diferentes retos, amenazas y desafíos que influyen en la actual tensión nuclear y la vuelta a la competencia global en las relaciones internacionales en torno a la proliferación del arma nuclear. Este análisis se ha realizado desde una perspectiva española, un punto de vista relativamente poco tratado en escuelas o centros de investigación nacionales que podría arrojar algo de luz para la comprensión general sobre los actuales riesgos.

Palabras clave:

Desafío nuclear, no proliferación, seguridad nacional, TNP, desarme.

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 current global nuclear challenges: a Spanish perspective

Abstract:

The world is witnessing a moment of deconstruction in the global nuclear order. The non-proliferation regime in force since the entry into force of the 1968 Treaty on the on-Proliferation of Nuclear Weapons, the cornerstone of international legislation on the greatest weapon of mass destruction, has witnessed major changes, deterioration, and lack of understanding among the major nuclear powers of the time.

This document examines the different challenges, threats and issues that influence the current nuclear tension and the return to global competition in international relations over the proliferation of nuclear weapons. This analysis has been carried out from a Spanish perspective, a point of view that is relatively unaddressed in national schools and research centres, which could shed some light on the general understanding of the current risks at the national level.

Keywords:

Nuclear challenges, non-proliferation, National security, NPT, disarmament.

Introducción

Desde que el arma nuclear fuera desarrollada con éxito en el marco de los planes y programas militares de algunas de las principales potencias del mundo, su uso o la amenaza de usarla ha traído consigo una fuente incesante de conflictos, dilemas y tensiones diplomáticas por una gran variedad de motivaciones e intereses contrapuestos.

El mundo asiste en la actualidad a un momento de deconstrucción del orden internacional y profunda transformación geopolítica, donde los actores a todos los niveles están siendo testigos de una menor gestión y capacidad de control de armamentos nucleares. Las actuales potencias nucleares están dinamitando los esfuerzos por conseguir un progresivo desarme, cuyas hostilidades y parálisis en la búsqueda de la distensión a nivel diplomático albergan consecuencias altamente negativas tanto para los Estados nucleares como para el resto de países desnuclearizados que componen el ecosistema internacional vigente.

Breve contextualización

Desde los años 1960, los dos hegemones globales del orden bipolar, Estados Unidos y la entonces Unión Soviética, a raíz de un largo historial de tensiones nucleares, se comprometieron a buscar una progresiva desescalada de sus respectivos armamentos a través de mecanismos regulatorios bilaterales. Sin embargo, mientras ambas potencias negociaban los términos y condiciones de los desmantelamientos de sus respectivos arsenales, otros países entraban en el selectivo club nuclear.

Actuando como dique de contención para el progreso de futuros programas militares, en 1970 entró en vigor el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP). Los tres pilares fundamentales del TNP se basaban en la no transferencia de tecnología a otros países por parte de las potencias nucleares, el compromiso de no adquirir armas nucleares por parte de los que no las poseían, y un uso pacífico de la energía nuclear.

El TNP contemplaba asimismo el progresivo desarme de aquellos países que estuvieran en posesión del arma nuclear con anterioridad al 1 de enero de 1967 y, por tanto, con su derecho de posesión: Estados Unidos, la Unión Soviética, Francia, Reino

Unido y China[1].

Estos Estados se comprometían a no acceder a este arma, promover el progresivo desmantelamiento y hacer un uso pacífico de la energía nuclear concertado a través de acuerdos de salvaguardias amplias, el sistema de verificación del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) en connivencia con lo establecido en el TNP.

No obstante, posteriormente otras potencias testaron con éxito sus respectivos programas nucleares: Pakistán (1998), India (1974) y Corea del Norte (2006), los cuales han tomado caminos diversos con relación al TNP. Por su parte, la decisión de Israel de establecer una doctrina de opacidad en la cuestión nuclear evita que este documento la declare un Estado nuclearizado más.

Por tanto, y a pesar de que este tratado es hoy en día la piedra angular sobre la cual se rigen la mayor parte de los esfuerzos en las cuestiones sobre la no proliferación nuclear, con 191 países adheridos, existen algunos elementos que limitan el ámbito de su aplicación, contribuyendo a que el régimen actual de no proliferación capitalizado por el TNP se encuentre en una compleja disyuntiva.

Principales desafíos al marco regulatorio internacional en las cuestiones de no proliferación

El primer factor es el freno en los avances para universalizar el alcance de este tratado[2]. Por su parte, Pakistán e India no son Estados signatarios del tratado, mientras que Corea del Norte lo abandonó en el año 2003[3]. Con respecto a otros mecanismos de legislación nuclear que complementan el marco regulatorio entre las dos principales potencias nucleares, Rusia y Estados Unidos, existe asimismo un deterioro o extinción de estos, especialmente el abandono estadounidense del Tratado sobre Misiles Antibalísticos (tratado ABM, por sus siglas en inglés) hace casi dos décadas o la extinción del Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio (tratado INF por

[1] OIEA (1968). *El Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares*, p. 6. Disponible en: https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1970/infcirc140_sp.pdf
[2] GArcía, M. del M., *et al*. (2020). *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada.* Cuaderno de Estrategia 205. Ministerio de Defensa. P. 229.
[3] Ídem, p. 228.

sus siglas en inglés) en 2019[4]. La conferencia de revisión del TNP, prevista para el año 2021, tampoco parece tener mejor porvenir que el resto, y otros mecanismos que influyen en el régimen de no proliferación como el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (TPCEN) aún no han podido entrar en vigor.

En segundo lugar, a la actual realidad nuclear se le suma el factor revisionista: una lógica de ciertos países que usan la baza nuclear como instrumento de presión y poder para perseguir sus intereses y revertir el orden internacional. El caso de Corea del Norte es el escenario más llamativo, trabajando en su programa de misiles balísticos como herramienta de extorsión frente a sus adversarios. India y Pakistán, por su parte, han usado similarmente sus programas nucleares como herramienta de disuasión mutua, mientras que Israel acusa a Irán de explorar su propio programa militar, acusación que el último desmiente[5].

El tercer elemento de tensión nuclear es la reconfiguración del marco que regula el actual régimen de no proliferación. El TNP ha asistido a la irrupción de foros, plataformas y mecanismos que buscan el desmantelamiento completo de las armas nucleares, quebrando el *statu quo* existente en la configuración jurídica internacional. El Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN), tras la ratificación número 50, ha entrado en vigor en enero de 2021. Sin embargo, los países nucleares no han ratificado el tratado, por lo que no resulta vinculante para ellos. Tampoco lo han ratificado los miembros de la UE (con la excepción de Austria), pues les impediría conocer ciertos planes de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) con relación a las armas nucleares, y el TPAN no aporta nuevas obligaciones más allá de las reconocidas y cumplidas a través del TNP[6]. Por otro lado, que sea una iniciativa de países no nucleares aleja las negociaciones de las potencias nucleares sobre reducir progresivamente sus arsenales nucleares y balísticos en función de su percepción del riesgo e inutiliza los progresos negociadores al margen de este mecanismo. De hecho, la reducción de armamento nuclear implica una irrupción en la fabricación de los arsenales e inhabilitar parte de los existentes, evitando así una posterior proliferación, mientras que el desarme nuclear contempla una eventual eliminación completa, algo

[4] Castro, J. I. (2021). *El tratado New START: contener al elefante negro*. Documento de Análisis IEEE 02/2021, p. 3.
[5] Federman, J. (2021). On Holocaust Day, Netanyahu issues warning about Iran. *AP News*. Disponible en: https://apnews.com/article/israel-iran-iran-nuclear-nuclear-weapons-coronavirus-pandemic-9d16f68453b340d06cf21c210da3c868
[6] Entrevista al Cor. José Ignacio Castro Torres, analista del IEEE. Madrid, abril 2021.

que en la práctica resulta inviable de implementar. Por tanto, el TPAN ha terminado por ser un tratado con un camino empedrado de buenas intenciones, pero inoperante, al mezclar cuestiones muy diferentes entre ellas como son la no proliferación, el desarme y la reducción de armamentos.

En vista de estos tres factores se entiende que existen brechas de confianza entre los Estados nucleares, así como entre los Estados nucleares y el resto de Estados no nuclearizados. A ello hay que añadirle los posibles futuros miembros del club nuclear, como Irán, o aquellos otros que lo exploran activamente, como Corea del Norte.

Por lo anterior, es deducible pensar que el desarme internacional sea en realidad una quimera. Los países poseen el arma nuclear por razones ligadas a su seguridad, y la disminución de la proliferación se ha tratado de consensuar de forma gradual y unilateral a merced de la voluntad de los Estados. En vista de los recientes obstáculos en torno al TNP, conseguir avances bajo el amparo de este marco a nivel global se convierte en el principal desafío en el sistema legal de la no proliferación nuclear.

Riesgos asociados al régimen actual de no proliferación: un replanteamiento nuclear en las actuales relaciones internacionales

En un contexto con un equilibrio de poderes bastante cambiante y dinámico, resulta necesario evaluar los desafíos por parte de los principales actores involucrados en la toma de decisiones que afectan a la proliferación nuclear en el mundo.

El Grupo de los P5 (+1)

El Grupo de los P5 responde a los cinco Estados nucleares que cuentan con poder de veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido y Francia, países que junto a la UE unieron sus fuerzas diplomáticas frente a Irán en el año 2006 en vista del creciente desarrollo de su programa nuclear.

Principalmente, la pertenencia a la alianza militar de la OTAN por parte de Estados Unidos, Francia y Reino Unido, que también se reconoce como una alianza nuclear, hace que estos países no se comprendan como una amenaza directa al régimen de no

proliferación desde una perspectiva española.

Sin embargo, si desglosamos el análisis de riesgos en nuestro vecindario regional, lo cierto es que el teatro europeo no queda fuera de las discrepancias y tensiones políticas. En el caso de la Unión Europea (UE), existen limitaciones en cuanto a margen de maniobra al no disponer de una estrategia nuclear institucionalizada en lo que respecta a su postura diplomática frente a otros actores nucleares, demostrado especialmente en el caso de Irán. A nivel interno, el continente es un escenario constante de presiones en torno a esta cuestión: Francia, el único miembro nuclearizado y con capacidades nucleares propias destinadas a la seguridad colectiva del continente, es un firme defensor de la conocida autonomía estratégica y de una disuasión nuclear europea que otros Estados miembros se encuentran reticentes a abordar[7]. Esta falta de unidad interna en la cultura estratégica europea implica que, ante una mayor escalada de hostilidades con otros actores en el tablero político nuclear, se puedan incrementar las discrepancias en el seno de la UE sobre cómo actuar y sobre hasta qué punto depender del ámbito de actuación de la OTAN, terminando por relegar a la UE a un actor poco decisivo en el panorama actual.

Otro de los retos lo presenta la otra potencia nuclear en Europa Occidental, Reino Unido, que ha anunciado recientemente ampliar su techo nuclear en un 40 % y reducir la transparencia de sus capacidades reales, evidenciando que se está recalculando su actual doctrina. Este replanteamiento estratégico en la era post-Brexit indica una mayor coordinación con su socio estadounidense, asignando sus fuerzas a las de la OTAN —a diferencia de las francesas—, pero también una opacidad británica fruto de un orden nuclear todavía más caótico e impredecible que trae como consecuencia que la capacidad de respuesta europea frente a un actor hostil está menos cohesionada que décadas atrás[8]. Similarmente, ciertos países no nucleares cuentan con armas nucleares estadounidenses asentadas en sus territorios, como es el caso de Alemania[9], Bélgica o Turquía, con aeronaves de doble capacidad en el marco de la

[7] Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy (2020). *Official Website of the President of France*. Disponible en: https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy
[8] New UK Defense Strategy A Troubling Step Back on Nuclear Policy (2021), *Arms Control Association*. Disponible en: https://www.armscontrol.org/pressroom/2021-03/new-uk-defense-strategy-troubling-step-back-nuclear-policy
[9] En 2020 hubo un debate en Alemania sobre la posibilidad de sustituir su flota de aviones Tornado, algunos de ellos compatibles con armas nucleares estadounidenses, y cómo hacerlo. Disponible en: https://www.armscontrol.org/act/2020-06/news/german-politicians-renew-nuclear-basing-debate

estrategia de disuasión nuclear de la OTAN[10], por lo que Europa Occidental se presenta como un espacio con dos únicos actores nucleares, pero con una gran base nuclear asentada entre las dos potencias nucleares más fuertes del momento.

El orden nuclear desde la perspectiva europea no vive su mayor apogeo actualmente. Parte de la UE se cuestiona relegar su seguridad a su socio trasatlántico, pero no consigue unificar una postura firme y sólida tanto a nivel doméstico sobre cómo responder a los replanteamientos estratégicos en el interior del continente como a nivel externo sobre el curso de acción en lo que concierne a los programas nucleares de aplicación militar. Por ello, se encuentran recalculando su plan de acción frente a los retos y desafíos que están y los que quedan por venir en la arquitectura de la no proliferación. Que su decisión llegue al ritmo de los acontecimientos es ya otra cuestión que escapa al ámbito del presente documento.

Por parte de Estados Unidos, su última postura nuclear de 2018 bajo la administración Trump tomó unos tintes más asertivos y se optó por rechazar la posible incorporación de la doctrina de «no usar primero» (*no first use policy*), contemplando así el uso de la opción nuclear en amenazas no nucleares[11]. La no renovación de su postura nuclear, asimismo, supone abrir nuevos frentes en la escalada de tensiones, algo que de momento se ha visto menguado tras la renovación del tratado NEW START entre Moscú y Washington por cinco años más en enero de 2021.

Para entender la estrategia estadounidense, es necesario poner el foco en su posición actual. Estados Unidos desea incluir a China en el control de su capacidad nuclear para contener el modernizado programa militar del gigante asiático y que las relaciones entre las principales potencias rivales queden supeditadas a un equilibrio de poderes para preservar el *statu quo*. Sin embargo, Rusia no contempla a su homólogo asiático como una principal amenaza a sus intereses en la esfera nuclear (por el momento solo es potencial). La estrategia nuclear rusa, por el contrario, busca mermar la hegemonía regional americana en la zona Asia-Pacífico manteniéndose al margen de la incorporación china en las negociaciones sobre el control de armamento, mientras que Pekín busca estar a la altura tanto de Washington como de Moscú.

[10] NATO's nuclear deterrence policy and forces (2020). OTAN. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50068.htm
[11] Frías, C. J., *et al*. (2020). *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada. Cuaderno de Estrategia 205*. Ministerio de Defensa. P. 41.

En el caso de la Federación Rusa, el arma nuclear ha constituido su principal método de disuasión en la rivalidad que mantiene con Estados Unidos desde la Guerra Fría. En la actualidad, su principal amenaza al oeste la presentan los lanzadores MK-41 en construcción en Rumania y Polonia[12], que además no cuentan con regulación internacional actualmente por la extinción del tratado INF. En el flanco sur y este, aunque sin ser confirmado públicamente por Moscú, la modernización de armamento nuclear de China, India e Irán supone similarmente una amenaza percibida en la evaluación de riesgos acorde a la visión rusa. Por ello, en 2020, Rusia publicó su estrategia nuclear por primera vez en la historia, centrada en las doctrinas de disuasión y contención nuclear[13]. Dicha postura sigue el pensamiento político de Primakov y su rechazo a la unipolaridad de Estados Unidos, a la que en su lugar la sustituye por una multipolaridad que ejercería sistémicamente un rol de control y contrapeso y mantendría contenida la amenaza tanto de aliados coyunturales como de rivales históricos. Así, extendiendo la capacidad disuasoria también a otros países como Reino Unido o Francia, Rusia tiene su armamento modernizado desde 2018, año en el que el Tratado New START le obligaba a ajustar su techo de armamentos estratégicos a las 1.500 armas[14].

El caso de la República Popular China (RPC) es similar al ruso, pues su programa nuclear gira en torno a una doctrina de disuasión frente al desafío estadounidense en el mar de la China meridional, convirtiendo este espacio en el teatro de operaciones en caso de una eventual escalada de tensiones. Sin embargo, los frentes abiertos de Pekín no responden únicamente al desafío regional norteamericano en Asia Pacífico, pues también existen otros rivales como India y la disputa territorial mutua en la zona del Himalaya, lo cual supondría incluso un teatro de operaciones adicional en la dimensión nuclear[15].

[12] Deployment of US Mk 41 missile systems in Romania, Poland contradicts INF Treaty (2018). *Army Recognition*. Disponible en: https://www.armyrecognition.com/october_2018_global_defense_security_army_news_industry/deployment_of_us_mk_41_missile_systems_in_romania_poland_contradicts_inf_treaty.html
[13] Decreto del presidente de la Federación de Rusia de fecha 02/06/2020 N.º 355 (2020). *Gobierno de la Federación Rusa*. Disponible en: http://kremlin.ru/acts/bank/45562
[14] Frías, C. J., *et al*. (2020). *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada. Cuaderno de Estrategia 205.* Ministerio de Defensa. P. 25.
[15] Kulacki, G. (2020). Would China Use Nuclear Weapons First in a War With the United States? *The Diplomat*. Disponible en: https://thediplomat.com/2020/04/would-china-use-nuclear-weapons-first-in-a-war-with-the-united-states/

De hecho, esta pugna geopolítica con India, así como la guerra comercial y tecnológica con Washington, están promoviendo una postura más asertiva del gigante asiático, por lo que su líder enfatiza la necesidad de establecer una «disuasión de alto nivel estratégico» que potenciaría las innovaciones tecnológicas en el músculo militar chino[16]. Previsiblemente China continuará desarrollando su industria nuclear militar en los años venideros, al margen de los tratados bilaterales entre Estados Unidos y Rusia, con una ausencia de negociación entre las grandes potencias que comprende consecuencias negativas en el terreno de seguridad por la percepción de hostilidad e inseguridad generalizadas y diplomático por la falta de entendimiento y desconfianza mutuas.

Su documento más reciente del año 2019 titulado *La Defensa Nacional de China en la Nueva Era* (el Libro Blanco), reafirmaba la postura de China sobre su doctrina de «no usar primero» la opción nuclear bajo cualquier circunstancia, así como contra cualquier Estado no nuclear[17]. Sin embargo, los misiles que la RPC tenía desmantelados se están alojando en silos[18], por lo que se abre la posibilidad de que se plantee implementar el método *launch on warning*[19]. La dotación de submarinos con capacidades nuclear y el desarrollo de un modelo de bombardero estratégico, además, son avances en un programa nuclear militar del que antes no disponía, en un escenario revisionista que vaticina un cambio de actitud chino bastante alarmante para el ambiente de hostilidad nuclear actual. Los cambios de enfoque y reorientaciones en las conversaciones sinoestadounidenses muestran una frágil capacidad de entendimiento mutuo, manifestado recientemente en la reunión bilateral en Alaska, donde se emplearon inesperadamente términos poco diplomáticos no solo por la parte estadounidense sino también por la china[20]. Este hecho vaticina un comportamiento más agresivo y desafiante de esta última potencia, quien está poniendo gran énfasis en

[16] Wong, C. (2021). Xi Jinping tells China's military 'be prepared to respond' in unstable times. *South China Morning Post*. Disponible en: https://www.scmp.com/news/china/military/article/3124733/xi-jinping-tells-chinas-military-be-prepared-respond-unstable
[17] El libro blanco de la República Popular de China sobre la defensa nacional en la nueva era 2019 (2019). *DSN*. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/libro-blanco-rep%C3%BAblica-popular-china-sobre-defensa-nacional-nueva-era-2019
[18] Korda, M. y Kristensen, H. (2021). China Is Building A Second Nuclear Missile Silo Field. *Federation of American Scientists*. Disponible en: https://fas.org/blogs/security/2021/07/china-is-building-a-second-nuclear-missile-silo-field/
[19] El *launch on warning* es una estrategia militar que permitiría atacar con represalias al enemigo en caso de un aviso de ataque nuclear antes incluso de que este llegue a producirse.
[20] Toosi, N. (2021). China and U.S. open Alaska meeting with undiplomatic war of words. *Politico*. Disponible en: https://www.politico.com/news/2021/03/18/china-us-alaska-meeting-undiplomatic-477118

mostrar que las reglas del tablero global ya no están alineadas con las que exige Occidente.

India y Pakistán

El contexto subregional de actual tensión entre Pakistán e India constituye uno de los principales retos al régimen de no proliferación nuclear, por su alta volatilidad y su carácter imprevisible[21]. Los dos tienen armas nucleares *de facto,* así como un largo historial de proliferación de materiales fisibles de aplicación militar, y ninguno de ellos es firmante del TNP, por lo que el desarrollo nuclear ha sido rápido y eficaz y con relativo beneplácito por parte de la comunidad internacional durante los últimos años[22].

Ambos países se encuentran en una situación de mutua desconfianza y girando en torno a un dilema de seguridad perpetuo[23]. Aunque la fórmula disuasoria ha sido históricamente frágil pero efectiva entre ambas potencias, un aumento de la tensión en torno a sus disputas territoriales en torno a la región de Cachemira pone en riesgo constante la seguridad regional del subcontinente asiático. La lógica pakistaní es esencialmente agresiva hacia la India[24], sin consideración alguna de la doctrina de no usar primero, mientras que India ha favorecido la proliferación de su arsenal nuclear estratégico por considerar la amenaza a su territorio desde una perspectiva más amplia, englobando tanto a Pakistán como a otros países de su alrededor, particularmente a China.

Pakistán ha desarrollado un programa de misiles tácticos con capacidades nucleares tan potente como exponencialmente continuado, con buena parte de la sociedad pakistaní apoyando su programa nuclear, en un ecosistema de continua disputa por el poder entre el brazo militar y la rama civil que hace que los cálculos políticos estén sujetos a una volatilidad preocupante y dependiente de las circunstancias. Su involucración en el pasado en transferencia de conocimientos y material nuclear a

[21] Entrevista a D. Vicente Garrido, experto en asuntos de no proliferación nuclear, desarme y control de armamentos. Madrid, mayo 2021.
[22] Entrevista a D. Carlos Torres, ingeniero nuclear y consejero técnico en asuntos nucleares. Madrid, 2020.
[23] El dilema de seguridad es la situación donde una parte, al desconocer los objetivos y capacidades reales del adversario, opta por seguir reforzando su propia seguridad, creando una percepción de inseguridad al contrario y haciendo que se retroalimente el ciclo.
[24] Torres, C., *et al*. (2020). *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada. Cuaderno de Estrategia 205*. Ministerio de Defensa. P. 159.

grupos terroristas añade todavía un mayor reto al contexto pakistaní, con serias dificultades a la hora de prevenir la radicalización islamista dentro de los poderes del Estado en la era post Zia-ul Haq[25].

Corea del Norte

Para Corea del Norte, la baza nuclear sirve como garantía final de su propia existencia, no solo de su integridad territorial sino para la supervivencia última del actual tipo de régimen bajo la dinastía Kim[26]. Los objetivos perseguidos por la vía nuclear han buscado desde sus orígenes en los años 1950 conseguir la autosuficiencia nacional y poseer el arma nuclear como herramienta de disuasión frente a cualquier amenaza externa. Esta lógica esencialista, en su perspectiva más amplia, es considerada actualmente la mayor amenaza para la arquitectura global del régimen de no proliferación por su nivel de hermetismo y falta de transparencia[27].

Como la mayor parte de sus capacidades militares, la cantidad de arsenal nuclear y balístico del país asiático es considerado para el régimen secreto de Estado y no se puede determinar con certeza su capacidad nuclear. A esta falta de transparencia se le suma además el factor diplomático con el resto de la comunidad internacional. Las tensiones derivadas de los ensayos nucleares y de lanzamiento de misiles balísticos desde 2006 han provocado en numerosas ocasiones la preocupación e indignación de la comunidad internacional, quien a través del Consejo de Seguridad de la ONU ha impuesto sanciones en 2009 (la Resolución 1874) y en 2016 (las Resoluciones 2270, 2321 y 2375) para tratar de dinamitar unos ensayos cada vez más avanzados[28].

Uno de los países más afectados por la proliferación unilateral norcoreana al margen del orden internacional vigente es Estados Unidos, cuyos intereses en la región asiática se exponen a la demostración de riesgo balístico norcoreano de penetrar en el sistema de defensa antimisiles estadounidense establecido en Corea del Sur y en la base militar de Guam. Con la administración Trump, el desafío nuclear norcoreano sufrió un proceso de relativo alivio culminando en la declaración de Panmunjom y la Cumbre de

[25] Pakistan's Islamization - before and after dictator Zia-ul Haq. *DW*. Disponible en: https://www.dw.com/en/pakistans-islamization-before-and-after-dictator-zia-ul-haq/a-19480315
[26] Garrido, V., *et al.* (2020). *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada. Cuaderno de Estrategia 205*. Ministerio de Defensa. P. 71.
[27] Ídem.
[28] Ídem, pp. 78-83.

Singapur entre Kim Yong Un y Donald Trump en 2018, así como a la relativa ausencia de condena o aquiescencia del presidente estadounidense a los ensayos balísticos norcoreanos[29].

Sin embargo, la actual administración Biden se encuentra inmersa en una confrontación directa con Pyongyang debido a la presencia de capacidades nucleares estadounidenses en la región de Asia-Pacífico, así como por el estrecho canal de colaboración y despliegue de maniobras militares conjuntas con Corea del Sur y Japón[30]

La amenaza más tácita la representa el deseo norcoreano de culminar su proyecto Hwasong-15, el misil balístico intercontinental con un alcance de hasta 13.000 km que llegaría casi a cualquier rincón del planeta[31]. Sin embargo, en términos prácticos, cualquier fracaso en la futura negociación bilateral entre Estados Unidos y Corea del Norte que pudiera resultar en nuevas sanciones comerciales al país asiático terminaría por usarse como herramienta de legitimación de esta imparable proliferación nuclear y balística, poniendo en grave aprieto a la estabilidad internacional, a la postura china a la hora de condenar las actuaciones norcoreanas y al aumento de las hostilidades nucleares que acabaran por traducirse en un deterioro de las conferencias sobre la renovación de tratados clave como el TNP.

Israel

La doctrina nuclear israelí, similar al caso norcoreano, ha estado ligada a una lógica esencialmente defensiva para asegurar su propia supervivencia en la región de Oriente Próximo, pero no se puede determinar con certeza las capacidades reales sobre su programa nuclear. Los incesantes conflictos y guerras con sus rivales regionales han justificado la búsqueda de su propio proyecto desde que el Estado fuera creado en 1948 y constituye la razón por la que hasta la actualidad sea reticente a adherirse al TNP[32]. Desde 1967, Israel ya contaba con el material suficiente para demostrar su músculo nuclear, pero trató de evitar ser el primer Estado en hacer una demostración

[29] Ídem, p. 104.
[30] Jeong, A. (2021). Biden Shifts Focus Back to U.S. Alliances in Japan, South Korea. *The Wall Street Journal*. Disponible en: https://www.wsj.com/articles/biden-shifts-focus-back-to-u-s-alliances-in-japan-south-korea-11615988407
[31] Garrido, V., *et al.* (2020). *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada. Cuaderno de Estrategia 205*. Ministerio de Defensa. P. 83.
[32] Ídem, 167.

de poder en Oriente Próximo y pasó de una postura de ambigüedad nuclear calculada a una doctrina de opacidad, también conocida como Postura Amimut[33].

Desde principios de los 1980, sus cálculos cambiaron, lanzando una nueva postura nuclear conocida como Doctrina Begin que buscaba dinamitar cualquier intento de desarrollo de capacidades nucleares militares por parte de actores hostiles contra Israel[34]. De hecho, ampararon su ofensiva contra instalaciones nucleares sirias en 2007 bajo esta doctrina, y el temor de la comunidad internacional desde entonces se ha condicionado en que Israel pretenda reproducir este movimiento contra Irán, país que viene explorando su fuerza nuclear desde antes de la Revolución islámica de 1979.

La llegada de Trump a la Casa Blanca en 2017 supuso un alivio para Israel, pues el dirigente republicano contemplaba en su programa electoral abandonar el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) con Irán, por lo que la relación con la actual administración estadounidense se augura más compleja por la predisposición de este último a retomar las negociaciones con Teherán.

Irán

El caso iraní constituye otro de los retos actuales para la credibilidad del régimen de no proliferación nuclear[35]. La retirada estadounidense del PAIC entre Teherán y los P5+1 en 2018 provocó una nueva brecha en las negociaciones sobre la interrupción de los programas nucleares militares del país iraní, el cual todavía no ha demostrado con éxito la posesión del arma nuclear. Este escenario comprendía no solo serios desafíos en cuanto a su incremento exponencial de enriquecimiento de uranio, sino también a un posible aumento de la escalada de tensiones con su vecina Israel que terminara por provocar una nueva carrera nuclear en Oriente Próximo y el Mediterráneo Oriental[36].

El asesinato en octubre de 2020 de Mohsen Fajrizadeh, jefe del programa nuclear iraní y cuya autoría los iraníes atribuyen a Israel, ha complicado la actual situación[37]. En el ámbito de la ciberseguridad, además, se han planteado nuevas fórmulas de sabotajes

[33] Ídem, 172.
[34] Ídem, 176.
[35] Entrevista a D. Vicente Garrido, experto en asuntos de no proliferación nuclear, desarme y control de armamentos. Madrid, mayo 2021.
[36] Gobierno de España (2011). *Estrategia Española de Seguridad*. Real Instituto Elcano. 1-86. P. 62.
[37] Gardner, F. (2020). Mohsen Fakhrizadeh: Iran scientist 'killed by remote-controlled weapon'. *BBC News*. https://www.bbc.com/news/world-middle-east-55128970

cibernéticos a programas nucleares como el sucedido a Irán en 2010 a través del virus informático Stuxnet, cuya autoría nunca fue oficialmente atribuida pero también se apuntó a Israel y a Estados Unidos como colaboradores del ataque[38]. Esta y otras formas de amenazas cibernéticas en la guerra híbrida que mantienen Irán e Israel están, desde una perspectiva regional, contribuyendo a una mayor escalada de tensiones y conflictos.

Lo anterior muestra cómo los conflictos y tensiones regionales entre países proliferantes se erigen como potenciadores del riesgo en la arquitectura global del régimen de no proliferación. Además de las consecuencias para la economía, la estabilidad o la seguridad globales, también se valora el componente multiplicador: en el supuesto de conflicto nuclear entre India y Pakistán podrían interferir otros Estados (como China) y crear un efecto multiplicador. Similar preocupación se da en un enfrentamiento entre Israel e Irán, o entre Estados Unidos y China. Un eventual rearme nuclear internacional debido a la falta de entendimiento general por cuestiones territoriales, ideológicas o geopolíticas podría suponer en última instancia presiones y creación de alianzas, bandos y coaliciones, precipitando a los países involucrados y no involucrados a entrar en un nuevo conflicto mundial.

Conclusiones

Las profundas transformaciones geopolíticas a nivel global en relación con las armas de destrucción masiva suponen un grave desafío para la arquitectura global del régimen de no proliferación. Tras conocer la actual realidad nuclear se puede concluir que existe un desafío nuclear en aumento, interrelacionado y altamente disruptivo desde la perspectiva española.

[38] Nakashima, E. y Warrick, J. (2012). Stuxnet was work of U.S. and Israeli experts, officials say. *The Washington Post*. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/stuxnet-was-work-of-us-and-israeli-experts-officials-say/2012/06/01/gJQAlnEy6U_story.html

Se han identificado tres potenciadores del riesgo que han llevado a la actual falta de entendimiento mundial en las cuestiones de no proliferación: el factor de estancamiento en la universalidad del TNP, el elemento revisionista como contrapeso al *statu quo* y el carácter protagonista de los Estados no nucleares en el progresivo proceso de desarme nuclear. Estos tres elementos de intereses contrapuestos —y la mayor parte del tiempo excluyentes— provocan que la proliferación vuelva a imperar en los cálculos políticos de los Estados nucleares. Estos países, a su vez, están tensando unas relaciones internacionales que difícilmente pueden tener un buen porvenir a largo plazo, por lo que las dinámicas internacionales que persiguen la distensión nuclear mundial se mantienen, hoy en día, lejanas.

*Ana Aguilera**

Investigadora junior en el Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo

@Ana_Aguilera

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

124/2021 8 de noviembre de 2021



*María José Frade Valentín**

Perspectivas acerca de la gran estrategia y los estudios estratégicos

Perspectivas acerca de la gran estrategia y los estudios estratégicos

Resumen:

Los debates en torno a las grandes estrategias están actualmente condicionados por las crecientes tensiones mundiales y las nuevas amenazas a la seguridad. Este documento busca hacer una presentación del tema para proponer enfoques desde los estudios estratégicos y las teorías de las relaciones internacionales capaces de renovar sus discusiones intrínsecas.

Palabras clave:

Gran estrategia, seguridad nacional, estudios estratégicos, relaciones internacionales.

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.

Perspectives on Grand Strategy and Strategic Studies

Abstract:

Debates around major strategies are currently conditioned by growing global tensions and new security threats. This document seeks to present the topic to propose approaches from strategic studies and theories of international relations capable of renewing their intrinsic discussions.

Keywords:

Grand Strategy, National Security, Strategic Studies, International Relations.

¿Una vuelta a las grandes estrategias?

En la medida en que los estudios estratégicos se han ocupado en un sentido amplio de la estrategia, se han de aclarar las diferencias entre qué es, o cómo se define gran estrategia (GS, por sus siglas en inglés) y estrategias de seguridad nacional (ESN). El objetivo es distinguir las razones para utilizar un término en lugar del otro. Para ello, es importante cuestionar el estado de ambos términos y preguntarnos: ¿son ambos conceptos utilizados como sinónimos? ¿Ha desaparecido totalmente el concepto de GS o, más bien, han convergido ambas ideas en una? O ¿el actual concepto de ESN tiende a funcionar como GS bajo una posible nueva primacía de lo militar?

Las GS son comúnmente creadas por grandes potencias en lugar de cualquier otro actor con menos capacidades o poder. La segunda característica de las GS es su duración, puesto que se consideran estrategias de larga duración con objetivos a largo plazo[1]. Por ejemplo, Paul Kennedy consideró que una GS concierne a la evolución e integración de políticas que deberían operar durante décadas, o incluso siglos. Además, Kennedy entendió que las GS no tenían una función o consideración universal en la teoría o práctica estratégica, sino como una opción que importa solo en el contexto de ser ya, o tener el potencial de ser, una gran potencia mundial.

El término GS ha estado en desuso y parcialmente reemplazado por la referencia a ESN. A pesar de las múltiples definiciones de GS, trataremos algunas de las más famosas en la literatura para ver las diferencias que presentan. Históricamente, las GS han existido desde la antigüedad, pero su concisión teórica está más restringida a los tiempos modernos. Mientras que la «estrategia», como neologismo, se atribuye a Joly de Maïzeroy[2] en 1771, como aquella conducta de los ejércitos que se funda en un arte realizado por generales, el origen del término GS es más difuso. La posición generalizada sobre el origen del término moderno es atribuido a Basil Liddell Hart (1895-1970), en su obra *The Decisive Wars of History* (1929), quien lo entendió como un arte para distribuir y aplicar medios militares para cumplir con los fines de la política[3]. Liddell Hart consideraba la guerra como una confrontación entre la astucia de los comandantes en ejecuciones opuestas, afirmando que «el verdadero objetivo de la

[1] Milevski, L. (2016). La evolución del pensamiento moderno de la gran estrategia moderna. *Oxford University Press*.
[2] Aznar Fernández-Montesinos, F. (2020). *La década de 2020. El futuro no está escrito. Reflexiones sobre la evolución del pensamiento estratégico.* Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa.
[3] Mahnken, T. G. y Maiolo, J. A. (ed.) (2014). *Strategic Studies: A reader.* Routledge.

guerra es la mente de los gobernantes hostiles, no los cuerpos de sus tropas; que el equilibrio entre la victoria y la derrota se basa en impresiones mentales y solo indirectamente en golpes físicos»[4].

Hay dos figuras importantes anteriores a Liddel Hart: Frederick C. Fuller (1878-1966) y Julian Corbett (1854-1922). El primero escribió *La reforma de la guerra* en 1923 y definió GS como la utilización de las energías nacionales para los propósitos de la guerra. Fuller entendió GS o «estrategia política» como «la transmisión del poder en todas sus formas, para mantener la política»[5]. Fuller argumentó que, como planificación y actividad en abstracto, la GS se asegura el objeto de lo político dirigiendo todos los recursos bélicos hacia la victoria en la guerra, mientras que las grandes tácticas logran la acción al hacer converger todos los medios de hacer la guerra contra las fuerzas del enemigo. Corbett consideró que la GS, como actividad empleada en tiempos de paz, tiene como finalidad ocuparse de todo el teatro de la guerra, con la planificación de esta, y ha de ser vista como una continuación de la política exterior. En última instancia, «la gran estrategia [superior, mayor] proporciona la razón, el raciocinio, para la acción en la guerra, pero las ejecuciones conciernen a la estrategia menor»[6].

Uno de los principales contribuyentes al renacimiento de los estudios estratégicos fue J. M. Collins[7], quien definió la seguridad nacional (NS, por sus siglas en inglés) como aquello que «fusiona todos los poderes de una nación, durante la paz y la guerra, para lograr intereses y objetivos nacionales» y GS como: «Un arte y ciencia de emplear el poder nacional en todas las circunstancias para ejercer los grados y tipos deseados de control sobre la oposición a través de amenazas, fuerza, presión indirecta, diplomacia, subterfugio y otros medios imaginativos, satisfaciendo así los intereses y objetivos de la seguridad nacional»[8].

Collins defendió que ambos términos están interrelacionados, pero no son sinónimos. El enfoque común y más general acerca de GS es considerar que tiene la intención de alinear todos los recursos posibles. Por el contrario, la tendencia anterior en la tradición clasicista se había centrado en cómo se debe emplear el instrumento militar para lograr los objetivos de una nación. Según Barry Posen (1952-). «La teoría de un estado-

[4] MILEVSKI, L. *Op. cit.*
[5] Ibíd.
[6] Ibíd.
[7] Ibíd. V. pp. 108 y ss.
[8] Ibíd

nación sobre cómo producir seguridad para sí mismo. La gran estrategia se centra en las amenazas militares, porque son las más peligrosas, y los remedios militares, porque son los más costosos [...]. Una gran estrategia contiene explicaciones de por qué ciertas amenazas gozan de cierta prioridad, y por qué y cómo las soluciones propuestas podrían funcionar»[9].

Otra discusión sobre el significado de GS tiene que lidiar con la existencia de enfoques sobredefinitorios cuando su significado estaba excediendo al militar. Según Hew Strachan (1949-), GS tiene que ayudar a definir y delimitar las guerras. Este autor argumentó que la GS tiene un significado diluyente debido a su extensión a diferentes concepciones de la guerra. La aplicación limitada, en términos de poder y basada en sus dos características fundamentales ya mencionadas, es muy exclusiva y restrictiva a diferencia de los escenarios reales de enfrentamiento entre países[10]. Además, según Aznar Fernández-Montesinos, el pensamiento estratégico nos sitúa ante una formulación que se pretende plantear intelectualmente. Esto, atendiendo a su naturaleza trascendente, desconoce en parte la realidad más tangible e inmediata en beneficio de un objetivo que puede que aún no sea del todo visible. La estrategia sirve, o pretende servir, para enmarcar conflictos brindándoles el encuadre que permita una resolución favorable para quien la formula. Otro contribuyente ineludible a este debate es Stephen Krasner (1942-) quien afirma que: «Una gran estrategia es un marco conceptual que describe cómo es el mundo, visualiza cómo debería ser y especifica un conjunto de políticas que pueden lograr ese orden. Las grandes estrategias están diseñadas para moldear el entorno internacional regulando los regímenes internacionales, influyendo en las decisiones de política exterior hechas por otros Estados y dando forma o incluso determinando las características del régimen interno de otros países»[11].

Como advirtió Gaddis (1941-), «está destinado [...] a prevenir la alineación de aspiraciones potencialmente ilimitadas con capacidades necesariamente limitadas». Para Brooks (1971-) y Wohlforth (1959-), GS es un conjunto de ideas para desplegar los recursos de una nación con el fin de lograr sus intereses a largo plazo[12].

[9] Balzacq, T., Dombrowski, P. y Reich, S. (2019). *Comparative Grand Strategy. A framework and cases.* Oxford University Press.
[10] Aznar Fernández-Montesinos, F. *Op. cit.*
[11] Ibíd.
[12] Gaddis, J. L. (2018). *On Gran Strategy.* Penguin Books.

Resumiendo, la tradición clasicista, en la que se involucran algunos de estos autores, ha sido seguida mayoritariamente por aquellos que entendían GS como el objeto principal de la política militar e, históricamente, ha sido el enfoque más conducido.

Desde que Bernard Brodie (1910-1978) propuso considerar la estrategia como una ciencia instrumental y un arte para resolver problemas prácticos y no para ganar guerras exclusivamente[13], los estudios han ido incorporando enfoques diversos y ampliando la tradición clasicista, ganando importancia las perspectivas de GS más afines a las relaciones internacionales. Uno de los pensadores más destacados de estas tendencias es William Martel (1955-2015), quien consideró la GS como una declaración coherente con los conceptos que utiliza el Estado para hacer frente a la gama completa de amenazas a la seguridad y los medios militares, políticos y económicos para enfrentarlos, apoyando la idea de que los responsables de la formulación de políticas no pueden llevar a cabo una política exterior eficaz a menos que estén equipados con una gran estrategia coherente. Martel también advirtió que la guerra a menudo representa un fracaso de GS[14].

Hal Brands (1983-) apoya la perspectiva sobre la relación de la política exterior y la GS, considerado esta última como una arquitectura intelectual que da forma y estructura a la primera[15], así como la forma más elevada del arte de gobernar. Además, defendió que la GS es la lógica que ayuda a los estados a navegar en un mundo complejo y peligroso, una lógica conceptual que asegura que sus instrumentos (desde la diplomacia hasta la ayuda extranjera y la fuerza militar) se empleen de manera que maximicen los intereses centrales de una nación[16]. En cuanto al marco temporal, entendió que GS media entre acciones a corto plazo y metas a medio y largo plazo, destacando su estrecha relación con la delimitación temporal.

Taliaferro, Ripsman y Lobell consideran la GS como el principio organizador o modelo conceptual que anima todas las relaciones del Estado con el mundo exterior, con el propósito de asegurarse y maximizar sus intereses[17]. Además, podemos considerar algunos enfoques en la política, como Kennedy, quien sostiene que «el quid de la gran estrategia [...] está en la política, en la capacidad de los líderes de la nación de reunir

[13] Brodie, B. (1959). Strategy as an art and a science. *Naval War College Review,* vol. 12, n.º 2, art. 2.
[14] Balzacq, T., Dombrowski, P. y Reich, S. *Op. cit.*
[15] Ibíd.
[16] Milevski. *Op. cit.*
[17] Balzacq, Dombrowski y Reich. *Op. cit.*

todos los elementos, tanto militares como no militares, para la preservación y mejora a largo plazo de la nación»[18]. El aspecto instrumental llega al máximo en su visión de GS[19]. Además, como considera P. Feaver, cualquier plan o política que abarque esfuerzos en este sentido de la consecución de los intereses nacionales es una GS. Como Stolberg explicó perfectamente al citar a Stephen D. Krasner, una GS es un aspecto clave de la política que funciona como un marco conceptual para la descripción de cómo el estado-nación ve el mundo y proyecta cómo debería ser con un conjunto de políticas, e insiste: «Una gran estrategia representa el "gran diseño" y representa "el mosaico general en el que encajan las piezas de política (y estrategia) específicas". Es el "concepto unificador" que guía o dirige todas las demás políticas relacionadas con la seguridad nacional. La política nacional solo puede establecerse después de que se hayan identificado las metas y objetivos generales de seguridad nacional. Es la gran estrategia la que determina esos propósitos y objetivos […] En términos jerárquicos, la gran estrategia representa el nivel o tipo de estrategia más alto»[20].

Resumiendo, podemos responder parcialmente algunas de las preguntas planteadas anteriormente. Hemos visto cómo el término GS se empleaba con cierta prioridad antes del siglo XXI, aunque hoy en día ha sido reemplazado por los conceptos integrados en las ESN y, en muchas ocasiones, han sido utilizados como sinónimos. Podemos suponer que este cambio ha sido provocado principalmente por los nuevos sentidos más amplios de seguridad. Sin embargo, un cuestionamiento importante es el aspecto de convergencia de ambos términos y la posible recuperación de GS como el significado principal a medida que las estrategias militares adquieran cada vez más importancia. Si damos la definición de ESN como aquella que «representa el plan de una nación para el uso coordinado de todos los instrumentos del poder estatal, no militares y militares, para perseguir objetivos que defienden y promueven el interés nacional» y como actividad o «proceso planificado, sistemático y racional»[21], podemos pensar que el concepto ESN está evolucionando hacia la convergencia con GS.

[18] Ibíd.
[19] Ibíd.
[20] Stolberg, A. G. (2012). *How National States Craft National Security Strategy documents*. Strategic Studies Institute. U.S Army War College.
[21] Stolberg. *Op. Cit.*

Una agenda política: las estrategias de seguridad nacional importan más que nunca

El enfoque de Clausewitz, basado en su consideración del objeto político como el motivo original de la guerra, puso la política en el centro de la estrategia. Definió la estrategia como el uso de compromisos para el objeto de la guerra y consideraba que la guerra es una continuación de la política por otros medios[22]. Su pensamiento sobre la guerra se basaba en la subordinación de esta a la política, es decir, la guerra es un instrumento de la política. Un escritor reciente ha adoptado completamente esta perspectiva, el ya mencionado Colin S. Gray[23]. Para Gray, la guerra, de hecho, más ampliamente, el comportamiento militar, es por definición de estricta de naturaleza política[24]. La dependencia mutua es clara: la política proporciona a la estrategia su propósito, mientras que la estrategia proporciona a la política la forma en que ese propósito puede realizarse en la práctica. Además, entendía la GS como la dirección y el uso que se hace de cualquiera o todos los activos de una comunidad de seguridad para los propósitos de la política según lo decidido por esta (comunidad), como la teoría y la práctica del arte de gobernar en sí misma. La naturaleza del proceso estratégico, y su factor más influyente, es siempre la política, pero para que el concepto de GS tenga integridad intelectual debe admitir una conexión necesaria con la fuerza militar como una característica definitoria, pero no la única[25].

En segundo lugar, Gray no separó la estrategia de la táctica, pero de una manera paradójica. Ambas forman una unidad, pero se distinguen porque una se ocupa de los propósitos y la otra actúa como instrumento. Como unidad, la estrategia es pura instrumentalidad porque tiene un uso político intencional. La estrategia en la práctica es simplemente táctica y, por esta razón, siempre debe ser consciente de las consecuencias de la amenaza y la acción militar en el curso de la acción y en los sucesos políticos posteriores. Gray expone la estrategia como una concepción invariable y permanente de la relación entre política y guerra, mientras que las estrategias sectoriales tienen unos caracteres variables, impulsados, pero no impuestos por sus contextos únicos y cambiantes. La estrategia para Gray es una actividad humana inmutable, así como un arte práctico y una ciencia aplicada, sin

[22] Freedman, L. (2013). *Strategy: A History.* Oxford University Press.
[23] Ibíd.
[24] Gray, C.S. (2016). *Strategy and Politics.* Routledge.
[25] Milevski. *Op. cit.*

perjuicio de que, en sus desarrollos concretos, las estrategias sean contextuales, geográficas, temporales y adaptadas a circunstancias dinámicas.

Finalmente, una concepción esencial de la teoría de este autor es la idea de que la estrategia sirve como «el puente entre el poder militar y el propósito político»[26]. Como argumenta, la estrategia es un sistema que permite la cooperación funcional entre comportamientos categóricamente distintivos en el interés de promover algún propósito común y, en este sentido, solo tiene valor cuando sirve de puente entre el propósito, el objetivo y la acción[27]. Siempre que el resultado de este puente tenga un efecto directo y estratégico, su significado político habrá tenido una dirección para el uso de los medios por las vías elegidas a fin de lograr los fines deseados. Este enfoque otorga a la estrategia una visión funcional y práctica para alcanzar a siete contextos diferentes: político, sociocultural, económico, tecnológico, militar, geográfico e histórico

Las ventajas políticas derivadas de una idea clara sobre las ESN y la GS son enormes. Reproduciendo las ideas de Stolberg, los propósitos de estas frente a la ciudadanía son: 1) sirven como un constructo para los departamentos gubernamentales y/o ministerios (así como para los órganos legislativos y judiciales), para asegurar que comprendan la intención (enfoque o dirección) que el liderazgo superior electo desee en áreas seleccionadas de la NS. Una estrategia relacionada con la SN puede ser un documento unificador para el poder ejecutivo (de un gobierno democrático) diseñado para crear un consenso interno sobre la estrategia exterior, de defensa, diplomática, económica y, por supuesto, de seguridad nacional; 2) pueden funcionar para informar al cuerpo legislativo dentro de una democracia sobre los recursos para la estrategia en cuestión, y así facilitar los procesos de autorización y aprobación; y 3) tienen la capacidad de ser una herramienta de comunicación estratégica para audiencias nacionales y extranjeras[28].

Relaciones internacionales y estudios estratégicos

En este punto, GS y las escuelas de relaciones internacionales se encuentran en la discusión. Específicamente, Milevski considera que: «En este nivel, los académicos ya no discuten estrategias, sino ideologías o, dentro de la academia, escuelas de

[26] Gray, C. S. (2066). *Strategy and History: Essays on theory and practice*. Routledge.
[27] Gray, C. S. (2010). *The Strategy Bridge: Theory for practice*. Oxford University Press.
[28] Stolberg. *Op. cit.*

relaciones internacionales. El debate sobre la gran estrategia ahora gira en torno a la adecuación del realismo en comparación con el liberalismo o cualquier otra teoría de cómo funcionan las relaciones internacionales, más que en las formas y medios de lograr objetivos particulares»[29].

En particular, la perspectiva realista en los estudios estratégicos se divide en tres etapas: clásica (Hallett Carr, Morgenthau), neorrealista, dividida después en dos escuelas separadas en el llamado realismo defensivo y el realismo ofensivo[30] (Waltz, Mearsheimer, Jervis), y neoclásico (Gideon Kose, Norrin Ripsman, Jeffrey Taliaferro, Steven Lobell)[31]. Algunos comentaristas han negado supuestos idénticos entre el realismo en las relaciones internacionales y los estudios estratégicos considerando que no comparten supuestos ontológicos. En cambio, se podría defender que su similitud radica en el acuerdo sobre la «discordia» en la política internacional y, por ende, el hecho de crear y usar la fuerza[32].

En el caso de la discordia, hay tres posibilidades: quienes defienden que el poder, como principal causa de conflicto, imposibilita la armonía de intereses (Carr y Morgenthau); quienes defienden una visión del sistema internacional anárquica, con competencia respecto a la seguridad, en el que el interés principal es la supervivencia (Waltz) o la ventaja (Mearsheimer); y quienes lo atribuyen a la incertidumbre, el poder y la influencia (Ripsmand, Taliaferro, Lobell)[33]. Sin embargo, las diferencias son considerables en tres sentidos: en el estado-centrismo, en el comportamiento del actor y en la imprevisibilidad. En el primero, el realismo tiende a poner a los Estados, las alianzas internacionales y las superpotencias como actores principales, mientras que los estudios estratégicos suelen considerar el comportamiento de cualquier otro actor involucrado. Para el realismo, el comportamiento tiene que observarse en sus impulsores profundos y subyacentes, mientras que, para el estratega, es más preciso analizar las causas inmediatas y precipitantes. La tercera diferencia está relacionada con la imprevisibilidad asociada con la tríada clásica: interacción, azar y fricción. Para

[29] Milevski. *Op. cit.*
[30] V. Wohlforth, W. C. (2017). Realism and Security Studies. En: Dunn Cavelty, M. y Balzacq, T. (ed.). *Routledge Handbook of Security Studies* (2nd ed.). Routledge.
[31] Doeser, F. y Frantzen, F. (2020). The strategic and realist perspectives: An ambiguous relationship. *Journal of Strategic Studies.*
[32] Ibíd.
[33] Ibíd.

la mayoría de pensadores estratégicos, estos son factores ineludibles a tener en cuenta si se ha de ser realista en un sentido amplio del término.

El realismo es la teoría más influyente en los estudios estratégicos y, como aconsejó Wohlforth, es imposible comprender los estudios contemporáneos sin una base en su tradición[34]. En definitiva, el realismo estratégico debe ser consciente de los peores escenarios y estar dispuesto a utilizar sus fuerzas de acuerdo con sus estrategias[35]. Según Alonso Baquer, «El juego de las relaciones internacionales funciona mejor cuando en un espacio regional todos los poderes soberanos están en estado de defensa. Y es que, aunque solo sea por realismo político, parece obligado a exigir que todas las naciones tengan una capacidad operativa similar a la de sus vecinos»[36].

En cualquier caso, las circunstancias para estar en condiciones de defenderse tienen que cumplirse sobradamente ya sea en las GS, ESN o en las sectoriales. Sin embargo, Baquer considera también que «El plano de análisis verdaderamente estratégico en el que se pueden diferenciar los modelos auténticos es el de la gran estrategia, la estrategia total o la estrategia global, que es el de la dialéctica "acción-disuasión". Es el plano en el que hablamos de fuerzas necesarias y no solo de fuerzas disponibles o de fuerzas en presencia»[37].

Tal y como argumentó Calvo Albero, «el papel destacado que ha jugado España en la historia no se corresponde con la importancia de su pensamiento estratégico»[38]. No obstante, en la segunda mitad del siglo XX hubo un renacimiento del pensamiento estratégico[39] en este país. No es que España careciera de pensadores estratégicos, pero tampoco ha sido posible crear una escuela de pensamiento estratégico mínimamente homogénea o iluminar a ningún pensador de prestigio universal. En España, la literatura sobre estrategia ha sido ampliamente desarrollada por pensadores militares, centrándose en la conducción militar de la guerra principalmente. Algunos de los más famosos han sido: Álvaro de Navia-Osorio, marqués de Santa Cruz de Marcenado (1684-1732), Juan Sánchez Cisneros (1769/1770-1838), Evaristo San Miguel (1785-1862), José Almirante (1823-1894), Francisco Villamartín (1833-1872),

[34] Dunn Cavelty, M. y Balzacq, T. (ed.). *Op. cit.*
[35] Alonso Baquer, M. (1988). *Modelos estratégicos.* Instituto Español de Estudios Estratégico.
[36] Ibíd.
[37] Ibíd.
[38] Calvo Albero, J. L. (2020). El pensamiento estratégico militar en España e Iberoamérica. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales,* año 22, n.º 44.
[39] Ibíd.

Martínez Campos (1831-1900), Manuel Díez-Alegría (1906-1987), Alonso Baquer (1932-) o Juan Cano Hevia[40].

Por otro lado, Calvo Albero ha insistido en el necesario enfoque pragmático que deben desarrollar los estudios estratégicos[41]. Lo basa en el enfoque integral de la seguridad, el multilateralismo, la resiliencia, la sostenibilidad y la transparencia para actuar con realismo, con base en el largo plazo y preparándose para lo excepcional. Este enfoque integral e integrador corresponde a aquellos teóricos que consideran la estrategia como una práctica que empieza con la reivindicación de esta con una perspectiva más amplia desde el posestructuralismo y las teorías culturales, considerando las prácticas como la unidad más pequeña de análisis[42]. Hay tres posiciones influyentes: i) perspectivas que se basan en el trabajo de Pierre Bourdieu y estudian la seguridad como un campo de práctica diferenciado; ii) el enfoque de la comunidad de la seguridad, que sostiene que la seguridad está integrada en las estructuras comunitarias; y iii) perspectivas relacionales que estudian las relaciones que producen seguridad.

La teoría de la práctica de Andreas Rockowitz considera que hay tres formas de hablar sobre la acción: la teoría de la elección racional, el constructivismo normativo y las teorías culturales. El primero toma la interacción estratégica de individuos impulsados por intereses como el principal factor explicativo y, el segundo, asume que los individuos son impulsados por normas y que un consenso normativo puede explicar la coordinación de acciones individuales[43]. En la teoría cultural aplicada a los estudios de seguridad, existe una rama que sustenta la idea del textualismo centrado en las estructuras externas de significado. Las teorías de la práctica difieren: «"El enfoque no es únicamente interno (dentro de la mente de los actores), ni externo (en alguna forma de estructura" (Bueger y Gadinger 2015: 6). Las prácticas están entre el interior y el exterior. Los teóricos de la práctica, por tanto, "identifican lo social en la mente (dado que los individuos son portadores de prácticas), pero también en estructuras simbólicas (dado que las prácticas forman estructuras y patrones de acción más o menos extrasubjetivos)"»[44].

[40] Rodríguez Palomar, P. R. (2004). *Estrategas militares españoles de los siglos XIX y XX. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI.* CESEDEN. Ministerio de Defensa.
[41] Calvo Albero, J. L. (2020). *Las claves de la seguridad y la defensa en España y Europa en el siglo XXI. La necesidad de un enfoque pragmático.* Documento de Opinión IEEE 119/2020.
[42] BUeger, C. En Dunn Cavelty, M. y Balzacq, T. (ed.). *Op. cit.*
[43] Ibíd.
[44] Ibíd.

Hay un desarrollo específico de esta teoría, que considera la «seguridad como una agenda práctica y de prácticas». Tiene dos argumentos principales: en primer lugar, pretende ir más allá del enfoque en las prácticas lingüísticas de la investigación tradicional de securitización, para incluir aspectos materiales en el análisis; y, en segundo lugar, refuerza la idea de producción cotidiana de seguridad. Como esta metodología se basa en una agenda empírica, un paso importante concluye en el intento de «ir más allá del texto, ya que es difícil reconstruir las prácticas a partir de documentos. La intención es explorar el espectro más amplio de métodos etnográficos»[45].

Conclusiones: buscando nuevas direcciones

Más allá de considerarla o ser solo un mero documento, una estrategia tiene que ser capaz de servir como una práctica registrada cuya principal contribución esté destinada a asegurar el rumbo de la política relacionada con la seguridad nacional. Sería prometedor que la parte documental se esté convirtiendo en uno de los recursos para desarrollar una nueva valoración para la SN y los estudios estratégicos en la cultura propia de las SN o la llamada cultura de defensa.

La GS ha de considerarse como una elaboración conceptual que está ligada a una visión de largo alcance, metodológicamente planteada y prolongada en el tiempo. Es un término integral que, simultáneamente, significa claridad de objetivos, forma de lograrlos y uso racional de los instrumentos. Por tanto, viene a significar la proyección y desarrollo del pensamiento en el tiempo y el espacio y en la escala necesaria.

Los debates sobre el par relaciones internacionales y estudios estratégicos indican que, para entender el valor y el papel de las ESN o las GS, debemos considerar tanto la cultura como la política internacional. Sobre esta base, las coalescencias previsibles entre estudios estratégicos y profesionales afines son indispensables para lograr una mejora en el desarrollo de este tipo de documentos estratégicos.

[45] Ibíd.

En conclusión, las GS han de cobrar una nueva relevancia ante el aumento de las tensiones estratégicas a nivel mundial, demostrando la convergencia de su significación con respecto a las ESN. Para garantizar la seguridad, las políticas de una nación tienen que funcionar estratégicamente y mediante aproximaciones realistas, prácticas e integrales se logra el enfoque teórico necesario para abordar las políticas de seguridad más allá de sus documentos.

*María José Frade Valentín**
Investigadora predoctoral

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

125/2021 9 de noviembre de 2021



*Julio César Spota**

Apuntes geopolíticos de un mundo convulsionado

Apuntes geopolíticos de un mundo convulsionado

Resumen:

El reciente repliegue militar norteamericano de Afganistán amerita la celebración de balances geopolíticos donde reflexionar sobre el escenario actual y, de ser posible, vislumbrar probables evoluciones de los acontecimientos. Las redefiniciones de alianzas internacionales, el redespliegue del poder naval y la puja económica entre EE. UU. y China basculan como variables interdeterminadas en la configuración del estado de situación estratégico global presente y futuro. A propósito de lo cual el escrito se plantea precisar algunas complejidades geopolíticas actuales a fin de elucidar no solo la tónica del hoy, sino vislumbrar de modo tentativo el perfil de los contextos venideros.

Palabras clave:

Geopolítica, estrategia, Estados Unidos, Afganistán, China.

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.

Geopolitical notes on a convulsed world

Abstract:

The recent North American military withdrawal from Afghanistan requires a proper geopolitical examination to understand the current scenario and, if possible, to foresee it is probable evolution. The new international alliances, the North American's military power redeployment and the increasing economic competition between the USA and China act as the variables that define the present and future strategical situation. Therefore, this paper not only aims to clarify some of today's geopolitical complexities but also to anticipate —at least in part— it is coming physiognomy.

Keywords:

Geopolitics, strategy, USA, Afghanistan, China.

Redefiniciones más allá (y más acá) de Afganistán

En la actualidad abundan los trabajos orientados a reflexionar sobre las causas del fracaso norteamericano en Afganistán. La coincidencia intencional del retiro de las tropas con las vísperas del vigésimo aniversario del atentado a las Torres Gemelas disparó un sinnúmero de aportes interesados en efectuar un balance de cierre sobre la guerra contra el terror[1]. Útiles como cualquier ejercicio retrospectivo, la identificación de las falencias estratégicas y el listado de los yerros operacionales y tácticos acuden a arrojar luz sobre los aspectos desacertados de las maniobras político-militares diseñadas e implementadas por EE. UU.[2].

Por supuesto, elucidar las razones de la derrota de la superpotencia robustece los debates intelectuales practicados sobre las limitaciones fácticas del contraterrorismo y la contrainsurgencia, toda vez que el repliegue del dispositivo militar norteamericano describe un punto de inflexión estratégico y geopolítico de alcance global. Anoticiados del final del capítulo bélico más extenso de la historia norteamericana conviene sondear el entorno global, en procura de indicios descriptivos sobre la composición de lugares actuales y prospectivos con relación al porvenir.

El reciente acuerdo estratégico-militar celebrado entre EE. UU. e India para el uso mutuo de los respectivos satélites en la dirección de misiles y drones patentiza las implicaciones multidimensionales de las alianzas. El secretario de Defensa recalcó que la alianza con la India se debe a sus «valores compartidos y al interés común», entre los que subrayó «el apoyo de un Pacífico libre y abierto para todos, particularmente ante las crecientes agresiones y las actividades desestabilizadoras de China»[3]. Frente al doble juego de proyección internacional china con la construcción de «la franja y la ruta» y el despliegue estratégico-militar del «collar de perlas», línea de bases militares y de uso dual con que Pekín intenta rodear geográficamente a India, esta responde con un entendimiento de primer orden con el antagonista global del Estado con quien sostiene hostilidades militares en la frontera noroeste.

[1] García Cortijo, F. E. (2021). *Afganistán, conflicto interminable*. Documento de Opinión IEEE67/2021. [Consulta: 20/7/2021).Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO67_2021_FELGAR_Afganistan.pdf
[2] De Miguel, S. J. (2021). *Afganistán. Política sin estrategia o estrategia sin política*. Documento de Opinión IEEE 92/2021. [Consulta: 4/10/2021). Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO92_2021_JESMIG_Afganistan.pdf
[3] El acercamiento sigue al aumento de las tensiones con China (27 de octubre de 2020). *La Prensa*. Disponible en: http://www.laprensa.com.ar/495136-El-acercamiento-sigue-al-aumento-de-las-tensiones-con-China.note.aspx

El papel de India en la política exterior norteamericana trasparenta imbricaciones geopolíticas a gran escala. Su posición geográfica la coloca en un punto de tensiones cruzadas. Producto de su añejo enfrentamiento con Pakistán por el control de la región de Cachemira, antes del 11-S apoyaba con caudales, pertrechos y armamentos a la Alianza del Norte. Una organización afgana dirigida por Massoud Sha Massoud, constituida principalmente por tayikos y uzbekos y enfrentada al régimen Talibán instaurado en 1996. Tras los ataques a las Torres Gemelas la Alianza del Norte amplió su importancia política al proveer la plataforma geoestratégica desde donde las FF. AA. norteamericanas instrumentaron la invasión a Afganistán[4].

El respaldo indio conferido a un grupo musulmán desde mediados de la década de 1990 obedecía al intento de contrabalancear la enorme influencia pakistaní en el resto del territorio afgano. La gravitación de Islamabad era proyectada a través del Directorio S. Repartición del servicio de inteligencia pakistaní encargado de gestionar los contactos con los talibán, Al Qaeda y la constelación de actores no estatales (minorías étnicas, bandas narco-criminales como la red Haqqani, etc.) que se dieron cita en Afganistán durante los últimos 30 años[5]. Las permanentes ambigüedades pakistaníes respecto de EE. UU. y el indisimulado suministro de protección y apoyo a la resistencia afgana durante las dos décadas de guerra contra el terror facilitaron, casi mocionaron, el progresivo acercamiento político-estratégico de India con EE. UU.

Por obvios motivos de vecindad y similitud étnico-religiosa con Afganistán, Pakistán constituía un aliado crucial, casi indispensable, para el desarrollo eficaz y eficiente de las operaciones militares y de inteligencia norteamericanas[6]. Un papel que la exitosa cooperación con la Alianza del Norte ya había mostrado que era viable y beneficioso. Empero, la perduración de los lazos tendidos entre una parte sustantiva de las FF. AA., la inteligencia y la política pakistaníes con la cúpula talibán y Al Qaeda horadó el nexo siempre ambivalente, cuando no por completo tenso, entre Islamabad y Washington. En este escenario de desencuentros bilaterales, el Directorio S se encargó de tutelar la transformación de la región tribal autónoma paquistaní en un santuario de refugio para

[4] Blehm, E. (2003). *The only thing worth dying for. How Eleven Green Berets Fought for a New Afghanistan*. New York, HarperCollins.
[5] Mazzetti, M. (2014). *The way of the knife. The CIA, A secret army, and a war at the ends of the Earths*. New York, *Penguin Books*.
García Cortijo, F. E. *Op. cit*.
[6] Grenier, R. L. (2016). *88 days to Kandahar. A CIA diary*. New York, Simon & Schuster Paperbacks.

el terrorismo. Tanto es así que incluso parece haber acompañado la fundación de la rama pakistaní de los talibán[7].

Los empalmes transfronterizos tendidos entre el grupo extremista y el servicio de inteligencia pakistaní tuvieron repercusiones de primera magnitud en la guerra contra el terror. El entendimiento ancló en un fondo de profundas coincidencias cosmovisionales existente entre los miembros del grupo afgano y los representantes del país vecino. Todo lo cual fundó el umbral para el uso del espacio pakistaní como santuario para los talibán, miembros de Al Qaeda y criminales de toda laya tras la caída del régimen. Y lo que primero deparó un ámbito de resguardo para el yihadismo en retirada mixturado con la criminalidad organizada devino de inmediato en base estratégica donde organizar y proyectar poder talibán hacia Afganistán. «El rol de Pakistán terminó siendo letal. Incluso mientras EE. UU. llevaba adelante su guerra en Afganistán, los talibán y Al Qaeda halló refugio y adiestramiento en el país de al lado»[8].

La provisión de un santuario donde guarnecerse se inscribe en un vínculo de reciprocidades de larga data entre el Estado pakistaní, siempre interesado en proyectar sus intereses en Afganistán, y los actores religioso-militares afganos constantemente urgidos de cualquier clase de apoyo estatal. Ya desde el estallido de la guerra afgano-soviética Paquistán jugó el rol de facilitador de medios para las fuerzas locales que resistían la invasión comunista. Por su intermedio fluyó el suministro occidental de información, apoyo armamentístico y soporte financiero a las brigadas muyahidines que enfrentaron la ocupación del Ejército rojo entre 1979-1989[9].

El éxito en la experiencia bélica de finales de la Guerra Fría respondió en gran medida a su basamento trilateral. Los recursos norteamericanos que a través de Pakistán llegaban a Afganistán contaban con el apuntalamiento territorial ofrecido por el sustrato étnico pastún como plataforma de solidaridad transnacional. Identidad compartida de forma indiferenciada entre la región del «cinturón pastún» en el segmento centro-sur del suelo afgano con las lindantes áreas tribales de la zona autónoma pakistaní[10]. «En

[7] Baqués Quesada, J. (2010). Los pastún: análisis de su impacto político en Afganistán. *Real Instituto Elcano*. [Consulta: 5/6/2021). Disponible en: http://biblioteca.ribei.org/id/eprint/1996/1/DT-22-2010.pdf
[8] Lamb, C. (julio-agosto 2021). Chronicle of a defeat foretold. *Foreing Affairs*. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/2021-06-22/chronicle-defeat-foretold.
[9] Woodward, B. (1988). *VEIL: las guerras secretas de la CIA. 1981-1987.* Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
[10] Barth, F. (1976). Los pathanes: su identidad y conservación. En: Barth, Fredrik (comp.). *Los grupos étnicos y sus fronteras.* México D.F., Fondo de Cultura Económica.
Rashid, A. (2010). Taliban. Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia. *Yale University Press*.

esta línea, ya no se trataría de una insurgencia musulmana yihadista formada mayoritariamente por gentes de la etnia pastún, sino más bien de una insurgencia etnonacionalista pastún compuesta principalmente por yihadistas musulmanes»[11].

Tras el 11-S, la pervivencia de la camaradería amalgamada con fervor religioso compartido entre los talibán y los agentes pakistaníes degradó con progresividad el vínculo entre Pakistán y EE. UU. El proceso de desencuentro fue cualquier cosa menos lineal. Muy por el contrario, debe considerarse como un tránsito saturado de ambigüedades, vaivenes, repuntes, recaídas y todo tipo de sinuosidades. Pero 10 años después del atentado a las Torres Gemelas, la ultimación de Osama Bin Laden en Abbotabad (2011), territorio pakistaní en inquietante proximidad con bases militares locales, dio el golpe de gracia a una asociación siempre plagada de suspicacias.

Una década más tarde de la Operación Tridente, el acuerdo entre EE. UU. e India marca la extensión que alcanzó el distanciamiento entre EE. UU. y Pakistán. La errada tercerización occidental del combate contra Estado Islámico en manos de los talibán[12] en principio forjó un ámbito propicio para que Pakistán intente recrear su pasada influencia a través de las células terroristas vinculadas y controladas por el Directorio S. La estrategia consistió en una maniobra conocida: combinar los incentivos materiales y las promesas políticas con una adecuada manipulación de los esquemas de solidaridad *pashtunwali*[13], imperantes en las redes pastunes que unen el centro-sur afgano con el noroeste paquistaní[14].

Ahora bien, el regreso de los talibán a Kabul abre un umbral de inquietud para Pakistán toda vez que la agenda integrista de los sucesores del mullá Omar bien puede proyectar sus intereses al otro lado del paso Khyber. Máxime a la luz de la importancia adquirida por la rama pakistaní de los talibán y el inmenso poder amasado por la red Haqqani como nodo articulador de las redes de tráfico de estupefacientes asentado en la zona tribal. De manera irónica la derrota norteamericana sienta un principio de

[11] Baqués Quesada, J. *Op. cit.*
[12] Ghani, A. (4 de mayo de 2021). Afghanistan's Moment of Risk and Opportunity. A Path to Peace for the Country and the Region. *Foreign Affairs*, Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2021-05-04/ashraf-ghani-afghanistan-moment-risk-and-opportunity.
[13] García Cortijo, F. E. *Op. cit*.
[14] Malkasian, C. (14 de abril de 2021). The Taliban Are Ready to Exploit America's Exit. What a U.S. Withdrawal Means for Afghanistan. *Foreign Affairs*. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2021-04-14/taliban-are-ready-exploit-americas-exit?fa_anthology=1127460

inquietud en Islamabad. Sus anteriores protegidos pueden conspirar contra la estabilidad política de su otrora benefactor con el simple hecho de activar en sentido contrario el mismo esquema que les permitió pervivir en la zona tribal autónoma. Resuena una enseñanza bíblica plasmada en Gálatas 6: 7. «Cosecharás tu siembra».

Observaciones sobre el balance de poder en el «gran tablero mundial»

El balance resultante para los intereses norteamericanos en Asia tras su retirada aparenta configurar un equilibro de bazas entre tradicionales enemigos hindúes y musulmanes y, de forma sinérgica, incrementa la presión sufrida por China al reforzar a su natural competidor regional: India. Sumado a su papel protagónico en Asia meridional y central, India asimismo posee el potencial para suplantar a China en su función de factoría global. A causa de sus rasgos específicos, el subcontinente ofrece una alternativa viable, aunque de realización a mediano plazo, al rol ocupado por China en la producción internacional.

India proporciona una estructura de costos igualmente módicos, cuenta con análoga magnitud demográfica (con progresión al crecimiento más acelerada que la china), aloja la mayor población de programadores de *software* del mundo y muestra ostensibles posibilidades de despegue en términos socioeconómicos. Además, en lo político-institucional representa la democracia más grande del orbe. Y desde lo cultural, cuenta con el inglés como una de sus lenguas oficiales. Punto de aparente nimiedad, pero, en rigor, superlativa relevancia comercial para Occidente.

Japón, un socio estratégico norteamericano desde hace setenta años, acaba de pautar la adquisición de 105 aviones F-35 de fabricación norteamericana por un «monto estimado de 23.110 millones de dólares». La transacción coincide con el comienzo del repliegue de sus inversiones productivas en China. «Japón ha destinado 2.200 millones de dólares de su paquete de estímulo económico récord para ayudar a sus fabricantes a trasladar la producción fuera de China debido al efecto de la COVID-19»[15].

[15] Coronavirus: Tokio le paga a sus empresas para que abandonen China (9 de abril de 2020). *Asia News*. Disponible en: http://www.asianews.it/noticias-es/Coronavirus:-Tokio-le-paga-a-sus-empresas-para-que-abandonen-China--49787.html

No sería para nada extraña la relocalización descentralizada de parte del aparato productivo nipón en países cercanos y con bajos costos laborales como India, Filipinas y demás socios regionales norteamericanos[16]. La política exterior japonesa contempla la complementación de los capítulos militar y económico en una única iniciativa estratégica, donde la coyunda norteamericana permanece como el principal amarre geopolítico de Tokio.

Dista del reino de la casualidad la simultánea reconfiguración de la estructura japonesa de *out-sourcing* en perjuicio chino y la provisión norteamericana de las más avanzadas capacidades militares aéreas. Todo ello ocurre en momentos de recrudecimiento de las relaciones sino-japonesas merced a la combinación de reclamaciones marítimas recíprocas, instalación de islas artificiales (tanto chinos como japoneses practican esta geografía creativa inaugurada por Japón con la ampliación antrópica de las islas Okinotori) y fricciones diplomáticas de amplio[17].

Que el departamento de Estado norteamericano haya manifestado que «Es de vital interés para Estados Unidos ayudar a Japón a desarrollar y mantener una fuerte y efectiva capacidad de autodefensa»[18], debe leerse en clave estratégica y geopolítica, antes que una velada expresión de interés sectorial del poderosísimo «complejo militar-industrial». Expresión con la que Eisenhower definió/denunció al conglomerado de producción armamentística norteamericano[19]. Como si las convulsiones del Asia-Pacífico no alcanzaran para intranquilizar la política internacional, el Mediterráneo experimenta sus propios tembladerales.

La escalada mediática y las amenazas cruzadas entre Francia y Turquía por los acontecimientos en Siria, Libia y Líbano, junto a los diferendos en torno a la determinación de la pertenencia de las riquezas hidrocarburíferas descubiertas en el Mediterráneo oriental, amenazan con provocar el distanciamiento de Ankara de la

[16] Reynolds, I. y Urabe, E. (4 de abril de 2020). Japón financiará a empresas para trasladar su producción fuera de China.*El Universal*. Disponible en: https://www.eluniversal.com/economia/67068/japon-financiara-a-empresas-para-trasladar-su-produccion-fuera-de-china.
[17] Aznar Fernández-Montesinos, F. (2021). *Geopolítica naval del Indo-Pacífico*. Documento de Análisis IEEE 31/2021. [Consulta: 10/9/2021). Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA31_2021_FEDAZN_Naval.pdf
[18] Japón comprará 105 aviones de combate F-35 estadounidenses (10 de julio de 2020). *El Mundo*. Disponible en: https://www.dw.com/es/jap%C3%B3n-comprar%C3%A1-105-aviones-de-combate-f-35-estadounidenses/a-54119000
[19] Eisenhower, D. *Farewell address to the Nation* (1961). [Consulta: 20/5/2021).Transcripción disponible en: https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=90&page=transcript

órbita europea[20]). El resquebrajamiento de los canales diplomáticos, los pronunciamientos públicos en tono beligerante de parte de los respectivos líderes políticos, las movilizaciones de tropas y sistemas de armas a las inmediaciones de las zonas donde ocurren litigios, las agitaciones nacionalistas y los ensueños de glorias pasadas reportan un cóctel de posibilidades explosivas.

¿Por qué el comportamiento turco reviste importancia para Occidente? Las razones son múltiples. Comencemos por un aspecto poblacional de relieve geopolítico. La crisis migratoria generada por las oleadas de desplazados —principalmente sirios— fue contenida en los campos de refugiados turcos. Al respecto, Turquía percibe pingües contribuciones europeas en concepto de respaldo financiero. Manipulando la tesitura a su favor, Ankara amenaza con abrir sus fronteras e inundar el viejo mundo con millones de desesperados en búsqueda de asilo y sostén. Mariano Aguirre brinda una mirada sinóptica del tema:

«Las relaciones con Estados Unidos son contradictorias. Washington trata de que el Gobierno de Erdoğan no se incline totalmente en favor de Irán. El Gobierno turco critica que el Gobierno de Trump abandonase el acuerdo internacional sobre el programa nuclear iraní de 2015. Estados Unidos y la OTAN tienen en Turquía la importante base militar de Incirlik, desde la cual ha realizado operaciones, entre otras, en Irak y Afganistán. Erdoğan ha amenazado con cerrarla. Estados Unidos se ha negado a extraditar a Fetullah Gülen, opositor a Erdoğan. Así también, en 2019 el Gobierno turco se inclinó por adquirir de Rusia el sistema de defensa antimisiles S-400 Triumph, alegando que Washington no le había querido vender misiles Patriot en 2017. Con la Unión Europea es improbable que en un plazo medio se negocie la integración de Turquía. La renovación del acuerdo sobre la contención de los refugiados sirios en territorio turco se ha complicado por el intento de Ankara de relocalizarlos en parte de

[20] Sánchez Tapia, F. (2019) *Geopolítica del gas y militarización del Mediterráneo Oriental*. Documento de Análisis IEEE 05/2019. [Consulta: 3/5/2021).Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA05_2019FELIPE-Mediterraneo.pdf
Sánchez Tapia, F. (2010). *¿Qué hace Turquía en Libia?* Documento de Análisis IEEE 06/2020. [Consulta: 4/6/2021).Disponible en: http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/03/DIEEEA06_2020FELSAN_TurquiaLibia.html
Jabbour, J. (6 de mayo de 2021). France vs. Turkey in the EastMed. A Geopolitical Rivalry between a 'Keeper' of the Old Order and a Challenging Emergent Power. *Briefings de l'Ifri*. [Consulta: 8/7/2021]. Disponible en: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/jabbour_france_vs_turkey_eastmed_2021.pdf
En este último trabajo se menciona un elemento clave para nuestras reflexiones: durante su conflicto con Turquía, Francia le vendió aeronaves de combate Rafale al principal adversario de los intereses turcos: Grecia.

Siria, y las relaciones económicas entre las dos partes están alteradas por la crisis financiera turca»[21].

Así como la posición india la expone a una serie de desafíos impuestos por tensiones con los vecinos y choques entre esferas de influencia imbricadas desde antiguo[22], Turquía ocupa un sitio marcado por complejidades geopolíticas y, como veremos a continuación, de enorme relevancia geoestratégica. Durante la Guerra Fría, Ankara proveyó un punto de apoyo inmejorable para el establecimiento de bases militares donde acantonar tropas y, más importante aún, de emplazamiento de misiles. Basta recordar que la solución de la crisis de los misiles de 1962 provocada por la instalación de misiles soviéticos en bases cubanas tuvo como condición de desescalada el retiro de los misiles norteamericanos Júpiter que, ubicados en Turquía, apuntaban contra URSS.

El resurgimiento del poder ruso[23]y las rispideces de EE. UU. con Irán, complicadas al extremo por la muerte del general Suleimani a principios de año 2020 durante el ataque de un dron norteamericano, refresca una vez más la gravitación turca en las diagramaciones de seguridad internacional euroasiáticas[24]. El problema básicamente emerge en que las reivindicaciones neootomanas de Erdoğan no son bien recibidas en la Casa Blanca, y el empobrecimiento de las reacciones bilaterales enuncian incipientes distanciamientos profundizados por decisiones de carácter estratégico-militar.

«Las relaciones entre Estados Unidos y Turquía han desmejorado en años recientes. A tal punto, que Turquía ha empezado a adquirir avanzada tecnología de defensa rusa, capaz de derribar aviones estadounidenses y europeos. Los EE. UU. están advirtiendo

[21] Aguirre, M. (9 de octubre de 2020). Cómo Turquía intenta recuperar la influencia del Imperio otomano y qué consecuencias tiene para el equilibrio internacional. *BBC News*. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54418272.
[22] Meyer, K. E. y Shareen, B. B. (2008). *Torneo de sombras: el gran juego y la pugna por la hegemonía en Asia Central.* Barcelona, RBA.
[23] Gerasimov, V. (27 de febrero de 2013). The value of science in prediction. *Military-Industrial Kurier*, [Consulta: 13/6/2021]. Disponible en: https://www.ies.be/files/Gerasimov%20HW%20ENG.pdf
Bartles, C. (2016). Getting Gerasimov Right. *Military Review* ,91:30-38.
Adamsky, D. (2018). Moscow´s Syria Campaign: Russian Lessons for the Art of Strategy. *Ifri. Russie.Nei.Visions* 109.
[24] De Carlos, S. (2021). La pugna por la hegemonía regional: la rivalidad estratégica entre Arabia Saudí e Irán en la última década. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 17: 13-38. [Consulta: 20/9/2021]. Disponible en: https://revista.ieee.es/article/view/2599/4458

a Ankara que esto puede conllevar a sanciones, sin embargo, aún tiene esperanzas de poder mantener a Turquía dentro de la alianza occidental»[25].

Circunstancia reveladora de un patrón internacional. Los negocios practicados alrededor de la adquisición y/o desarrollo conjunto de capacidades militares primero y principal se dan entre aliados[26]. O al menos entre actores cuyos intereses convergentes contemplan un capítulo de provisión de capacidades al más desfavorecido de la dupla a fin de perjudicar la posición relativa de un tercero contra quien se comparte animadversión. A la zaga en frecuencia e importancia siguen las operaciones comerciales en materia de armamento practicadas entre poderes sin comunidad de intenciones. De sustanciarse, las mismas acontecerán conforme racionalidades estrictamente económicas entre A-Estados sin conflictos efectivos o potenciales y B-a condición de que no entren en contradicción con las formulaciones geopolíticas del actor más poderoso inmiscuido en la operación.

Al respecto el pensamiento de Tucídides goza de plena actualidad: «Los poderosos hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben». A sabiendas de la crudeza del sistema internacional y de la absoluta rudeza con la que se tramitan los asuntos de seguridad, las instancias transaccionales celebradas alrededor de capacidades militares jamás, o tan raramente que no ameritan mención estadística, ocurren entre actores con diferencias tales que presenten antecedentes o posibilidades —remotas o probables— de empleo del instrumento militar. No a la sazón desde 1982 pesan una serie de vetos sobre Argentina en la órbita de la OTAN.

A modo de corolario

Analistas internacionales y tomadores de decisión de primera línea asistieron con idéntico pasmo a las confusas imágenes televisivas del retiro de las tropas norteamericanas del suelo afgano. El caos político desatado por el repliegue de EE. UU., huida del presidente Ghani incluida, corrió parejo con el generalizado

[25] Seldin, J. (28 de octubre de 2020). Occidente en peligro de perder como aliado a Turquía. *Voz de América*. Disponible en: https://www.voanoticias.com/noticias-internacional/occidente-en-peligro-de-perder-como-aliado-turquia.

[26] Para dimensionar el alcance de lo dicho, piénsese en la Ley de Préstamo y Arriendo con que EE. UU. suministró material bélico y bastimentos de todo tipo a Gran Bretaña y la Unión Soviética durante la Segunda Guerra Mundial. Winston Churchill sopesó la Ley de Préstamo y Arriendo como «la ley más magnánima que ha habido jamás en la historia de cualquier país». En: Nasar, S. (2012). *La Gran Búsqueda. Una historia del pensamiento económico*. Barcelona, Debate. Pp. 390-409.

dislocamiento social provocado por el raid triunfal de los talibán. El grupo extremista desbarató en unos cuantos días lo poco que se pudo lograr en veinte años con una inversión monetaria y un esfuerzo castrense sin precedentes. El corolario del desplome arroja un saldo incontrovertible: la estructura de poder local erigida con el apuntalamiento económico, militar y organizacional de la coalición internacional se reveló incluso más dependiente del apoyo foráneo de lo que en principio se había supuesto.

Corroída por la corrupción e incapaz de conseguir la mínima densidad institucional requerida para garantizar los niveles más escuetos de gobernabilidad, la estatalidad afgana a usanza occidental simplemente no prosperó. Sin duda su crónica inestabilidad obedeció a un sinnúmero de variables domésticas y externas articuladas de forma contingente. Aunque existe consenso sobre un punto: el elemento más determinante en la germinación del revés guardó relación con la implicación de EE. UU. en Irak. La duplicación de esfuerzos y la ilegitimidad internacional acarreada por las acciones emprendidas en favor de neutralizar las imaginarias armas de destrucción masiva depositadas en escondrijos mesopotámicos conspiraron para frustrar todos los esmeros. Como bien redondeó Juan Battaleme: «Con la ocupación de Irak comenzó a perderse Afganistán»[27]. De hecho, finalmente se perdió.

En sentido contrario a lo que suele repetirse, la retirada norteamericana adquiere pleno sentido estratégico al abrigo de la última *Estrategia de Defensa Nacional* publicada por EE. UU. en 2018. Allí, la jerarquía de prioridades imperante durante los últimos años sufrió una profunda modificación. En la cúspide de las preocupaciones aparece la «competencia con pares cercanos». Eufemismo detrás del cual se detectan China como competidor geoeconómico[28], Rusia en cuanto desafío con proyecciones militares sobre Asia y en cuanto suministrador de apoyo a Venezuela e Irán en su brega por la supremacía regional en cercano oriente. En el cuadro de situación general, el terrorismo quedó relegado a un estrato desafío estratégico accesorio. Citemos el documento aludido para sopesar la contundencia de su contenido: «La competencia estratégica entre Estados, no el terrorismo, es ahora la prioridad máxima en la seguridad nacional norteamericana. China es un competidor estratégico que emplea

[27] Battaleme, J. (11 de septiembre de 2021). La acumulación de crisis en el sistema internacional. *Perfil*. Disponible en: https://www.perfil.com/noticias/opinion/la-acumulacion-de-crisis-en-el-sistema-internacional.phtml
[28] Luttwak, E. N. (1990). From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest 20*: pp. 17-23.

estilos económicos predatorios para intimidar a sus vecinos mientras militariza el mar del Sur de la China. Rusia violó las fronteras de las naciones adyacentes y persigue el poder de veto en las decisiones soberanas de sus vecinos en materia económica, diplomática y de seguridad […] Irán continúa sembrando violencia y se mantiene como el desafío más significativo contra la estabilidad en Asia Central»[29].

No obstante, lo desafortunado del repliegue norteamericano y la pérdida de prestigio acarreada por la televisación del desplome afgano, la disposición obedece a un mandato superior conforme el cual ajustar la disposición de los medios en atención a los fines. En seguimiento de las determinaciones políticas, la estrategia elabora una propuesta pergeñada con objeto de operativizar las instrucciones emanadas de la máxima conducción. En la práctica, la estipulación política le indica a la elaboración estratégica que contener militarmente a China, contrarrestar la expansión rusa y monitorear a Irán importa mucho más que la construcción de la democracia en Afganistán[30].

Ante la frialdad del razonamiento las objeciones morales y reproches éticos podrán propagarse como olas en un estanque agitado por un pedrusco. Pero para bien o para mal de EE. UU. y del mundo, la agenda norteamericana la dicta la conducción de su país. Lo demostraron claramente en la invasión de Irak y lo ratifican en la retracción de Afganistán. ¿Son acertadas las ponderaciones? El tiempo y las derivas estratégicas laudarán al respecto. Pero la aptitud soberana y la monumentalidad de su poderío económico y militar los galardonan con un grado de libertad de acción que, sin ser completo, es el más orondo entre el resto de actores que pueblan el orbe.

El despliegue militar se ordena de manera concomitante con las prioridades políticas reformuladas. Por lo cual, de conformidad con la lógica estratégica[31] la relocalización de los intereses geopolíticos trae aparejada la reubicación geoestratégica de los medios. Si bien la correlación existe, entre ambas media un lapso. Tal el periodo entre la promulgación de la *Estrategia de Defensa Nacional* y el repliegue definitivo de Afganistán. Desde ya el espacio de tiempo tiene la extensión que marque la política.

[29] Mattis, J. (2018). *National Defense Strategy Summary*. United States of America, Department of Defense. [Consulta: 25/5/2021]. Disponible en: https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf
[30] Aznar Fernández-Montesinos, F. (2021). *Geopolítica naval del Indo-Pacífico*. Documento de Análisis IEEE 31/2021. [Consulta: 10/9/2021]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA31_2021_FEDAZN_Naval.pdf
[31] Luttwak, E. N. (1992). *La lógica de guerra y paz*. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales.

EE. UU. podría haber partido antes o después según lo dictara el leal saber y entender de sus dirigentes. Lo hizo este año. Como pudo y con los resultados consabidos. Pero ahora y no antes ni después.

En acompañamiento con la redefinición de posicionamiento militar global norteamericano fue anunciada la formación de una nueva alianza entre EE. UU., Gran Bretaña y Australia: AUKUS. El entendimiento, que actualiza la lógica de colaboración en inteligencia ya consolidado entre los «cinco ojos» apunta a contener a China, apalancando el esfuerzo tripartito con el incremento de la presencia militar anglosajona en el área indo-pacífica[32]. El primer paso supone la dotación de submarinos atómicos para Australia. Provisión de capacidades, ya sea por desarrollo autónomo, conjunto o llana adquisición, similar a lo llevado a cabo con Japón, Taiwán y demás aliados norteamericanos en el área. En otras palabras, la maniobra inicial apunta a fortalecer a los aliados para multiplicar los frentes de los antagonistas.

Por lo cual, la retirada de Afganistán, el entendimiento con India, el refuerzo de Japón, el apoyo a Taiwán y el pacto con Australia y Reino Unido reconocen un mismo denominador político-estratégico anticipado en la *Estrategia de Defensa Nacional*: la competencia interestatal regresó. Con un formato híbrido, desdoblada en cinco dominios (tierra, agua, aire, espacio exterior y ciberespacio), enfocada en lo económico y con aversión al empleo del poder militar. Pero regresó. Todo lo cual enmarca no solo los eventos actuales, sino que invita a aventurar ejercicios prospectivos donde anticipar todo lo posible sobre las tesituras contenciosas venideras.

*Julio César Spota**
Profesor Doctor de la Universidad de Buenos Aires
Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino
Investigador del CONICET

[32] López Garay, M. (2021). Pasado, presente y futuro de la geopolítica en el mar de China Meridional. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 17, pp. 165-308.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

126/2021 11 de noviembre de 2021



*Ignacio M. García-Galán**

Elecciones en Japón: arranca la era Kishida

Elecciones en Japón: arranca la era Kishida

Resumen:

Con el 34,66 % de los votos, el PLD queda reafirmado en el poder y garantizará, salvo sorpresa mayúscula, una continuación con las políticas de Abe. Pese a obtener 261 escaños, quince menos que en las últimas elecciones, la fragmentación de la oposición permitiría a los conservadores gobernar en solitario. Su nuevo líder, Fumio Kishida, hasta ahora conocido por ser el rostro más moderado y conciliador del partido, consigue en última instancia el respaldo de los electores y de los pesos pesados del PLD. China y el fortalecimiento de la alianza con Washington centrarán la atención de su administración en política internacional, volcándose sus esfuerzos a nivel doméstico en relanzar la aletargada economía y combatir la desigualdad social.

Palabras clave:

Japón, Asia, geopolítica de Extremo Oriente, Abe, Kishida, Suga, Kono, China, JSDF, elecciones, Taiwán, Indo-Pacífico.

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.

2021 Japanese general election: the Kishida era kicks off

Abstract:

With 34.66% of the votes, the LDP secures a comfortable victory in the 2021 Japanese general election, assuring a continuation in Abe's policies. Having obtained 261 seats in the House of Representatives (15 less than in 2017), the growing fragmentation within the opposition would allow the LDP to govern without any coalition partners. Its new leader, Fumio Kishida, known for being a moderate key figure within the conservative bloc, secures the support of both his party heavyweights and the citizenry. China and the alliance with US are set to be the centre of his foreign agenda, with the domestic focus being placed on reactivating the country's economy and fighting the growing social inequality.

Keywords:

Japan, Asia, Far East geopolitics, Abe, Kishida, Suga, Kono, China, JSDF, election, Taiwan, Indo-Pacific.

Introducción: la «diplomacia Kishida» hereda la batuta de Abe

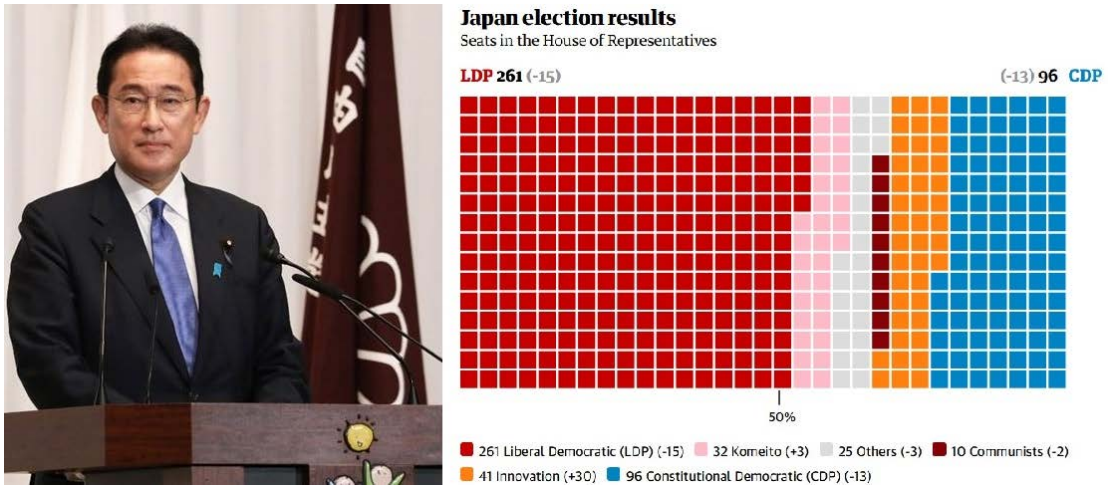


Figura 1. Con el 34,66 % de los votos, el Partido Liberal Democrático de Fumio Kishida se alzó con la victoria en las elecciones del pasado 31 de octubre. Fuente: Bloomberg

Las elecciones del pasado 31 de octubre auparon al poder a Fumio Kishida, designado líder del Partido Liberal Democrático (PLD)[1] apenas cuatro semanas antes. Con una participación del 55,9 %, las urnas no depararon sorpresas. Dada la primacía de los conservadores en el panorama político nipón desde la década de los cincuenta, el nombramiento del líder del PLD representaba poco menos que anunciar directamente al nuevo primer ministro. Kishida recoge así el testigo del premier más longevo de la historia, Shinzo Abe, dejando atrás un último año de incómoda transición, marcada por la incertidumbre política.

A lo largo de la última década, Tokio ha venido acometiendo un ambicioso proyecto de reactivación nacional cimentado, principalmente, en la expansión de sus capacidades armadas, una actividad diplomática creciente y la forja de una serie de alianzas sólidas. Ello ha granjeado al país del sol naciente notables éxitos, tales como la creación de la Alianza Quad o el aplauso a su doctrina del Free Open Indo-Pacific (FOIP), por medio de la cual el Índico y el Pacífico quedan integrados en una única zona geoestratégica. La culminación de este, no obstante, había quedado en el aire. La prematura salida de Abe, unida al escaso apoyo popular, han impedido la celebración del referéndum que

[1] *Jiyū-Minshutō* (自由民主党) en japonés, comúnmente conocido como *Jimintō* (自民党).

permitiera la modificación o derogación del controvertido artículo 9 de la constitución[2]. Esta medida, tan deseada por los aliados extranjeros como denostada por el electorado nacional, perseguía en palabras del propio Abe la reconciliación de Japón con sus fuerzas armadas y la restitución del país como un Estado-nación de pro.

En este sentido, muchos se preguntaban si la designación de un pacifista manifiesto era un movimiento consecuente. Pero desde su nombramiento como líder, Kishida ha sorprendido a propios y extraños, abrazando una agenda fervientemente asertiva y manifestando su compromiso por continuar con la hoja de ruta de Abe en materia internacional. Muchos se preguntan si el nuevo premier ha sido moldeado por los acontecimientos o si en realidad siempre fue un halcón disfrazado de paloma.

De líder denostado a candidato «predilecto» de la vieja guardia

El rol de Kishida al frente de la facción *Kōchikai*, la más moderada dentro del PLD, le situaba en una posición complicada de entrada. El propio partido conservador fue fundado en 1955 bajo la promesa de someter a revisión la carta magna, defendiendo el rearme progresivo del país como derecho soberano de toda nación para garantizar su defensa[3]. A medida que dicho rearme se materializaba de manera más tangible en el presente siglo, Kishida se mantuvo contrario a acometer reforma constitucional alguna, así como a dotar a la JSDF de submarinos nucleares o equipamiento de proyección ofensiva para llevar a cabo ataques preventivos. Ello le convirtió en una *rara avis* dentro de su partido y en un quebradero de cabeza para varios de sus miembros más influyentes.

Ya en agosto de 2020, con la dimisión por motivos de salud de Shinzo Abe, Kishida anunció su candidatura para liderar el PLD. Como principal diplomático del premier saliente, no eran pocos los que le consideraban su sucesor natural. Sin embargo, en la elección subsiguiente, los pesos pesados del partido se apresuraron a cerrarle el paso, eligiendo a Yoshihide Suga, un político de dilatada veteranía que, como jefe de gabinete, venía siendo la mano derecha de Abe desde 2012. Dados su profundo conocimiento de la política nacional y de la estructura del partido, Suga se presentaba

[2] Por medio del cual Japón se compromete a renunciar a la guerra como herramienta política y a no mantener fuerzas armadas o arsenales de ningún tipo. La integridad de este viene siendo puesta a prueba de manera continua desde julio de 1954, momento en que se crean las Fuerzas de Autodefensa de Japón, conocidas por sus siglas en inglés como JSDF (Japan's Self-Defense Force).
[3] Algo recogido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

como el líder de transición ideal para mantener la agenda de Abe intacta hasta las elecciones generales.

Las dudas en torno a la temporalidad de Suga no tardaron en arreciar. Pocos días después de su nombramiento, el nuevo premier inició un baile ministerial sin precedentes que parecía destinado a frenar las ambiciones de los rostros más conocidos del equipo de Abe. De hecho, a lo largo del último año, Kishida no tuvo cargo alguno en el ejecutivo de Suga, cuyo número dos, el expremier Tarō Asō (2008-2009)[4], le definió en declaraciones públicas como un «político blando» y como «un líder para tiempos de paz, pero no para unos de incertidumbre»[5,6].

Nacido en el barrio tokiota de Shibuya (29 de julio de 1957), su familia es oriunda de Hiroshima, donde mantenía su residencia oficial. Tanto su padre como su abuelo fueron miembros de la Cámara de Representantes, de la cual el propio Fumio pasó a formar parte en 1993, ocupando el escaño correspondiente al 1.er Distrito de la prefectura de Hiroshima. Graduado en Derecho por la Universidad de Waseda (1982), sirvió como viceministro de Cultura, Ciencia, Deportes y Tecnología durante la administración Koizumi (2001-2006). Durante el primer mandato de Abe (2006-2007) y la breve administración Fukuda (2007-2008), pasó a ocupar diversos puestos como secretario de Estado, recibiendo en 2008 sus dos primeras carteras ministeriales: Espacio & Tecnología, y Consumo[7]. Con el retorno del PLD al poder tras tres años de gobierno del Partido Demócrata, es nombrado ministro de Exteriores por Shinzo Abe, coincidiendo con su elección como líder de la facción *Kōchikai.* Ostenta el cargo durante casi cinco años (2012-2017), los cuales le convierten en el ministro más longevo en dicho puesto. En julio de 2017 asume la cartera de Defensa durante una semana, siendo reemplazado por Tarō Kōno, quien a la postre se convertiría en otro de los favoritos en las quinielas para suceder a Abe y en su principal rival en las primarias.

[4] Compaginó su cargo de viceprimer ministro con el de ministro de Economía desde 2012 hasta el pasado 4 de octubre.
[5] FOCUS: Doubts Growing over Kishida's Ability to Succeed Abe (20 julio 2020). *nippon.com*. Disponible en: https://www.nippon.com/en/news/yjj2020071800295/
[6] Pese a que, en última instancia, terminó respaldando su candidatura. Kajimoto, T. (29 septiembre 2021). Japan's Aso hails 'good guy' Kishida as new LDP leader. *Reuters*. Disponible en: https://www.reuters.com/world/asia-pacific/japan-finmin-says-g7-has-agreed-some-points-global-tax-reform-2021-09-29/
[7] CV del primer ministro de Japón – Prime Minister of Japan and his Cabinet. Disponible en: https://japan.kantei.go.jp/96_abe/meibo/daijin/kishida_e.html



Figura 2. De izda. a dcha. Fumio Kishida, Tarō Kōno, Sanae Takaichi y Seiko Noda

A partir de entonces pasa a dirigir el Centro de Investigaciones del partido, signo interpretado por algunos como claro gesto de que estaba siendo preparado para ser el nuevo líder. No tenía todas las garantías. A lo largo de los últimos años su obstinación en posturas moderadas le había distanciado de Abe, quien en última instancia decidió arropar a Sanae Takaichi, ministra de Asuntos Internos y Comunicaciones (2019-2020), y que había ocupado diversas secretarías de Estado previamente. Conocida por su carácter ultraconservador y su defensa tajante de la reforma constitucional, Takaichi se comprometió a relanzar el paquete de medidas económicas de Abe rebautizándolo como *Sanaenomics* en un intento por mostrarse más cercana al elector[8,9]. Con el anuncio de Suga, el 3 de septiembre, de que no presentaría su candidatura[10], la carrera final se redujo a cuatro candidatos tras la inclusión a última hora de Seiko Noda, otra antigua ministra de Asuntos Internos (2017-2018), y uno de los rostros más progresistas del partido.

A pie de calle, Tarō Kōno se fue consolidando como el candidato predilecto de los electores a lo largo del último año. El exministro de Exteriores (2017-2019) y de Defensa (2019-2020) había sido destinado por Suga a la cartera de Reformas Administrativas. Abierto acerca de sus aspiraciones por llegar a ser premier, logró

[8] Candidata peor valorada por los ciudadanos, quienes desaprobaban sus vínculos con grupos ultranacionalistas y la percibían como militarista en exceso. Sugiyama, S. (24 septiembre 2021). Sanae Takaichi emerges as dark horse candidate in LDP leadership race. *The Japan Times*. Disponible en: https://www.japantimes.co.jp/news/2021/09/24/national/politics-diplomacy/sanae-takaichi-ldp-dark-horse-candidate/

[9] Takaichi joins race to be next PM; outlines 'Sanaenomics' policy (9 septiembre 2021). *Japan Today*. Disponible en: https://japantoday.com/category/politics/hawkish-takaichi-joins-race-to-be-japan%27s-next-pm

[10] Slodkowski, A. (3 septiembre 2021). Japan PM Suga says won't run in ruling party leadership race-NHK. *Reuters*. Disponible en: https://www.reuters.com/world/asia-pacific/japan-pm-suga-says-wont-run-ruling-party-leadership-race-nhk-2021-09-03/

ganarse al ciudadano joven y de mediana edad gracias a su efectividad al frente de la campaña de vacunación contra el COVID-19[11], así como a su abrazo a políticas sociales sorprendentemente progresistas. Y es que, a pesar de ser el principal abanderado del rearme progresivo, al mismo tiempo se posicionó a favor de la legalización del matrimonio homosexual, de la derogación de la ley sálica o del cambio en la tradición nipona de que la esposa adopte el apellido de su marido al casarse (al igual que Noda)[12]. Graduado en Sistemas Políticos Comparados por la Universidad de Georgetown, Kōno es un librepensador consumado, políglota y orientalista convencido. No obstante, el no estar vinculado a ninguna facción minaba significativamente sus opciones de ganar aun contando con el respaldo de Suga. Por el contrario, y a pesar del declive que la facción *Kōchikai* había experimentado durante los ocho años de Abe en el gobierno, su tamaño aseguraba a Kishida un respaldo suficiente para poder competir hasta la última vuelta.

Así las cosas, en la votación inicial para designar al nuevo líder, el pasado 29 de septiembre, Kishida y Kōno quedaron virtualmente empatados con 256 y 255 votos, respectivamente, superando a Takaichi (114) y a Noda (63). En la final, Kishida obtuvo 257 frente a los 170 de Kōno[13] en un resultado sorprendente que parece mandar un mensaje claro. Con el líder de la facción moderada, el PLD espera transmitir una imagen de confianza basada en la estabilidad y la mesura. Kishida no era el candidato ideal, pero su veteranía, su habilidad diplomática y su compromiso por mantener a la mayoría de pesos pesados del partido en sus puestos (frente a la renovación defendida por Kōno) han sido percibidos como un seguro para lograr una cierta continuidad. El nuevo premier se presenta como salvaguarda frente a las políticas revolucionaras defendidas por sus adversarios en las primarias.

[11] Yamaguchi, M. (7 septiembre 2021). Vaccine chief Kono favorite to become next PM: polls. *Japan Today*. Disponible en: https://japantoday.com/category/politics/vaccine-chief-kono-popular-favorite-to-become-japan%27s-leader
[12] Sakamoto, J. (s.f.). Kono supports gay marriage, couples' separate surnames *The Asahi Shimbun*. Disponible en: https://www.asahi.com/ajw/articles/14441662
[13] BREAKING NEWS: Kishida wins 257 of LDP runoff votes, Kono gets 170 (29 septiembre 2021). *Kyodo News*. Disponible en: https://english.kyodonews.net/news/2021/09/da0db08948d5-breaking-news-kishida-wins-257-of-ldp-runoff-votes-kono-gets-170.html

Las facciones cierran filas en una «apuesta por la estabilidad»

El nombramiento de un líder moderado, poco menos que impensable hace unos meses, se ha materializado como un claro toque de atención. Todo parece indicar que la vieja guardia ha preferido apostar por una figura con más años de experiencia a sus espaldas y que, al mismo tiempo, se antoja más maleable. Este panorama abre dos escenarios posibles: que el nuevo premier se convierta en un líder fuerte moldeado por el actual panorama geopolítico y el apoyo de los pesos pesados del partido; o que, por el contrario, se torne «flor de un año», empujando al país a una nueva dinámica de líderes débiles[14].

El PLD consolida su primacía, aunque pierde escaños

Los resultados electorales del día 31 tan solo sirven para poner de manifiesto la primacía de los conservadores y la percepción de ausencia de alternativas de gobierno entre el electorado. Y es que el PLD viene dominando la política nipona de manera inexorable desde 1955. A lo largo de las últimas seis décadas, la oposición tan solo ha estado en el poder de manera *quasi* testimonial, sumando dos breves y débiles legislaturas de apenas tres años cada una (1993-1996 y 2009-2012).

[14] El respaldo de las facciones que componen cada partido, así como los acuerdos logrados entre ellas, son indispensables para mantener al líder en el poder. La pérdida de confianza de estas en el candidato electo suele suponer su caída. Esta es una de las principales razones por las que, desde el final de la II Guerra Mundial, tan solo ha habido cuatro primeros ministros que hayan logrado aguantar más de tres años seguidos en el cargo: Satō (1964-1972), Nakasone (1982-1987), Koizumi (2001-2006) y Abe (2012-2020).

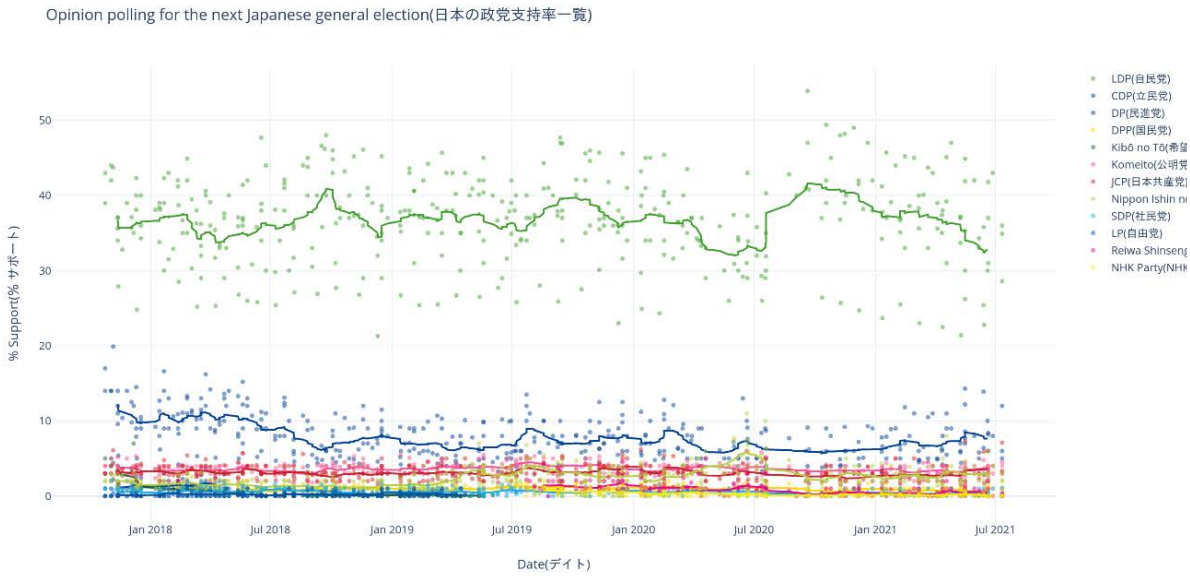


Figura 3. Evolución de la intención de voto por partido entre enero de 2018 y julio de 2021. Fuente: Centro Nacional de Estadística de Japón

Los sondeos iniciales, efectuados por el Asahi Shimbun[15], daban al PLD un 37 % de los votos frente al 11 % del principal bloque opositor antes incluso de que los conservadores hubieran elegido a su líder[16]. Este porcentaje se ampliaba hasta una constante cercana al 40 % en la mayoría de otros medios, alcanzando el 48 % en la encuesta del Nikkei[17]. Finalmente, el PLD cosechó una cómoda victoria, obteniendo el 34,66 % de los votos pese a perder 15 escaños. La candidatura de Kishida fue la elegida por 19.914.883 ciudadanos, muy por delante de los 11.491.997 que dieron su respaldo al principal bloque opositor. Ello otorga al PLD 261 de los 465 escaños de la Cámara de Representantes. Podría volver a contar con el respaldo de sus socios budistas del *Kōmeitō*[18].

[15] Diario considerado afín a la oposición.

[16] The Asahi Shimbun. *"朝日新聞世論調査-質問と回答, 9月11、12日調査"*. Disponible en: https://www.asahi.com/articles/ASP9F4GB2P9DUZPS001.html

[17] Nikkei. *"支持率を追う"*. Disponible en: https://vdata.nikkei.com/newsgraphics/cabinet-approval-rating/#

[18] Aunque, en principio, no le sería necesario. El *Kōmeitō* (公明党) o *Partido por la Justicia* es un bloque conservador de centroderecha. Socio del PLD desde 2012, ha sido la cuarta fuerza más votada, con el 12,38 % de los votos. Ha logrado tres escaños más que en las últimas generales (2017), pasando de 29 a 32.

La oposición recorta distancias, pero no logra perfilarse como alternativa

En 1993, el entonces premier, Kiichi Miyazawa, se vio obligado a dimitir tras una moción de censura presentada a razón de una serie de escándalos de corrupción que implicaban a varios altos cargos del PLD. De las elecciones siguientes surgió una endeble coalición que contó con el respaldo de antiguos miembros del bloque conservador, así como de los principales partidos opositores. En consecuencia, a lo largo de los tres años siguientes, el Partido Nuevo, el Partido de la Renovación y el Partido Socialista se rotaron en un interesante baile de sillas que vio pasar a tres primeros ministros distintos antes de que los comicios de 1996 devolvieran al PLD al poder.

Década y media después, en 2009, la creciente deriva militarista de los conservadores, unida a la escasa popularidad de su entonces líder (Tarō Asō), aupó a la victoria al Partido Democrático (PD)[19], consolidado desde 1996 como el principal bloque opositor. Su aplastante victoria (triplicó en escaños al PLD) no se tradujo en éxitos. Las luchas intestinas entre sus facciones y su escaso apoyo en el senado minaron el sustento de sus líderes, dando nuevamente lugar al ascenso y caída de otros tres primeros ministros en tres años de funesta administración. Los japoneses se refieren a este periodo como «el trienio perdido», ya que la ausencia de un liderazgo sólido dificultó la aprobación de leyes, impidió poner en marcha medidas de reactivación económica y supuso la reacción tardía a varios de los problemas presentados por el terremoto y el tsunami de Tōhoku (2011), incluyendo el desastre de la central de Fukushima.

Tras el retorno al poder del PLD de la mano de Shinzo Abe, en diciembre de 2012, el PD cayó en barrena. Entre 2016 y 2018 sus principales facciones se separaron, descomponiéndolo en tres nuevos partidos. El principal de ellos, el Partido Democrático Constitucional (PDC o *Rikken Minshutō*), está dirigido por Yukio Edano, antiguo jefe de gabinete y principal responsable de informar a la población acerca de las medidas de emergencia a adoptar tras el desastre de 2011. Su tesón al frente de los órganos informativos del gobierno le convirtieron en uno de los pocos rostros populares de un gabinete crecientemente denostado.

[19] Conocido en japonés como *Minshutō* (民主党), fue el principal partido opositor entre 1996 y 2016. De corte socialdemócrata, fue brevemente disuelto y refundado, en 1998, tras su fusión ese año con *el Minseitō* (民政党) o «Partido del Buen Gobierno».

Edano era, desde el principio, consciente de que su fama pasada distaría de ser suficiente. En las elecciones para la Cámara de Consejeros[20] de julio de 2019 su partido obtuvo diez millones de votos menos que el PLD, haciendo patente que su bloque precisaría de numerosos apoyos para poder contar con alguna posibilidad de cara a las generales. El pasado 8 de septiembre, su portavocía anunció la intención del PDC de unir fuerzas con varios grupos de la oposición, incluyendo al Partido Socialdemócrata (PSDJ), a los anticapitalistas del *Reiwa Shinsengumi*[21] y a los comunistas del PCJ. Sin embargo, la quimera de crear una plataforma anti-PLD para apartar a los conservadores del poder se quedó en eso. Los sondeos iniciales daban al nuevo bloque un máximo estimado del 16 % de los votos y, si bien el PDC obró la sorpresa obteniendo el 20 %, el PLD le superó en casi 8,5 millones de votos directos. Ello, en un principio, otorgaría a la plataforma 110 escaños[22], muy por debajo de los 293 que tendría la actual coalición en el poder[23].

Emergencia de una tercera fuerza

El Partido por la Innovación de Japón (PIJ)[24] de Ichirō Matsui y Toranosuke Katayama, creado en el otoño de 2015, logró cosechar ocho millones de votos (un 14,01 % del total), y pasa de 10 a 41 escaños. Recogiendo la confianza de numerosos votantes del PLD descontentos con la deriva del partido, fue la opción predilecta en numerosos distritos de la región central de Kansai, donde tiene su sede.

[20] Equivalente nipón al Congreso de los Diputados de España.
[21] Fundado en 2019 por el actor Tarō Yamamoto, el *Reiwa Shinsengumi* (れいわ新選組), es un partido intervencionista, anti-establishment y populista de izquierdas. Su nombre hace referencia a la era iniciada con la coronación del actual emperador Naruhito (*Reiwa*) y al clan de samuráis *Shinsengumi*, el cual conformó una fuerza especial de policía a finales del periodo Edo (1603-1868).
[22] Los 96 del PDC, 10 del PCJ, los 3 del *Reiwa Shinsengumi* y el solitario escaño obtenido por el Partido Socialdemócrata.
[23] Los 261 logrados por el PLD más los 32 del *Kōmeitō*.
[24] El *Nippon Ishin no Kai* (日本維新の会), conocido comúnmente como *Inshin*, es un partido conservador, federalista y neoliberal.

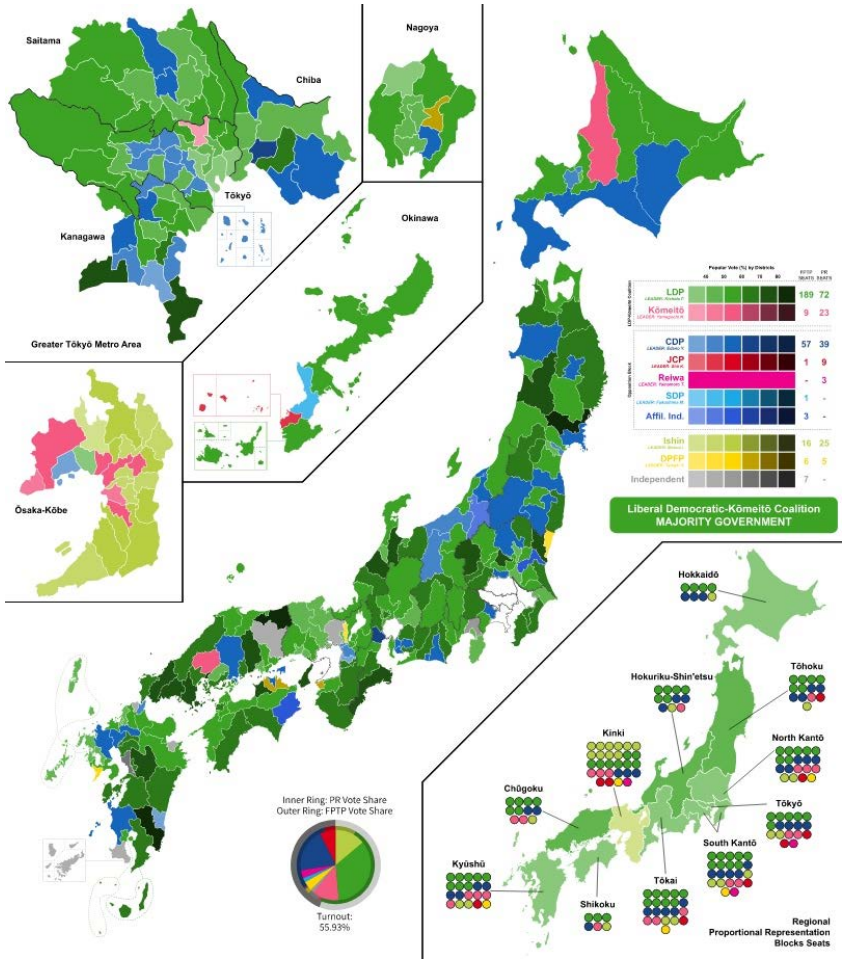


Figura 4. Resultados por distritos. En verde oscuro aquellos donde el PLD fue la fuerza más votada; rojo pálido para el Kōmeitō; azul oscuro para el PDC; rosa para el Reiwa Shinsengumi; azul claro para el PSDJ; rojo para el PCJ y verde pálido para el PIJ (NHK)

«Líder blando» o «Halcón disfrazado de paloma». ¿Cómo será el Japón de Kishida?

A finales de septiembre, Pekín celebraba el nombramiento de Kishida, cuyo ascenso garantizaba, en palabras de su ministro de Exteriores, Wang Yi, una «continuidad en el diálogo para rebajar tensiones»[25]. La respuesta del nuevo premier fue manifestar su compromiso por impulsar la Alianza Quad (junto a EE. UU., Australia y la India) y la elaboración de un comunicado oficial de condena al supuesto trato que Pekín da a la minoría uigur y a los activistas democráticos de Hong Kong. ¿Qué ha cambiado?

[25] Moriyasu, K. (9 octubre 2021). China watches 'new neighbor' Kishida with cautious optimism. *Nikkei Asia*. Disponible en: https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/China-watches-new-neighbor-Kishida-with-cautious-optimism

Durante sus años al frente de la cartera de Exteriores, el exministro se había mostrado moderado y dialogante, reafirmando su deseo de convertir a China en un socio comercial privilegiado. Sin embargo, a lo largo de los últimos meses, Kishida ha prometido adoptar una postura dura con Pekín y no ceder en materia de disputas territoriales. Ante esta situación, muchos se preguntan si la presión de la vieja guardia del PLD ha comenzado a hacer efecto o si Kishida, simplemente, se había estado limitando a interpretar el papel de diplomático conciliador que representara el rostro accesible del Japón de Abe.

Considerado el artífice de la visita de Barack Obama a Hiroshima, en mayo de 2016, el nuevo premier se mantuvo siempre firme al reafirmar el compromiso de Japón con sus tres principios antinucleares[26,27]. Un año después, no obstante, era relevado de su puesto como ministro y Tokio se negaba a firmar el Tratado de Prohibición de Armas Atómicas impulsado por la ONU. En este sentido resulta llamativo que Kishida haya decidido mantener en su puesto como ministro de Defensa a Nobuo Kishi, hermano menor de Shinzo Abe[28], defensor tanto de la reforma constitucional como de la proyección ofensiva[29], y miembro del *lobby* ultraconservador *Nippon Kaigi* (日本会議)[30]. Su permanencia es una rareza en un gabinete plagado de caras nuevas[31], la mayoría de las cuales fueron bendecidas en sus puestos tanto por Abe como por Suga. La continuidad en materia internacional quedará garantizada por el ascenso a secretario general del partido de Toshimitsu Motegi[32], miembro de la línea dura, y que ostentaba la cartera de Exteriores desde septiembre de 2019. Su sucesor al frente del ministerio será Yoshimasa Hayashi, graduado de la Harvard Kennedy School, y anterior ministro de Defensa (2008) y Educación (2017-2018). En el ámbito doméstico la nueva administración apostará por una renovación económica basada en un modelo alejado

[26] Smith, S. A. (2019). Japan Rearmed: The Politics of Military Power. *Harvard University Press*, p. 232.
[27] Los *Hikaku San Gensoku* (非核三原則), son tres puntos adoptados en 1971 como resolución parlamentaria (nunca transformada en ley). 1/ Promover el uso pacífico de la energía nuclear; 2/ Trabajar por un mundo libre de arsenales atómicos; 3/ En materia defensiva, confiar en el paraguas nuclear estadounidense.
[28] Kishi fue oficialmente adoptado por su tío materno, Nobukazu Kishi, que no tenía hijos. Ello explica que no comparta apellido con su hermano.
[29] Incluyendo dotar a las JSDF de arsenal atómico. Osaki, T. (17 septiembre 2020). Nobuo Kishi, Abe's younger brother, seeks to carve out new role as Japan's defense chief. *The Japan Times*. Disponible en: https://www.japantimes.co.jp/news/2020/09/17/national/politics-diplomacy/nobuo-kishi-defense-chief-abe/
[30] Conferencia por Japón en español, de la cual también forma parte el propio Kishida.
[31] 13 de sus 20 miembros no tienen experiencia ministerial.
[32] A efectos prácticos, el cambio encumbra a Motegi, que pasa a convertirse en el número dos del PLD.

del programa *Abenomics*, abogando en su lugar por la introducción de medidas destinadas a acabar con la creciente desigualdad social.

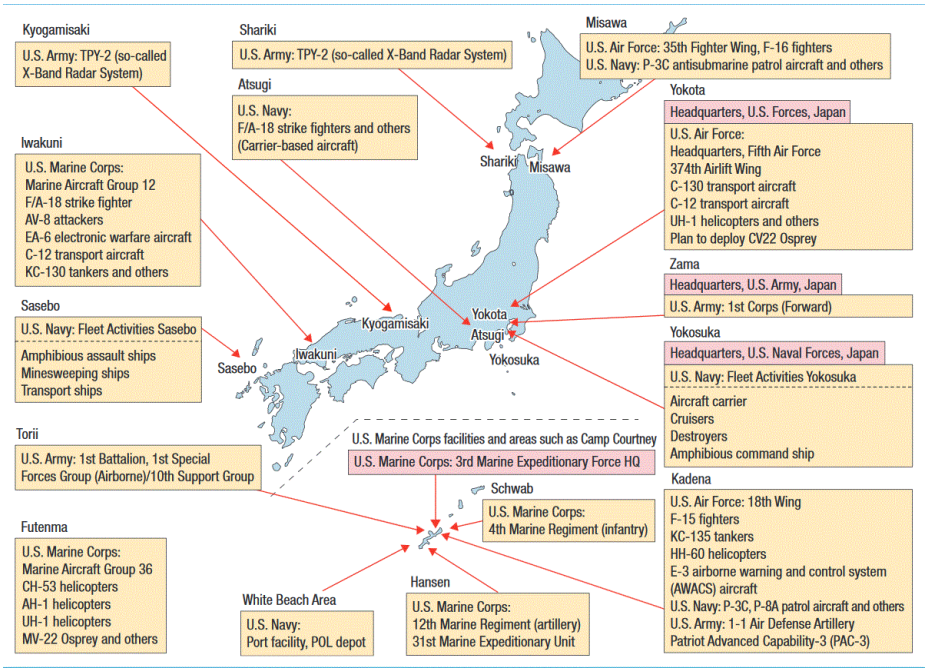


Figura 5. Mapa de las instalaciones militares estadounidenses en Japón. Con casi 50.000 efectivos desplegados, Japón es el país que más tropas norteamericanas acoge. Fuente: US Armed Forces Japan

Alianza con EE. UU.

Desde la renuncia de Abe, Washington se había mostrado intranquilo con que la salida del premier que más había trabajado por reforzar la alianza entre sendos Estados pudiera traducirse en una inestabilidad en las relaciones bilaterales. Igualmente, tras la posterior victoria de los demócratas en los comicios de 2020, el actual presidente norteamericano, George Biden, expresó su preocupación ante la posibilidad de que la carrera sucesoria en Japón desembocara en un periodo de inestabilidad política para su principal socio asiático. Con la elección de Kishida, EE. UU. respira aliviado. El nuevo premier es un firme defensor de la alianza entre ambos países, amén de un viejo conocido de Biden y de John Kerry, con quien mantiene una relación próxima. A principios de octubre los dos jefes de gobierno mantuvieron una conversación telefónica de algo más de veinte minutos en la que Biden renovó su promesa de incluir las islas Senkaku/Diaoyu dentro del paraguas protector norteamericano, así como la de

respaldar la doctrina del FOIP. El premier nipón correspondió manifestando el compromiso de Tokio a compartir con Washington el peso y responsabilidades que se deriven de la consolidación y expansión de la Alianza Quad, algo demandado por Washington[33].

Tensiones con China

Las relaciones con Pekín serán, sin duda, el principal quebradero de cabeza para la nueva administración. El bagaje histórico en las relaciones entre los dos colosos asiáticos, unido al contencioso territorial que mantienen por la soberanía de las islas Senkaku/Diaoyu y la línea de demarcación marítima, centrarán la atención de la nueva administración en materia internacional. Kishida ha sido igualmente explícito en sus deseos de que la posición japonesa con respecto a Taiwán sea más activa. Con casi 200 incursiones de aeronaves chinas en la zona de identificación aérea taiwanesa a lo largo del último mes, Motegi afirmó que Tokio no se limitará a monitorizar la situación como venía siendo habitual, sino que estaba barajando todos los escenarios derivados de una escalada en las tensiones y sopesando posibles reacciones[34].

Anticipando represalias en el terreno comercial, el nuevo premier informó el pasado mes de la creación de un nuevo gabinete de inteligencia económica destinado a potenciar la ciberseguridad, así como a proteger las tecnologías sensibles y las cadenas de suministros de posibles injerencias chinas[35].

Pocas posibilidades de cambio en la relación con las Coreas

Kishida ha sido muy crítico con la agenda nuclear norcoreana, con su historial en materia de derechos humanos y con sus maniobras armadas. El nuevo premier afirmó el pasado 21 de octubre que había ordenado al Consejo de Seguridad Nacional

[33] Así mismo, la nueva administración anunció su intención de lograr que la Dieta apruebe el incremento del presupuesto destinado a defensa. Johnson, J. (18 octubre 2021). Japan's LDP vows sharp defense budget hike, but public focus elsewhere. *The Japan Times*. Disponible en: https://www.japantimes.co.jp/news/2021/10/18/national/politics-diplomacy/ldp-defense-budget-hike/

[34] Murakami, S. y Takenaka, K. (5 octubre 2021). Japan signals more active role on China's tough stand on Taiwan. *Reuters*. Disponible en: https://www.reuters.com/world/asia-pacific/biden-promised-us-commitment-defending-senkaku-islands-japan-pm-kishida-2021-10-05/

[35] Takenaka, K. (5 octubre 2021). Kishida affirms US alliance amid concern over China. *Financial Review*. Disponible en: https://www.afr.com/world/asia/kishida-affirms-us-alliance-amid-concern-over-china-20211005-p58xhn

estudiar la posibilidad de que la JSDF llevara a cabo ataques preventivos en suelo extranjero. Ello supone un giro radical a la postura que venía defendiendo tradicionalmente[36]. Aprovechó la ocasión para recordar que los avances diplomáticos con Pyongyang serán imposibles mientras la cuestión de los ciudadanos japoneses abducidos siga sin resolverse[37,38].

En cuanto a Corea del Sur, la relación tampoco anticipa grandes visos de mejora. Mientras Tarō Kōno mantiene un vínculo cercano con el país, Kishida se ha destacado por su práctica de no ceder ante Seúl, siendo de dominio público que las tensiones entre ambos Estados tienden a empeorar cuando hay un gobierno progresista en la Casa Azul. En su calidad de ministro de Exteriores, fue uno de los principales artífices del acuerdo de compensación a las «Mujeres de Consuelo» suscrito con la expresidenta surcoreana, Park Geun-Hye, en 2015. Dicho acuerdo, muy polémico en Corea, fue públicamente rechazado por el actual presidente, Moon Jae-In, con quien Tokio mantiene un pulso diplomático y comercial desde 2018. Las escasas esperanzas de cambio pasan por una relajación en las trabas administrativas al comercio bilateral y por la elección de un nuevo gobierno conservador en los próximos comicios surcoreanos (marzo de 2022), lo cual no parece muy probable.

Panorama nacional

El nuevo premier ha afirmado su compromiso por aplicar una regulación clara y estricta respecto a la duración que los miembros del partido pueden permanecer en cada cargo[39]. Desde su creación por Hayato Ikeda, la facción *Kōchikai* es famosa por alumbrar tecnócratas. Así las cosas, su agenda doméstica se centrará en combatir la corrupción en el ámbito financiero, facilitar la incorporación de los jóvenes al mercado laboral e introducir medidas que faciliten la compra de su primera vivienda. Durante la carrera de las primarias no vaciló al afirmar que la desregularización y la mala praxis a

[36] Miki, R. y Yoda, T. (21 octubre 2021). Kishida orders Japan NSC to weigh strike capability after North Korean launch. *Asia Nikkei*. Disponible en: https://asia.nikkei.com/Politics/Kishida-orders-Japan-NSC-to-weigh-strike-capability-after-North-Korean-launch
[37] Corea del Norte reconoció haber secuestrado a 13 ciudadanos japoneses entre 1977 y 1983, si bien Tokio eleva su cifra oficial a 17 y numerosas asociaciones la sitúan en varias decenas. Smith, S. A. Pp. 102-103.
[38] Oberdorfer, D. y Carlin, R. (2014). *The two Koreas: a contemporary history*. Basic Books. Pp. 359, 376 y 401-402.
[39] Algo que minó la confianza del ciudadano en la recta final de la administración Abe y durante el año de administración Suga.

la hora de aplicar políticas neoliberales habían contribuido a alcanzar unos niveles históricos de desigualdad salarial, siendo imperativo para el nuevo gobierno diseñar una nueva forma de capitalismo que evite el desplome del consumo[40].

Conclusiones



Figura 6. Fumio Kishida (dcha.) junto a Yoshihide Suga (izda.) tras alzarse con la victoria en las primarias de septiembre. Fuente: Carl Court | AP

Pese a su carácter conciliador y a su reputación de *líder blando*, el auge del nuevo premier parece vaticinar escasos cambios en la deriva geoestratégica de Japón. Es cierto que Kishida ha sido siempre inamovible a la hora de mostrarse contrario a la reforma constitucional defendida por Abe o a la expansión de las competencias defensivas del país. También venía siendo un firme opositor a la incorporación de los equipos de proyección ofensiva anhelados por Kōno, abogando en su lugar por la mejora de los escudos de misiles defensivos a pesar de su elevado coste. No obstante, ante el actual devenir geopolítico del Extremo Oriente, revertir la dinámica asertiva se antoja ya una tarea imposible, y Kishida lo sabe mejor que nadie. Independientemente de si es una «paloma disfrazada de halcón» o todo lo contrario, Abe le mantuvo durante cinco años al frente de su diplomacia (2012-2017), algo que no es casual. Su

[40] Kishida says new form of capitalism needed to end disparity, recover from pandemic (5 septiembre 2021). *The Asahi Shimbun*. Disponible en: https://www.asahi.com/ajw/articles/14435972

deseo de mantener en sus puestos a los actuales ministros de Exteriores y Defensa es un claro signo de que dicha continuidad queda asegurada.

El nuevo premier es un diplomático hábil que encaja en el perfil de político arquetípico elegido para dosificar los cambios. Sin embargo, su futuro no está asegurado. Lograr la nominación del partido y gobernar una nación son dos cuestiones distintas. Por ello, mantener el equilibrio entre facciones y las agendas de defensa y política exterior intactas será primordial. De lo contrario, aquello que le ayudó a subir podría acabar por complicar su legislatura y hacerle caer. Establecer un nuevo rumbo para su administración de manera rupturista y unilateral tan solo le serviría para poner de manifiesto las desavenencias internas que asolan a su partido tras la marcha de Abe. Además, es consciente de que partirá desde una posición de desventaja con respecto a sus predecesores. Y es que, si el escaso margen de maniobra no fuera suficiente, la pandemia de la COVID-19 ha sepultado las exiguas ganancias del programa *Abenomics* y disparado la deuda pública del país al 266 %[41,42]. Ante este panorama, parece muy poco probable que los electores que han depositado su confianza en él vayan a ser pacientes.

*Ignacio M. García-Galán**
Historiador y analista especializado en geopolítica de Extremo Oriente

[41] Japan General Government Gross Debt to GDP 2021 Data | 2022 Forecast. *Trading Economics & Japan Ministry of Finance*. Disponible en: https://tradingeconomics.com/japan/government-debt-to-gdp
[42] Obe, M. (23 junio 2021). The money pushers: The world is embracing Japan-style economics. *Asia Nikkei*. Disponible en: https://asia.nikkei.com/Spotlight/The-Big-Story/The-money-pushers-The-world-is-embracing-Japan-style-economics

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

127/2021 15 de noviembre de 2021

*Shivani Singh y Manuel Herrera**

25 años del TPCEN. ¿Un posible puente entre las potencias nucleares?

25 años del TPCEN. ¿Un posible puente entre las potencias nucleares?

Resumen:

El Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCEN) se redactó hace 25 años. Desde entonces, al igual que el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de 1968, ha recibido un apoyo casi mayoritario de toda la comunidad internacional. Sin embargo, a diferencia del TNP, el CTBT aún no ha entrado en vigor debido a la falta de ratificación por parte de los Estados enumerados en el anexo II del tratado. Este artículo pretende explorar las principales razones por las que cuatro de los ocho Estados no ratificantes (EE. UU., China, India y Pakistán) aún no han ratificado el tratado, así como sugerir las posibles áreas de convergencia entre las potencias nucleares emergentes como India, China y Pakistán y la superpotencia nuclear que es EE. UU. que pueden lograr eventualmente la entrada en vigor del tratado.

Palabras clave:

TPCEN, armas nucleares, ensayos nucleares, Estados con armas nucleares (NWS). Estados sin armas nucleares (NNWS).

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.

25 Years since CTBT: A Possible bridge between Nuclear Powers?

Abstract:

The Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT) was drafted 25 years ago. Since then, like the 1968 Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), it has received quasi-majority support from the entire international community. However, unlike the NPT, the CTBT has not yet entered into force due to the lack of ratification by the States listed in Annex II of the treaty, This article aims to explore the main reasons why four of the eight non-ratifying states (the U.S., China, India and Pakistan) have not yet ratified the treaty, as well as suggest possible areas of convergences between emerging nuclear weapon powers like India, China and Pakistan and the nuclear superpower that is, the U.S. that can eventually bring about the treaty's entry into force.

Keywords:

CTBT, nuclear weapons, nuclear test, Nuclear Weapon States (NWS), Non-Nuclear Weapon States (NNWS).

Introducción

Desde la primera explosión atómica sobre Nuevo México, en julio de 1945, hasta el ensayo nuclear subterráneo realizado por Corea del Norte en septiembre de 2017, los ensayos nucleares, y su prohibición, han definido la era nuclear. La respuesta de la comunidad internacional para abordar la cuestión del control y la prohibición de los ensayos nucleares fue el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCEN) de 1996.

Mientras que 185 países han firmado y 170 han ratificado el CTBT hasta septiembre de 2021, ocho de los 44 Estados que deben hacerlo según el anexo 2 del tratado para que entre en vigor no lo han hecho, siendo estos Estados: China, Egipto, Israel, Estados Unidos, Corea del Norte, India y Pakistán. Sin embargo, a pesar de no haber entrado en vigor, el tratado goza de una gran legitimidad internacional (siendo Comoras y Cuba los últimos dos países en adherirse al tratado)[1,2] en lo que respecta a la defensa de la norma contra los ensayos nucleares y, por tanto, al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad nucleares.

No obstante, dos décadas después de su redacción, el tratado sigue en el limbo jurídico y político debido a que no se han cumplido los requisitos de entrada en vigor del tratado[3]. Sin embargo, esto no lo despoja de su fuerza como elemento del derecho internacional consuetudinario ni altera la voluntad de los demás firmantes de que entre en vigor. De hecho, muchos Estados, incluidos los reconocidos como poseedores de armas nucleares que aún no han ratificado el tratado, están en conformidad con sus principales obligaciones al mantener una moratoria voluntaria sobre los ensayos nucleares explosivos y proporcionar apoyo financiero, así como conocimientos técnicos, a la Organización del TPCEN (OTPCEN)[4], en particular a su Sistema Internacional de Vigilancia (SIV). En este sentido, el TPCEN ha desempeñado un papel

[1] Comoros becomes 170th State to ratify the CTBT. *Comprehensive Test Ban Treaty Organization*. Disponible en: https://www.ctbto.org/press-centre/press-releases/2021/comoros-becomes-170th-state-to-ratify-the-ctbt/
[2] Cuba joins the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty. *Comprehensive Test Ban Treaty Organization*. Disponible en: https://www.ctbto.org/press-centre/news-stories/2021/cuba-joins-the-comprehensive-nuclear-test-ban-treaty/
[3] Para más información puede visitar el enlace: https://www.ctbto.org/the-treaty/1993-1996-treaty-negotiations/1994-96-entry-into-force-formula/
[4] Conviene señalar que la OTPCEN aún no es una organización internacional *stricto sensu*, sino una comisión preparatoria de una futura organización internacional, circunstancia que solo se producirá una vez que el Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares haya sido ratificado por los 44 Estados cuya ratificación es obligatoria según el anexo II para la entrada en vigor del tratado.

crucial en el desarrollo de una sólida norma mundial contra los ensayos nucleares durante 25 años desde su conclusión.

No se puede negar el deterioro de la situación de la seguridad internacional, marcada por ciertos desafíos como el programa de armas nucleares de Corea del Norte, el desmantelamiento del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC), y la tendencia creciente hacia una carrera armamentística derivada en parte por la extinción del Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio. El TPCEN sigue siendo una herramienta importante y útil para ayudar a hacer frente a estas acuciantes amenazas. En este sentido, el tratado y su sistema de vigilancia mundial ofrecen oportunidades para fomentar la confianza, reducir la incertidumbre y reforzar las normas y los valores compartidos por los Estados parte.

Aunque hay muchas cuestiones (técnicas y políticas) que deben abordarse para la entrada en vigor del tratado, los mayores desafíos siguen siendo la división entre las superpotencias nucleares como Estados Unidos y los Estados nucleares emergentes del tercer mundo como India, Pakistán y, hasta cierto punto, China, y la incapacidad de estos dos campos para llegar a una solución viable. El tratado suele ser visto por los Estados con armas nucleares no reconocidas, como India y Pakistán, como un instrumento discriminatorio de dominación de las superpotencias en el orden nuclear mundial, y por los Estados con armas nucleares reconocidas como un acuerdo que pone en peligro su seguridad y su capacidad de ejercer eficazmente la disuasión nuclear. Sin embargo, el TPCEN es el único tratado en el que se puede vislumbrar un posible compromiso entre las distintas potencias nucleares debido a su universalidad.

Este artículo pretende poner de manifiesto los puntos de convergencia entre Estados Unidos, China, India y Pakistán, cuya ratificación es obligatoria para que el tratado entre en vigor. Nuestro propósito es arrojar luz sobre la forma en que el tratado podría actuar como puente entre los Estados con armas nucleares reconocidos y los no reconocidos, y cómo el tratamiento de esta disuasión crucial podría conducir finalmente a su entrada en vigor.

TPCEN: origen y materialización

El TPCEN se remonta a mediados de la década de 1950 como consecuencia de las

pruebas nucleares masivas realizadas por Estados Unidos y la Unión Soviética. Como resultado de las campañas generalizadas contra las pruebas nucleares en 1954, dos Estados (India y Japón) pidieron por separado la prohibición total de las pruebas nucleares, una demanda que se consideró un primer paso hacia el desarme nuclear.

En 1963, a raíz de la crisis de los misiles de Cuba, la Unión Soviética, Estados Unidos y el Reino Unido consiguieron acordar el Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares (TPPEN), que prohibía las pruebas nucleares en la atmósfera, bajo el agua y en el espacio exterior, y por tanto detenía las explosiones más visibles y peligrosas.

A continuación, el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP)[5] de 1968 prohibió, entre otros compromisos, el desarrollo de armas nucleares por parte de los Estados no poseedores de armas nucleares (NNWS, por sus siglas en inglés). Sin embargo, las pruebas nucleares de los cinco Estados poseedores de armas nucleares identificados en el tratado, también conocido como el P-5, (China, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos) continuaron, en su mayoría de forma subterránea.

Veinte años después de la entrada en vigor del TNP, y más de 2.000 ensayos nucleares más tarde, el TPCEN se puso sobre la mesa de negociación a principios de la década de 1990. El objetivo principal en ese momento era limitar el desarrollo de armas nucleares por parte de los P-5 y aplicar restricciones adicionales a tres Estados ajenos al TNP con estatus de Estados nucleares *de facto* (India, Israel y Pakistán).

Cuando se iniciaron las negociaciones sobre el TPCEN en la Conferencia de Desarme (CD) el 25 de enero de 1994, la dinámica entre los principales Estados negociadores no solo ilustraba los diferentes puntos de vista sobre el valor de la prohibición de los ensayos, sino también las motivaciones contrapuestas a favor y en contra del desarme nuclear. Los que estaban a favor de la prohibición de los ensayos argumentaban que esta contribuiría a evitar el desarrollo de sistemas de armas nuevos y desestabilizadores, protegería contra nuevos daños medioambientales, frenaría la proliferación y contribuiría al proceso de desarme. Los que pretendían evitar la prohibición de los ensayos, por el contrario, se oponían al TPCEN alegando que cerraría las opciones de desarrollar o modernizar los arsenales nucleares y podría

[5] Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. *United Nations Office for Disarmament Affairs*. Disponible en: https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text/

perjudicar la capacidad de los laboratorios para mantener la seguridad y credibilidad de las ojivas nucleares existentes[6].

Tres años después, tras intensas negociaciones, el TPCEN fue aprobado por la Asamblea General de la ONU por una abrumadora mayoría. El 24 de septiembre de 1996 se abrió a la firma y, el 7 de marzo de 1997, cuando se entregó el tratado a Viena, ciudad que acoge la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCEN), lo habían firmado 142 Estados[7].

De los Estados con armas nucleares reconocidos por el TNP, solo tres han ratificado el tratado. Francia y el Reino Unido ratificaron el tratado juntos en 1998, y Rusia lo hizo antes de la Conferencia de Revisión del TNP en 2000[8]. En Estados Unidos, sin embargo, la ratificación por parte del Senado fracasó en 1999 debido al panorama político interno y a la diferencia de opiniones entre republicanos y demócratas[9]. China sigue expresando su apoyo al tratado, pero aún no lo ha ratificado. India y Pakistán aún no han firmado.

La continua reticencia por adherirse al TPCEN por parte de los Estados mencionados anteriormente presenta un conjunto de retos a los que se enfrenta la comunidad internacional en la actualidad, siendo uno de ellos el ascenso de las potencias nucleares del tercer mundo y su desafío al orden nuclear mundial hegemónico. Por lo tanto, es importante diseccionar las razones de la reticencia de estos Estados a adherirse al tratado y las posiciones de cada uno de los Estados con respecto al CTBT.

Posiciones de las potencias nucleares sobre el TPCEN

Las negociaciones sobre el TPCEN deben considerarse juntamente con las negociaciones sobre el TNP para comprender en su totalidad las posiciones tradicionales de las potencias nucleares emergentes del tercer mundo, como India, Pakistán y, en cierta medida, China, por un lado, y Estados Unidos, por otro, y cómo han cambiado estas posiciones (si es que lo han hecho) en las últimas décadas.

[6] Johnson, R. (2009). Unfinished Business: The Negotiation of the CTBT and the End of Nuclear Testing. *United Nations Institute for Disarmament Research*.
[7] Ibídem, p. 3.
[8] Ibídem, p. 4.
[9] Ibídem, p. 4.

La principal tensión que subyace a la mayoría de las preocupaciones de los Estados del tercer mundo en relación con el texto del TPCEN es la discriminación y el trato injusto que muchos de estos Estados consideran una continuación de las políticas de exclusión practicadas por el orden nuclear mundial desde la negociación del TNP. Entre estas preocupaciones se encuentran las relativas a la soberanía, la falta de medidas concretas de desarme y control de armas y la cláusula de entrada en vigor, entre otras. Estas cuestiones se analizarán en las siguientes secciones en relación con los casos de India, China, Pakistán y Estados Unidos.

Posición de la India

India ha sido una ferviente defensora de la prohibición de los ensayos nucleares, como quedó patente en 1964, cuando el primer ministro Jawaharlal Nehru pidió un tratado global que prohibiera todas las explosiones de ensayos nucleares. Durante las primeras cuatro décadas, cuando el TPCEN estaba en su fase inicial, India abogó por su pronta firma y ratificación mediante un esfuerzo concertado de la comunidad internacional. Sin embargo, India tenía serias dudas sobre el texto del tratado, temiendo que fuera un mero complemento del TNP, y finalmente se negó a firmarlo.

La principal preocupación era que el proyecto de texto no incluía ninguna medida de desarme nuclear o de control de armas. India quería un marco temporal para el desarme nuclear y un compromiso de los Estados con armas nucleares para llegar a una solución viable para la eliminación completa y verificable de las armas nucleares. Dado que el TNP no logró ningún llamamiento sustancial a la acción para el desarme universal en la década de 1960-1970, el TPCEN resultó ser otra decepción[10]. Otro punto de controversia fue la cláusula del anexo II, que supeditaba la entrada en vigor del tratado a la firma y ratificación de 44 Estados, entre los que se encontraba India[11]. Esto reforzaba la discriminación y el trato desigual que India y otros países similares recibieron durante las negociaciones del TNP. También preocupaban las intrusivas medidas de verificación y la posibilidad de que India perdiera su autonomía técnica y política en el proceso[12]. No se puede negar que, en el momento de las negociaciones,

[10] Gopalaswamy, B. (2010). India and Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty: To Sign or Not to Sign? *SIPRI Policy Brief*. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIPB1001.pdf
[11] Comprehensive Test Ban Treaty, Annex 2.
[12] Gopalaswamy. *Op cit.*

India estaba en camino de realizar su segunda y más definitiva prueba nuclear y podría haber utilizado todos estos obstáculos para ganar tiempo. Esto creó una gran oposición interna al acuerdo, y las presiones internas acabaron traduciéndose en la toma de decisiones nucleares internacionales cuando India decidió no firmar el tratado.

Posición de Pakistán

La posición de Pakistán en casi todos los acuerdos y tratados internacionales relacionados con la energía nuclear ha sido reaccionaria a las acciones de India en el orden nuclear mundial y el TPCEN no es una excepción[13]. Al igual que India, Pakistán comenzó apoyando el llamamiento a la prohibición de todas las pruebas nucleares. Por ello, Pakistán apoyó el acuerdo de *statu quo* de India sobre las pruebas nucleares en la Asamblea General de la ONU en 1954[14]. En la década de 1950, también apoyó propuestas de prohibición de pruebas nucleares como la Conferencia del Plan de Colombo, 1954, y la Conferencia Afroasiática de Bandung, 1955. Pakistán apoyó cerca de «diez resoluciones en la ONU para un tratado de prohibición de pruebas nucleares entre 1984 y 1986. Además, Pakistán apoyó un tratado regional de prohibición de pruebas en 1987»[15].

Sin embargo, tenía algunas preocupaciones que consideraba que no se habían abordado en las negociaciones del TPCEN. Entre ellas, la laguna en el texto del tratado para permitir los ensayos subcríticos[16] y de simulación por ordenador. También le preocupan profundamente las medidas de verificación intrusivas que establece el tratado[17]. Más que evitar que otros Estados como India adquirieran capacidades nucleares, a Pakistán le preocupaba más que el TPCEN detuviera sus capacidades nucleares, especialmente porque quería mantener abierta la opción nuclear siguiendo el ejemplo de India.

Sin embargo, el elemento disuasorio más importante y definitivo para que Pakistán no firmara el tratado seguía siendo las ambiciones nucleares de India, y Pakistán lo dejó

[13] Chakma, B. (2005). The NPT, the CTBT and Pakistan: Explaining the Non-adherence Posture of a De Facto Nuclear State. *Asian Security*, vol 1(3), p. 270.
[14] Ibíd, p. 274.
[15] Ibíd, p. 275.
[16] Los ensayos subcríticos son todo tipo de pruebas con materiales nucleares y, posiblemente, con explosivos de gran potencia que, a propósito, no producen ningún rendimiento. El nombre hace referencia a la falta de creación de una masa crítica de material fisible. Son el único tipo de pruebas permitidas según la interpretación del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares acordado tácitamente por las principales potencias atómicas.
[17] Chakma, B. *Op cit.*

muy claro en numerosas ocasiones. Al enterarse de los planes de ensayo de India, Pakistán insistió en que «el TPCEN sin India no tendría sentido en el sur de Asia»[18]. Algunos expertos sostienen que supeditar la firma del tratado a India era solo una treta para desviar la atención de sí mismo y presionar a India para que firmara mientras Pakistán seguía trabajando en la construcción de su fuerza nuclear disuasoria en segundo plano. Esta es la razón por la que, a pesar de apoyar el proyecto final del tratado, Pakistán se negó a firmarlo en 1996. En la actualidad, Pakistán tiene el estatus de «observador» en la OTPCEN, pero hasta la fecha, la posición de Pakistán sobre el TPCEN sigue siendo muy reactiva a la postura de India.

Posición de China

China, a diferencia de India y Pakistán, que no han firmado el tratado, ha firmado, pero aún no ha ratificado el TPCEN. El caso de China es peculiar, ya que su trayectoria respecto a la mayoría de los tratados y acuerdos relacionados con la energía nuclear ha sido bastante opuesta a la de India y Pakistán. Después de una o dos décadas de oponerse a los esfuerzos internacionales de control y no proliferación de armas nucleares, China comenzó a comprometerse con el orden nuclear en una capacidad mucho mayor desde los años 1980 y 1990.

En la fase inicial de las negociaciones del TPCEN, China expresó su preocupación por desvincular el objetivo del desarme del control de armas, la no proliferación y la prohibición de ensayos. Consideraba que, para que se produjera cualquier progreso concreto, era importante que las superpotencias asumieran primero su especial responsabilidad en materia de desarme. En lo que respecta al TPCEN, China tenía principalmente cuatro exigencias principales como requisito previo a la firma del tratado.

La primera de estas demandas era ampliar el alcance del TPCEN para incluir las explosiones nucleares pacíficas (ENP). China subrayó que el tratado debería permitir estas últimas sujetas a procedimientos de verificación estrictos[19]. El segundo punto de controversia, en consonancia con las posiciones de India y Pakistán, era el régimen de verificación, que incluía el Sistema Internacional de Vigilancia (SIV), consultas y

[18] Ibíd, p. 276.
[19] Johnson, R. (1996). A Comprehensive Test Ban Treaty: The Endgame. *ACRONYM* (8), p. 4.

aclaraciones, inspecciones *in situ* (IIS) y medidas de fomento de la confianza[20]. La preocupación de China se centraba en el nivel de intrusión de las IIS y en el hecho de que entraran en conflicto con la soberanía de los Estados. La tercera cuestión se refería a la lista de países del anexo II, ya que no quería ser incluida en ella. Por último, China quería que todos los Estados con armas nucleares y con capacidad nuclear se comprometieran a no ser los primeros en utilizarlas. Sin embargo, China se volvió flexible en la mayoría de sus demandas más adelante en las negociaciones y finalmente firmó el tratado[21]. Aunque China culpa a los procedimientos burocráticos internos como la razón del fracaso en la ratificación del tratado hasta ahora, cualquiera puede adivinar que la verdadera razón es la falta de ratificación por parte de Estados Unidos.

Posición de los Estados Unidos

La relación de EE. UU. con el TPCEN ha sido complicada, ya que varias administraciones estadounidenses han tenido posturas diferentes sobre el tema. Estados Unidos, que fue uno de los primeros proponentes y firmantes del tratado, aún no lo ha ratificado. En el ámbito nacional, el tratado no ha conseguido una mayoría de votos en el Senado de Estados Unidos por tres motivos principales.

En primer lugar, el texto del CTBT, tal y como fue aprobado para su firma, no parecía contener suficientes herramientas y medidas de verificación sólidas para detectar todas y cada una de las pruebas nucleares. Se entendía que el Sistema Internacional de Vigilancia (SIV) que se iba a instituir en el marco del tratado carecía de capacidad para detectar casos de engaño como la realización de explosiones en una «cavidad subterránea»[22].

En segundo lugar, a Estados Unidos le preocupaba no poder seguir el ritmo de los avances en tecnología nuclear y sistemas de armamento sin poder realizar pruebas de forma creíble y, por tanto, no quería renunciar por completo a la opción de realizar ensayos nucleares.

[20] Cha, C. H. (2002). *Beyond Anti-Hegemonism to Security Regime: China's Perspectives, Institutions and Engagement in the Comprehensive Test Ban Treaty*. University of Warwick. PhD Thesis, p. 238.
[21] Johnson, R. (2009). *Op. cit.*, p. 5.
[22] Larioux, A. (2021). The U.S. Debate on the Ratification of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty. *Peace Research Center Hague*, p. 5.

En tercer lugar, Estados Unidos estaba seguro de que otros Estados no ratificarían el tratado y, por lo tanto, aunque Estados Unidos ratificara y cumpliera su parte del trato, eso no impediría que otros Estados incumplieran flagrantemente sus obligaciones. Esto se hizo realidad especialmente a la luz de las pruebas nucleares realizadas por India y Pakistán en 1998, que hicieron retroceder cualquier esperanza de que Estados Unidos ratificara el tratado. También hubo otras razones, como el enrevesado lenguaje del tratado sobre lo que constituía exactamente una «explosión nuclear», es decir, si el umbral para las pruebas significaba un «rendimiento cero» o un «rendimiento mínimo detectable». Por el momento, además de los obstáculos políticos internos, factores internacionales como la creciente asertividad de China a nivel regional y mundial y la preocupación de que Rusia viole las obligaciones del TPCEN al realizar una prueba de bajo rendimiento siguen siendo desafíos muy reales para la ratificación del tratado por parte de Estados Unidos.

¿El TPCEN como punto intermedio entre las potencias nucleares?

La mayor parte de las preocupaciones de ambos bandos (Estados nucleares reconocidos y no reconocidos) en relación con el TPCEN se basan en la compleja dinámica de disuasión nuclear entre los cuatro Estados. La principal desventaja que ambas partes ven en la firma del tratado es la renuncia a la posibilidad de realizar pruebas de forma indefinida y, en consecuencia, la imposibilidad de mantener una disuasión nuclear creíble y actualizada. Sin embargo, el tratado en su forma actual no cubre las pruebas simuladas por ordenador y permite «los experimentos con simuladores que sustituyan a los materiales nucleares»[23]. Esto significa que todos estos experimentos están permitidos bajo todas las interpretaciones del TPCEN.

El programa de gestión de arsenales de Estados Unidos, lanzado en 1995, «tiene como objetivo demostrar la seguridad y fiabilidad de las armas nucleares estadounidenses sin necesidad de realizar ensayos con explosivos nucleares» mediante la elaboración de modelos predictivos. Estas pruebas han sido útiles para «renovar, refabricar o sustituir las armas según las necesidades»[24]. Del mismo modo, la India estableció la capacidad

[23] Zimmerman, P. D. y Dorn, D. W. (2002). Computer Simulation and the Comprehensive Test ban Treaty. *Defense Horizons*, N.º 17. Center for Technology and National Security Policy, National Defense University. P. 3. Disponible en: https://www.files.ethz.ch/isn/135139/DH17.pdf
[24] Stockpile Stewardship Program, Weapons and Complex Integration, Lawrence Livermore National Laboratory.

de simulación por ordenador «para predecir los rendimientos de los explosivos nucleares cuyos diseños están relacionados con los diseños de los explosivos utilizados en esta prueba»[25]. La opción de realizar pruebas subcríticas ha sido considerada seriamente por la mayoría de las potencias nucleares y ha sido puesta en práctica por algunas como Estados Unidos y Rusia. Es cierto que Estados Unidos tiene ventaja sobre potencias nucleares como India, Pakistán y China en cuanto a la tecnología avanzada, la experiencia y los conocimientos técnicos necesarios para realizar pruebas simuladas por ordenador. No obstante, estos últimos Estados han demostrado tener la posibilidad y la capacidad reales de utilizar esa opción, si fuera necesario[26].

Mientras que los críticos del TPCEN señalan que la exclusión de las pruebas subcríticas hace que el tratado sea poco fiable y propenso a las trampas, el mismo argumento podría utilizarse en su lugar para animar a los Estados mencionados a adherirse al tratado, ya que pueden conservar su capacidad de realizar pruebas nocionales. Al mismo tiempo, es muy poco probable que alguno de estos Estados se plantee realizar pruebas de todos modos, dado el fuerte tabú que existe contra las pruebas nucleares, lo que podría costarles su posición y legitimidad en el orden nuclear mundial. Además, una vez que Estados Unidos (que está operativa y tecnológicamente en mejor posición para realizar pruebas simuladas por ordenador) se adhiera al tratado, animaría a China y, por extensión, a India y Pakistán a sumarse, reduciendo así normativamente el déficit de confianza, aumentando la buena fe y deteniendo la posibilidad de realizar pruebas nucleares. Por lo tanto, se puede llegar a un punto medio.

Los pros de la adhesión de Estados Unidos al CTBT son los siguientes:

1. Dado que Estados Unidos ya ha declarado una moratoria unilateral de los ensayos nucleares, no tiene nada que perder con la ratificación del tratado.
2. La adhesión al tratado mejoraría sus objetivos generales de no proliferación nuclear gracias a las sólidas medidas de verificación híbridas que incluyen tanto

[25] Press Statement by Dr. Anil Kakodkar and Dr. R. Chidambaram on Pokhran-II tests (2009). Press Information Bureau, Government of India. Department of Atomic Energy. Disponible en: https://pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=52814
[26] Rajen, G. (2003). Sub-Critical Nuclear Tests: An Option for India. *The Nonproliferation Review*. Disponible en: https://www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/npr/103raj.pdf

los medios técnicos nacionales (MTN) como el Sistema Internacional de Vigilancia (SIV).

3. El tratado calmaría las principales preocupaciones de muchas potencias nucleares medias sobre la exclusión y la discriminación, ya que Estados Unidos podría parecer complaciente al atender las quejas de estos Estados.
4. Por último, las pruebas nucleares llevadas a cabo por India y Pakistán en 1998, poco después de la adopción del TPCEN en 1996, resultaron ser un importante factor de disuasión para que Estados Unidos finalizara la ratificación del tratado. Sin embargo, más de dos décadas después, no es ningún secreto que tanto India como Pakistán poseen armas nucleares y han sido aceptadas como potencias nucleares de facto. La posición de Estados Unidos parece, por tanto, obsoleta, sobre todo teniendo en cuenta que ambos Estados han declarado una moratoria de las pruebas. Ratificar el TPCEN podría ser, por tanto, un gesto de buena voluntad por parte de Estados Unidos, al tiempo que se acepta la crítica realidad de los tiempos.

Asimismo, las ventajas de la adhesión al tratado por parte de India, Pakistán y China son las siguientes:

1. Al igual que Estados Unidos, los tres Estados mencionados ya han declarado una moratoria unilateral de los ensayos nucleares y, por tanto, no se comprometerán a nada nuevo al adherirse al TPCEN.
2. El TPCEN no codifica las categorías de Estados con armas nucleares (NWS) y Estados sin armas nucleares (NNWS) como hace el TNP. En su lugar, el texto del tratado trata a todos los Estados que poseen capacidad de armas nucleares por igual y a la par, evitando así cualquier refuerzo inadvertido y normativo de la desigualdad o la discriminación si estos Estados se adhirieran al tratado.
3. La adhesión al tratado ayudaría al proceso de acomodación equitativa y largamente esperada de estos Estados en el orden nuclear global, prácticamente sin coste añadido. Esto también podría mejorar la oferta de India y Pakistán a los grupos de control de exportaciones como el grupo de suministradores nucleares (GSN) y presentar a estos Estados como socios nucleares creíbles.

Dicho esto, hay algunas cuestiones técnicas que deben suavizarse en lo que respecta

a todos los Estados antes de que se pueda prever un punto intermedio entre estos dos grupos de Estados. Entre ellas se encuentran la cláusula del anexo 2, que obliga a que la entrada en vigor del tratado esté supeditada a la ratificación de 44 Estados, la exclusión de los objetivos de desarme del texto del tratado y las medidas de verificación del IMS, que podrían obstaculizar la soberanía de los Estados. Sin embargo, la mayoría de estas cuestiones son de carácter técnico y pueden resolverse si las superpotencias y las potencias nucleares medias emergentes acuden a la mesa de negociaciones. Las ventajas de adherirse al tratado enumeradas anteriormente superan con creces los costes de no firmarlo y, por tanto, pueden utilizarse para llegar a un consenso.

Conclusiones

Han pasado 25 años desde que el TPCEN se abrió a la firma, y el tratado sigue en el limbo. Sin embargo, es previsible que en el futuro se produzca una transición política a nivel interno y se adopten medidas de fomento de la confianza nuclear entre algunos de los ocho Estados que deben ratificar el tratado.

Es importante reconocer la naturaleza transformadora del TPCEN si entra en vigor. El tratado pretende detener la proliferación vertical impidiendo la modernización de los arsenales nucleares, especialmente al excluir la posibilidad de nuevas armas de bajo rendimiento y de «tercera generación» que podrían utilizarse de acuerdo con una doctrina de lucha nuclear regional[27]. Además, el tratado también desempeñaría un papel clave en la prevención de una mayor proliferación horizontal al formalizar una norma internacional sólida contra las pruebas nucleares. Bien es verdad, que la proliferación vertical y la doctrina de respuesta flexible o graduada por parte de las potencias nucleares no se vería prácticamente afectada, y por ello, tal y como han declarado varios representantes del departamento de Energía de EE. UU. el regreso a los ensayos nucleares podría seguir siendo una posibilidad[28].

[27] Arnett, E. (1996). Nuclear Weapons After the Comprehensive Test Ban. *Oxford University Press*. New York.
[28] McDonald, E. (2020). Is the United States Planning to Resume Nuclear Testing? *Union of Concerned Scientists*. Disponible en: https://allthingsnuclear.org/emacdonald/is-the-united-states-planning-to-resume-nuclear-testing/org)

Sin embargo, en el lado positivo, hay también algunos controles técnicos cruciales vinculados al TPCEN[29]: que podrían ser una herramienta eficaz de no proliferación para la verificación y el control. Esto incluye una red del Sistema Internacional de Vigilancia (SIV) que abarca la vigilancia sísmica, la vigilancia atmosférica, la vigilancia por satélite, la inteligencia y las inspecciones *in situ*. En este sentido, la verificabilidad del tratado resulta atractiva para los Estados como medida de fomento de la confianza[30].

Los Estados que se adhieran al tratado obtendrán beneficios adicionales, ya que mejorarán su estatus y legitimidad en el orden internacional, al señalar su obligación de desarme final en virtud del artículo VI del TNP y un esfuerzo concertado para cumplir una de las trece medidas para la aplicación del artículo VI que se definieron en la Conferencia de Revisión del TNP del año 2000[31,32]. Como resultado, la participación en el TPCEN podría contribuir a la arquitectura más amplia de la no proliferación y el desarme nuclear y corregiría en parte la naturaleza discriminatoria del TNP, que divide al mundo en Estados poseedores y no poseedores[33], al hacer que todos los Estados sean igualmente responsables.

Aunque en la actualidad el TPCEN sufre desafíos, tanto normativos como técnicos, para su entrada en vigor, los beneficios de adherirse al tratado superan con creces los costes de no firmarlo por parte de estos Estados.

A pesar de las perspectivas poco claras del TPCEN, la norma internacional *de facto* contra los ensayos nucleares parece bien establecida, y la OTPCEN, que ya funciona a medias, desempeña un papel importante en la supervisión y la verificación. También es importante no considerar el TPCEN como un fin en sí mismo, ya que, independientemente, no será tan eficaz como para dejar obsoletas las armas nucleares[34]. Más bien, el TPCEN debe verse como un medio para alcanzar el fin de la no proliferación nuclear y la aspiración de un eventual desarme nuclear. La plena

[29] Hoekema, J. (1995). CTBT and NPT: An Essential Linkage? En Van Leeuwen, Marianne. The Future of the International Nuclear Non-proliferation Regime. *Martinus Nijhoff Publishers*. Leiden.
[30] Findlay, T. (1992). A Comprehensive Nuclear Test Ban: Post-Cold War Prospects. *Peace Research Centre*. Canberra, Australian National University.
[31] Aust, A., *et al*. (2008). A New Look at the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty. *International Group on Global Security*. Netherlands Institute of International Relations.
[32] No obstante, cabe señalar que la última conferencia de revisión del TNP fue un fracaso, llegando a no alcanzar el consenso necesario para redactar un documento final. El aplazamiento de la última ha demostrado que hay divergencias significativas entre los Estados parte del TNP.
[33] Ibídem.
[34] O'Hanlon, M. (2008). Resurrecting the Test-Ban Treaty. *Survival*, 50(1), pp.119-132.

entrada en vigor del tratado representaría un importante logro práctico y simbólico para la arquitectura nuclear internacional y, como se argumenta en este artículo, salvar la brecha entre las potencias nucleares emergentes y las superpotencias nucleares podría ser un paso muy importante en esa dirección.

Shivani Singh
Doctoranda en la Universidad de Aberystwyth, Reino Unido. Vicepresidenta del Comité PGN, Asociación Británica de Estudios Internacionales (BISA)

Manuel Herrera
Doctorando en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España. Investigador no doctorado en el Instituto Universitario de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Estudos Internacionais, Lisboa

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

128/2021 16 de noviembre de 2021

*Rubén Fuster Leal**

Connivencia ruso-china en el Ártico: explicación de la Ruta de la Seda Polar

Connivencia ruso-china en el Ártico: explicación de la Ruta de la Seda Polar

Resumen:

El calentamiento global ha acrecentado la relevancia geopolítica del Ártico debido a que el deshielo de la región facilitará el acceso a nuevas rutas internacionales de transporte, así como a cuantiosos y potenciales recursos naturales. Los Estados ribereños del Ártico (los *Arctic Five*) están mejor posicionados para hacerse con el control de la región y de sus recursos, y son reticentes a cualquier tipo de injerencia externa. No obstante, Estados con creciente peso internacional —como es el caso de China— claman por tener un lugar en la futura gobernanza ártica y en el reparto de los beneficios del deshielo. Por este motivo, Rusia, que es un *Arctic Five*, se oponía al acceso de China al Ártico, y había cierta conflictividad entre las partes.

Sin embargo, a partir del año 2014 los intereses de Rusia y China comenzaron a converger, lo que mejoró sustancialmente su relación. Rusia viró a China en búsqueda de la inversión y la tecnología que le habían negado en Occidente. También, el gigante asiático es un potencial mercado para su cada vez mayor reserva de recursos naturales. Por su parte, la búsqueda de una ruta alternativa de comercio y aprovisionamiento energético es cada vez más acuciante en China. Pekín vio en Moscú un importante vector para su penetración en el Ártico.

Palabras clave:

Ártico, deshielo, China, Rusia, Ruta de la Seda.

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.

Connivance Russian-Chinese in the Arctic: An explication of the Polar Silk Route

Abstract:

The global warming has increased the Arctic's geopolitical importance because the melting of the region will make easier the access to new international trade routes, as well as to considerable and potential natural resources. The Arctic's coastal States (the Arctic Five) are better positioned to take control of the region and its resources, and, besides, Arctic Five are reluctant to whatever type of outside interference. Nevertheless, States with growing international weight —like is the case of China— clamour for having a place in the future Arctic governance and in the distribution of the melting's earnings. For that reason, Russia, one of the Arctic Five, was against the China's access to Arctic, and there was certain degree of conflict among it.

However, the Russia's and China's interest began to coincide since 2014, which substantially improved its relationship. Russia turned to China in search of the investment and the technology that had been denied by the West. In addition, the Asian giant is a potential market for its greater and greater natural resource reserve. For its part, the search of an alternative route for trade and energetic supply is more and more pressing in China. Beijing saw in Moscow an important vector to seep into Arctic. With all that, the high point of its connivance in the Arctic region was reached in 2018, when China's Polar Silk Route —that will go by Russia´s maritime route of the Northeast— was released.

Keywords:

Arctic, melting, China, Russia, Silk Road.

Introducción

El Ártico es una región que rodea el Polo Norte y que se la suele situar a partir de los 66º33' latitud norte. Dicha región está constituida principalmente por el océano Glacial Ártico y el conjunto de mares adyacentes al mismo, unas aguas que normalmente han permanecido, en mayor o menor medida, cubiertas por hielo y que se encuentran encerradas por las partes más septentrionales del continente euroasiático, por el continente americano y por la isla de Groenlandia.

No obstante, el Ártico está viviendo un proceso de deshielo. Esto es un hecho indiscutible. Según datos del Centro Nacional de Hielo y Nieve de los EE. UU., cada vez es menor la extensión de hielo marino en la región ártica, ubicándose el mínimo histórico en el mes de septiembre de 2012[1]. El origen de este deshielo del Ártico hay que ubicarlo en el fenómeno más general del calentamiento global. El calentamiento global es, además, más pronunciado en los polos de la Tierra y, a su vez, es, a partir de su deshielo, cómo se ve más potenciado el cambio climático. Por tanto, el deshielo del Ártico es un proceso que se retroalimenta y que se estima que será más acuciante con el paso de los años amenazando con ello la vida tal y como ahora la conocemos.

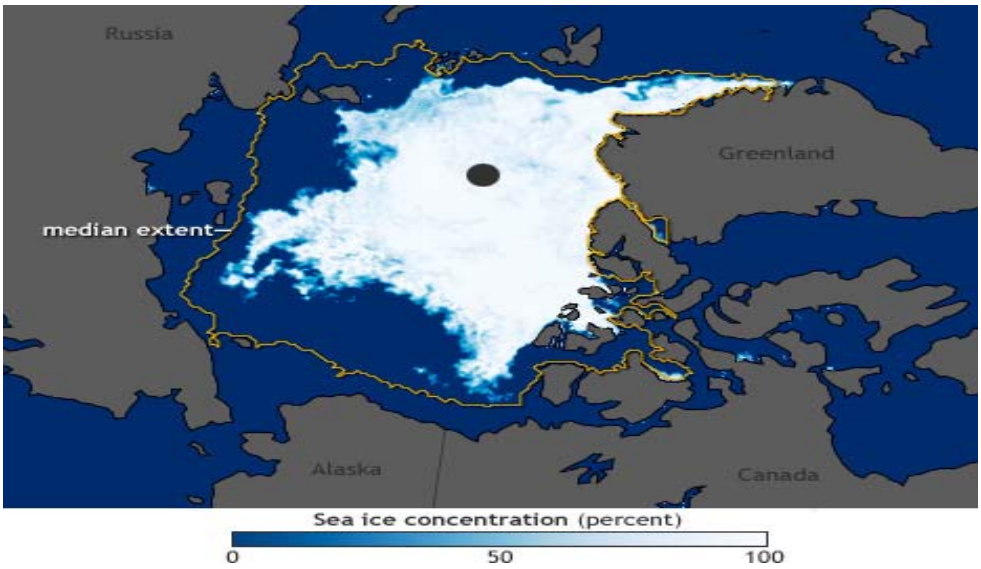


Figura 1. La extensión del hielo marino ártico en septiembre de 2011 y su superficie media para este mes durante los años 1979-2000. Fuente: Climate.gov (2011). Disponible en: https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/arctic-sea-ice-continues-decline-reaches-second-lowest-level

[1] *Quick Facts on Arctic Sea Ice.* National Snow & Ice Data Center. Disponible en: https://nsidc.org/cryosphere/quickfacts/seaice.html

Sin embargo, el deshielo del Ártico no solo ha supuesto que el mayor «refrigerador global» se halle en peligro, también ha conllevado efectos más benignos. Entre ellos, la apertura progresiva de nuevas rutas marítimas en el «techo del planeta», las cuales implican, en teoría, un menor recorrido y una mayor seguridad que las rutas convencionales. A esto se le suma el acceso a una ingente cantidad de recursos naturales que han permanecido escondidos tras el hielo marino, destacando importantes depósitos de hidrocarburos, minerales y pesqueros.

En esta región un número finito de países está mejor posicionado que el resto por su proximidad al Ártico, en especial aquellos que son Estados litorales de las aguas árticas, los *Arctic Five* —Canadá, EE. UU., Dinamarca, Noruega y Rusia—. Por su parte, una serie de Estados y organizaciones internacionales externas al Ártico pugnan por tener capacidad de decisión en el Ártico y por el acceso a sus recursos y beneficios. Entre estos últimos, sobresalen los países de Asia Oriental —China, Singapur, Japón y Corea del Sur—, así como la UE. Sin embargo, China ha sido el país que ha demostrado mayor determinación y destreza para llegar a ocupar un lugar en los asuntos del Ártico.

A la luz del derecho del mar vigente, los *Arctic Five*, como Estados ribereños del Ártico, poseen la potestad de gestionar libremente los recursos naturales que hubiere en el lecho y subsuelo marino dentro de las 200 millas náuticas de su plataforma continental[2]. Ahora bien, esta distancia, de acuerdo con el art. 76 de la CONVEMAR, puede llegar a ampliarse hasta las 350 millas náuticas o más si se acredita que el borde exterior del margen continental del Estado ribereño se extiende más allá de las 200 millas náuticas que *a priori* le corresponde a todo Estado en su litoral. Por tanto, estos cinco Estados, *de jure*, poseen el control de la mayor parte de la región y de sus riquezas, pues, recordemos, esta es principalmente agua en estado sólido.

El resto de Estados árticos, así como otros Estados y entidades internacionales sin conexión con el Ártico, se han opuesto a esta aplicación del derecho del mar en las aguas del Ártico. Solicitan que esta masa de agua congelada sea un bien global, a lo que los *Arctic Five* no quieren ceder. Estos últimos están determinados a ejercer lo que ellos consideran como su legítima soberanía marítima, y así lo expresaron

[2] El Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales (1982). Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 77.1.

comúnmente en la Declaración de Ilulissat de 2008, donde también especificaron que no admitirían ningún tipo de injerencia externa[3].

Teniendo en cuenta que Rusia es uno de los *Arctic Five*, y encima el Estado con una identidad ártica más poderosa y el más celoso de su soberanía en la región, ¿cómo es posible que al final haya aceptado la penetración de China en el Ártico e, incluso, haya acabado colaborando con ella hasta el punto de proponerle una nueva versión de la Ruta de la Seda en la espacio circumpolar ártico? Para solventar la presente inquietud analizaremos individualmente los intereses de Rusia y China en la región y, una vez visto cómo han convergido, describiremos lo que a nuestro parecer es la connivencia ruso-china en el Ártico.

Además, este episodio de cooperación se produce en un momento en el que Moscú y Pekín estrechan sus lazos a nivel global, ambas como potencias revisionistas que buscan contraponerse a la influencia mundial estadounidense. No obstante, no existe consenso académico respecto al estado de sus relaciones[4]. En ellas también reina la desconfianza, unos recelos que proceden del pasado e incrementan a medida que crece la asimetría de poder entre China y Rusia —«China es una potencia emergente y Rusia decadente»[5]—, y en ocasiones se expresa en la competitividad por ciertas regiones, como es el caso de Asia Central. Con todo, indagando sobre su relación actual en el Ártico hallaremos algunas claves para entender cómo son sus relaciones a nivel global.

Rusia y el Ártico: intereses y postura estratégica

Según el U.S. Geological Survey del 2008[6], corresponden a Rusia dos de las cinco provincias donde se halla alrededor del 70 % de las fuentes de petróleo por descubrir en el Ártico, así como dos de las tres provincias en donde se encuentra el 70 % de las

[3] Perreault, F (2014).. El 'tira y afloja' político sobre la gobernanza del Ártico: el viaje de China hacia la condición de observador permanente. En García Sánchez, I. *Documentos de Seguridad y Defensa 66. Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur.* Madrid, Ministerio de Defensa. , P. 53.
[4] Milosevich-Juaristi, M. Oso y dragón: el vínculo estratégico entre Rusia y China en el orden internacional post unipolar. *Documento ARI 1/2019 del Real Instituto Elcano*, p. 2. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/asia-pacifico/ari1-2019-milosevichjuaristi-oso-dragon-vinculo-estrategico-rusia-china
[5] Ibídem, p. 5.
[6] Gautier, D. L. Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle. *U.S. Geological Survey 2008-3049*, p. 4. Disponible en: https://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf

fuentes de gas no descubiertas hasta ese momento en la región. Así, autores como Sánchez o Aznar han señalado que el 50 % de las reservas potenciales de petróleo ártico y el 70 % de las de gas natural se encuentran en manos rusas[7]. De este modo, Rusia posee la mayor parte de los hidrocarburos del Ártico, y esto les confiere una situación prioritaria dentro de la política ártica de Rusia[8].

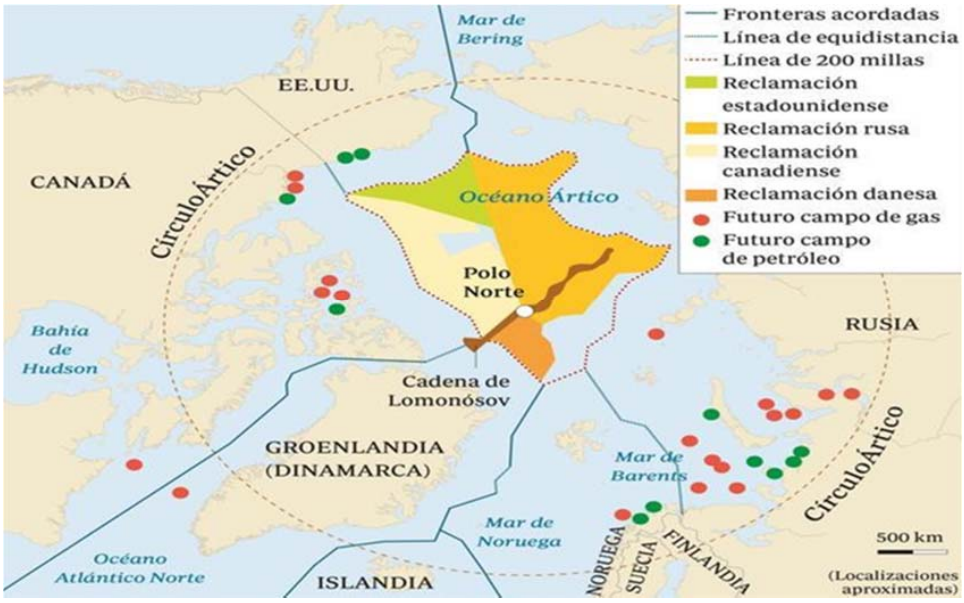


Figura 2. Mapa del Ártico con las fronteras reclamadas y los potenciales yacimientos de gas y petróleo. Fuente: Olmo (2015). ABC. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-artico-ultima-frontera-pulso-global-201510261054_noticia.html

En cuanto a energía, Rusia es de los países menos dependientes del mundo. Rusia con sus recursos energéticos actuales podría perfectamente autoabastecerse, y es que en estos momentos produce más energía de la que necesita[9]. De hecho, es uno de los principales exportadores de hidrocarburos a nivel global, el primero en gas natural y el segundo en petróleo[10]. Dicho esto, hay que tener presente que la producción y venta de tales recursos se ha convertido en uno de los principales motores de la economía

[7] Aznar Fernández-Montesinos, F. El Ártico como espacio de conflicto geopolítico. En Dacoba Cerviño, F. J. *Panorama geopolítico de los conflictos 2020*. Madrid, Ministerio de Defensa, p. 25.
[8] Sánchez Andrés, A. Rusia y la geoestrategia del Ártico. *Documento ARI 63/2010 del Real Instituto Elcano*, p. 3. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ARI63-2010
[9] La importación rusa de energía, en valor neto (% del uso de energía), es, según la estimación más reciente del Banco Mundial, -83,67 %. Es decir, Rusia genera más energía de la que consume, con lo cual se configura como un exportador neto de energía. Dicho dato puede consultarse en https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.IMP.CONS.ZS?locations=RU
[10] *Explore all countries-Russia*. The World Factbook. Virginia, CIA. Disponible en: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/russia/#energy

rusa, caracterizada por ser poco diversificada[11]. Por lo tanto, aunque no sea energéticamente dependiente, su economía sí que es dependiente de la venta energética.

Por su parte, los nuevos macroyacimientos —en su mayor parte ubicados en el mar de Barents y de Kara (Siberia Occidental)— permitirán sustituir los yacimientos ya explotados en la parte continental del país, los cuales se encuentran en decadencia productiva[12]. En ese sentido, la explotación de nuevas reservas en el Ártico —en su mayoría, *offshore* y más accesibles según evolucione el deshielo del Ártico— ayudará a mantener la vitalidad de este sector y, por ende, garantizará la estabilidad económica del país. También, es reseñable incidir en que dos de las principales compañías rusas que operan en el Ártico, Gazprom y Rosfnet[13], son de control estatal —en el caso de Rosfnet, enteramente pública—, con lo cual su actividad reportará pingües beneficios públicos.

A todo esto, queda añadir que Rusia encuentra en los hidrocarburos un poderoso «aliado internacional». Rusia es el principal suministrador de gas de los países de su periferia y de la UE[14], y la dependencia energética en ocasiones funciona como un importante elemento de presión sobre los países consumidores. Esto es especialmente así con el gas, fuente energética mucho más dependiente de las infraestructuras de transporte —los gaseoductos— que el petróleo[15].

[11] Cabe destacar que en 2018 los hidrocarburos representaron el 9,9 % de su PIB y el 46,8 % de sus exportaciones. Para más información: Oficina de Información Diplomática (2021). *Ficha país. Rusia. Federación de Rusia*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. P. 2. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/rusia_ficha%20pais.pdf
Aun así, la Oficina Económica y Comercial de España en Moscú (2005) advierte que las cifras oficiales suelen minusvalorar la participación del sector energético en la economía, y estima que la proporción real en el PIB podría ser entre un 22 y un 30 %.
[12] Sánchez Andrés, A. (2010). *Op. cit.*, p. 3.
[13] Fisas, V. (2019). *Geopolítica del Ártico: la amenaza del cambio climático*. Barcelona, Icaria Más Madera. P. 60.
[14] Las importaciones representan cerca del 70 % del gas consumido en la UE, y el principal suministrador de gas es Rusia, quien proporciona el 39 % del gas importado. Además, «seis Estados miembros dependen de Rusia como único suministrador externo para la totalidad de sus importaciones de gas y tres de ellos utilizan gas natural para más de una cuarta parte de sus necesidades energéticas totales». Comisión Europea (2014). *Estrategia europea de la seguridad energética*. Bruselas. P. 2. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0330_/com_com(2014)0330_es.pdf
[15] Licuar el gas y enviarlo por barco resulta mucho más caro y, al final, su distribución es a partir de gaseoductos, infraestructuras con un importante coste fijo. Teniendo en cuenta este coste fijo, modificar o ampliar estas infraestructuras en el corto plazo resulta de gran dificultad, por lo que diversificar proveedores no es nada fácil, lo que genera una gran dependencia con respecto a unos pocos.

Lejos de no sacar partido a esta situación, Rusia lleva a cabo una «geopolítica energética», consistente en «utilizar los recursos energéticos como un instrumento de política exterior»[16], ello con el objetivo de aumentar su influencia política, sus ganancias económicas y capacidad de coerción sobre sus países vecinos y clientes[17]. En los países de su periferia, Rusia pretende reinstaurar su control creando una auténtica esfera de influencia, y en su estrategia de «reimperialización» cuenta con diversos medios, siendo uno de ellos la coacción dura mediante el corte de suministro de gas[18]. Esto, por ejemplo, lo está poniendo en práctica hoy en día en el conflicto que mantiene con Ucrania. A su vez, el gas es la principal baza que tiene Rusia en su compleja relación con la UE.

En definitiva, los hidrocarburos del Ártico son un medio con el que apoyar el desarrollo económico de Rusia en su conjunto y afirmar su posición como gran potencia[19].

Otro interés ruso en el Ártico es el despeje de la Ruta del Noreste —o Ruta Marítima del Norte—, que le puede reportar una mejora de sus conexiones tanto internas como externas. Esta ruta naval transcurre en su mayor parte por la costa septentrional de Rusia, comienza en el Atlántico Norte, penetra en el mar de Barents y finaliza en el estrecho de Bering deparando en el océano Pacífico. A excepción del mar de Barents —que permanece casi libre de hielo durante todo el año gracias a las corrientes cálidas del golfo que arrastra el Atlántico Norte[20]—, el resto de la ruta permanece congelado a partir del mar de Kara. En ese sentido, el deshielo del Ártico proporciona mejores condiciones para surcar la ruta ártica incluso sin recurrir a buques rompehielos.

[16] Gacho Carmona, I. (2019). Las implicaciones de la construcción de Nord Stream 2 para la Unión de la Energía de la Unión Europea. *Documento de Opinión IEEE 52/2019*, p. 4. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO52_2019ISAGAC-NordStream2.pdf
[17] Milosevich-Juaristi, M. (2019). Los aliados de Rusia: su ejército, su armada y su gas. *Documento ARI 47/2019 del Real Instituto Elcano*, p. 1. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari47-2019-milosevichjuaristi-aliados-de-rusia-su-ejercito-su-armada-y-su-gas
[18] Milosevich-Juaristi, M. (2016). El proceso de reimperialización de Rusia, 2000-2016. *Documento de Trabajo 11/2016 del Real Instituto Elcano*, p. 13. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6a1149ad-2ed5-400e-8e0f-e40b1d5c6c4b/DT11-2016-MilosevichJuaristi-Proceso-reimperializacion-Rusia-2000-2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6a1149ad-2ed5-400e-8e0f-e40b1d5c6c4b
[19] Fondahl, G., Espiritu, A. e Ivanova, A. (2020) Russia's Arctic Regions and Policies. En Coates, K. S. y Holroyd, C. *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics*. Londres, Palgrave Macmillan. P. 208.
[20] Ferrero, J. A. (2011). Incidencia del deshielo en la geopolítica del Ártico. *Revista General de la Marina*, vol. 261, núm. 4, p. 285.

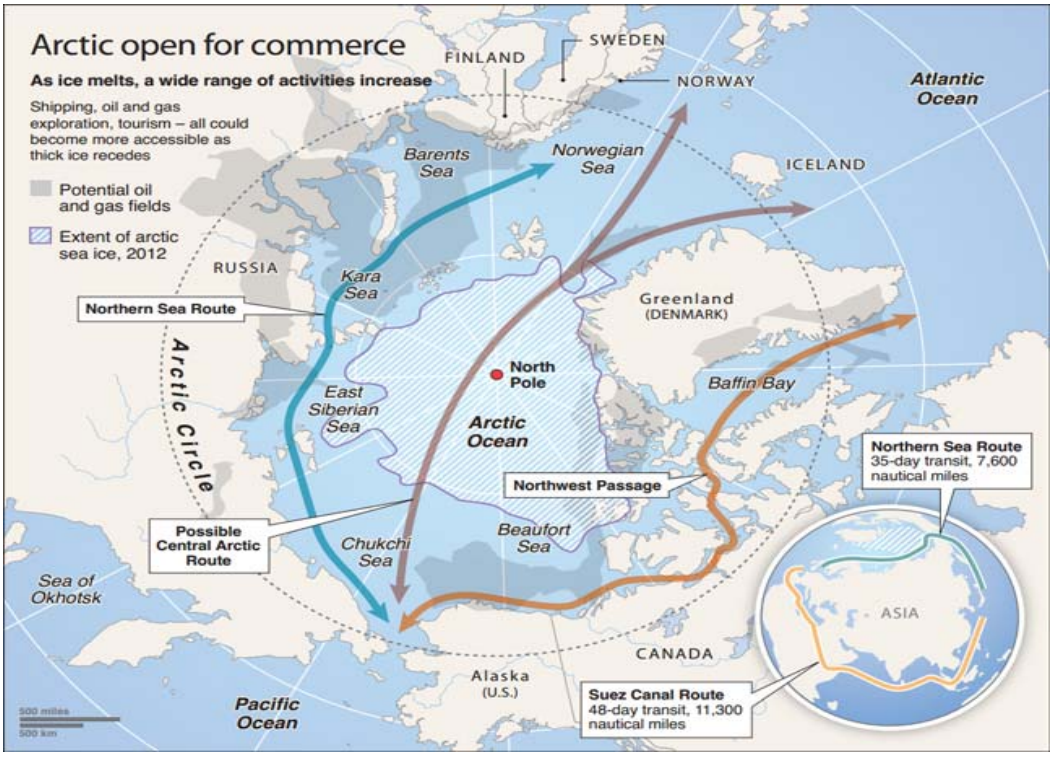


Figura 3. Las rutas marítimas del Ártico: la Ruta Noreste, la Ruta Noroeste y la Ruta Transpolar. Fuente: Valer Del Portillo (2017). GEOPOL 21. Disponible en: https://geopol21.com/2017/02/10/el-deshielo-del-artico/

Rusia es el país que posee mayor litoral en el Ártico; sin embargo, a nivel de comunicaciones, le ha resultado inservible dado a que el Ártico, por las condiciones climáticas y tecnológicas del pasado, fue en la práctica innavegable, salvo en limitados puntos y tan solo en fecha estival. En consecuencia, Rusia ha sido una potencia eminentemente terrestre, con escasas y angostas salidas a un mar meridional cálido que le facultara la navegación, lo que, a su vez, ha dificultado su inserción en el comercio mundial de mercancías. No obstante, estos pilares geopolíticos tambalean una vez que la Ruta del Noreste sea completamente navegable y tenga éxito. Rusia podrá convertirse en un enclave estratégico en el transporte internacional de mercancías pudiendo proyectar su poder y economía a nivel global[21], por lo que es incalculable el potencial exterior que la Ruta Marítima del Norte tiene para Moscú.

Así mismo, el completo despeje de la Ruta del Noreste rebajará sustancialmente la distancia recorrida en los viajes navales de una punta a otra del país. Comunicar una

[21] Sánchez Andrés, A. (2010). *Op. cit.*, p. 4.

punta con otra —San Petersburgo-Vladivostok— implica rodear toda Eurasia cruzando por el canal de Suez, un itinerario por el que se recorrerían aproximadamente 23.000 km, tardando unos 52 días. En cambio, este mismo viaje a través de la Ruta del Noreste implicaría un 40 % menos de distancia recorrida y un ahorro de tiempo estimado en unos 20 días. Esto es crucial si tenemos en cuenta que Rusia es el país más extenso del mundo —17.098.250 km^2 de superficie— y apenas se encuentra conectado en sentido oeste-este por la red ferroviaria del transiberiano. Además, esta red de ferrocarril discurre, sobre todo, por el sur dejando prácticamente aislada la parte de Siberia Oriental. Al respecto, la navegación por la Ruta del Noreste tiene una ventaja comparativa: al transcurrir por la parte septentrional rusa y comunicar con la red fluvial siberiana que desemboca en los mares árticos, podrá movilizar los enormes recursos naturales que aún quedan por explotar en la parte continental más aislada de Siberia[22].

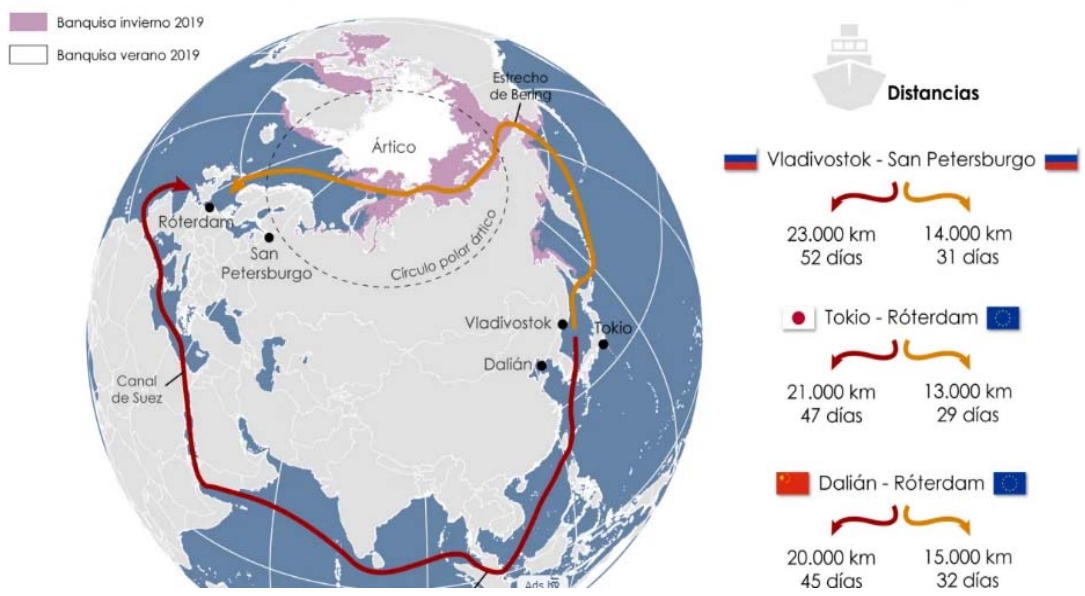


Figura 4. Comparación distancia recorrida (km) y tiempo de navegación (días) entre la ruta convencional de Suez y la ruta ártica del Noreste. Fuente: Merino (2019). *El Orden Mundial*. Disponible en: https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/hacia-la-ruta-del-artico/

Ahora bien, en un principio, para que Rusia pudiera llevar a cabo la consecución de sus objetivos (explotación de sus recursos *offshore* en el Ártico y navegación de la Ruta

[22] Gómez De Ágreda, Á (2014).. El cambio climático en el Ártico: más allá del Círculo Polar. *Revista del IEEE*, núm. 3/2014, pp. 13-14.

Marítima del Norte), requería de la complicidad y la cooperación del resto de Estados árticos, es decir, de Occidente.

Por una parte, debido a las condiciones técnicas en que se produce la explotación del Ártico, y por las pendientes tareas de prospección en búsqueda de los yacimientos, se precisa de grandes inversiones, amén de tecnología muy avanzada y de amplios conocimientos técnicos, los cuales Rusia carece[23]. Por ello, la implicación de compañías internacionales de extracción y la atracción de capital extranjero resultan fundamental, y esto es algo que Occidente y, en particular, el resto de Estados árticos poseen. De hecho, Noruega fue hasta el año 2014 el principal socio de Rusia en la extracción de hidrocarburos, proporcionándole tecnología y formando proyectos conjuntos de exploración y explotación en el mar de Barents[24].

Por otra parte, el estatus jurídico de la Ruta del Noreste es del todo controvertido. Rusia declara como suya la ruta, es decir, la contempla como aguas interiores con el objetivo de llegar a nacionalizarla —ello lo hace en base a argumentos históricos, principalmente su empleo y control efectivo por parte de la antigua URSS—. El resto de Estados árticos, así como la comunidad internacional, se oponen a ello, aunque no tan virulentamente como sucede con Canadá[25]. Vista la problemática, y para evitar que la oposición vaya a mayores —además, para hacer navegable la ruta también requiere de enormes inversiones—, ha tratado de evitar la confrontación con el resto de Estados árticos y, desde el silencio, la ha administrado *de facto*.

Sin embargo, desde el año 2014 este paradigma ha cambiado. En el mes de marzo del año 2014 tuvo lugar la anexión rusa de Crimea, y Rusia se involucró cada vez más en la guerra civil en el este de Ucrania. Aquello provocó un aluvión de medidas restrictivas hacia Rusia por parte de la UE, EE. UU. y otros países europeos como Noruega. En consecuencia, desde entonces las relaciones diplomáticas y la cooperación económica entre Rusia y Occidente se han deteriorado. Además, se han mantenido sanciones directas al acceso de Rusia a determinadas tecnologías de prospección y producción petrolífera[26], afectando así directamente a las relaciones en el Ártico. Adicionalmente,

[23] Heske, K. (2015). *El Ártico en disputa. Desafíos y oportunidades para la gobernanza del Alto Norte*. [Trabajo de Fin de Máster]. Universidad de Barcelona. P. 42.
[24] Aznar Fernández-Montesinos, F. (2020). *Op. cit.*, pp. 25 y 42.
[25] Cinelli, C. (2010). *El Ártico ante el derecho internacional.* [Tesis Doctoral Inédita]. Universidad de Sevilla. P. 106.
[26] *Medidas restrictivas de la UE en respuesta a la crisis de Ucrania*. Consejo Europeo. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/ukraine-crisis/#

esto ha ido seguido de la determinación europea por reducir su dependencia al gas ruso[27], lo que a futuro repercutirá a las exportaciones de Rusia.

La respuesta rusa a esta coyuntura ha sido redirigir su foco de atención hacia Asia Oriental y, en concreto, hacia China. Como señalan Conley y Rohloff[28], los motivos de tal maniobra estratégica son encontrar un nuevo apoyo diplomático a sus iniciativas políticas en el Ártico, así como adquirir la tecnología y el capital necesarios que le han sido vedados en Occidente, y abrir nuevos mercados a sus productos energéticos.

China y el Ártico: intereses y postura estratégica

En el año 2018, la República Popular de China elaboró su primera estrategia para el Ártico, y en ella se definía como «Estado casi ártico»[29]. No obstante, en lo que respecta a geografía, China, a todas luces, no es un Estado ártico. Ubicada en Asia Oriental, la que se consideraba como el «Imperio del Medio» se extiende aproximadamente desde el paralelo 20º N al 50º N, con lo cual se halla bastante alejada de la línea de referencia del Círculo Polar Ártico. Sin embargo, este calificativo que se ha otorgado a sí misma es una buena muestra de sus pretensiones en la región.

Antes que nada, cabe recordar que China sigue siendo la «fábrica del mundo». Con un valor total de 2.498.414 millones de dólares en exportaciones, fue el mayor exportador global en el año 2019. A su vez, las exportaciones continúan teniendo un peso decisivo en su economía, suponiendo un 18 % de su PIB[30], esto aun cuando la economía del país está inmersa en un nuevo proceso de reconversión —de una economía industrial productora a otra de servicios y consumidora— y aunque el Gobierno chino desee reducir su dependencia del comercio exterior y confiar más en su mercado doméstico[31]. Igualmente, el valor de sus exportaciones sigue creciendo anualmente; por ejemplo,

[27] Este, al menos, ha sido uno de los objetivos de la Comisión Europea (2014). *Op. cit*., p. 4.
[28] Conley, H. A. y Rohloff, C. (2015). *The New Ice Curtain. Russia´s Strategic Reach to the Arctic*. Washington D.C., CSIS Europe Program. Pp. 3-4. Otros autores como Fondahl, *et al*. (2020). *Op. cit.*, p. 208, suscriben lo dicho por los anteriores.
[29] The State Council Information Office of the People's Republic of China (2018). *China's Arctic Policy*. Beijing. II apartado. Disponible en: http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1618243/1618243.htm
[30] *Informe económico y comercial: China 2020*. Oficina Económica y Comercial de España en Pekín. P. 29.
[31] Ríos, X. La larga reconversión de la economía china. En Mesa, M. *Anuario 2015-2016: retos inaplazables en el sistema internacional*. Madrid, Ceipaz. Pp. 194-196.

creció en un 0,5 % respecto al año 2018[32] —y eso a pesar de las complicaciones de la guerra comercial con los EE. UU. —.

Con este volumen de exportaciones, no es raro que la balanza comercial china siempre se haya mantenido positiva. De todos modos, sus importaciones son también cuantiosas. Con un valor total de 2.078.386 millones de dólares, las importaciones chinas supusieron el 15 % del PIB en el año 2019, y situaron a China como el segundo importador mundial[33]. Entre las principales importaciones se halla la demanda de hidrocarburos —es el segundo importador de crudo y el tercero en gas a nivel global— [34]. No en vano China es el principal consumidor de energía a nivel mundial y el que más CO_2 emite a la atmósfera[35], y, aunque es un gran productor de energía[36], su oferta no cubre suficientemente bien las necesidades energéticas de una economía en constante crecimiento económico, todavía fuertemente industrializada —el sector secundario suponía el 39 % del PIB en el año 2019— con una creciente clase media consumidora, y cada vez menos sujeta a su principal, pero más contaminante, fuente de energía autóctona, el carbón[37]. También, destacan las importaciones de minerales —estos fueron el 24 % de las importaciones totales en el año 2019— y de otras materias primas, así como el suministro de bienes de equipo, para así suplir su gran demanda interna como país manufacturero[38].

De este modo, la economía china continúa estrechamente ligada al comercio exterior de mercancías. Este comercio exterior se desarrolla principalmente vía tráfico marítimo. De hecho, «China posee 7 de las 20 mayores terminales de contenedores del mundo, y COSCO y China Shipping están entre los 10 primeros operadores de servicios de contenedores del mundo»[39].

[32] Oficina Económica y Comercial de España en Pekín (2020). *Op. cit.*, p. 29.
[33] Ibídem, p. 29.
[34] *Explore all countries-China*. The World Factbook. Virginia, CIA. Disponible en: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/china/#energy
[35] Comisión Europea (2020). EU energy in figures. *Statistical pocketbook 2020*, Pp. 14 y 18.
[36] La importación china de energía, en valor neto (% del uso de energía), es, según la estimación más reciente del Banco Mundial, 15,022. Esto significa que China consume más energía de la que produce, por lo que es un país energéticamente dependiente. Dicho dato puede consultarse en https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.IMP.CONS.ZS?locations=CN
[37] De acuerdo con la Oficina Económica y Comercial de España en Pekín (2020), la RPCh cuenta con las segundas mayores reservas de carbón en el mundo, solo detrás de Rusia. En 2018, el 59 % del consumo de energía primaria del país provino del carbón, es decir, algo más de la mitad del consumo total; no obstante, está lejos del 71,6 % de consumo que tuvo en 2009.
[38] Oficina Económica y Comercial de España en Pekín (2020). *Op. cit.*, pp. 32-33.
[39] Perreault, F. (2014). *Op. cit.*, p. 46.

Entonces, es fácil imaginar el rol que juega el Ártico en China. En efecto, el interés económico de China en el Ártico se materializa en el acceso a la ingente cantidad de recursos estratégicos que esta región alberga, y en el aprovechamiento de las nuevas rutas marítimas que el deshielo despejará.

Como se ha señalado, China es energéticamente dependiente del exterior, pero a este problema de seguridad energética se le suma otro: más de la mitad de sus importaciones proceden del petróleo de Oriente Próximo, región de reconocida inestabilidad que podría poner en riesgo el suministro de crudo, lo que convierte a China vulnerable en términos energéticos[40]. Los imperativos de seguridad energética de Pekín imponen, por tanto, la diversificación de sus fuentes de producción/importación energética, y una de esas fuentes alternativas son las explotaciones del Ártico. Así mismo, del Ártico podría extraer diversos recursos minerales, tales como zinc, hierro, estaño, tungsteno, manganeso, platino, níquel o paladio, muchos de ellos empleados por la industria china. Pero entre los minerales del Ártico destacan unos que son de especial interés para el futuro económico chino, los llamados como «tierras raras». Estos son empleados de forma masiva en la industria de la alta tecnología y la innovación, o en las tecnologías verdes, por ejemplo, para la construcción de baterías de coches híbridos o para la fabricación de paneles solares. Por su parte, China ya es su primer productor y consumidor mundial[41].

En lo que se refiere a rutas marítimas, debemos tener en cuenta que para una potencia mercader como lo es China el ahorro en distancia y tiempo de transporte resulta crucial. De entre las tres que el deshielo habilitará, la ruta ártica que más interesa a China, y en general a todos los países de Asia Oriental, es la Ruta del Noreste, la controlada por Rusia[42]. Esta permitirá conectar mejor China con sus principales clientes no asiáticos, los países desarrollados de Europa, como Alemania, Países Bajos o Reino Unido —estos tres sumaron el 7,6 % de las exportaciones chinas en el año 2019, y la UE-28 fue su cliente número uno[43]—. Por ejemplo, un hipotético viaje de Dalian a Rotterdam a través de la Ruta del Noreste acortaría la distancia recorrida en 5.000 km

[40] Bonet Martínez, A. (2014). Seguridad energética en China y su expansión a Asia Central y Myanmar. *Documento Marco 14/2014 del IEEE*, p. 9. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2014/DIEEEM14-2014_SeguridadEnergetica_CHINA_AndreaBonetMtnez_.pdf
[41] Fisas, V. (2019). *Op. cit.*, pp. 47 y 88.
[42] Holroyd, C. (2020). East Asia (Japan, South Korea and China) and the Arctic. En Coates, K. S. y Holroyd, C. *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics.* Londres, Palgrave Macmillan. P. 322.
[43] Oficina Económica y Comercial de España en Pekín. *Op. cit.*, 2020, p. 30.

y supondría un ahorro de tiempo de 13 días. A su vez, se estima que el comercio chino con los países septentrionales —incluido EE. UU. — se verá incrementado a medida que la economía china complete su reconversión, pues sus productos con mayor sofisticación y valor añadido irán a parar a los países con mayor poder adquisitivo[44].

No obstante, la Ruta del Noreste aporta algo incluso más importante que el ahorro en distancia y tiempo de transporte, la seguridad[45]. China ha estado comerciando con los países de Europa Occidental a través de la ruta convencional que parte del mar Meridional de China, atraviesa el estrecho de Malaca y continúa por el Índico hasta el canal de Suez. Sin embargo, en estos viajes cruza por varios *choke points*[46], tales como el estrecho de Malaca o el de Ormuz, caracterizados por su gran inseguridad. En ellos se dan dos grandes problemas: por un lado, la amenaza de la piratería, que atesta puntos tales como Malaca o el Cuerno de África, y, por otro lado, el riesgo a sufrir un posible bloqueo naval[47].

La posibilidad de sufrir un bloqueo naval se debe a la inestabilidad reinante en regiones como Oriente Medio o el mar Meridional de China. Este último mar concierne directamente a China pues son las disputas que mantiene China con los otros Estados ribereños —Vietnam, Filipinas, Singapur, Brunéi y Malasia— por la soberanía de las islas Spratly las que generan la mencionada inestabilidad. El actor que posiblemente llegara a bloquear los estrechos malayo-indonesios sería, nada más y nada menos, que la Marina estadounidense[48]. EE. UU. apoya al resto de Estados ribereños en sus litigios contra China, además, habiendo establecido pactos de defensa mutua con diversos países de Asia-Pacífico, entre ellos, por ejemplo, con Filipinas[49]. Detrás de este motivo está el desarrollo de la conocida estrategia A2/AD de China con la que trataría de impedir el acceso estadounidense a la primera cadena de islas frente a su

[44] Gómez De Ágreda, Á. (2014). *Op. cit.*, pp. 8-9.
[45] Holroyd, C. (2020). *Op. cit.*, p. 323; y Grieger, G. (2018). *China's Arctic policy. How China aligns rights and interests*. Bruselas, European Parliamentary Research Service. P. 6. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/620231/EPRS_BRI(2018)620231_EN.pdf
[46] *Choke point* podrían definirse como puntos críticos en el mapa que, a modo de cuello de botella, estrechan el paso de las naves generando así gran congestión del tráfico marítimo. Por ello, resultan fácilmente bloqueables.
[47] Bonet Martínez, A. (2014). *Op. cit.*, pp. 9-10.
[48] Baqués Quesada, J. (2018). La geopolítica del Ártico: una nueva pieza en el gran tablero chino». *Revista General de la Marina*, vol. 274, n.º 2, p. 312.
[49] Laborie Iglesias, M. (2015). Frente a frente: las estrategias militares de Estados Unidos y China. *Documento de Opinión 104/2015 del IEEE*, p. 10. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO104-2015_Estrategias__Militares_ChinayEEUU_MLI.pdf

costa, contrarrestando así la superioridad naval de Washington. Aun así, la Marina estadounidense es un temor palpable en Pekín.

También, a través del estrecho de Malaca llega el petróleo de Oriente Medio, por lo que adicionalmente la ruta ártica puede servir para ofrecer una mejor alternativa para su suministro energético. A través de ella se podría transportar de manera segura y eficiente los hidrocarburos extraídos en el mismo Ártico, dando finalmente una salida a la riqueza energética de la región[50].

Ahora bien, Pekín encuentra graves dificultades para la consecución de sus objetivos en la región, precisamente porque no es un Estado ártico. China no puede llevar a cabo la exploración y explotación de los recursos del Ártico pues, a diferencia de los *Arctic Five*, no posee *a priori* derechos de explotación. Igualmente, el empleo de la Ruta del Noreste no queda a la libre disposición de Pekín porque, aunque oficialmente todavía no sea así, la ruta pertenece a Moscú, y exige notificación y tasas para su tránsito.

En un principio, la respuesta de la diplomacia china fue la oposición frontal al *statu quo* del Ártico, negando cualquier tipo de derecho y privilegio que los Estados árticos tuvieran en la región. La voz china fue, junto con la de la UE, la más crítica, preconizando que el Ártico pertenece a la humanidad y que tendría que ser declarado como *global common*[51]. Por el contrario, lejos de conseguir algo, la postura china complicó más la situación. Los Estados árticos, y en particular los ribereños, vieron que su soberanía e intereses estaban siendo contestados por un poderoso grupo de países «no afiliados»[52]. Esto produjo su reacción, y unificó sus posturas para hacer unánime su oposición al cambio de gobernanza del Ártico, lo cual tuvo su mayor manifestación en la Declaración de Ilulissat de 2008. Otra respuesta de los Estados ribereños fue aplazar las solicitudes para ser observador permanente en el Consejo Ártico, sucediendo así dos veces con la solicitud china, rechazada en los años 2009 y 2011, negándole de este modo el acceso a la gobernanza ártica por la vía institucional[53].

[50] Grieger, G. (2018). *Op. cit.*, p. 6.
[51] García Sánchez, I. (2015). El Ártico. ¿Nueva o vieja geopolítica? En Ballesteros Martín, M. Á. *Panorama geopolítico de los conflictos 2015.* Madrid, Ministerio de Defensa. P. 113.
[52] Perreault, F. (2014). *Op. cit.*, p. 51.
[53] El Consejo Ártico creado en 1996, mediante la Declaración de Ottawa, y con sede en Tromsø (Noruega), desde 2013, es el foro común más importante de la región ártica. Ahora bien, el Consejo Ártico es un instrumento de *soft law* y tan solo constituye un espacio institucionalizado de diálogo y cooperación. Los miembros fundacionales del Consejo son los ocho Estados árticos, los cuales, a su vez, son los únicos miembros permanentes del Consejo. Los representantes de las comunidades

Visto su fracaso, a partir del año 2011, China modificó su postura estratégica. Desde ese momento basó sus relaciones en el Ártico en los principios de «respeto», «cooperación» y «beneficio mutuo», los cuales aparecieron más tarde reflejados en su estrategia oficial para el Ártico —pero estos en realidad siempre han solido encabezar las relaciones internacionales de China[54]—. Ahora, por tanto, basa su estrategia en respetar el *statu quo*, y penetrar en el Ártico por medio de la cooperación con los Estados árticos y los mutuos beneficios que ello puede reportar. Pero ¿China que puede aportar?, ¿cómo puede resultar beneficiosa su cooperación?

Señala García Estrada que China trata de suplir su déficit de derechos en el Ártico mediante los vectores de la investigación científica y de su capacidad económica y financiera[55]. Así pues, «China utiliza munición de poder blando para disipar la sensación de amenaza de China, y además le añade más fuerza política cuando trata de proteger sus intereses nacionales en el Ártico y en el mundo»[56].

De este modo, China ha logrado establecer fructíferas relaciones bilaterales en el Ártico con los países escandinavos, Islandia y Groenlandia. Como refleja el caso de haber mantenido relaciones con Groenlandia —que todavía pertenece al Reino de Dinamarca, pero que ambiciona su independencia— sin contar con Dinamarca, China, en su nueva estrategia, también sabe aprovechar las vulnerabilidades y fricciones entre los Estados árticos para entablar relaciones y obtener las contrapartidas que desea. En ese sentido, China no iba a pasar por alto la gran oportunidad que le brindaba el deterioro de las relaciones entre Occidente y Moscú a partir del año 2014 a causa de la anexión de Crimea y la guerra con Ucrania.

indígenas árticas son participantes permanentes, y se admiten observadores permanentes a otros Estados y organizaciones internacionales. Información extraída de Fisas, V. (2019). *Op. cit.*, pp. 94-95.
[54] Grieger, G. (2018). *Op. cit.*, p. 4.
[55] García Estrada, Á. (2020). Cambio climático y aproximación de las potencias al Ártico. *Documento de Opinión 16/2020 del IEEE*, p. 16. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO16_2020ANGGAR_Artico.pdf
[56] Perreault, F. (2014). *Op. cit.*, pp. 44.

Connivencia ruso-china en el Ártico: la Ruta de la Seda Polar

La Nueva Ruta de la Seda, la Ruta de la Seda del siglo XXI, la Belt and Road Iniciative o la One Belt, One Road son términos que se usan indistintamente y que se refieren a la actual estrategia global china para defender sus intereses[57].

La idea de revitalizar la antigua Ruta de la Seda fue originalmente de la UNESCO, y como forma de promover el turismo y el patrimonio cultural de Asia Central. No obstante, la marca de la UNESCO fue aprovechada por Xi Jinping —nombrado recientemente presidente de la República Popular China en el año 2013— para lanzar su propia iniciativa centrada en el comercio. En efecto, la Belt and Road Iniciative es un proyecto chino basado en «desarrollar sus propias infraestructuras logísticas en todo el mundo para, de esta manera, asegurar su comercio global, así como el aprovisionamiento de materias primas y energía»[58]. Además del desarrollo de infraestructuras financiadas por fondos propios y por el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras, este proyecto tiene otras implicaciones. Por ejemplo, contempla también la coordinación de políticas económicas, o la reducción de barreras al comercio y a las inversiones creando áreas de libre comercio como las que ya está originando China con otros países tanto a nivel bilateral como multilateral[59].

A su vez, la Belt and Road Iniciative comprende diversas versiones o, dicho de otro modo, pretende vigorizar diversas rutas internacionales de transporte. En un principio, contemplaba dos. En primer lugar, una terrestre, que recobraría la original Ruta de la Seda y que iría por toda Asia Central y parte del mundo árabe hasta Turquía y finalmente Europa. Esta fue la primera en ser anunciada por Xi Jinping, cosa que hizo en su visita a Kazajistán en septiembre del año 2013. En segundo lugar, incluye un proyecto de ruta marítima, que fue hecho público un mes más tarde en el Parlamento de Indonesia. La Ruta de la Seda Marítima en realidad parte de la ruta convencional que comienza desde el sur de China, cruza el estrecho de Malaca y llega a Europa por

[57] De Carlos Izquierdo, J. (2019). La estrategia global de China para defender sus intereses. *Documento de Opinión 04/2019 del IEEE*, p. 5. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO04_2019JAVCAR-China.pdf
[58] Ibídem, p. 5.
[59] Fuster Leal, R. (2020). *Relaciones internacionales actuales entre la RPCh y EE. UU.: del entendimiento al posible enfrentamiento (1972-2018).* [Trabajo Fin de Grado]. Madrid, Universidad Rey Juan Carlos. Pp. 46-47.

el canal de Suez. Ambas pasaron a ser oficiales en el año 2015 con el Plan de Acción Oficial para el desarrollo de las Rutas de la Seda terrestre y marítima[60].

No obstante, en diciembre del año 2017 apareció una tercera versión, cuando el presidente Putin invitó a Xi a unir su Ruta de la Seda con la Ruta del Noreste que Rusia controla[61]. China aceptó la invitación rusa y consecutivamente incorporó la Ruta de la Seda Polar a sus planes oficiales, apareciendo nombrada por primera vez en la *China's Arctic Policy*, la primera estrategia oficial china para el Ártico, publicada en el año 2018.

El libro blanco chino sobre el Ártico presenta la Ruta de la Seda Polar como una oportunidad para que las partes interesadas puedan construir conjuntamente las rutas marítimas árticas y contribuir así al desarrollo social y económico sostenible del Ártico[62]. Según China, es una de sus principales aportaciones al Ártico, pero realmente responde a sus propios intereses, liderando un proyecto con el que llegar a articular todos sus intereses económicos en la región. Por su parte, la intención rusa es ampliar los programas de cooperación económica e inversión china en la región del Ártico ruso, así como asegurar la demanda de su mercado energético, ofreciendo como moneda de cambio la explotación conjunta de la ruta ártica que este país controla.

[60] De Carlos Izquierdo, J. (2019). *Op. cit.*, p. 6.
[61] Baqués Quesada, J. y Arrieta Ruíz, A. (2019). La estrategia rusa en el Ártico. *Revista General de la Marina*, vol. 277, n.º 4, p. 734.
[62] The State Council Information Office of the People's Republic of China (2018). *Op. cit.*, II apartado.

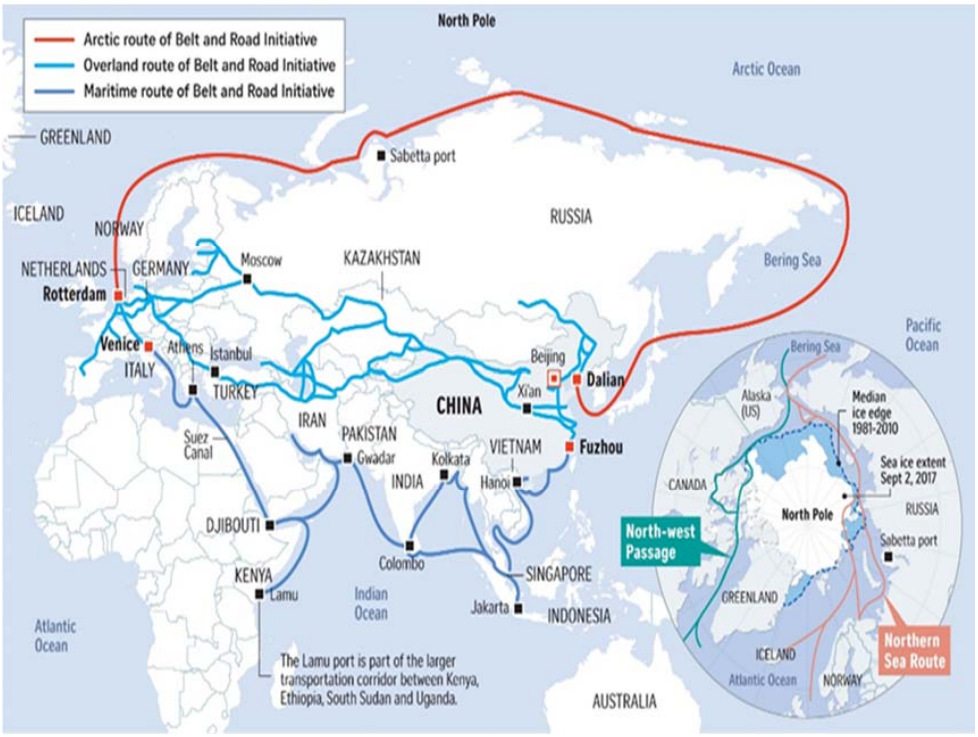


Figura 3. Las diferentes versiones de la Ruta de la Seda junto con sus itinerarios. Fuente: Lui (2018). *The Straits Times*. Disponible en: https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/chinas-polar-ambitions-cause-anxiety

Con anterioridad a la propuesta de la Ruta de la Seda Polar, ambos países ya habían dado muestras de apoyo y cooperación en el Ártico. Posiblemente, el punto de inicio de su connivencia fue cuando Rusia —de los países más reticentes a la incorporación de China al Consejo Ártico junto con EE. UU. y Canadá[63]— dio su visto bueno a la ampliación del número de observadores permanentes en el Consejo Ártico en el año 2013. Después, y una vez se impusieron las sanciones económicas a Rusia, fortalecieron sus vínculos a través de acuerdos en materia energética.

El primero de estos acuerdos fue el firmado por la empresa gasista rusa Gazprom y la china National Petroleum Corporation en el año 2014, según el cual pactaron utilizar el gasoducto Power of Siberia —inaugurado por ambos presidentes en el año 2019— y exportar más de un billón de metros cúbicos de gas ruso de Siberia Oriental a China durante los próximos 30 años[64]. Posteriores acuerdos han buscado la formación de

[63] Perreault, F. (2014). *Op. cit.*, p. 56.
[64] Blanco, R. (2019). 'Fuerza de Siberia': el gasoducto que eleva la cooperación entre Rusia y China. *France 24*. Disponible en : https://www.france24.com/es/20191202-fuerza-de-siberia-el-gasoducto-que-eleva-la-cooperaci%C3%B3n-entre-rusia-y-china

proyectos conjuntos de exploración y explotación de hidrocarburos en el Ártico ruso, insertando así directamente a China en la región. El más importante ha sido el proyecto Yamal LNG[65], que lanzó su producción en diciembre del año 2017. Este proyecto consiste en un complejo formado por campos de producción de gas natural en el este de la península de Yamal, y una planta de licuado y un puerto logístico en Sabetta, desde donde se licua y transporta el gas extraído a Asia Oriental[66].

En definitiva, la asociación estratégica entre Moscú y Pekín pudo fructificar en el Ártico a partir de que Rusia admitiera a China como observador en los asuntos de gobernanza de la región en el año 2013; después, se fortaleció a partir de las sanciones económicas a Rusia, lo que hizo converger los intereses de Rusia y China en el Ártico, dando lugar a diversos acuerdos en materia de energía; finalmente, llegó a su punto álgido con la propuesta de la Ruta de la Seda Polar, máxima manifestación de dicha asociación. Con esta iniciativa se multiplicarán los proyectos del estilo Yamal LNG, que implican complejos desde los que explotar los recursos del Ártico y transportarlos a los países de Asia Oriental, y subsidiariamente se dotará a la Ruta del Noreste de todas las infraestructuras y servicios necesarios para el transporte de mercancías a ambos lados de Eurasia, satisfaciendo simultáneamente los respectivos intereses de Rusia y China.

Conclusiones

El Ártico, debido al deshielo progresivo, se está convirtiendo en una región con creciente relevancia geopolítica. Ello por dos motivos. Por un lado, por las implicaciones ambientales y climáticas de alcance global que tiene la reducción de la capa de hielo. Por otro lado, por la mayor accesibilidad que el deshielo proporcionará a la región, quedando despejadas nuevas rutas internacionales de transporte naval, así como cuantiosos y potenciales recursos naturales.

Este último motivo, a su vez, alimenta el conflicto latente entre Estados ribereños del Ártico (los *Arctic Five*) y el resto de la comunidad internacional, puesto que los primeros gozan de prioridad en el acceso a los beneficios que el deshielo conllevará, además de

[65] El accionariado de Yamal LNG está compuesto por Novatek —empresa rusa—, que es el socio mayoritario con el 50,1 %, y, junto a ella, participan Total —francesa— (20%), CNPC —china— (20 %) y el Silk Road Fund de China (9,9 %). Información extraída de Fisas, V. (2019). *Op. cit.*, p. 60.
[66] Holroyd, C. (2020). *Op. cit.*, pp. 323-324.

mantener bajo su control los asuntos de gobernanza de la región. Estados con creciente peso internacional, como es el caso de China, son particularmente activos a la hora de reclamar un papel en el futuro del Ártico e intentar acceder a parte de las consecuencias benignas del deshielo.

En este escenario geográfico Rusia y China han vuelto a coincidir. En un principio, se observaron los recelos y la competitividad que ambos han tenido en otras regiones del planeta. No es del todo incoherente. Rusia es un *Arctic Five* y, además, el Estado con mayor proporción territorial e intereses en el Círculo Polar Ártico, con lo cual está decidido a salvaguardar su soberanía nacional y derechos frente a cualquier injerencia externa, más todavía frente a una potencia como China. No obstante, con el transcurso de la última década los recelos y la competitividad se han ido disipando, y podemos hablar de connivencia —o, en su caso, de asociación estratégica— entre Rusia y China.

La razón de tal cambio está en que los intereses de uno y otro en el Ártico han llegado a converger. Rusia posee los derechos, la fuerza y la voluntad para hacerse con la ruta y los recursos ubicados en su litoral ártico; en cambio, carece de los medios económicos (capital y tecnología) para sacarles partido, así como de un mercado para llegar a colocar los excedentes de materias primas y energía que allí obtuviera. Por su parte, China tiene los medios financieros y tecnológicos necesarios, pero no dispone de legitimidad para llegarlos a emplear en la región. Así mismo, su interés por el Ártico se ve acrecentado a medida que aumenta la inestabilidad internacional en el mar Meridional de China y se enturbia su relación con los EE. UU., siendo cada vez más la Ruta del Noreste un imperativo para su seguridad energética y continuidad económica.

En ambos casos, el enfriamiento de sus respectivas relaciones con Occidente (o lo que es lo mismo, con EE. UU. y sus aliados) ha sido el impulso necesario para que sus intereses convergieran con los de la otra potencia. Rusia percibía de la UE y del resto de países de Europa Occidental (Noruega) la tecnología y el capital que precisaba para el Ártico. Además, no consideraba que el aprovisionamiento a su principal cliente energético se fuera a ver alterado. En ese sentido, no tenía que ceder ante China en la región pues sus necesidades estaban satisfechas, pero las sanciones del año 2014 impusieron su giro hacia este país. Por el lado de China, a través de las dos versiones anteriores de la *One Belt, One Road*, se puede observar que sus prioridades se

situaban en su entorno inmediato. Sin embargo, las dificultades regionales han hecho que Pekín tomase más en serio la alternativa ártica, pudiendo simultáneamente aprovecharse de la vulnerabilidad coyuntural de Moscú para avanzar en sus intereses.

Así pues, de su connivencia en el Ártico podemos extrapolar que mayores fricciones con Occidente redundarán en una mayor aproximación entre Rusia y China a nivel global, idea que también suscriben algunos analistas de las relaciones ruso-chinas, como Milosevich o Medeiros y Chase[67]. También podemos concluir que la complementariedad de sus economías (China como país productor y Rusia como exportador de materias primas) ha servido como catalizador en sus relaciones bilaterales. A partir de sus relaciones en el Ártico, podemos, incluso, prever una mayor cooperación y coordinación política entre Moscú y Pekín, no así la consumación de una alianza formal, menos en el plano militar, en lo cual también coinciden los anteriores autores citados.

De momento, los intereses compartidos superan toda aquella circunstancia que pudiera debilitar los lazos ruso-chinos; sin embargo, no podemos olvidar que aún persisten los factores que debilitan su relación, así como tampoco podemos obviar la competitividad latente en determinadas regiones, como es el propio caso del Ártico. Los recelos mutuos continúan, más todavía la suspicacia rusa hacia el creciente poder de China y el aprovechamiento que esta potencia puede hacer de su asimetría con Rusia. La asimetría se ve en buena medida en el comercio: mientras que China es el primer socio comercial de Rusia, Rusia es el décimo socio del país asiático[68]. Como señala Milosevich, a Rusia no le quedan más alternativas estratégicas; en cambio, China no ha generado tanta dependencia hacia Moscú[69].

*Rubén Fuster Leal**
Licenciado en Seguridad, Defensa y Geoestrategia

[67] Milosevich-Juaristi, M. (2019) *Op. cit.*, p. 7; Medeiros, E. S. y Chase, M. S. (2017). Chinese Perspectives on the Sino-Russian Relationship. *NBR special report #66*, p. 4. Disponible en: https://carnegieendowment.org/files/SR66_Russia-ChinaRelations_July2017.pdf
[68] Cómo es el nuevo megagasoducto con el que Rusia y China dan inicio al 'acuerdo del siglo' (2019). *BBC News Mundo*. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50647056
[69] Milosevich-Juaristi, M. (2019). *Op. cit.*, p. 7.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

129/2021 18 de noviembre de 2021



*Enrique Fojón**

¿Una gran ilusión? La Unión Europea y la geopolítica

¿Una gran ilusión? La Unión Europea y la geopolítica

Resumen:

El contexto geopolítico internacional cambia con rapidez, así como el protagonismo de sus actores. La Unión Europea para sobrevivir necesita convertirse en actor estratégico, entidad que resulta del ejercicio del poder. El debate sobre el «Ejército europeo» ha puesto en evidencia este problema.

Palabras clave:

Poder, geopolítica, geoeconomía, AUKUS, intereses, *power politics*.

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 grand illusion? The European Union and geopolitics

Abstract:

The international geopolitical context changes rapidly and so do the role of its actors. In order to survive, the European Union needs to become a strategic actor, an entity that results from the exercise of power. The debate on the 'European Army' has highlighted the problem.

Keywords:

Power, geopolitics, geoeconomics, AUKUS, interests, power politics.

Un vaticinio

En 1996, el gran europeísta Tony Judd, escribió su famoso ensayo: *A great illusion?*, en el que señalaba: «Soy un europeo entusiasta; ninguna persona formada podía desear seriamente retornar al círculo de naciones agresivas y mutuamente antagonistas, naciones sospechosas e introvertidas que fue el continente europeo en el pasado reciente. Pero una cosa es pensar un resultado deseable y otra suponer que es posible. En mi opinión, una Europa verdaderamente unida es lo suficientemente poco probable y contraproducente para insistir en ello. Soy así, supongo que un euro-pesimista».

El debate

El debate sobre una mayor responsabilidad de la Unión Europea (UE) por su seguridad y defensa va de largo y, enfocado desde el realismo, no se percibe un final. Se puede inferir que el contexto geopolítico evoluciona hacia una nueva configuración que supone el regreso al crudo *power politics*. En este contexto, para que la UE cambiase al ritmo de las potencias, tendría que definir sus intereses; ser capaz de interpretar cómo le afecta lo que está sucediendo; diseñar cambios estructurales; alcanzar el acuerdo de sus socios; y actuar en consecuencia.

La percepción de la situación geopolítica desde el continente europeo pasa por una fase confusa, ya que el ambiente estratégico global es muy demandante, producto de la elevada complejidad del contexto y la necesidad referencial de que el «europeísmo» encuentre su sitio. Europa recibe las dinámicas propias de la competición estratégica y del *pivot* estadounidense al Indo-Pacífico, soporta un fraccionamiento político interno y carece de una visión integrada de futuro. También es receptora de nuevos desafíos como el auge de China, la seguridad energética, la tecnología y la vulnerabilidad en el ciberespacio. Y mantiene otros crónicos, como la presión de Rusia, la contribución a la OTAN, el control de fronteras y la inmigración ilegal, que siguen sin resolverse. La fiabilidad del compromiso de los Estados Unidos con la seguridad de Europa está siendo cada vez más cuestionada no solo en los medios, sino también en declaraciones políticas de sustancia, al igual que el impacto de la narrativa sobre Europa como actor estratégico. La UE parece no reconocer la incidencia de la forma en

que sus acciones internas, o la falta de ellas, influyen en su proyección geopolítica, ya que este enfoque rara vez estimula la actuación europea.

El desenlace del conflicto afgano, con la tragedia vivida en el aeropuerto de Kabul, ha vuelto a poner de actualidad el relato del denominado «Ejército europeo», impulsado por las proclamas de líderes de la UE y del Gobierno francés. Cabe señalar que, en lo referente a la conocida como guerra de Afganistán, tanto la ocupación del territorio en 2001, como la estrategia desarrollada durante los 20 años siguientes y la decisión de retirada, fueron actuaciones políticas en las que la UE no ha tenido protagonismo, no ha sido parte en el conflicto. Los aliados de la OTAN conocían la decisión, al menos con carácter general, de la retirada de las fuerzas de la Alianza del país asiático. La tragedia de su desenlace en el aeropuerto de Kabul no es probable que la hubiese impedido un hipotético «Ejército europeo» y solo es achacable a errores de planeamiento y ejecución.

Lo que verdaderamente tiene naturaleza de punto de inflexión en la configuración geopolítica internacional es el resultado de la secreta constitución del AUKUS y su inopinado anuncio. Estados Unidos diseña un nuevo marco geopolítico con el centro de gravedad en el Indo-Pacífico, con nuevos actores, entre ellos la «anglosfera» y no todos, junto a una estructura más amplia, modulable y adaptable, para conjugar los diferentes intereses nacionales en la competición estratégica tanto de India, Japón, Corea del Sur, etc.

La ausencia de Francia en el AUKUS y el «agravio» del contrato de los submarinos australianos conforman un episodio que se abre a diversas interpretaciones. Una pregunta hipotética, pero relevante como referencia sería: ¿qué hubiese ocurrido si el Gobierno de París hubiese sido llamado a formar parte del AUKUS? En caso afirmativo, Francia se habría convertido muy probablemente en una «potencia global» a título soberano, al estilo del Reino Unido, íntimamente integrada en una entidad líder en aspectos tecnológicos y militares, no compartibles con terceros. Coloquialmente, Francia jugaría en primera división y el resto de las naciones de la UE no jugaría. ¿Cuál sería la justificación francesa a tal conducta? Muy probablemente sería la primacía del interés nacional sobre cualquier otra consideración.

La realidad es que la UE es un ente supranacional y los países que lo conforman son Estados que, nominalmente, conservan su soberanía, unos más que otros, en una

supranacionalidad asimétrica. Cuando Francia ejerce como miembro del Consejo de Seguridad de la ONU lo hace en su condición de Estado soberano, no como representante de la UE. Cuando Alemania, Francia e Italia llegan a acuerdos en el seno del G7, no son tutelados por la UE, pero sí influyen en esta. Cuando Francia necesita una estrategia para sus territorios en el Pacífico, se trata de una decisión soberana de Francia, no de la UE. Cuando Francia interviene en el Sahel, lo escenifica dentro de la UE, pero las operaciones las dirige París. Cuando Erdoğan y Macron se enfrentan, Alemania actúa como mediador.

La pregunta

¿Podrían los europeos desarrollar una capacidad de defensa autónoma si Estados Unidos se retirara completamente de Europa? En la actual situación de profundo cambio geopolítico, lo que no es asumible es querer activar rápidamente un actor estratégico. Las pretensiones post-Kabul, anunciadas por portavoces de la Comisión Europea y por el presidente del Consejo Europeo, se van adaptando al desarrollo de los acontecimientos. Una muestra de ello son las declaraciones del alto representante asegurando que, a pesar de no haberse tenido en cuenta la inversión económica y militar de la UE en Afganistán para ser consultados, se continúa confiando en las decisiones de Washington en cuanto a seguridad y defensa; y, al mismo tiempo, se propone la definición de una estrategia de seguridad europea y la creación de la correspondiente capacidad militar para cubrir los déficits de capacidad de actuación. Sin entrar en detalles, hay que tener presente que la UE como organización, y la mayoría de las élites europeístas, no poseen esa mentalidad geopolítica. Se trata de un asunto «cultural», una evolución desde las comunidades a la Unión que no suprimió los intangibles, en muchos aspectos debido a temas competenciales. La UE se creó con una finalidad muy ideologizada que va a resultar un freno a nuevas recetas como la de una «Unión geopolítica», además de tener que «aprender a utilizar el lenguaje del poder».

Ulrike Franke lo expresa con claridad: «Bruselas sigue estando bastante incómoda con la política del poder. El espíritu de la UE es el de una entidad impulsada por el mercado y liderada por la tecnología que, desde el principio, ha dejado la «alta política» (seguridad y defensa) en manos de los Estados miembros. Esto significa que la

Comisión Europea ve el mundo no en términos de poder, coerción o ganancia relativa, sino como un juego de regulación del mercado»[1].

El ejemplo por considerar es la tecnología como elemento de poder. Bruselas ha regulado el empleo de la inteligencia artificial (IA). La regulación tecnológica es importante, pero la UE, a pesar de todo su trabajo pionero en materia de regulación, no parece haber materializado la conversión de la tecnología en el vector geopolítico. La UE y la mayoría de Estados miembros, excepto Francia, siguen orientados principalmente a las implicaciones económicas, sociales y laborales de la tecnología, no previendo sus consecuencias geopolíticas y geoeconómicas.

Si el objetivo de la UE fuera mejorar la cooperación y convertirse en un aliado fiable y valioso para los Estados Unidos, el debate versaría en torno al aumento del gasto en defensa, el papel de los Estados europeos dentro de la OTAN y la potenciación de su capacidad militar, con la finalidad de hacerse cargo de alguno de los esfuerzos ahora asumidos por los Estados Unidos en el seno de la Alianza Atlántica. Los Estados Unidos van a tener que redesplegar sus fuerzas para atender al Indo-Pacífico y la OTAN es necesaria por ser la única opción viable en la zona euroatlántica.

Unida a la retórica de las consecuencia de la retirada de Afganistán, Francia ha reiterado, con énfasis, su propuesta de trabajar por un Ejército europeo, tras la «puñalada por la espalda» del AUKUS. De esta manera y a las pocas semanas del «acuchillamiento», París ha explotado las diferencias políticas entre Grecia y Turquía sobre la delimitación marítima para, en alusión periodística, perseguir sus pretensiones bonapartistas y cerrar un buen contrato de venta de armamento, aludiendo al «Ejército europeo». La insistencia francesa en este sentido, sin diseñar el estado final geopolítico deseado, levanta todo tipo de conjeturas.

Por otro lado, se anuncia un acuerdo hispano-italiano para este mismo fin. La cuestión tiene que definirse por parte de Alemania, que está en estado de trance poselectoral. Quizá la declaración más sorprendente vino por parte de la ministra de Defensa alemana, Annegret Kramp-Karrenbauer, quien propuso que las coaliciones voluntarias podrían actuar tras la decisión conjunta de todos los miembros de la UE. La ministra había escrito un artículo de opinión argumentando que «las ilusiones de la autonomía estratégica europea deben llegar a su fin», apostillando que «los europeos no podrán

[1] Disponible en: https://ecfr.eu/article/europe-needs-a-change-in-mindset-on-technology-and-geopolitics/?amp

reemplazar el papel crucial de Estados Unidos como proveedor de seguridad». A grandes rasgos se llega a la conclusión de que el enfoque de Francia hacia la seguridad europea es a través del europeísmo cuando el enfoque de Alemania es a través del atlantismo.

Un factor esencial que tener en cuenta por los proponentes de una capacidad militar de la UE, independientemente de Washington, es que también tendrán que ganarse a los escépticos. Los Estados bálticos y Polonia son notablemente cautelosos con cualquier opción de defensa europea que excluya a los Estados Unidos y Dinamarca abiertamente hostil. Su percepción de peligro no es compartida por otros miembros y el problema está ahí. No existe acuerdo entre los socios de la UE sobre qué amenazas se localizan en su periferia. Un ejemplo lo constituye Rusia que se considera una amenaza existencial a los ojos de los Estados bálticos, un inconveniente geopolítico pero un proveedor energético clave para Alemania y un aliado para Hungría. En el frente sur, donde el riesgo geopolítico es alto y complejo, Francia se muestra especialmente activa, siendo apoyada en una u otra medida por otros socios.

Desde un punto de vista posibilista, el denominado «Ejército europeo», que nunca se ha llegado a concretar en qué consistiría, a pesar de la retórica de la propia Comisión y de fuentes francesas, parece una especie de «narrativa a lo Guadiana» que surge cada vez que se atranca una iniciativa como pudo ser la PESCO. Y aquí es donde se presenta la base del problema: la UE no es un «actor estratégico», no es soberano ni tampoco el resultado de la suma de las soberanías de estos. Sería necesario conocer si el proyecto del Ejército europeo, si es que existe, supondría la sustitución de las fuerzas armadas nacionales o sería un parto laborioso sin concretar con antelación: una fuerza de intervención.

Los riesgos geopolíticos del continente europeo serán consecuencia de cómo evolucione el contexto global resultante de la emigración del centro de gravedad geopolítico mundial al Indo-Pacífico. En una nueva era, caracterizada por la competición estratégica, los intereses nacionales vuelven al frontispicio de las relaciones internacionales, como explicita la US Interim National Security Strategic Guidance (USINSG)[2]. El entorno estratégico europeo es cambiante e incierto, y puede ser muy diferente en la próxima década. Si tenemos en cuenta los tres principales

[2] Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf

problemas geopolíticos que los ejecutivos de compañías de ámbito global esperan que tengan mayor impacto en sus empresas en los próximos cinco años son: el cambiante protagonismo de los Estados Unidos en el sistema internacional, la estabilidad de la UE y las relaciones entre Estados Unidos y China[3].

En este escenario, los modos de acción que han venido considerándose paradigmas políticos y económicos al uso no son útiles. Afrontar el futuro requiere adoptar nuevas visiones, conceptos y estrategias. Los países europeos tienen que atender a sus intereses específicos en un nuevo marco internacional y en una nueva época. El área postsoviética y los países MENA serían los escenarios que tutelar para preservar la seguridad de la península europea.

Una anomalía constatada es la extendida práctica de asimilar el significado del título de los documentos emitidos por la UE con los que publican los países miembros. Valgan como ejemplo las estrategias, que se utilizan como si en realidad fueran tales, cuando carecen de actor soberano, intereses, medios y fines. En un mismo espacio geográfico, no pueden persistir varias estrategias, salvo las enfrentadas. En caso contrario, las estrategias nacionales deberían ser subsidiarias de la principal. Pero el consenso sobre este asunto se antoja inalcanzable. Valga de ejemplo el contenido de la *Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa* de Francia (2017)[4] que, en uno de sus párrafos declara: «El compromiso reciente y, hasta ahora, desigual de los Estados europeos de aumentar sus inversiones en defensa y asumir una mayor responsabilidad por su propia seguridad, abre nuevos horizontes. Las iniciativas europeas pueden proporcionar diversas vías para consolidar la solidaridad tan necesaria, ya sea a través de mecanismos de capacidad e investigación apoyados por las instituciones de la UE, la aplicación de todas las disposiciones de los tratados, el aumento de las responsabilidades de los países europeos en la Alianza Atlántica o los programas de cooperación multilateral pragmáticos».

Formar unas fuerzas armadas requiere una experiencia históricamente acrisolada en liderazgo y coordinación. Los países de la UE, que pugnan por cada decisión política, no podrían influir de la manera que requeriría la creación de una institución de este tipo. Podrían pensar que saben cómo coordinar sus respectivos ejércitos pero, en realidad,

[3] Disponible en: https://www.ey.com/en_gl/geostrategy/how-to-manage-political-risk-in-a-post-pandemic-world
[4] Disponible en: https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/2017%20France%20Strategic%20Review.pdf

solo lo consiguen gracias al liderazgo estadounidense y a la estructura OTAN. En la UE, las fuerzas francesas están dotadas de capacidades realmente operativas, a pesar de lo cual ciertas limitaciones quedaron en evidencia en Libia en 2011. Por ello, la alusión a un Ejército europeo solo es posible referida a una fuerza resultante de una *coalition of the willing.*

Por último, pero no por ello menos importante, la mayor parte de la opinión pública europea negaría su apoyo a una institución de este tipo. Por ejemplo, un hecho como el reciente ataque terrorista en el aeropuerto de Kabul habría sido suficiente para poner fin al consenso de los gobiernos en Europa. Aunque es cierto que las acciones estadounidenses en Afganistán han infligido daño a la confianza en la OTAN y en los Estados Unidos, impulsar por ello la autonomía militar europea tampoco es realista.

En lugar de explotar una irritación circunstancial, como los incidentes de Kabul, los Estados europeos no deberían perder energía discutiendo la autonomía militar y centrarse en cómo aumentar la confianza y la cooperación dentro de la OTAN. Hay que tener en cuenta la diferencia en tecnología militar entre los países europeos y los aliados norteamericanos. También es necesario algo de introspección: mientras que algunos miembros de la UE están molestos por la forma en que Estados Unidos se retiró de Afganistán, Turquía contribuye a la Alianza a pesar del apoyo estadounidense y europeo al PKK en Siria, que se considera una amenaza para la seguridad nacional de Turquía.

Proseguir con el discurso de la «autonomía estratégica europea», independientemente de la explícita toma de postura sobre los profundos cambios geopolíticos que se están produciendo, corre el riesgo de cambiar la percepción de la UE a los ojos de los verdaderos actores estratégicos. Por ello, la «autonomía» es más un mito que una ilusión. Los mitos inspiran y guían a los actores y pueden ser fuentes de inspiración para ciertos tipos de acción política, para los cuales proporcionan aparentemente una justificación.

En este caso, la «autonomía estratégica», que es un efecto no un medio, parece proporcionar la justificación para alcanzar objetivos políticos nacionales por medio de la política de seguridad y defensa, pero en la perspectiva general de la UE, podría tener serias implicaciones para su protagonismo, tanto percibida como sustantiva. La UE ha sido incapaz de articular un mecanismo de toma de decisiones que tenga presente los

diferentes criterios nacionales. La actuación militar solo es políticamente factible cuando resulta de una decisión de soberanía nacional.

La respuesta

La respuesta a la pregunta tiene implicaciones importantes para una serie de cuestiones de política y para el debate en curso sobre la gran estrategia de los Estados Unidos a la luz del prominente argumento de los académicos estadounidenses de la *moderación* de que Europa puede defenderse fácilmente. Abordar esta cuestión requiere un examen de la evolución histórica, así como del estado actual y probablemente futuro de los intereses europeos y de su capacidad de defensa. Muestra que cualquier esfuerzo europeo para lograr la autonomía estratégica se vería obstaculizado fundamentalmente por dos limitaciones que se refuerzan mutuamente: la «cacofonía estratégica», es decir, profundas divergencias en todo el continente en todos los dominios de las políticas de defensa nacional, en particular, las percepciones de amenazas; y graves déficits de capacidad militar que serían muy costosos y lentos de cerrar. Como resultado, es muy poco probable que los europeos desarrollen una capacidad de defensa autónoma en el corto plazo, incluso si Estados Unidos se retirase por completo del continente.

*Enrique Fojón**
Infante de Marina (Ret)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

130/2021 22 de noviembre de 2021



*Ignacio López Armero, Roberto Granda Maestre y Jonathan Gómez Cantero**

Las inundaciones en España y en Europa: un problema que sube de nivel. Segunda parte

Las inundaciones en España y en Europa: un problema que sube de nivel. Segunda parte

Resumen:

En nuestro país y también en Europa, el problema de las inundaciones constituye el riesgo natural más dañino a lo largo del tiempo, tanto en la cuantía de daños materiales como en pérdida de vidas humanas, por lo que la importancia de una buena previsión, planificación y gestión es fundamental para reducir las posibles consecuencias que puede acarrear una catástrofe de este tipo. ¿Cómo podemos minimizar los impactos de las inundaciones? La eficacia en la respuesta y mitigación de estas, así como la cooperación entre Estados se convierten en aspectos clave en la lucha contra este problema.

Proponer nuevas soluciones junto con un aporte de medidas preventivas se convierte en el desafío principal de los expertos de cara al futuro. El objetivo es evidente: reducir al máximo el riesgo.

Palabras clave:

Inundación, impacto, sistemas de alerta, ordenación del territorio, riesgo, vulnerabilidad, exposición, plan de alerta.

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.

Floods in Spain: a problem that rises in level. Second part

Abstract:

In our country and in Europe, the problem of floods is the most damaging natural risk over time, both in terms of material damage and loss of human lives. Therefore, the importance of forecasting, planning and management is essential to reduce the possible consequences of a catastrophe of this type. How can we minimise the impacts of floods? Effectiveness in responding to and mitigating floods, as well as cooperation between states, are key aspects in the face of this phenomenon.

Proposing new solutions together with preventive measures is the main challenge for the experts for the future. The goal is clear: to reduce the risk as much as possible.

Keywords:

Flood, impact, warning systems, spatial planning, risk, vulnerability, exposure, warning plan.

Introducción

Vivimos en un mundo en el que los peligros y riesgos naturales son muy diversos. En algunos sitios, los mayores riesgos residen en la actividad volcánica y en la actividad tectónica, que son, ciertamente, los riesgos naturales más espectaculares por sus procesos y la devastación que pueden llegar a causar en poco tiempo. En otras zonas, los huracanes son el principal riesgo. Fenómenos atmosféricos muy severos, pero limitados por varios factores.

Sin embargo, en España, los riesgos naturales son, por suerte, más reducidos, y más mitigables. El principal riesgo de entre los que nos pueden afectar es sin duda el de las inundaciones, bien sean interiores o costeras, pudiendo además ser súbitas o previstas.

Estas inundaciones nos cuestan millones de euros al año en daños y perjuicios, y, lo que es peor, en muchas ocasiones también vidas humanas. ¿Serían estas pérdidas evitables? Sin duda alguna, sí. Se podrían evitar casi todas las pérdidas de vidas humanas como parte de los daños materiales. Esto, sin embargo, pasa por varios factores importantes.

El primero de todos ellos sería la gestión del territorio como eficaz medida de prevención. Es una parte principal, y de las primeras que deben realizarse, aunque por desgracia en España no está aún muy implantado. Una correcta gestión del territorio implicaría que muchas de las zonas actualmente habitadas o edificadas deberían dejar de estarlo, ya que se encuentran en zonas de riesgo muy elevado. ¿Cuántos núcleos urbanos se asientan sobre cauces de ríos o arroyos, en muchas ocasiones habiéndose encajado dichos cursos fluviales, reduciéndolos a la mínima expresión?

El segundo factor clave serían los planes de respuesta a las inundaciones, para que, en caso de suceder, se pudiera actuar con la mayor brevedad posible, minimizando los riesgos, especialmente para las vidas humanas. Estos planes de respuesta, sin embargo, son la última línea, ya que hay un factor que puede evitar llegar a ellos: la previsión. Es posible prever muchas de las inundaciones, ya que suelen ser fenómenos asociados a situaciones meteorológicas previsibles, como lo son, en muchos casos, las intensas lluvias, sobre todo cuando son debidas a persistencia o a situaciones conocidas como las DANAS. En el caso de las inundaciones repentinas, la previsión es

más difícil, pero hoy en día las previsiones meteorológicas han mejorado mucho, lo suficiente como para poder vislumbrar el riesgo existente.

¿Qué ha de hacerse entonces para prevenir las pérdidas por inundaciones? Sin duda, lo más importante es apostar fuertemente por una mejora de las previsiones e implementar sistemas de alerta temprana, así como de la gestión del territorio, ya que la suma de estos dos campos gestionados adecuadamente reduciría enormemente las situaciones de riesgo que se dan todos los años. Si todo esto fallase, tener en tercera línea unos buenos planes de actuación mitigaría los estragos.

La gestión en España: de la previsión de AEMET a la activación de la UME

El primer paso a la hora de gestionar los eventos de inundación que se producen en España pasa siempre por lo que se puede realizar con antelación, y aquí destaca de forma muy destacable la previsión meteorológica. No en vano, es la que permite prever y anticiparse a las inundaciones, de forma que se puedan minimizar sus perjuicios en caso de ser totalmente inevitables. Las inundaciones son inevitables, son los daños que producen, los que son evitables.

En el caso de España, aquí entra el Plan Meteoalerta[1], que es el plan nacional de predicción y vigilancia de fenómenos meteorológicos adversos de AEMET. Este plan se elaboró para poder dar aviso e información de los fenómenos meteorológicos adversos que puedan acontecer en las 72 horas próximas, siendo además especialmente relevante la implicación que esto tiene para los servicios de protección civil del país. A grandes rasgos, el plan establece qué fenómenos se pueden considerar como adversos, fijando además los propios umbrales de adversidad de estos fenómenos, dando unas oscilaciones de precipitación acumulada, por ejemplo, en el caso de precipitaciones. Estos datos quedan reflejados mediante un sistema de avisos, categorizados por colores, donde se establecen cuatro niveles:

- Verde: sin riesgo.
- Amarillo: riesgos para actividades concretas, no para la población general.

[1] Plan nacional de predicción y vigilancia de fenómenos meteorológicos adversos. *AEMET*. Meteoalerta. Disponible en: https://www.aemet.es/documentos/es/eltiempo/prediccion/avisos/plan_meteoalerta/plan_meteoalerta.pdf

- Naranja: riesgo importante para la sociedad en su conjunto, implicando fenómenos no habituales y peligro para actividades usuales.
- Rojo: riesgo extremo, con fenómenos no habituales, nivel de riesgo para población muy alto debido a la intensidad excepcional del fenómeno.

Estos avisos han de emitirse cuando se prevean fenómenos que alcancen los umbrales establecidos para cada zona, de tal forma que los servicios de emergencia y protección puedan prepararse. Hay situaciones, sin embargo, en los que estos avisos se han de emitir cuando el fenómeno ya está sucediendo (aviso observado), ya que no se preveía.

Toda esta información es distribuida de forma directa a los organismos y entidades pertinentes, como protección civil y medios de comunicación.

Además de la información meteorológica, para la gestión del riesgo de inundaciones es esencial la información hidrológica que proporcionan las cuencas hidrográficas a través de los Sistemas Automáticos de Información Hidrológica (SAIH). Estos sistemas constituyen una potente herramienta para las confederaciones hidrográficas (CCHH), tanto para la gestión de recursos hídricos como para la previsión y control de avenidas en coordinación con los organismos de protección civil de las diferentes comunidades autónomas y del Estado. Asimismo, ofrecen al ciudadano servicios de información hidrometeorológica e hidráulica en tiempo real dentro del ámbito de actuación de los distintos SAIH.

Proporciona información relativa a los niveles y caudales circulantes por los principales ríos y afluentes, el nivel y volumen embalsado en las presas, el caudal desaguado por los aliviaderos, válvulas y compuertas de estas, la precipitación en numerosos puntos y los caudales detraídos por los principales usos del agua en cuenca.

Junto a la previsión de los fenómenos adversos que pueden originar las inundaciones y la alerta hidrológica, la planificación y ordenación territorial[2] es otro de los pasos previos que puede ayudar a minimizar los impactos originados por este fenómeno adverso. En este caso, la administración de menor nivel que ha de encargarse es el ayuntamiento, mediante la elaboración de su planeamiento urbanístico, que ha de considerar los factores territoriales y riesgos existentes a la hora de gestionar su

[2] Agua y urbanismo. Ordenación del territorio y gestión del riesgo por inundación. *MITECO*. [Consulta: 12/9/2021]. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/delimitacion-y-restauracion-del-dominio-publico-hidraulico/3Inundaciones_EB_tcm30-214448.pdf

territorio. Subiendo un peldaño encontraríamos las administraciones autonómicas, que deben gestionar varios aspectos: la ordenación del territorio a gran escala; el dominio hidráulico que sea puramente intracomunitario; y también las entidades de Protección Civil de su comunidad. En última instancia encontramos la gestión estatal, que abarca sobre todo las cuencas hidrológicas intercomunitarias y la gestión del dominio público marítimo.

Tras las medidas previas al riesgo, explicadas anteriormente, se encuentran las actuaciones llevadas a cabo por las unidades de protección civil de las tres administraciones y, en situaciones extremas, por la UME. Comenzando por Protección Civil, hay que hablar del Plan Estatal de Protección Civil ante el riesgo de inundaciones[3], un documento oficial que tiene por objetivo establecer la organización y procedimientos necesarios para asegurar una respuesta eficaz ante las inundaciones que puedan acaecer en el territorio español.

Se establece que los planes de las CCAA tienen la competencia de gestión de las emergencias en su territorio actuando en este caso el plan estatal como subsidiario, apoyando en todo momento la gestión de la emergencia que realicen las CCAA y llegado el momento, aportando los medios extraordinarios que soliciten dichas CCAA afectadas para resolver la emergencia de la manera más rápida y eficaz posible.

Aparte de las intervenciones llevadas a cabo por los organismos de protección civil y las administraciones, existe otra intervención, de carácter extraordinario, que pudiera darse en caso de situaciones de mayores riesgos y afectaciones, como lo sería la activación de la UME.

En cuanto a la intervención de la Unidad Militar de Emergencias (UME) cabe decir que es una unidad militar conjunta de las Fuerzas Armadas españolas, que tiene por objetivo poder intervenir rápidamente ante cualquier catástrofe en el territorio español, en cooperación y ayuda de las entidades administrativas y civiles que hacen frente a las catástrofes.

Según se establece en el Protocolo de intervención de la UME (Real Decreto 1097/2011) en las situaciones de emergencia que se produzcan con carácter grave, que no sean declaradas de interés nacional, las autoridades autonómicas competentes

[3] Plan estatal inundaciones de Protección Civil. *MITECO*. Disponible en: http://www.proteccioncivil.es/catalogo/naturales/plan-estatal-riesgo-inundaciones/plan/texto/PLAN%20ESTATAL%20INUNDACIONES.pdf

en materia de protección civil podrán solicitar, a través de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior la colaboración de la UME. El Ministerio del Interior, valorada la dimensión de la emergencia y los medios disponibles para hacerle frente, solicitará del Ministerio de Defensa la intervención de la UME.



Figura 1. Rescate de personas aisladas en pedanía de Orihuela. Fuente: https://ume.defensa.gob.es/

Los Planes Estatales de Protección Civil incorporan a la UME en sus previsiones organizativas y de intervención en emergencias.

En caso de emergencias de protección civil declaradas de interés nacional, el general jefe de la UME (GEJUME), asume la dirección operativa de la misma, actuando bajo la dirección del ministro del Interior.

Desde el 2005, año de su creación, se ha convertido en una de las principales fuerzas de intervención en caso de emergencias dentro del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC). Ha destacado por su intervención en numerosas ocasiones a lo largo y ancho del territorio español. Destacadas son sus numerosas intervenciones en situaciones meteorológicas adversas, como lo fueron las inundaciones de Murcia y Alicante de septiembre de 2019, de las cuales destaca el municipio de Los Alcázares en Murcia. En esta ocasión, la UME intervino con casi 1.500 efectivos, durante casi una

semana, ayudando en el rescate de personas aisladas y en la limpieza y alivio de agua de las zonas afectadas por estas intensas inundaciones.

Las inundaciones son uno de los fenómenos por los cuales la UME más ha intervenido en España, solo por detrás de los incendios forestales, lo que nos demuestra la relevancia de estos riesgos en nuestro país, existentes tanto en zonas de interior como en zonas de costa.

La gestión de las inundaciones en Europa

A nivel europeo, la gestión de las inundaciones por parte de las instituciones europeas tiene su punto de partida en la directiva 2007/60/EC[4], que establece que todos los países miembros de la Unión deben evaluar si sus cursos fluviales y costas presentan riesgos de inundación, y, en base a la información obtenida, evaluar los daños y perjuicios para personas, bienes y entorno, derivando todo esto en la elaboración y aplicación de medidas para mitigar los impactos.

El objetivo de esta directiva es, por tanto, reducir y controlar los riesgos asociados a los procesos de inundación. El análisis inicial de los Estados tenía de plazo hasta 2011, y para 2013 deberían tener lista la cartografía y los planes de gestión del riesgo de inundaciones correspondientes para el 2015, los planes de gestión del riesgo de inundación abarcarán todos los aspectos de la gestión del riesgo de inundación, centrándose en la prevención, protección y preparación, incluidos la previsión de inundaciones y los sistemas de alerta temprana, y teniendo en cuenta las características de la cuenca o subcuenca hidrográfica considerada (Real Decreto 903/2010). Ya están aprobados los PGRI de todas las cuencas y durante el segundo trimestre de 2021 se ha iniciado el proceso de información pública de los documentos del segundo ciclo por un plazo de 3 meses desde su publicación para finalizar este proceso en diciembre de 2021 cumpliendo con lo que dice el RD según el cual se actualizarán y revisarán cada 6 años.

La directiva se estructura bajo la Directiva Marco del Agua, y busca una coordinación entre planes de gestión de inundaciones y planes de cuenca. En las cuencas interestatales, los países deben estar coordinados con sus vecinos, y no pueden tomar

[4] Directiva inundaciones UE. *Comisión Europea*. Disponible en: https://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/

decisiones que supongan un riesgo de inundaciones mayor para alguno de sus vecinos. Además, se pone el foco en las medidas a largo plazo, considerando para ello los efectos del cambio climático, por ejemplo.

Las inundaciones son un problema relativamente frecuente en Europa. Según la base de datos de desastres que realiza la universidad belga de Lovaine[5], (en el periodo de 2010-2020 se registraron 218). Por ejemplo, en apenas 10 años (1998-2009) se registraron más de 213 inundaciones de grandes dimensiones, con grandes impactos tanto económicos y materiales como sociales (incluyendo aquí desplazamientos y fallecimientos).

Algunos países de la Unión presentan riesgos muy elevados, por ejemplo, de riesgo de inundaciones costeras, como es el caso de los Países Bajos. En estos países, existen importantes sistemas de control de cara a las inundaciones procedentes del mar, tanto por fuertes marejadas ciclónicas como por el progresivo aumento del nivel de las aguas. En otros países europeos, el problema reside en el desbordamiento de ríos de muy grandes dimensiones, como es el caso del Danubio o del Rin.

Al igual que en España, una parte muy importante de la gestión del riesgo de inundaciones es la predicción. Para ello, en Europa existe la EFAS (European Flood Awareness System)[6], que tiene por objetivo permitir a los Estados miembros tomar medidas de preparación antes de que acontezcan las inundaciones. Es un sistema operativo de predicción y monitorización de las inundaciones.

Para la predicción se emplean las salidas del modelo global de predicción meteorológica del Centro Europeo para la Predicción a Medio Plazo (ECMWF, por sus siglas en inglés). Este modelo, actualmente el mejor del mundo, dispone de una resolución espacial muy elevada y de un importante grado de precisión. Cuenta, además, con el apoyo de una predicción probabilística con 50 miembros extra, lo que permite elaborar una predicción más adecuada al poderse, con la misma, predecir fenómenos que al modelo determinista se le pudieran escapar.

Una vez conseguidas las predicciones, estas se analizan y se acoplan con los modelos hidrológicos, lo que permite predecir el riesgo de avenidas e inundaciones en cauces

[5] Base de datos de desastres que realiza la universidad belga de Lovaine. [Consulta: 8/10/2020]. Disponible en: https://www.emdat.be/
[6] European Flood Awareness System. *Comisión Europea*. Disponible en: https://www.efas.eu/

fluviales; o el riesgo de fuertes marejadas que puedan provocar inundaciones costeras en las zonas donde sean un riesgo dichos procesos.

Tras realizar el acople, las predicciones son difundidas a los Estados miembros de EFAS. Además de la predicción, es muy importante la monitorización tanto de los fenómenos atmosféricos que están teniendo lugar como de los caudales en las cuencas fluviales. Esto es vital ya que permite establecer en qué momento se darán las inundaciones, así como observar riesgos imprevistos mediante los sistemas de predicción.

Si las inundaciones ya están en proceso, es muy importante hoy en día la monitorización mediante satélites, lo que complementa la información de superficie, permitiendo así una actuación coordinada y más precisa por parte de las autoridades competentes. Aquí es muy relevante la información proporcionada por el sistema COPERNICUS[7] y su conjunto de satélites de observación de la tierra, que dan información de rápida actualización y con mucho detalle sobre el alcance y consecuencias de las inundaciones tanto fluviales como costeras.

El Centro Europeo de Coordinación de Respuesta a Emergencias (ERCC)[8]

Cuando ocurre un desastre es muy importante la rapidez con la que se actúa, siendo este un factor clave para reducir los impactos surgidos. La Unión Europea (UE) diseñó en 2013 un organismo encargado de la coordinación y la planificación inmediata de ayuda en caso de catástrofes. Su competencia trata sobre la proporción de una asistencia óptima a consecuencia de los desastres naturales como pueden ser inundaciones, erupciones volcánicas, terremotos, etc., hasta casos sanitarios como la pandemia de la COVID-19 originada a finales del año 2019 y que tanto ha afectado a nuestro planeta.

La función principal del CECR reside en una organización efectiva y rápida, con el fin de salvar vidas humanas, así como tratar de reducir al máximo posible los daños materiales surgidos en el área afectada. Para ello cuenta con un amplio grupo de

[7] Sistema Europeo Copernicus. *Comisión Europea*. Disponible en: https://www.copernicus.eu/es/sistema-europeo-de-alerta-de-inundaciones
[8] Centro Europeo de Coordinación y Respuesta a Emergencias (CECR). *Comisión Europea*. Disponible en: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en

expertos cuyo cometido es recopilar información en tiempo real sobre el desastre, monitorear los peligros y planificar una actuación eficaz e inmediata en el territorio.

Según la gravedad del problema, el centro adopta unas medidas u otras, estando capacitado para ordenar el envío de cualquier tipo de material necesario para acometer la emergencia en cuestión. También es el encargado de llevar a cabo la prestación de equipos de protección civil, artículos de socorro o incluso la asignación de un comité de expertos que permita evaluar cada una de las actuaciones a llevar a cabo.

La sede del centro se encuentra en Bruselas, donde se encargan de establecer el contacto directo con las autoridades de protección civil y ayuda humanitaria de los 27 Estados miembros de la UE y 6 Estados participantes adicionales además del Reino Unido que aún mantiene el vínculo durante el periodo de transición. Allí tiene lugar la organización de cualquier plan ante una emergencia, independientemente del momento en el que suceda, puesto que el centro opera las 24 horas durante todos los días del año.

Los Estados participantes apelan a la solidaridad y compromiso con la unión de recursos entre todos ellos, con el objetivo de ayudar en la medida de lo posible al país o países afectados en caso de producirse una grave catástrofe. Cuando esta sucede, el país damnificado realiza una petición de asistencia al CECR, quien se encargará de suministrar la ayuda necesaria para abordar el problema, así como de valorarlo a través de los expertos correspondientes.

En el año 2017, la Comisión Europea anunció también la creación de rescEU[9], un sistema que consiste en la reserva de equipos como aviones de extinción de incendios, bombas de agua para achicar agua en las inundaciones o infraestructuras portátiles como los hospitales de campaña entre otros. Todos ellos se encontrarán a disponibilidad de la zona perjudicada si fuese necesario su utilización. Con ello la UE quiere reforzar la presencia de medios para paliar las emergencias con mayor brevedad, agregándose así a los equipamientos nacionales ya existentes.

El Centro Europeo de Coordinación y Respuesta a Emergencias además a través del mecanismo de protección civil, exige a los Estados miembros que compartan sus estrategias nacionales de prevención y preparación de catástrofes con el fin de

[9] RescEU: Sistema Europeo para luchar contra las catástrofes naturales. *Comisión Europea*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_4731

identificar posibles carencias y así desarrollar las mejoras necesarias en los planes estatales.

Los Estados, en caso de desastre natural como una inundación, pueden acogerse a la citada cláusula de solidaridad, un mecanismo introducido por el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por el que un Estado afectado ante sucesos trágicos, puede solicitar la ayuda de la UE, así como la de todos los países miembros que la componen. Todos ellos, están obligados a llevar a cabo una asistencia al país afectado de acuerdo con el principio de solidaridad ante una catástrofe natural, como son las inundaciones en este caso. Todos los costes económicos surgidos para la movilización de equipos y la prestación de ayuda serán asumidos por la UE.

En definitiva, el CECR dota a todos sus países participantes, de una planificación más desarrollada con la posibilidad de reducir los tiempos de actuación y respuesta, permitiéndose así una rapidez y eficacia mayor a la hora de afrontar la problemática ocasionadas por grandes inundaciones o cualquier otro desastre natural. Todo ello se consigue gracias al mecanismo de protección civil de la UE, desarrollado a través de la cooperación e implicación de los Estados participantes.

Algunos ejemplos de la historia reciente

A lo largo del tiempo, siempre han aparecido fenómenos adversos extremos que han dado lugar a catástrofes naturales, como riadas e inundaciones, ocasionadas por precipitaciones cuantiosas en poco tiempo o bien debido a la caída de dicha precipitación durante un prolongado tiempo en el mismo área.

Estamos hablando de un problema que en el futuro puede convertirse cada vez más recurrente, y ante el que se necesita estar preparado, a través de una mejor gestión en caso de una alerta inminente de precipitaciones torrenciales, o bien con planes de tormentas e inundaciones que permitan una mejor canalización del agua en caso de catástrofe.

El cambio climático ha propiciado un aumento de los fenómenos meteorológicos extremos, y Europa no ha quedado exento de ellos. En el siglo XXI, son varios los casos en los que las inundaciones han provocado grandes estragos en el viejo continente, con decenas de fallecidos y millones de euros en pérdidas económicas.

Inundaciones Centroeuropa 2002

El verano de 2002, tuvo lugar una de las peores inundaciones que se recuerdan en Europa. Dos sistemas de bajas presiones, una proveniente desde el norte de Europa y otra formada en el golfo de Génova convergieron sobre Centroeuropa causando cuantiosas precipitaciones durante varios días en todo el territorio afectado. Los niveles de agua alcanzaron valores sin precedentes y hubo un total de 110 fallecidos.

Alemania, Austria, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Rusia, Polonia, Croacia y Rumanía fueron los países más afectados por este desastre natural de mediados de agosto del 2002.

La parte más afectada fueron las cuencas del río Elba, Danubio y Vltava ocasionando enormes estragos en importantes ciudades como Budapest o Praga, aunque la peor parte tuvo lugar en Alemania donde hubo hasta 30 muertes. El propio río Elba marcó su mayor registro histórico el día 17 de agosto con 9,40 m de nivel a su paso por la ciudad alemana de Dresde.

Las estimaciones en cuanto a daños económicos ascendieron a valores en torno a los, 25.000 millones de euros en bienes asegurados según los preliminares de la Directiva Europea para la evaluación y gestión de los riesgos de inundación[10], siendo así una hecatombe importante para la economía europea.

[10] Mapas de peligrosidad por avenidas e inundaciones. Guía metodológica para su elaboración (2008). *IGME*. P. 23 Disponible en: http://www.igme.es/publicaciones/publiFree/MapasPeligrosidad/Mapas%20de%20peligrosidad%20por%20avenidas%20e%20inundaciones.pdf



Figura 2. Localidad alemana de Dresde, agosto 2002. Fuente: Stefan Malsch

Este grave suceso marcó un antes y un después en la gestión de inundaciones, teniendo el origen de un proyecto propulsado por la Comisión Europea para crear el centro de alertas capaz de prever inundaciones y crecidas de los ríos, lo que posteriormente se desarrolló como el EFAS (European Flood Awareness System).

Inundaciones del sureste de Europa de 2014

Tuvieron lugar entre el 13 y el 18 de mayo de 2014 debido a la borrasca Yvette, fueron las peores lluvias en un siglo en la región de los Balcanes provocando una devastación importante y cientos de miles de personas evacuadas además de un saldo de más de 80 personas fallecidas.

El trágico suceso fue ocasionado por el origen de una zona de bajas presiones sobre el mar Adriático, que contenía una masa de aire polar que se encontró con el aire subtropical húmedo proveniente del Mediterráneo, un cóctel perfecto para la aparición de fuertes lluvias. Además, el carácter estacionario de la borrasca agravó la situación, originando crecidas de ríos, así como más de 2.000 deslizamientos de tierra.

Los registros diarios batieron récords históricos en ciudades como Belgrado (107,9 mm), Valjevo (108,2 mm) y Loznica (110 mm). Estas cantidades tuvieron su repercusión en las crecidas de ríos importantes como el Sava y Bosna.

Se estima que 1,6 millones de personas se vieron afectadas en Serbia y Bosnia especialmente, aunque también algunas regiones de Croacia, Rumanía y Eslovaquia sufrieron numerosos daños[11].



Figura 3. Casa arrancada por la fuerza del agua en Krupany (Serbia). Fuente: Marko Djurica

La dimensión del desastre fue tal que el gobierno bosnio autorizó declarar el estado de emergencia en algunas áreas del país. Las pérdidas económicas ascendieron hasta los 1.525 millones de euros en los 24 municipios afectados, de los cuales 885 millones de euros (57 % de los efectos totales) representan el valor de los daños físicos producidos y 640 millones (43 % del total) referidos a las pérdidas en la producción[12]. La Unión Europea, las Naciones Unidas y el Banco Mundial fueron los encargados del apoyo financiero, así como la correspondiente dotación de expertos para realizar la evaluación.

Inundaciones de otoño de 2018 en Mallorca

En nuestro país, recientemente también hemos vivido las dramáticas consecuencias que acarrean las avenidas de agua, con el ejemplo del 2018 en Sant Llorenç des

[11] Sovili, S. (2014). Serbia floods 2014. Worst flooding in over a century. *Prevention Web*. Disponible en: https://www.preventionweb.net/files/38803_sin4768801358gal8vs4m7sj73jvufatkhk[3].pdf
[12] Serbia Floods 2014. Gobierno de Serbia. P.4. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_397685.pdf

Cardassar[13] (Mallorca), donde hubo un total de 13 fallecidos siendo así las inundaciones más graves en los últimos 25 años en España. El Govern de la región cuantificó los daños económicos en 91 millones de euros.

La desgracia ocurrió el 9 de octubre, en una jornada tormentosa especialmente por la tarde, en la que los acumulados llegaron a alcanzar los 232,8 l/m² en la Colònia de Sant Pere (en Artà); 220 l/m² en Sant Llorenç des Cardassar; y hasta 200,5 en el núcleo urbano de Artà.



Figura 4. 10 octubre 2018, Sant Llorenc de Cardassar (Mallorca). Fuente: Enrique Calvo | Reuters

La orografía, con desniveles muy pronunciados, sumados a las grandes cantidades de agua caídas en pocas horas ocasionaron el fenómeno conocido como *flash flood,* consistente en la crecida espontánea en este caso de un torrente[14].

Un cajón de hormigón construido en los años 80 derivó en que el agua impidiese filtrarse, o frenarse a través de elementos naturales. Esto provocó un conducto perfecto para que el agua avanzase con una mayor velocidad y virulencia arrastrando junto a ella el lodo y los materiales que la corriente iba transportando.

[13] El torrente de Sant Llorenç parece diseñado por un asesino en serie (10/10/2018). *La Vanguardia*. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/sucesos/20181010/452288172422/torrent-sant-llorenc-asesino-serie.html

[14] Agencia Estatal de Meteorología, AEMET (2019). Informe operativo 2019-37: Semana del 9 al 15 de septiembre de 2019, del Área de Técnicas y Aplicaciones de Predicción de AEMET.

Una mala planificación como la acontecida en la localidad mallorquina de Sant Llorenç puede derivar en una catástrofe, por ello es importante una gestión óptima de los cauces, respetando sus cursos fluviales naturales y las proximidades de ellos.

Inundaciones Europa Central verano 2021

El 14 y 15 de julio de 2021 serán días muy difíciles de olvidar por los habitantes de Alemania, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo. En apenas 48 horas se recogió la precipitación equivalente a 2 meses en puntos de las áreas afectadas.



Figura 5. Corrimiento de tierra en Erftstadt, Alemania. Fuente: ECMWF

La tormenta Bernd fue la responsable de estas terribles inundaciones que costaron la vida a más de 200[15] personas y dejaron unos daños económicos según la asociación

[15] Ya son más de 200 los muertos por las fuertes inundaciones en Bélgica y Alemania (19/7/2021). *Europapress*. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-ya-son-mas-200-muertos-fuertes-inundaciones-belgica-alemania-20210719165337.html

alemana de seguros (GDV) de en torno 7.000 millones de euros[16] aparte de dejar a más de 165.000 hogares sin electricidad[17], causando un daño sin precedentes en años sobre el viejo continente.

Colonia, en Renania del Norte-Westfalia, registró 154 mm de lluvia en apenas 24 horas[18] una cifra correspondiente a casi el doble de su promedio mensual, 87 milímetros de agua recogida en un mes de julio normal. En el distrito de Ahrweiler esas cantidades fueron incluso mayores llegando a los 207 mm de lluvia en solo nueve horas, según la base de datos europea de clima severo.

La explicación meteorológica se achaca a un aire relativamente cálido y húmedo sobre grandes partes de Alemania, que la borrasca Bernd seguía aportando desde el sudoeste a principios de la semana pasada. Cuando esta se desplazó desde Francia hacia el este, el aire inestable y húmedo, del norte del Mediterráneo empezó a dirigirse hacia el oeste. Allí se encontró con aire frío proveniente del Atlántico. La convergencia de estas dos masas se produjo sobre una franja que iba desde, más o menos, Sauerland, en el sudeste de Renania del Norte-Westfalia, hasta el sudeste de Bélgica, fue el caldo de cultivo perfecto y en ella tuvo lugar la descarga virulenta y cuantiosa de agua.

La zona montañosa de Eifel en Alemania fue otro aliciente más para agravar el problema, las nubes colisionaban con las elevaciones de la zona, lo que producía el efecto embotellamiento, un choque en cadena de las nubes, ocasionando unas lluvias más devastadoras que sumada a la presencia de pendientes pronunciadas fue la mezcla perfecta para el suceso trágico.

Ciudades completas, líneas de tren y carreteras fueron arrasadas tras el paso de las peores lluvias en décadas. La mayoría de los fallecidos se registraron en el estado occidental alemán de Renania-Palatinado, aunque otros países como Bélgica, Suiza, Luxemburgo, Países Bajos, incluso áreas del norte de Italia, Francia y Reino Unido sufrieron los estragos ocasionados por las cuantiosas lluvias, con desbordamiento de

[16] 2021 most expensive catastrophe year yet for German insurers, says GDV (3/9/2021). *Reinsurance news*. Disponible en: https://www.reinsurancene.ws/2021-most-expensive-catastrophe-year-yet-for-german-insurers-says-gdv/
[17] Las grandes inundaciones dejan al menos 143 muertos en Alemania (15/7/2021). *El Confidencial.* Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-07-15/mayores-tormentas-siglo-alemania-belgica_3185467/
[18] La peor lluvia en un siglo deja decenas de muertos y cientos de desaparecidos en Alemania, dicen las autoridades (16/7/2021). *CNN España*. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2021/07/16/alemania-lluvia-muertos-desaparecidos-trax/

ríos y campos de cultivos totalmente anegados además de la pérdida de vidas humanas en varios de ellos.



Figura 6. Antes y después del paso de Bernd en la localidad alemana de Altenarh. Fuente: AMAG. Agencia de Monitoreo Atmosférico Global. Disponible en: https://iigea.com/

En esta imagen capturada en el episodio vemos claramente la importancia de una buena planificación urbanística. El municipio alemán de Altenarh se encuentra situado en pleno meandro del río Ahr, y cuando este se desborda, el agua ocupa las zonas contiguas a su cauce, anegando los campos cercanos al propio curso del río, donde se sitúan cientos de viviendas expuestas a un peligro constante de inundación y que desafortunadamente en estas inundaciones no han tenido la suerte de salir ilesas.

Cláusula de solidaridad en desastres naturales

La cláusula de solidaridad europea[19] existe en la Unión Europea como un mecanismo para establecer la cooperación y ayuda desinteresada entre sus países miembro en casos de situaciones de emergencia, incluyéndose aquí tanto riesgos humanos y sociales, (por ejemplo, terrorismo) como riesgos naturales (inundaciones, pandemias, etc.). Su existencia como decisión del Consejo Europeo se remonta al 2014, ya que fue aprobada el 24 de junio y es aplicable desde el 20 de julio de ese mismo año.

Esta cláusula de solidaridad permite que los Estados actúen de forma coordinada y de tal manera que se pueda ayudar a países afectados. En el caso que nos ocupa, se activaría dentro del rango catástrofes de índole natural. Se busca una rapidez de respuesta, de tal forma que además esta sea eficaz y permita mitigar lo máximo posible los efectos de los desastres. De esta cláusula de solidaridad se deriva, a su vez, un instrumento para la financiación, el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, que tiene por objeto la protección civil.

Para invocar la cláusula, los Estados deben considerar que la situación excede sus capacidades de respuesta, y se ha de cumplimentar a través de la Comisión Europea y la Presidencia del Consejo Europeo.

Una vez activada, el Consejo toma el control de la dirección política y estratégica de la respuesta. Esto permite que las acciones realizadas contengan un nivel de eficacia mayor al permitirse la coordinación de todos los participantes en la ayuda mediante un único organismo. Se trata de una unificación de poderes dotando al consejo de una autonomía total, al contrario de lo que sucedería si cada país tuviera que gestionar su intervención.

Este Consejo también habrá de emitir propuestas con medidas excepcionales o con aquellas medidas que pudieran tomarse para garantizar un apoyo rápido al país receptor de la solidaridad europea.

[19] Cláusula de solidaridad UE. Comisión Europea. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:200901_2

Posibles medidas de cooperación entre Estados

La colaboración entre los Estados es un aspecto esencial e imprescindible para la mejora en predicción y gestión de los eventos hidrológicos extremos. Por tanto, es necesaria una unificación de criterios y procedimientos entre los países europeos, que permita una actuación más rápida y eficaz con el objetivo común de disminuir al máximo los impactos generados en caso de una futura catástrofe.

La creación del Sistema Europeo de Alerta de Inundaciones (EFAS) dotó a los países miembros de informaciones exclusivas para la previsión probabilística de crecidas de mediano alcance o indicadores de crecidas repentinas a través de sus herramientas.

Dentro de su estructura interna visualizamos cuatro consorcios:

1. El centro computacional. Se encarga de ejecutar las previsiones a través del Centro Europeo de Previsiones Meteorológicas a Medio Plazo (ECMWF).
2. El centro de difusión. Analizan el EFAS diariamente y se ocupan de difundir la información al Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (ERCC).
3. El centro de recopilación de datos hidrológicos. Su función reside en la recogida de datos históricos y en tiempo real del caudal de los ríos y nivel de agua en toda Europa.
4. El centro de recopilación de datos meteorológicos. Recaudan los datos históricos y en tiempo real de los datos meteorológicos como temperatura, pluviometría, etc. Se reparte por toda Europa.

A parte del EFAS, otro organismo previamente citado es el Centro Europeo de Coordinación y Respuesta a Emergencias (CECR) cuya función como hemos visto anteriormente es la de coordinar y planificar una respuesta breve y eficaz ante el surgimiento de una catástrofe.

Existe también un proyecto en curso llevado a cabo por 23 socios de 9 Estados europeos, IMPREX (IMproving PRedictions and management of hydrological EXtremes)[20] fundado como consecuencia de la preocupación y la gran vulnerabilidad de la sociedad europea frente a los peligros de los episodios hidrológicos extremos. El más representativo lo constituye las inundaciones, agravado más si cabe aún con la llegada del cambio climático.

[20] Improving predictions and management of hydrological extremes. *Comisión Europea*. Disponible en: https://www.imprex.eu/

Se ha demostrado cómo en el futuro, los fenómenos adversos extremos serán más frecuentes debido al cambio climático. Esto requiere con urgencia un diseño sobre zonas potencialmente peligrosas a riadas e inundaciones. Se puede llevar a cabo través de una modelización dinámica de sistemas, mediante la combinación de componentes de datos arrojados por modelos hidrológicos, económicos y climáticos. En este contexto el proyecto IMPREX cuenta con un sólido equipo de expertos tanto del sector público como privado, capaces de comprender con mayor exactitud, la intensidad y frecuencia de futuros sucesos extremos a través del desarrollo de métodos y herramientas. Su fin no es otro que establecer una mejora en la predicción de extremos meteorológicos, hidrológicos y sus respectivos impactos.

Estos instrumentos junto con los nacionales ayudan a reducir los riesgos de inundaciones y los impactos posteriores a ellas, pero existe la posibilidad de adoptar una serie de medidas[21] conjuntas que disminuyan aún más el porcentaje de sufrir grandes catástrofes en el territorio europeo:

- Labores de mantenimiento obligatorias. La creación de una normativa sobre mantenimiento de cauces fluviales, sumideros y alcantarillas en poblaciones, reflejaría una mayor implicación de los gobiernos para cumplir las funciones del cuidado de las vías evacuatorias del agua, con el fin de reducir el posible riesgo de atascamiento y avenidas.
- Reforestación de cuencas. La pérdida de cobertura vegetal es un problema grave, significa un aumento de la escorrentía en superficie ocasionando así un mayor riesgo de inundación. Por ello subvenciones públicas para reforestar cuencas deforestadas puede ser una intervención interesante generando una mayor absorción de agua a través de la cobertura vegetal, reduciéndose así los niveles de escorrentía.
- Establecimiento de áreas de inundación preferentes. El delimitado de zonas para llevar a cabo una inundación controlada puede ser una opción interesante para evitar que esta se produzca en áreas pobladas, eliminándose así el riesgo de víctimas y reduciendo los daños materiales. Se favorecería una pérdida de energía en la avenida, así como una ganancia de tiempo crucial para en caso incontrolable llevar a cabo una evacuación del núcleo urbano más cercano.

[21] Inundaciones y cambio climático (2018). *MITECO*, p. 42. [Consulta: 28/9/2021]. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/libro-cambio-climatico-inundaciones-web-06092019_tcm30-499367.pdf

- Establecimiento de planes de tormentas locales. La planificación y gestión de las inundaciones debe ser acometida desde los organismos europeos hasta los municipales con el mismo objetivo, eliminar los riesgos en la mayor medida posible. Los ayuntamientos podrán llevar a cabo planes de tormentas con el surgimiento de vías de escape o ampliación de caudales ya existentes en caso de precipitaciones torrenciales.
- Unificación de criterios. En Europa, nos encontramos con orografías completamente diferentes y cada región cuenta con un riesgo de inundación singular. Es importante establecer una tipología de avisos y alertas según las características de la zona, así como la unificación de criterios con las agencias nacionales de meteorología para un mejor entendimiento entre la población.
- Inversión en I+D+i. Las tecnologías avanzan con el paso del tiempo, y una inversión en investigación, desarrollo e innovación de nuevos modelos de predicción, los cuales tendrán un objetivo como pronosticar con mayor detalle las previsiones meteorológicas, así se permitirá una preparación más adecuada en caso de episodios extremos.
- Políticas de protección. En muchos casos hemos visto cómo viviendas son construidas en áreas inundables, en plena zona de servidumbre. Podría proponerse políticas de intercambio de viviendas entre los vecinos habitantes en zonas peligrosamente inundables a viviendas deshabitadas y abandonadas construidas en el boom inmobiliario. En definitiva, llevar a cabo la rehabilitación de familias en lugares seguros.
- Creación de una agencia meteorológica europea. La fundación de una agencia meteorológica capaz de llevar a cabo modelizaciones y previsiones en toda Europa es un aspecto esencial en la planificación de inundaciones. Una institución con expertos capaces de elaborar mapas de riesgos actualizados es clave para la detección de posibles fenómenos adversos extremos como las inundaciones.
- Cuerpos especializados. En materia de actuación sería interesante la creación de un cuerpo militar europeo repartidos por todo el territorio. Su función sería similar a la actuación de la UME en España. Esto es lo que se va a implementar con rescUE.

Una visión de futuro al problema de las inundaciones

Durante los últimos años, se ha comprobado cómo a pesar de la fuerte inversión en las políticas de prevención, los daños no se han reducido como se esperaba. Este resultado ha desencadenado en un cambio de estrategia tanto en la legislación europea como en la nacional, abogando por la recuperación de la laminación natural de las avenidas en las propias llanuras de inundación en detrimento de la tónica seguida estos años atrás y que tenían como principal elemento la construcción de infraestructuras hidráulicas, para controlar el nivel de agua en los ríos, así como su comportamiento.

Con estas políticas, se recuperan por tanto los procesos naturales llevados a cabo por el agua desde que se produce la precipitación, hasta que tiene lugar su infiltración en el subsuelo o su desembocadura en el océano/mar correspondiente. Esto supone una reducción del riesgo de inundación debido a la propia laminación natural del agua, aunque también se consigue una mayor protección de la biodiversidad, y un gran potenciamiento del ecosistema fluvial, entre otras ventajas.

Como hemos podido ver, muchas veces las inundaciones tienen sus raíces en cuestiones que son, en mayor o menor medida, evitables y es por ello por lo que es de verdadera importancia el papel político en la materia, siendo el organismo ejecutor de propuestas para un futuro mejor.

El primer aspecto que habría que poner sobre la mesa e intentar afrontar sería el problema en el control del urbanismo. Llevar a cabo políticas acordes con el respeto al medioambiente es un gran desafío por delante para la UE. Respetar las zonas inundables, sería otra cuestión abordable, puesto que suponen un elemento de seguridad básico y esencial para prevenir futuros desastres. Es necesaria también, como se ha comentado anteriormente, una unificación de criterios entre Estados. Un mayor entendimiento en fases de actuación y prevención sería posible si esto sucediese, tanto en materia de ordenación del territorio como en los sistemas de alerta.

Es inadmisible la construcción de edificaciones en los cauces de cursos fluviales, así como en sus inmediaciones, y no solo se tienen que aplicar a ríos o arroyos, sino que es de suma importancia identificar barrancos y cañones, causantes de inundaciones repentinas y tremendamente peligrosas debido a la inadecuada ocupación por parte de

la población de estos. Un trágico ejemplo lo vivimos con la desgracia en el camping de Biescas en 1996.

Recuperar las llanuras aluviales siguiendo los patrones naturales correspondientes es un deber importante en la materia de prevención. En las últimas décadas, se ha antropizado enormemente los entornos cercanos a ríos con construcción de aliviaderos artificiales. Volver sobre su origen es algo que permitiría restaurar la biodiversidad, reducir la contaminación química y de nutrientes en ríos, lagos, humedales, etc. Además, con este proceso se produce un aumento de la retención de agua, con la vegetación autóctona de la zona.

La llegada del cambio climático ha generado en nuestro país un cambio en el régimen de las precipitaciones, siendo estas menos frecuentes, pero más intensas, lo que podría relacionarse directamente con un incremento de las inundaciones. Lo cierto es que, hasta la fecha, no es posible achacar un cambio en la magnitud y frecuencia de inundaciones como causa directa del cambio climático, esto se debe en cierta medida a que estos episodios extraordinarios tienen una frecuencia decadal o multidecadal y aún no es posible argumentar con exactitud un cambio estadísticamente significativo, ya que para que este se produzca es necesario una recogida de registros a lo largo de periodos superiores a 50-75 años.

Lo que sí es cierto en estos últimos años es la tendencia al alza en la mayor parte de Europa y concretamente en el norte, sobre el aumento de la frecuencia y la intensidad en cuanto a precipitaciones torrenciales. Este suceso implica un aumento directo en cuanto a la probabilidad de inundaciones repentinas, que por otra parte son las más dañinas debido a su espontaneidad.

El constante avance a paso de gigante de la tecnología es una buena noticia de cara a la prevención de las inundaciones. La inteligencia artificial, es capaz de generar modelos matemáticos. Estos son capaces de encontrar parámetros catalogados como potencialmente peligrosos en cuanto a los datos de lluvia o del propio nivel del agua existente en cualquier cauce al instante. Con ellos se podrán crear funciones basadas en el concepto de modelo de tanque, el cual permitirá la posibilidad de comprobar la descarga de agua de una cuenca fluvial y así predecir posibles inundaciones casi en el acto. Con ello nos resultará más fácil la evacuación de personas, avisándolas con una mayor celeridad, ya que el tiempo de actuación en estos casos es crucial.

Una buena práctica de futuro son las construcciones de parques fluviales en torno a los cauces de los ríos, suponen una creación de un espacio natural clave para la recuperación de biodiversidad en el entorno, y que además puede actuar como un posible aliviadero en caso de avenida, llenando sus lagunas y cauces permitiendo un desahogo al cauce natural. Estos espacios también permiten aumentar la oferta de ocio deportivo a las ciudades, y supone un aumento de las zonas verdes debido a la crecida de vegetación de ribera.

Por último, es muy importante la difusión del peligro presente en cualquier zona de vaguada y es un aspecto poco cuidado, ya que es extraño encontrarnos con cartelera informativa sobre el riesgo que corremos en una zona inundable, o en los aledaños de un cauce fluvial. Instalar paneles o señalética informativa sobre el posible riesgo de inundación puede concienciar a la población sobre algo tan sencillo como extremar las precauciones a hora de aparcar un vehículo o acampar en mitad de un barranco. Advertir e informar a las personas supondría en buena medida una reducción de la exposición de estas al riesgo. En definitiva, hay que resaltar la importancia de los planes de información a la población sobre los riesgos y amenazas a los que estamos expuestos. Una sociedad bien informada, es una sociedad más resiliente

En el siglo de las TIC y con buena parte de la población en posesión de un *smartphone*, sería buena idea integrar un servicio de alerta en la aplicación de «el tiempo», con avisos de avenida en caso de una precipitación intensa en el lugar que nos encontremos o en los aledaños de esta. También en caso de una crecida en el río más cercano al que nos situemos. Todo esto al igual que el caso anterior implicaría una reducción del riesgo a una exposición innecesaria en el lugar donde pueda ocurrir una inundación inminente.

Conclusiones

Las inundaciones son procesos naturales, recurrentes e inevitables, siendo evitables los daños, en buena parte a través de una buena planificación urbanística, alejando las viviendas de cursos fluviales o áreas inundables. La gestión del territorio es clave para el futuro, una política precavida en este aspecto puede ser el mejor salvavidas para cualquier ciudadano.

Europa necesita una unificación de criterios a la hora de planificar, actuar y gestionar el problema de las inundaciones. Todo ello facilitará la operativa, suministrando la celeridad y la contundencia necesaria en estos desastres, cada minuto cuenta. Se está haciendo en buena parte a través de los planes de gestión del riesgo de inundaciones. Planes como MeteoAlerta, demuestra el avance en esta materia, aunque queda mucho por hacer y se trabaja intensamente en ello.

Es importante la creación y fortalecimiento de un sistema de alerta temprana, la llegada de la tecnología ayudará al ciudadano a enfrentarse y anticiparse al riesgo.

La educación en los colegios y la información a los habitantes a través de señalética puede disminuir la exposición de estos al peligro y por lo tanto reducir el riesgo de una tragedia.

Los sistemas de emergencia y los equipos de rescate y ayuda tendrán que prepararse aún más y adaptarse a los nuevos escenarios que se podrán vivir en pocos años.

Ignacio López Armero
Geógrafo, divulgador y docente

Roberto Granda Maestre
Geógrafo - meteorólogo

Jonathan Gómez Cantero
Geógrafo-climatólogo, investigador en cambio climático

*Este texto es la continuación de *Las inundaciones en España: un problema que sube de nivel* que se puede consultar en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO108_2020JONGOM_inundaciones.pdf

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

131/2021 23 de noviembre de 2021

*María Pilar Doñate Sanz**

Del Plan Director de Cultura de Defensa 2002 al Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional 2021, dos décadas transcurridas

Del Plan Director de Cultura de Defensa 2002 al Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional 2021, dos décadas transcurridas

Resumen:

Entre los objetivos prioritarios de la Directiva de Defensa Nacional de 2000 estaba fomentar la conciencia de defensa nacional a través de la cultura de defensa. Recogiendo el mandato, en 2002 se aprobó el Plan Director de Cultura de Defensa. Sin embargo, a pesar de los años transcurridos el nivel de conciencia y conocimientos por parte de la ciudadanía seguirían siendo un objetivo. Así, en 2015 se aprueba la Ley de Seguridad Nacional, la cual en su artículo 5 indica que el Gobierno promoverá la cultura de seguridad nacional que favorezca la implicación activa de la sociedad y en 2017 la *Estrategia de Seguridad Nacional*, estableciendo en el capítulo 6 que se creará un Plan Integral de Seguridad Nacional, el cual será publicado en 2021. Entre el primer y el segundo plan han transcurrido dos décadas, las políticas de defensa/seguridad nacional han priorizado nuevas líneas para dar respuesta a las necesidades de un mundo globalizado y el término seguridad nacional ha sustituido al de defensa.

Palabras clave:

Plan, cultura, defensa, seguridad nacional, sociedad.

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.

From the 2002 Defence Culture Master Plan to the 2021 Comprehensive National Security Culture Plan, two decades past

Abstract:

Among the priority objectives of the National Defence Directive of 2000 was to promote national defence awareness through defence culture. Picking the mandate, in 2002 the Defence Culture Master Plan was approved. However, despite the years that have passed, the level of awareness and knowledge on the part of citizens would continue to be a goal. Thus, in 2015 the National Security law was approved, which in its article 5 indicates that the Government will promote the culture of National Security that favours the active involvement of society and in 2017 the National Security Strategy, stablishing in chapter 6 that a Comprehensive National Security Plan will be created, which will be published in 2021. Between the first and the second Plan, two decades have passed, defence/National Security policies have prioritized new lines to respond to the needs of a globalized word and the term National Security has replaced that of Defence.

Keywords:

Plan, culture, defence, national security, society.

Introducción

La Directiva de Defensa Nacional de 2000 (en adelante, DDN2000) se aprobaría unos meses después de que la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas anunciara la profesionalización de estas y la suspensión del servicio militar obligatorio haciendo referencia a los cambios estratégicos como la potenciación de organizaciones colectivas de seguridad y defensa o la revolución tecnológica.

Este nuevo escenario vendría marcado por un proceso ya iniciado años antes en el que la sociedad se iría alejando de los temas relacionados con la defensa, de ahí que la DDN2000 entre sus objetivos señalara, «Fomentar la conciencia de defensa nacional en la sociedad española a través de la cultura de defensa»[1] y entre las líneas básicas de la política de defensa, «Impulsar decididamente la cultura de defensa en la sociedad española de manera que perciba como propias las cuestiones relacionadas con su seguridad, su libertad y la defensa de sus intereses»[2].

Para recoger el mandato se elaboraría el Plan Director de Cultura de Defensa aprobado a través de la Directiva n.º 5/2002 del Ministerio de Defensa y que como afirma Francisco Javier Casas Álvarez, supuso un hito[3] en este campo. El documento se dividía en siete puntos en el que entre otros se definía la cultura de defensa, se estructuraba el plan o se marcaban los objetivos, complementándose con la Directiva n.º 138 de 16 de septiembre de 2003 por la que se aprobaron seis planes sobre comunicación social, colaboración con el sistema educativo, entre otros.

No obstante, el documento se abría a posibles modificaciones, dotándose así de cierta flexibilidad: «El Plan Director de Cultura de Defensa tiene carácter indefinido y podrá ser revisado en función de los nuevos objetivos que se establezcan en materia de política de defensa y de los resultados de los planes y programas desarrollados con anterioridad. No se trata, por tanto, de un plan rígido, sino que está dotado de cierta flexibilidad»[4].

[1] Directiva de Defensa Nacional (2000). *Presidencia del Gobierno*. 1/2000, p. 3.
[2] *Op. cit.*, p. 3.
[3] Casas Álvarez, F. J. (2015). La política de fomento de la cultura y conciencia de seguridad y defensa, y su coordinación en el ámbito del Ministerio de Defensa. *Cultura de seguridad y defensa: fundamentos y perspectivas de mejora. Cuadernos de estrategia* n.º 172. Ministerio de Defensa. Pp. 225-261.
[4] *Op. cit.* (2002), p. 18.

En efecto, el plan podía ser revisado, y tanto las Directivas de Defensa Nacional (2004, 2008, 2012, 2020) como las Estrategias de Seguridad Nacional (2011, 2013, 2017), señalarían nuevos objetivos en materia de política de defensa que indicaban que se precisaba llevarla a cabo, como por ejemplo el nuevo papel de la ciudadanía frente a la seguridad o la necesidad de una coordinación entre las administraciones.

Así, durante la IX Legislatura (2008-2011)[5], se redactó un nuevo Plan Director de Cultura de Seguridad y Defensa, que pese a ser presentado para su aprobación como se puede leer a continuación, no finalizó el proceso: «En el marco de sus competencias ha redactado y presentado a la aprobación de la sra. ministra de Defensa, el nuevo Plan Director de Cultura de Seguridad y Defensa, instrumento principal para ordenar y coordinar el conjunto de actividades que se llevan a cabo en desarrollo de la política cultural del Ministerio de Defensa».

Dicho plan tiene una continuidad[6] durante la X Legislatura (2011-2015)[7], con el propósito de actualizar los contenidos del Plan Director de 2002 y en la Memoria de Defensa aparece el intento de sacarlo adelante: «En los últimos años, se han impulsado los trabajos para la elaboración del nuevo Plan Director de Cultura de Seguridad y Defensa que actualice los contenidos del aprobado en el año 2002, como instrumento principal para ordenar y coordinar el conjunto de actividades que se llevan a cabo en desarrollo de la política cultural del Ministerio de Defensa».

Sin embargo, este plan director no fue finalmente aprobado. Habría que esperar al año 2021, es decir, diecinueve años, para que con la orden PCM/575/2021, de 8 de junio se publicara el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional, dejándose atrás en el título el término «cultura de defensa» o «cultura de seguridad y defensa».

La elaboración del documento se sustenta principalmente en dos pilares, la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional en cuyo artículo 5 dedicado a la Cultura de Seguridad Nacional señala: «El Gobierno promoverá una cultura de Seguridad Nacional que favorezca la implicación activa de la sociedad en su

[5] *Memoria de la IX Legislatura (2008-2011)* (2011). Ministerio de Defensa. P. 413.
[6] También aparecería en la *Memoria de la XI Legislatura* (2016). Apartado 6.6.6 Plan Director de Seguridad y Defensa. P. 214.
[7] *Memoria de la X Legislatura (2011-2015)* (2015). Ministerio de Defensa. P. 560.

preservación y garantía, como requisito indispensable para el disfrute de la libertad, la justicia, el bienestar, el progreso y los derechos de los ciudadanos»[8].

Y en la *Estrategia de Seguridad Nacional*. Un proyecto compartido de todos y para todos, de 2017 en la que en el capítulo 6 se propone la creación de un nuevo plan, «Se aprobará un Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional que sirva de catalizador para la implantación progresiva de una cultura de Seguridad Nacional inclusiva, participativa y colaborativa[9]».

Por lo tanto, se podría deducir que el hecho de que el plan director no contara con una fecha específica para ser revisado, dejando esta opción a los posibles cambios en política de defensa o a los cambios necesarios en los planes y programas, habría abierto la posibilidad a que el siguiente plan se aprobara dos décadas más tarde.

El propósito de este análisis sería mostrar la conveniencia de que los planes sobre cultura de seguridad nacional contaran con unos plazos para ser revisados, al igual que las directivas de defensa nacional o las estrategias de seguridad nacional, permitiendo adaptar el contenido a las trasformaciones que fueran surgiendo en el contexto geopolítico.

Para ello, siguiendo la propuesta del Plan Director de Cultura de Defensa, se analizarán en el marco de la política de defensa algunos cambios significativos, como la importancia creciente de la implicación de la sociedad en el ámbito de la seguridad o la coordinación entre administraciones y en el marco de los planes y programas los resultados en el plano educativo, investigación y comunicativo.

De esta manera, se mostraría que, pese a los cambios/carencias que mostraban las políticas de defensa y los planes/programas, no fueron decisivos para que finalmente se revisara (y/o publicara) el Plan Director de 2002.

Además de los plazos para llevar a cabo una revisión de los planes, la terminología sería también un elemento que invitaría a reflexionar. Si bien el primer plan incluía en su título «cultura de defensa» y proponía una definición, el segundo incluye «cultura de seguridad nacional» sin que aparezca en esta ocasión una proposición.

[8] *Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional* (2015). Gobierno de España. P. 87108.
[9] *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos* (2017). Gobierno de España. P. 123.

Finalizaría, por lo tanto, el análisis con una breve aproximación a la situación que subyacería por la falta de definición.

La política de defensa

Entre los contextos que están cambiando más rápidamente están los de seguridad, defensa e internacional[10], lo que implicaría a su vez transformaciones acordes en las políticas de defensa. Tal y como apunta Félix Arteaga, en las dos últimas décadas el contexto geopolítico actual se ha alterado radicalmente (el epicentro se ha desplazado a la región asiática, han aparecido actores no estatales como también el ámbito espacial y cibernético, entre otros)[11].

En efecto, la concepción clásica de seguridad basada en la integridad territorial, independencia política o la estabilidad económica va adquiriendo una perspectiva más compleja en gran parte debido a la globalización, las nuevas tecnologías, sumándose unos riesgos y amenaza —o riesgos y desafíos, como marca la Estrategia Española de Seguridad 2011— que requerirían de una respuesta multidisciplinar. Reflejo de esta situación, la DDN2012 hacía referencia a una noción de defensa desbordada por dichos riesgos y amenazas: «El abanico de riesgos y amenazas desborda hoy la noción tradicional de defensa: es preciso, por lo tanto, planificar a la mayor brevedad posible el paso a una estrategia de seguridad nacional que supere la fase documental y contemple su sostenimiento práctico a través del esfuerzo conjunto de los departamentos que en ello están involucrados»[12].

Por lo tanto, se introducen cambios en la política de defensa[13], la cual «determina los objetivos de la defensa nacional y los recursos y acciones necesarias para obtenerlos» (enmarcada en las DDN) y en la política de seguridad nacional (enmarcada en la Estrategia de Seguridad Nacional) que, según el artículo 4 de la Ley de 2015 de Seguridad Nacional sería: «1. […] Una política pública en la que, bajo la dirección del presidente del Gobierno y la responsabilidad del Gobierno, participan todas las

[10] Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa, E. (2007). *El planteamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.
[11] Arteaga, F. (2015). *Orientaciones sobre la política de defensa en la próxima legislatura*. Real Instituto Elcano.
[12] *Directiva de Defensa Nacional 2012* (2012). Presidencia del Gobierno. P. 5.
[13] Política de defensa. Ministerio de Defensa. [Consulta: 29/10/2021]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/

administraciones públicas, de acuerdo con sus respectivas competencias, y la sociedad en general, para responder a las necesidades de la seguridad nacional.

2. Los principios básicos que orientarán la política de seguridad nacional son la unidad de acción, anticipación, prevención, eficiencia, sostenibilidad en el uso de los recursos, capacidad de resistencia y recuperación, coordinación y colaboración».

Para mostrar algunos de los cambios llevados a cabo en la política de defensa en estos últimos 20 años, se podrían tomar como ejemplo dos líneas generales de actuación, el papel de la población y la coordinación de las administraciones.

Si bien en la DDN2004 todas las líneas generales de la política de defensa estaban dirigidas a aspectos diversos relacionados con las Fuerzas Armadas (consolidación de su papel, transformación o búsqueda del respaldo parlamentario) a partir de la DDN2008 (y sucesivas, 2012, 2020) aparecen dentro de las líneas generales, la sociedad y los recursos del Estado.

Así, la DDN2008 hace referencia a las dos líneas mencionadas de la siguiente manera:

- La obtención del máximo respaldo social y parlamentario que haga de la política de defensa una auténtica política de Estado.
- La acción única del Estado en materia de seguridad y defensa y su desarrollo mediante una aproximación sistémica, integradora de todos sus recursos[14].

De su parte, la DDN2012 propone:

- La defensa de España tiene que ser asumida por todos los españoles como asunto de indudable transcendencia.
- Desarrollar la plena coherencia y coordinación de los instrumentos en manos de los distintos departamentos[15].

Las estrategias de seguridad nacional también incluirían estas dos líneas, en su caso, enmarcadas dentro de la política de seguridad. Así, la *Estrategia Española de Seguridad 2011* incluiría la «Coordinación entre las administraciones públicas y con la sociedad[16]».

[14] *Directiva de Defensa Nacional 2004* (2004). Presidencia del Gobierno. P. 8.
[15] *Directiva de Defensa Nacional 2008* (2008). Presidencia del Gobierno. P. 6.
[16] *Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos* (2011). Gobierno de España. P. 10.

Se podría afirmar, por lo tanto, que el papel cada vez más importante de la sociedad civil como parte integrante de la seguridad nacional y la necesidad de la coordinación de toda la Administración Pública para dar una respuesta coordinada e integral, podrían haber sido dos elementos relevantes para haber revisado el Plan Director y aprobar con anterioridad el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional.

Los planes derivados del Plan Director de Cultura de Defensa

En el Plan Director de Cultura de Defensa se especifica en el apartado segundo dedicado a la Estructura del Plan Director que se derivarán unos planes (dirigidos a uno o varios ámbitos) con una serie de objetivos, niveles de prioridad o previsión de su ejecución en el tiempo y que recogerían los programas necesarios para desarrollar las actuaciones de determinados campos, muchas de ellas ya en acción.

De esta manera, con la Directiva n.º 138 de 16 de septiembre de 2003 del Ministerio de Defensa se aprobarían seis planes derivados del Plan Director:

1. Plan de comunicación social.
2. Plan de colaboración con el sistema educativo.
3. Plan sociedad-Fuerzas Armadas.
4. Plan de colaboración de las administraciones públicas.
5. Plan de Acción Cultural.
6. Plan de Investigación.

Los esfuerzos realizados en cada plan serían notables, así, se propondrían algunos ejemplos a continuación que ayudarían a reforzar la afirmación.

En primer lugar, dentro del Plan de colaboración con el sistema educativo cabría mencionar que ya en el periodo 2000-2004[17] se habían suscrito 189 convenios de colaboración con universidades[18] y 15 centros de investigación no universitaria.

Además, en el Plan de Investigación se podría destacar el trabajo del Instituto Español de Estudios Estratégicos[19], entre otros muchos, con la publicación del «Panorama

[17] *Memoria de la VII Legislatura (2000-2004)* (2004). Ministerio de Defensa. P. 115.
[18] Bueno, A. (2016). La política pública de fomento de la cultura de defensa en las universidades españolas: de su definición a su planificación. *Revista Ensayos Militares*, n.º 2, pp. 31-48.
[19] La cultura de la defensa en España tiene un nombre propio, una marca institucional, una referencia constante: el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Con su creación, el 30 de abril de 1970, se establece por primera vez, y desde el punto de vista militar, la necesidad de fomentar una conciencia

estratégico», a partir de 2011 el «Plan Geopolítico de los Conflictos», los «Cuadernos de Estrategia» y un largo etcétera.

Finalmente, y pese a que la lista sería extensa, citar el Plan de comunicación social a través de la «Orden DEF/2005/2007, de 3 de julio por la que se crea el Portal de Cultura de Defensa y se dictan normas para su desarrollo y ejecución[20]», con un área de cultura, publicaciones, docencia e investigación y actividades institucionales, que permitiría el acceso de la población a más información.

Si bien, los ejemplos sobre los resultados positivos alcanzados serían numerosos, las investigaciones realizadas en este campo apuntan a que el nivel de la población en «cultura de seguridad y defensa» sería bajo[21].

A este respecto se podría hacer referencia a la dificultad de incluir contenidos en seguridad y defensa en los sistemas educativos formales[22] o al acuerdo marco interadministrativo entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación firmado en 2015 cuya aplicación sería baja si se tiene en cuenta, entre otros, la falta de formación del profesorado debido a una implementación de los cursos bastante limitada[23].

Por lo tanto, los planes y programas también reforzarían la idea de que sería conveniente precisar unos plazos para revisar los planes de cultura de seguridad nacional.

La «cultura de defensa» y la «cultura de seguridad nacional»

Los términos «seguridad» y «defensa» han sido analizados en numerosas investigaciones tanto fuera como dentro de nuestras fronteras, mostrando su carácter evolutivo, la falta de consenso en la definición, lo que llevaría a menudo a su utilización

nacional de la defensa». García Sánchez, J. I. (2015). *La necesidad de un plan de acción renovado para la política cultural del Ministerio de Defensa. El valor de la institución*. *Cuadernos de Estrategia* 172, p. 163. Ministerio de Defensa. Cultura de Seguridad y Defensa.

[20] [Consulta: 29/10/2021]. Disponible en: http://www.portalcultura.mde.es/

[21] «A menudo las encuestas nos trasladan la imagen del escaso conocimiento e interés de los españoles por los temas relativos a la defensa nacional, y el bajo nivel de conciencia de su necesidad, ya que se estima que no existen riesgos reales que amenacen nuestra seguridad». *Op. cit.* 2015.

[22] Doñate Sanz, M. P. (2021). La cultura de seguridad en España, una asignatura pendiente. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos,* pp. 135-164.

[23] Doñate Sanz, M. P. (2021). La aplicación de los acuerdos entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación en Francia y España. *Troisième* y 3.º de la ESO en el curso 2016-2017. *Actas XIII Jornadas de Estudios de Seguridad.* IUGM.

en ocasiones de manera indistinta, tal y como apunta Luis Feliú en su artículo titulado «La confusa terminología de la seguridad y la defensa»[24] .

Esta confusión terminológica daría como resultado según Félix Arteaga y Enrique Fojón a un vacío de responsabilidades: «Como resultado, la confusión terminológica entre seguridad y defensa ya no es solo un problema académico, sino que refleja una indefinición de modelo que fomenta la duplicación, la competencia o el vacío de responsabilidades»[25].

Cabría destacar que en España se va avanzando en este sentido y la Ley 36/2015, de 28 de septiembre de Seguridad Nacional, propone en el artículo 3 una definición de Seguridad Nacional que será recogida en el Plan Integral de 2021: «Se entiende por seguridad nacional la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos adquiridos»[26].

Sin embargo, todavía no habría una definición de «cultura de seguridad nacional».

En efecto, la lectura de las tres estrategias publicadas, en 2011, 2013 y 2017[27], expondría que no existe una definición como ya se ha señalado, si bien, remitirían a una aproximación al término teniendo como líneas centrales la concienciación y conocimientos de la población como se muestra a continuación:

- *Estrategia Española de Seguridad 2011*. Las amenazas y riesgos a los que se enfrenta nuestro país han cambiado de forma drástica en las últimas décadas y sus orígenes son múltiples y heterogéneos, desde el terrorismo yihadista hasta las redes del crimen organizado, pasando por los ciberataques. Vivir en una sociedad moderna requiere unas actitudes, aptitudes y conocimientos[28].
- *Estrategia de Seguridad Nacional 2013*. Conocimiento, concienciación y sensibilización sobre la importancia que la seguridad reviste para garantizar su

[24] Feliú Ortega, F. (2012). La confusa terminología de la seguridad y la defensa. Documento Opinión, *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
[25] *Op. cit*. (2015), p. 68.
[26] *Op. cit*. (2021), p. 70648.
[27] Según el artículo de Arteaga, F (2021).. Nueva Estrategia de Seguridad Nacional ¿luces largas o cortas? *Real Instituto Elcano*, en 2021 se habría iniciado la revisión de la ESN 2017.
[28] *Op. cit*. (2011), p. 18.

libertad, prosperidad y, en suma, su modo de vida conforme a los postulados del Estado social y democrático de derecho[29].

- *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. Una sociedad conocedora de las amenazas y desafíos para la seguridad es una sociedad mejor preparada y con mayor capacidad de sobreponerse ante las crisis a las que tenga que enfrentarse. Una sociedad concienciada es pues, más segura, robusta y resiliente[30].

Y de su parte, el plan integral objeto de este análisis, aunque propone una definición para «cultura de defensa»[31], no contaría con una definición de «cultura de seguridad nacional», lo que podría llevar a un modelo que fomentara no solo la duplicación, la competencia o el vacío de responsabilidades, sino también ambigüedad en el mensaje enviado a la población.

Conclusiones

Para concluir, se podría afirmar que pese a que el Plan Director de Cultura de Defensa dedicaba unas líneas en las que se proponía una posible revisión del mismo en función de los cambios en las políticas de defensa o de las necesidades de los planes/programas y esos cambios tuvieron lugar, habría que esperar dos décadas para que se publicara el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional.

No obstante, la necesidad de dicha revisión quedaría reflejada en el intento de aprobar un segundo plan, en este caso denominado Plan Director de Cultura de Seguridad y Defensa, tal y como aparece en la *Memoria del Ministerio de Defensa de la IX (2008-2011), X (2011-2015) y XI Legislatura*. A pesar de los pasos efectuados, finalmente, no llegó a la aprobación.

Siguiendo una línea similar a la del Plan de 2002, se puede constatar que el Plan Integral de 2021 incluye la idea de revisión, en este caso con otros parámetros como son: los mensajes clave enviados a la población de forma periódica, creando un Grupo Interministerial de Seguimiento y Evaluación de la Cultura de Seguridad Nacional o una

[29] *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido* (2013). Gobierno de España. P. 7.
[30] *Op. cit.* (2017), p. 83.
[31] *Op. cit.* (2021). «Cultura de defensa entendida como el conjunto de conocimientos que permite a las personas desarrollar juicios u opiniones sobre los instrumentos con que el Estado protege a los ciudadanos de determinados peligros, donde las Fuerzas Armadas son uno de los instrumentos más importantes», p. 70647.

Matriz con la que se vaya a garantizar el desarrollo de los ámbitos de actuación, comunidades de referencia, instrumentos y mensajes.

Sin embargo, al igual que el Plan Director el Plan Integral no estipula un plazo concreto. Por lo tanto, una vez analizada la trayectoria del primer plan, parecería oportuno que se contara con unos años orientativos estipulados para las revisiones, como en el caso de las DDN (cada 4 años) o las ESN (cada 5). Esta propuesta partiría de la relevancia que la cultura de seguridad nacional representa y representará en un futuro próximo, no solo para tener una sociedad más resiliente, sino también para conservar las libertades, el estado de bienestar, en definitiva, los derechos constitucionales.

Finalmente, para que el Plan Integral pudiera llevar a término su objetivo principal «aumentar la concienciación social sobre el carácter imprescindible de la seguridad nacional», la cuestión terminológica debería ser una cuestión prioritaria.

Si bien, en el documento aparece la definición de «cultura de defensa», no habría una propuesta para «cultura de seguridad nacional». Así, se echaría en falta una definición para que el trabajo entre las administraciones fuera más efectivo, los mensajes a la población concretos, lo que permitiría avanzar en la seguridad nacional.

*María Pilar Doñate Sanz**
Doctoranda en Seguridad Internacional IUGM-UNED
en cotutela con Universidad de Angers

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

132/2021 25 de noviembre de 2021



*Carlos Llorente Aguilera**

Investigación forense nuclear como herramienta fundamental en la lucha contra el terrorismo nuclear

Investigación forense nuclear como herramienta fundamental en la lucha contra el terrorismo nuclear

Resumen:

El presente artículo ofrece un estudio del origen, empleo y momento actual de la investigación forense nuclear, como disciplina responsable del examen de materiales nucleares y radiactivos fuera de control con el fin de poder atribuirles un origen. La utilización de esos materiales por parte de organizaciones terroristas es considerada como una grave amenaza para la paz y la seguridad. Precisamente el conocimiento de la procedencia de estos materiales permite la adopción de medidas de seguridad o la modificación y adaptación de las existentes con el fin de evitar su desaparición de las localizaciones en las que deben estar custodiados y su eventual empleo por parte de grupos terroristas.

Palabras clave:

Nuclear, forense, terrorismo, radiactivo, OIEA.

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.

Nuclear forensics as a fundamental tool in the fight against nuclear terrorism

Abstract:

This article offers a study of the origin, use and current moment of nuclear forensic investigation, as a discipline responsible for examining nuclear and radioactive materials out of control in order to attribute an origin to them. The use of these materials by terrorist organizations is considered a serious threat to peace and security. Precisely the knowledge of the origin of these materials allows the adoption of security measures or the modification and adaptation of the existing ones in order to avoid their disappearance from the locations where they must be guarded and their eventual use by terrorist groups.

Keywords:

Nuclear, forensics, terrorism, radioactive, IAEA.

Introducción

El 13 de abril de 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear[1], en cuyo preámbulo se indicaba que «los actos de terrorismo nuclear pueden acarrear consecuencias de la máxima gravedad y amenazar la paz y la seguridad internacionales». En la lucha contra este tipo de terrorismo, los Estados y las organizaciones internacionales se han visto en la obligación de dotarse de las mejores herramientas con el fin de enfrentarse a la amenaza, y entre ellas destaca la investigación forense nuclear, empeñada en localizar el origen del material nuclear hallado fuera de la ubicación en la que debería ser empleado o custodiado. Este artículo pretende poner de relieve la importancia de la investigación forense nuclear como medio imprescindible para la evitación de atentados terroristas mediante el empleo de materiales nucleares y radiactivos.

Definiciones y conceptos

En primer lugar, cuando se habla de investigación forense nuclear, y según el Organismo Internacional de Energía Atómica (en adelante OIEA), se hace referencia al «examen de material nuclear u otro material radiactivo, o de pruebas que estén contaminadas con radionucleidos, en el contexto de procedimientos judiciales de conformidad con el derecho internacional o nacional relacionados con la seguridad física nuclear»[2].

En cuanto a la diferencia entre materiales nucleares y radiactivos, es conveniente remitirse a la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear, de España, en cuyo artículo segundo, apartado 8 se definen las sustancias nucleares como:

i. Los combustibles nucleares, salvo el uranio natural y el uranio empobrecido, que por sí solos o en combinación con otras sustancias puedan producir energía

[1] International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism (13 de abril de 2005). *United Nations General Assembly.* Resolution A/RES/59/290 adopted by the General Assembly at its 91st plenary meeting.
[2] Nuclear Forensics in Support of Investigations (2015). *OIEA*. Viena. Disponible en: https://www.iaea.org/publications/10797/nuclear-forensics-in-support-of-investigations

mediante un proceso automantenido de fisión nuclear fuera de un reactor nuclear[3].

ii. Los productos o desechos radiactivos.

En el mismo artículo, pero en el apartado 2, se define al material radiactivo como el «que contenga sustancias que emitan radiaciones ionizantes».

Las posibilidades a disposición de las organizaciones e individuos que tengan el propósito de cometer atentados son la fabricación de un artefacto nuclear improvisado (IND, por sus siglas en inglés), de un dispositivo de dispersión radiológica (RDD, por sus siglas en inglés) y de un dispositivo de exposición a la radiación (RED, por sus siglas en inglés)[4]. La primera opción es la menos probable ya que a la dificultad del diseño del arma y del acopio de los materiales para su construcción hay que añadir la obtención del uranio o plutonio para que se produzca la explosión nuclear, encontrándose custodiados estos materiales en instalaciones de máxima seguridad. La fabricación de un RDD es más accesible, ya que únicamente es necesario obtener el material radiactivo y adosarle un explosivo convencional que permita su dispersión. Respecto a la fabricación de un RED, es la opción que cuenta con mayores facilidades en su ejecución, ya que solo es necesario esconder una fuente radiactiva cerca del objetivo para que este quede afectado por la radiación. No están documentados casos en los que hayan sido empleados IND, aunque sí es cierto que Al Qaeda manifestó en su momento interés en su uso, juzgándose además por parte de especialistas que esta posibilidad era real[5]. Respecto a la fabricación de un RDD hay constancia de varios eventos, destacando el ocurrido en Chechenia el 29 de diciembre de 1998, dentro del conflicto mantenido entre el Gobierno ruso y las fuerzas separatistas chechenas, encontrándose un recipiente conteniendo elementos radiactivos, al que se había añadido una mina[6]. También respecto a la utilización de un RED existen casos documentados, destacando el relativo al científico chino Gu Tianming, condenado en 2003 por haber emplazado iridio 192 en el puesto de trabajo de un colega en un

[3] Paradójicamente, el uranio natural puede ser empleado como combustible nuclear en las centrales canadienses tipo CANDU, lo que no parece haber sido tenido en cuenta por la legislación española.
[4] Ferguson, C. D. y Potter, W. C. (2004). The Four Faces of Nuclear Terrorism. *Monterey Institute of International Studies*. Monterey.
[5] The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction (march 31, 2005). Report to the President of the United States. Disponible en: https://govinfo.library.unt.edu/wmd/report/wmd_report.pdf
[6] Container with Radioactive Substances Found in Chechnya. *Nuclear Threat Initiative*. [Consulta: 2/10/2021]. Disponible en: https://www.nti.org/analysis/articles/container-radioactive-substances-found-chechnya/

hospital de Guangzhou, siendo afectadas por la radiación emitida varias docenas de personas que transitaron por el centro[7].

Es obligado mencionar la normativa y los tratados y estrategias existentes como medios para luchar contra el terrorismo nuclear y radiológico. En España, puede citarse la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en cuyo Libro II. Delitos y sus penas, Título XVII. De los delitos contra la seguridad colectiva, Capítulo I. De los delitos de riesgo catastrófico, se encuentra la Sección 1.ª De los delitos relativos a la energía nuclear y a las radiaciones ionizantes. Esta sección consta de cinco artículos, del 341 al 345, que contemplan los delitos en los que intervengan elementos nucleares y radiactivos, tales como su liberación al medio, la producción, tráfico, posesión o almacenamiento. Además, en el Título XXII. Delitos contra el orden público, Capítulo VII. De las organizaciones y grupos terroristas y de los delitos de terrorismo, Sección 1.ª De las organizaciones y grupos terroristas, se encuentra el artículo 574 que contempla las penas para aquellos que tengan, depositen, fabriquen, trafiquen, transporten, suministren, coloquen o empleen «armas, sustancias o aparatos nucleares, radiológicos, químicos o biológicos, o cualesquiera otros de similar potencia destructiva». También es relevante la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2017, con un total de cinco objetivos desarrollados en quince ámbitos, entre los que se encuentra el de la no proliferación de armas de destrucción masiva, sustanciado en ocho líneas de acción, la mayor parte de las cuales tiene relación directa con la lucha contra el terrorismo nuclear y radiológico[8].

En el espacio europeo pueden citarse el Plan de acción de la Unión Europea sobre la seguridad Química, Biológica, Radiológica y Nuclear (QBRN), adoptado en 2009[9], en el que se atendía a cuestiones de seguridad relacionadas con la prevención, la detección y la preparación y respuesta ante eventos con implicación de materiales QBRN[10]; la

[7] News in brief (2003). *Nature* 425, 552. Disponible en: https://doi.org/10.1038/425552a
[8] La estrategia se ve complementada por el Informe Anual de Seguridad Nacional. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/informe-anual-seguridad-nacional
[9] Council conclusions on strengthening chemical, biological, radiological and nuclear (CBRN) security in the European Union. An EU CBRN Action Plan. Adoption (12 de noviembre de 2009). *Consejo de la Unión Europea*, 15505/1/09/REV 1. Disponible en: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15505-2009-REV-1/en/pdf
[10] Los aspectos QBRN, a pesar de hacer referencia a ámbitos distintos, suelen tratarse en el área de la seguridad de una manera conjunta. Para una mayor información sobre los esfuerzos realizados para la lucha contra el terrorismo biológico es recomendable el artículo «La Convención de armas biológicas frente a nuevas amenazas» de María de los Ángeles Cuadrado Ruiz. Disponible en: https://digibug.ugr.es/handle/10481/47101. En lo relativo al terrorismo químico destaca la nota de la Secretaría de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas relativa a los medios

Estrategia de seguridad interior de la Unión Europea, que detalla diversos objetivos, el segundo de los cuales, sobre prevención del terrorismo y abordaje de la radicalización y la captación, especifica que una de las maneras de actuar es evitando el acceso no autorizado a los materiales QBRN[11]; y, finalmente, la Estrategia de la Unión Europea para una Unión de la Seguridad, de 2020, en la que se indican cuatro prioridades estratégicas, entre las que se encuentra la protección frente al terrorismo y la delincuencia organizada en la que se procede a la exposición de distintos objetivos en el ámbito QBRN[12].

En el área de acción del OIEA destaca la aprobación de la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, con los compromisos adquiridos por los Estados para evitar que los materiales sensibles caigan en manos inapropiadas[13]. También pueden señalarse diversas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como la 1373, de 2001, en la que se exponía la preocupación por el vínculo existente entre terrorismo internacional y el tráfico de materiales nucleares[14], o la 1540, de 2004, en la que se apelaba a los Estados para que no apoyasen a agentes no estatales que tuviesen intención de producir armas nucleares o sus vectores[15].

Antecedentes

El origen de la investigación forense nuclear puede situarse en el año 1996, en el que mediante una iniciativa del G-8 se instauró el Nuclear Forensics International Technical Working Group con el objetivo de reunir a expertos que pudieran aportar sus

disponibles para la lucha mundial contra el terrorismo. Disponible en: https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/S_series/2002/es/S_294_2002-ES.pdf
[11] Estrategia de seguridad interior de la Unión Europea (marzo de 2010). *Consejo Europeo*. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/30738/qc3010313esc.pdf
[12] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad (24 de julio de 2020). *Comisión Europea*. COM(2020) 605 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=ES
[13] The Text of the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (1, mayo de 1980). *OIEA*. Circular informativa INFCIRC/274/Rev. Disponible en: https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc274r1.pdf
[14] Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (28 de septiembre de 2001). Resolución 1373 (2001), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385.ª sesión (S/RES/1373, 2001).
[15] Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (28 de abril de 2004). Resolución 1540 (2004), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4956.ª sesión (S/RES/1540, 2004).

conocimientos sobre ciencia forense para ofrecer una respuesta al tráfico ilícito de material nuclear y radiactivo[16].

Otro hito que destaca por su trascendencia es el informe de 2004 *Model Action Plan for Nuclear Forensics and Nuclear Attribution*, en el que se enunciaban los principios fundamentales de esta disciplina[17]. El objetivo de la investigación forense nuclear es el de atribuir un origen al material nuclear o radiactivo encontrado en el marco del tráfico ilícito, para lo que se proponen como herramientas básicas el empleo del análisis forense de muestras nucleares, la comprensión de sus firmas radioquímicas, la comprensión de las firmas ambientales para diferenciarlas de aquellas que se investigan, el conocimiento de los métodos empleados para la producción de materiales nucleares; un conocimiento del proceso de desarrollo de armas nucleares y una adecuada información de fuentes de inteligencia.

En el año 2006, apareció el manual *Nuclear Forensics Support*, que recogía el contenido de la anterior publicación, lo que permitió a los diferentes Estados contar con una guía adecuada para la implementación de la investigación forense nuclear, ya que en él se detallaba el plan de acción a desarrollar en el caso de localizarse material nuclear o radiactivo[18].

Situación actual

Actualmente, se encuentra en vigor la guía de implementación *Nuclear Forensics in Support of Investigations*, de 2015, que constituye un eficaz medio para ayudar a los Estados a cumplir con sus obligaciones en materia de seguridad nuclear. En esta guía se observan algunos cambios respecto a la anterior publicación de 2006, y se define la forma de llevar a cabo la investigación forense nuclear, según el modelo del plan de acción.

La investigación forense nuclear no se emplea aislada, y debe formar parte de un proceso amplio de modo que se ofrezca a las autoridades la información oportuna para la correcta toma de decisiones. Así, una vez ha tenido lugar un incidente en el que se

[16] Home. *ITWG*. [Consulta: 5/10/2021]. Disponible en: http://www.nf-itwg.org/
[17] Kristo, M. J., *et al*. (3 de marzo de 2004). Model Action Plan for Nuclear Forensics and Nuclear Attribution. *Lawrence Livermore National Laboratory*. United States Department of Energy. Disponible en: https://llnl.primo.exlibrisgroup.com/discovery/delivery/01LLNL_INST:01LLNL_INST/1245883490006316
[18] Nuclear Forensics Support (2006). *OIEA*. Viena. Disponible en: https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1241_web.pdf

presume el empleo de materiales nucleares o radiactivos, se produce la respuesta al evento mediante una operación en la que pueden intervenir unidades de respuesta NBQR. Una vez recogido el material de la escena, se transporta hasta el laboratorio tomando las necesarias medidas de seguridad. Allí se llevará a cabo un plan de examen forense, con los requisitos de las pruebas que se realizarán en apoyo de un posible proceso penal o con el fin de dar una respuesta adecuada al evento. Asimismo, es necesario un plan de análisis forense con una descripción de los tipos de análisis a efectuar según los requisitos de la investigación. A continuación, se procede al trabajo forense con un análisis tradicional junto al nuclear, de los que derivarán las interpretaciones que lleven a las conclusiones forenses, entre las que deberá destacar el origen del material nuclear o radiactivo. También se detalla la obligación de los Estados de contar con planes de respuesta ante situaciones que afecten a la seguridad nuclear, resaltándose la importancia de que este modelo de plan de acción se incorpore a los mismos.

El valor que ha ido adquiriendo la investigación forense nuclear queda puesto de manifiesto en la guía de seguridad nuclear *Establishing the Nuclear Security Infrastructure for a Nuclear Power Programme*, en la que se reitera la necesidad de que los Estados que dispongan de un programa de energía nuclear implementen las herramientas forenses necesarias para mantener la seguridad de este[19].

Las perspectivas de desarrollo que se abren a la investigación forense nuclear son ilimitadas y en la conferencia internacional *Advances in Nuclear Forensics: Countering the Evolving Threat of Nuclear and Other Radioactive Material out of Regulatory Control*, de 2014, ya se apuntaban cuatro retos a afrontar en los siguientes cinco años, y que eran el desarrollo continuo de los recursos humanos, la promoción de nuevas herramientas y métodos analíticos, el examen de cómo mantener las capacidades técnicas en investigación forense nuclear y el compromiso internacional en el ámbito estratégico[20].

[19] Establishing the Nuclear Security Infrastructure for a Nuclear Power Programme (2013). *OIEA*. Viena. Disponible en: https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1591_web.pdf
[20] Advances in Nuclear Forensics: Countering the Evolving Threat of Nuclear and Other Radioactive Material out of Regulatory Control (7-10 July 2014). *OIEA*. Vienna, Austria. Summary of an International Conference. Disponible en: https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1706_web.pdf

Herramientas empleadas

Son diversas las herramientas a emplear en el transcurso de una investigación forense nuclear y pueden encuadrarse en tres categorías, como son las herramientas de análisis masivo elemental e isotópico, las herramientas de imagen y las herramientas de microanálisis[21].

Herramientas de análisis masivo elemental e isotópico

Estas técnicas permiten determinar la composición de una muestra, tanto en lo que se refiere a los elementos de la tabla periódica que contiene como a su representación isotópica.

Técnicas radiométricas

Su propósito es el de medir el tipo y la tasa de dosis de radiación emitida por los elementos radiactivos de una muestra. Algunos elementos se caracterizan por su inestabilidad lo que hace que experimenten una desintegración radiactiva, en la cual los núcleos atómicos emiten radiación en forma de partículas o de energía[22]. Cada elemento tiene una forma distinta de desintegrarse, pudiendo esto apreciarse por el tipo de radiación emitida o por su periodo de semidesintegración. Precisamente mediante aparatos de medida de los tipos de radiación emitida por una muestra es posible averiguar en primera instancia su composición elemental e isotópica.

Espectrometría de masas

Esta moderna técnica permite realizar un análisis dotado de extrema precisión de las concentraciones y proporciones de isótopos de elementos presentes en una muestra de estudio. Se basa en la generación de iones a partir de la muestra a estudiar y su posterior separación en base a la relación masa/carga de los mismos, de modo que se

[21] Kristo, M. J. (2020). Nuclear Forensics. En Michael F. L'Annunziata (ed.). *Handbook of Radioactivity Analysis, Volumen 2, Radioanalytical Applications.* Londres, Academic Press. Pp. 921-951.
[22] Office of the Assistant Secretary of Defense for Nuclear, Chemical and Biological Defense Programs (2011). The Nuclear Matters Handbook, Expanded Version. Disponible en: https://fas.org/man/eprint/NMHB2011.pdf

pueda llevar a cabo un análisis cuantitativo y cualitativo que determine cuáles son los isótopos existentes[23].

Ensayo químico

En este apartado pueden encuadrarse dos técnicas, las cuales son la titulación química y la culombimetría, y ambas tienen como finalidad determinar la concentración de elementos nucleares en una determinada muestra considerada como objeto de estudio[24].

Radioquímica

Esta herramienta puede ser utilizada para facilitar la separación de los isótopos radiactivos presentes en la muestra a estudiar, y consiste básicamente en la separación por medios químicos de los elementos componentes en base a sus distintas propiedades. Esta técnica, unida a las herramientas expuestas en los apartados anteriores, permite una identificación plena de los elementos componentes en el material objeto del análisis.

Herramientas de imagen

También puede obtenerse información que pueda ayudar en la caracterización de las muestras mediante su inspección visual, atendiendo a su aspecto, forma, textura y otros parámetros. Un análisis visual más profundo de las muestras puede llevarse a cabo gracias al empleo de microscopios ópticos y de microscopios electrónicos de barrido. También puede ser de utilidad el empleo de la autoradiografía, procedimiento que aprovecha la emisión de radiación de un material para obtener una imagen particular del mismo[25].

[23] Gross, J. H. (2004). *Mass Spectrometry. A Textbook*. Heidelberg, Springer.
[24] Nuclear Forensics in Support of Investigations. Implementing Guide. *OIEA*, 54.
[25] Parsons-Davis, T., *et al*. (2018). Application of Modern Autoradiography to Nuclear Forensic Analysis. *Forensic Science International* 286, C. Disponible en: doi.org/10.1016/j.forsciint.2018.03.027

Herramientas de microanálisis

En esta categoría se incluyen herramientas que, una vez se ha comprobado que la composición de la muestra a analizar es heterogénea, se emplean para llevar a cabo una inspección que logre identificar los elementos constitutivos de la misma. Las principales técnicas empleadas en este apartado se basan en el empleo de rayos X o de la espectrometría de masas de iones secundarios[26].

Exposición de un caso

Un interesante caso de investigación forense nuclear fue el desarrollado en 2003 en el Instituto de Elementos Transuránicos, de Karlsruhe. En este caso se recibieron para su análisis en el centro cuatro muestras de uranio en forma de pastillas, del tipo empleado en la fabricación de los elementos combustibles, que se utilizan normalmente en las centrales nucleares[27].

A fin de llevar a cabo una investigación integral de las muestras, se hizo necesario practicarles diversas pruebas, cuyos resultados conjuntos permitieron extraer las conclusiones que derivaron en la atribución de un origen cierto e indubitado. Un primer paso fue el de la descripción de la apariencia y forma de las muestras y la obtención de sus pesos y medidas, lo que, mediante la consulta de la base de datos adecuada, puede indicar el tipo de reactor en el que es empleado.

A continuación, se llevó a cabo un primer análisis de la muestra mediante el empleo de la espectrometría gamma de alta resolución, que permitió identificar el uranio como el elemento componente de la misma. El posterior análisis de esta muestra mediante un *software* especializado permitió averiguar, de forma inicial, el enriquecimiento del uranio en el isótopo 235, alrededor del 2 %.

Posteriormente se aplicaron técnicas más precisas a fin de obtener unos resultados definitivos, como fueron la espectrometría de masas, que confirmó la composición isotópica de la muestra y el enriquecimiento al 2 % en U235, y tres técnicas más denominadas titulación potenciométrica, un *software* de determinación de

[26] KEEGAN, E., *et al*. (2016). Nuclear Forensics: Scientific Analysis Supporting Law Enforcement and Nuclear Security Investigations. *Analytical Chemistry* 88, 1496-1505. Disponible en doi: 10.1021/acs.analchem.5b02915

[27] Wallenius, M., Mayer, K. y Ray, L. (2006). Nuclear forensic investigations: Two case studies. *Forensic Science International* 156, 55-62. Disponible en doi: 10.1016/j.forsciint.2004.12.029

concentraciones de uranio y plutonio y la espectrometría de masas con dilución isotópica, que permitieron averiguar la cantidad de uranio presente en la muestra, que en este caso correspondía con la esperable en el dióxido de uranio, componente de las pastillas de combustible nuclear.

Otra prueba fue la identificación de las impurezas presentes en la muestra, mediante la espectrometría de masas con plasma acoplado inductivamente, que permitió averiguar de una manera cuantitativa los elementos de la tabla periódica existentes. La determinación de estas impurezas puede ofrecer indicios del proceso de producción del material del que proviene la muestra, lo que tiene su utilidad en la localización del emplazamiento de su origen.

La prueba practicada a continuación fue la determinación de la edad de la muestra, que permite conocer la fecha en la que fue fabricada. Para ello, se aprovechó la desintegración radiactiva de los isótopos del uranio y el conocimiento de sus periodos de semidesintegración lo que arrojó como fecha probable de fabricación la de finales de 1990.

Todas estas pruebas, más la oportuna consulta de la amplia base de datos a disposición de los investigadores del Instituto, permitieron identificar el tipo de reactor nuclear que empleaba las pastillas de combustible objeto de las pesquisas, y que correspondía a un reactor RBMK-1500, diseñado y empleado en su momento en la Unión Soviética, el cual solo se encuentra en la central nuclear de Ignalina, localizada en Lituania. El combustible empleado en esa central era únicamente fabricado por la empresa rusa MZ ELECTROSTAL, lo que permitió finalmente averiguar el origen de las muestras.

Mediante una última consulta a la Base de Datos sobre Incidentes y Tráfico Ilícito del OIEA, se pudo comprobar que en el año 1992 habían sido robadas importantes cantidades de combustible nuclear de la mencionada planta de Ignalina. Este hecho, unido al resto de la información obtenida, llevó a los investigadores a concluir que las muestras analizadas pertenecían a ese episodio en particular.

Conclusiones

Tras lo expuesto en los apartados precedentes, parece oportuno extraer las siguientes conclusiones:

La amenaza terrorista llevada a cabo mediante el empleo de materiales nucleares y radiactivos es real y de este modo lo entienden y estiman los principales actores de la comunidad internacional. Esta amenaza, si bien se ha manifestado con cierta tibieza en el pasado, podría ser capaz de despuntar en cualquier momento, máxime si se tienen en cuenta el elevado número de fuentes radiactivas que se siguen encontrando fuera del espacio en el que deberían estar confinadas y el gran rendimiento que un grupo terrorista podría extraer de su empleo en el transcurso de un atentado, debido ello fundamentalmente a las catastróficas consecuencias que acarrearía sobre la actividad económica y sobre el mantenimiento del orden establecido y de la seguridad ciudadana.

Las herramientas implementadas para responder convenientemente a esta amenaza son de muy variada naturaleza, destacando por su relevancia y por su imparable avance y progresión la investigación forense nuclear, objeto principal de la atención de este artículo. Esta disciplina ha sido impulsada hasta lograr su acomodo e implantación en el ámbito internacional gracias al decidido apoyo del OIEA y de los principales países y organizaciones implicados en el control de los materiales nucleares y radiactivos y en la lucha antiterrorista, lo que ofrece una muestra extraordinaria de su importancia en el reciente pasado hasta llegar al momento actual, y de su esperanzadora proyección en el futuro.

La investigación forense nuclear se vale en sus cometidos de un nutrido y complicado arsenal de técnicas y procedimientos provenientes de distintas ramas del conocimiento, lo que la hace al mismo tiempo compleja y tremendamente abierta al desarrollo y a la innovación, siendo fundamental para su correcta aplicación la cooperación internacional y la guía y tutelaje de entidades supranacionales como el OIEA.

Como ya ha quedado expuesto, no se trata de una disciplina que se encuentre en ciernes, sino que, y a pesar de su corta historia, se halla perfectamente asentada en el complejo entramado constituido por el esfuerzo de la lucha antiterrorista. Además, ha demostrado que es capaz de ofrecer respuestas oportunas y pertinentes a los problemas que se le plantean en su ámbito de aplicación, lo que ha acabado por

convertirla en una herramienta fundamental e imprescindible con la que los Estados cuentan para contribuir al reforzamiento de su seguridad.

Esta disciplina es además de gran interés para las Fuerzas Armadas, ya que en determinadas circunstancias podrían verse involucradas en el curso de una investigación forense nuclear. Un ejemplo de ello sería la misión de toma de muestras de acuerdo con los parámetros de los laboratorios de referencia, a realizar por unidades NBQ que estén dotadas con equipo de muestreo e identificación de agentes biológicos, químicos y radiológicos (SIBCRA, por sus siglas en inglés), siendo este uno de los aspectos que podrían ser potenciados en un futuro.

*Carlos Llorente Aguilera**
Capitán de Infantería, especialista en Defensa NBQ
Doctor en Historia Contemporánea

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

133/2021 29 de noviembre de 2021



*Alberto Priego**

Los talibán. Una comparación entre el primer y el segundo Emirato Islámico de Afganistán

Los talibán. Una comparación entre el primer y el segundo Emirato Islámico de Afganistán

Resumen:

En agosto de 2021, los talibán conquistaron Kabul, la capital del país. Si bien para la prensa se trató de una sorpresa, desde el año 2009 se venía negociando una salida pacífica de las tropas internacionales, lo que irremediablemente sería una victoria de los talibán. Aunque los talibán alcanzan el gobierno por segunda vez, existen algunas diferencias significativas entre los dos periodos que vamos a reseñar en este documento. Para ello, vamos a hacer un análisis comparado de las condiciones en las que alcanzaron el poder, del gobierno que formaron en los dos emiratos, de la economía afgana en ambos periodos y por último de las relaciones exteriores, así como de los principales aliados.

Palabras clave:

Talibán, Afganistán, China, Estados Unidos, Qatar y Kabul.

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 Taliban. A comparison between the first and the second Islamic Emirate of Afghanistan

Abstract:

In August 2021, the Taliban conquered Kabul, the capital of the country. Although it came as a surprise to the press, a peaceful exit of international troops had been negotiated since 2009, which would lead to the victory of the Taliban. Although the Taliban reached the government for the second time, there are some significant differences between the two periods that we are going to review in this document. To do so, we will make a comparative analysis of the conditions under which they came to power, of the government they formed in the two Emirates, of the Afghan economy in both periods and finally of the foreign relations as well as of the main allies.

Keywords:

Taliban, Afghanistan, China, United State of America, Qatar and Kabul.

Introducción

El pasado agosto el mundo entero presenciaba con gran perplejidad el ascenso de un enemigo al que todos dábamos por muerto: los talibán. Los 20 años de guerra, las más de 45.000 víctimas mortales y sobre todo los más de 3.500 soldados occidentales caídos en el campo de batalla, han quedado borrados por una decisión política que, cuanto menos, parece controvertida.

El presente trabajo pretende llevar a cabo una comparación entre el primer emirato talibán (1994/1996-2001) y este segundo (2021 en adelante) con la idea de esclarecer si se han producido cambios en el mismo o si por el contrario estamos ante una segunda parte del mismo fenómeno. Para ello, este trabajo se centrará en una comparación de los siguientes cuatro aspectos:

a) El ascenso de los talibán.

b) El establecimiento del gobierno.

c) La economía talibán.

d) Las relaciones exteriores.

El ascenso de los talibán

Como rasgo común al ascenso de los talibán en los dos periodos analizados, tenemos que decir que ambos se producen tras la retirada de tropas extranjeras que trataban de controlar la situación en Afganistán. Sin embargo, hay una diferencia fundamental entre un periodo y el otro. Mientras que, durante el primer periodo, los talibán llegaron al poder como una fuerza estabilizadora que se abría paso en medio del caos provocado por la derrota de las fuerzas soviéticas de ocupación, ahora los talibán llegan al poder con un proceso pactado de retirada que viene negociándose desde 2013. Veamos de forma pormenorizada la diferencia entre estas dos situaciones.

En septiembre de 1994 —en medio de la guerra civil afgana (1992-1996)—, un grupo de partidarios del Jamiat Ulema-e-Islam[1] comenzaron a seguir a un clérigo afgano

[1] La Asamblea de Clérigos Islámicos es un partido político pakistaní liderado por Fazal-ur-Rehman que está considerado como la fuerza política pakistaní más cercana a los talibán.

conocido como el Mulá Omar[2]. Su éxito se basaba en las críticas que vertía contra los abusos cometidos por los señores de la guerra y en su discrepancia sobre la no aplicación de la ley islámica en Afganistán. Gracias al apoyo brindado por el servicio secreto pakistaní (ISI)[3] y por el entonces ministro del Interior, el general Naserullah K. Babar[4], los talibán lograron hacerse con el control del país en poco más de dos años.

Sin embargo, su llegada al poder provocó un sinfín de críticas internacionales y como consecuencia tan solo obtuvieron el reconocimiento explícito de tres estados: Pakistán, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos. El resto de los estados no solo no los reconocieron, sino que además se negaron a establecer cualquier contacto formal con ellos. Tras la intervención norteamericana salieron del poder y se vieron obligados a replegarse a Pakistán hasta que pudieron volver a controlar el país.

En este segundo periodo, las condiciones por las que han llegado al poder han sido diametralmente diferentes a las de la primera vez. Ahora, su ascenso ha estado ligado a un doble —o incluso triple proceso de negociación— que ha cristalizado en tres acuerdos de paz diferentes pero complementarios.

- En primer lugar, estaría el proceso llevado a cabo entre el Gobierno afgano *y* la organización radical Hebz-e-Islami Gulbuddin[5] que fructificó en un acuerdo en septiembre de 2016.
- En segundo lugar, estaría el proceso Estados Unidos-talibán que concluyó con la firma del acuerdo de febrero 2020 que ha servido de marco para la retirada de las tropas internacionales de Afganistán.
- El tercer y último lugar, y condicionado por el acuerdo de Doha, tenemos que destacar el denominado proceso intra-afgano que culminó en septiembre de 2020 con el acuerdo entre los talibán y el Gobierno afgano.

Ante la imposibilidad de ganar la guerra, los Estados Unidos comenzaron a negociar con los talibán en 2010 aunque esta negociación no se hizo pública hasta 2013[6]. La

[2] El Mulá Omar en la escuela coránica de Sang-i-Hisar en Maiwand (Pakistán). Hardin, L. (17/2/2000). How Afghans turned against their spiritual chief. *The Guardian*. [Consulta: 13/10/2021].Disponible en https://www.theguardian.com/world/2002/feb/17/afghanistan.lukeharding
[3] Inteligencia Inter-Service.
[4] Babar solía referirse a los talibán como *my boys*. Coll, S. (2004). *Ghost Wars: The Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*. London, Penguin Group. Pp. 289-297.
[5] En cierto sentido actuaba como puente entre los talibán y el Gobierno afgano.

Administración Obama[7] veía en la negociación con los talibán la única opción de maquillar la derrota y la mejor forma de retirar sus tropas de Afganistán. Gracias a la mediación del BND[8] alemán y de la familia real de Qatar[9], el primer contacto se produjo en 2010[10] (Munich). La forma elegida fue un encuentro informal entre el asesor americano Barnett Rubin y el secretario del Mulá Omar Tayyab Agha.

Desde el inicio de las negociaciones en 2010 hasta la firma misma del acuerdo en febrero 2020, se produjeron un sinfín de reuniones (ver tabla 1) entre las diferentes partes implicadas en Afganistán.

Proceso Estados Unidos-talibán
Proceso *Afgano-Hebz-e-Islami Gulbuddin*
Proceso *Intra-Afgano*
Reuniones no vinculadas a procesos

Fecha	Lugar	Parte talibán	Contraparte	3.ª Partes	Mediador	Acuerdo
2010-2011	Munich	Tayyab Agha	Barnet Rubin (EE. UU.)		Familia Real de Qatar y BND[11]	Oficina paradiplomática talibán en Qatar Retirada de algunos líderes talibán de las listas de sanciones ONU.
2010			Funcionarios afganos y representantes de la OTAN	Mullah Akhtar Muhammed Mansour (impostor)	MI6 (Reino Unido)	
2013	Doha	Líder talibán sin determinar		Maulana Fazl Rehman (JUI-F)		Acuerdo con los talibán para que vuelvan a las negociaciones
Julio 2015	Muree (Pak)	Sin determinar	Sin determinar	China y EE. UU.	Pakistán	

[6] Aunque las negociaciones han estado guiadas por Estados Unidos las negociaciones se enmarcaban en el Quadrilateral Coordination Group del que además de Estados Unidos también formaban parte Afganistán, China y Pakistán.
[7] La Administración Obama cambió el criterio mantenido por Bush de «no negociar con terroristas» por el de negociar y reintegrar a los talibán en la sociedad civil. Se aceptaba así la tesis de Karzai de distinguir entre talibán ordinarios y los que solo querían acabar con la paz. Ruiz, J. (2019). Conversaciones de paz sobre Afganistán. ¿Una última oportunidad para la paz? *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 5, N.º 2, pp. 139-155. Disponible en: http://www.seguridadinternacio- nal.es/revista/
[8] Bundesnachrichtendienst.
[9] Espinosa, Á. (29 de febrero de 2020). EE. UU. firma un acuerdo con los talibanes para sacar a sus tropas de Afganistán antes de 14 meses. *El País,* Disponible en: https://elpais.com/internacional/2020/02/29/actualidad/1582982465_086664.html
[10] Estos encuentros se celebraron en cuatro rondas desde noviembre de 2010 hasta agosto de 2011.
[11] Servicio de Inteligencia Alemana.

Enero 2016	Islamabad	No participa	Richard Olson[12] (EE. UU.)	Sartaj Aziz[13] (Pakistán), Hekmat Khalil Karzai[14] (Afganistán), Representante Chino	Pakistán	
Sept. 2016	Kabul		Muhammad Amin Karim (Gulbuddin)	Hanif Atmar (Gobierno afgano)	EE. UU.	
Oct. 2016	Doha	Abdul Manan Akhund[15]	Representante EE. UU. sin determinar	Mohammed Masoom Stanekzai (Afganistán)	Qatar	
Julio 2018	Doha	Desconocido	Representante EE. UU. sin determinar		Qatar	
Enero 2019						
Feb. 2019	Doha	Abdul Ghani Baradar[16]	Zalmay Khalizad (EE. UU.)[17]		Qatar	Retirada de las fuerzas americanas Compromiso talibán para no acoger terroristas
Feb. 2019	Moscú	Sin determinar		Personalidades afganas incluido Karzái (Excluido Gobierno afgano)	Rusia	
Feb. 2020	Doha	Abdul Ghani Baradar	Zalmay Khalizad (EE. UU.)	China, Pakistán y Rusia	Qatar	Retirada fuerzas extranjeras[18]. No terrorismo en Afganistán
Marzo 2020	Kabul	Delegación talibán (3 personas)	Abdullah Abdullah (Afganistán)[19]			Asuntos técnicos
Sept 2020	Doha	Mawlavi Adbul Hakim	Abdullah Abdullah (Afganistán)		Qatar	
Enero 2021	Doha	Mawlavi Adbul Hakim	Abdullah Abdullah (Afganistán)		Qatar	Documento «Existing the Crisis»
Agosto 2021	Kabul	Abdul Ghani Baradar	Ashraf Ghani (Afganistán)			

Tabla 1. Los procesos de negociación y sus encuentros. Fuente: elaboración propia

[12] Enviado especial de Estados Unidos para Afganistán.
[13] Asesor Ministerio de Asuntos Exteriores.
[14] Viceministro de Asuntos Exteriores de Afganistán.
[15] Hermano del Mullah Omar.
[16] Preso en Pakistán desde 2010 a 2018. Liberado por mediación de Estados Unidos.
[17] Nombrado por Trump *Special Adviser on Afghanistan* en septiembre 2018.
[18] EE. UU. se comprometió a reducir de 13.000 (febrero 2020) a 8.600 (julio 2020) efectivos y 14 meses (septiembre 2021) más tarde a cero.
[19] Nombrado presidente del Alto Consejo para la Reconciliación Nacional.

Si bien se logró que los procesos culminaran en acuerdos, las negociaciones se vieron interrumpidas en múltiples ocasiones por parones que ralentizaron y complicaron enormemente la consecución de los diferentes acuerdos.

Fecha	Lugar	Incidente	Consecuencia
2010	Karachi (Pakistán)	Detención del Mullah Baradar	Se paralizan las negociaciones
Enero 2011	Lahore	Raymond Davis (CIA) asesina dos personas al sentirse amenazado	Se paralizan las negociaciones
Mayo 2011	Abbottabad	Muerte de Bin Laden	Se paralizan las negociaciones
Septiembre 2011	Kabul	Asesinato de Rabbani (Líder del High Peace Council[20])	Se paralizan las negociaciones
Marzo 2012		Los talibán piden la liberación de los presos de Guantánamo a cambio de Bowe Bergdahl[21]	Se paralizan las negociaciones
Abril 2013	Zabul	Muerte de el mulá Omar	Se paralizan las negociaciones
Junio 2013	Doha	Los talibán cierran su delegación en Doha ante las presiones americanas y afganas para que retirara la bandera del Emirato Islámico de Afganistán.	Se paralizan las negociaciones
Noviembre 2015	Afganistán	Problemas internos entre los talibán por el liderazgo entre los partidarios de los mulá Mansoor y Rasul.	Se paralizan las negociaciones
Primavera 2016	Nangahar	Ofensiva talibán para honrar la memoria del Mulá Omar	Se ralentizan las negociaciones
2016	Frontera pakistaní	Asesinato del mulá Mansour por un dron americano	Se erige como líder talibán al mulá Akhundzade
2017	Kabul	Atentados contra la zona diplomática atribuido a la red Haqqani	Se ralentizan las negociaciones
2018	Kabul y Kandahar	Cadena de atentados contra intereses occidentales en Afganistán	Se ralentizan las negociaciones

Tabla 2. Parones en las negociaciones de los tres procesos de paz. Fuente: elaboración propia

En todo caso, en lo que al ascenso de los talibán se refiere, en septiembre de 2021 se produjo la retirada total de las tropas internacionales, lo que supuso vía libre para la toma del poder. Ante el temor de que sus colaboradores sufrieran duras represalias a manos de los talibán, los diferentes países que habían estado presentes en Afganistán

[20] Órgano establecido por Karzái para llevar a cabo las negociaciones.
[21] Bowe Bergdahl fue capturado en 2009.

en los últimos 20 años realizaron un esfuerzo ímprobo para sacar del país a sus colaboradores.

El Gobierno talibán

En lo que a la formación del gobierno se refiere, tenemos que decir que no existen grandes cambios respecto al primer Emirato Islámico de Afganistán. Como rasgos generales comunes a ambos gobiernos hay que decir que la etnia dominante es la pastún, que persiste una ausencia absoluta de mujeres en los cargos, así como una estructura gubernamental dominada por la figura del líder al que se le denomina Amir al-Mu'minin (comandante de los fieles). Veamos en primer lugar cómo se organizó el gobierno del primer emirato para pasar posteriormente al análisis del segundo.

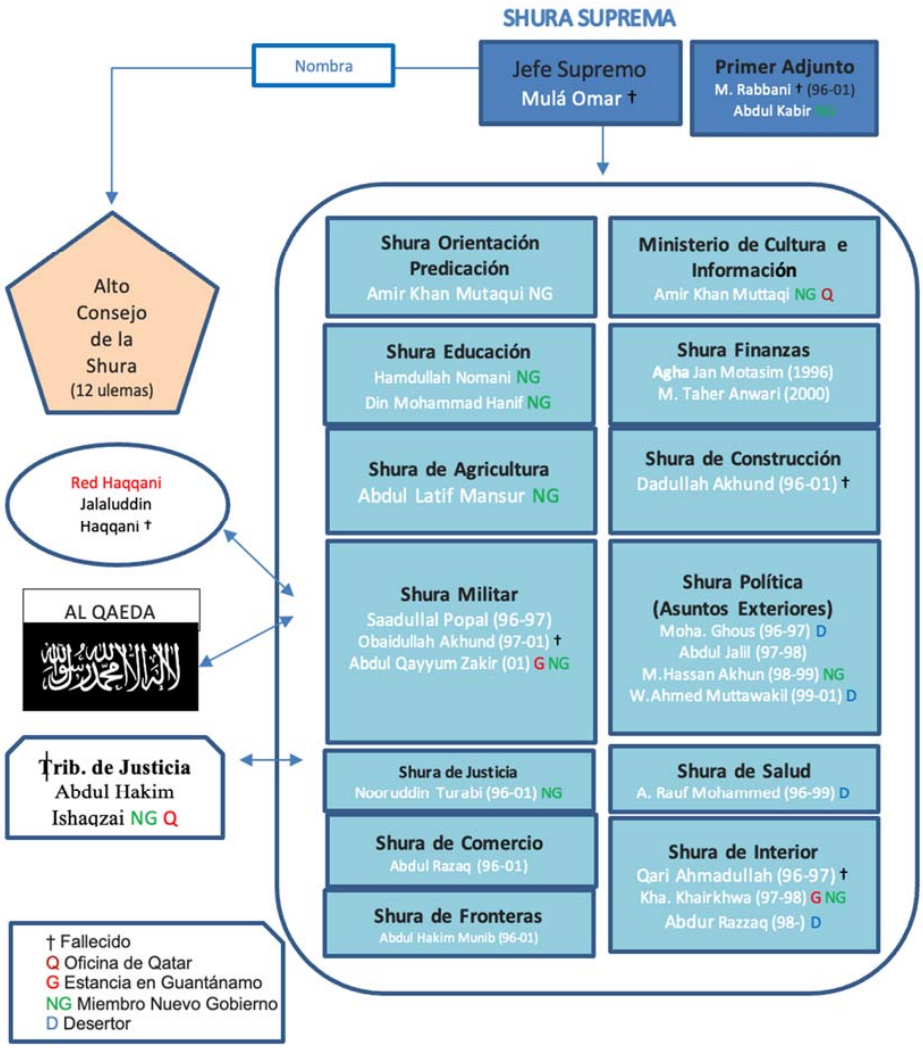


Figura 1. El Gobierno del primer Emirato Islámico de Afganistán. Fuente: Elaboración propia

El 7 de septiembre, el portavoz de los talibán Zabihulá Muyahid anunciaba la formación de un gobierno interino en el que de nuevo no había ni mujeres ni representantes de las minorías étnicas. El gobierno de esta segunda etapa de los talibán se asemeja mucho a la anterior ya que no solo comparte la estructura, sino que la filosofía de la primera etapa se mantiene en la segunda. Veamos cómo se plasma esta en la organización del gobierno.

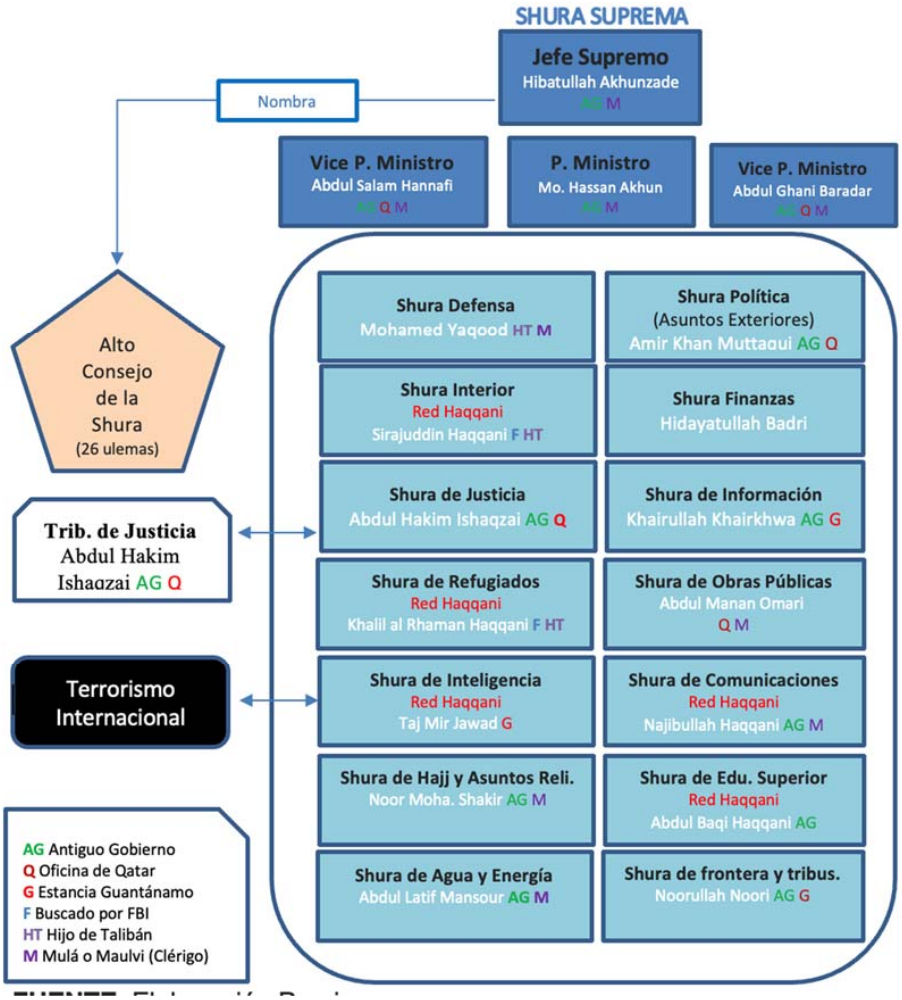


Figura 2. El Gobierno del segundo Emirato Islámico de Afganistán. Fuente: elaboración propia

Si bien es cierto que en esencia los dos gobiernos son muy similares —de hecho, nueve ministros del actual ejecutivo ya formaron parte del primer gobierno— debemos señalar algunas diferencias significativas entre ambos ejecutivos.

- En primer lugar, hay que destacar que, al menos en la forma, este nuevo gobierno trata de asemejarse a las estructuras de los ejecutivos occidentales introduciendo las figuras de un primer ministro y de dos viceprimeros ministros. Probablemente tiene que ver con la pretensión de alcanzar el reconocimiento internacional, algo que durante la primera etapa no era una

prioridad.

- En segundo lugar, hay que destacar que este segundo gobierno es mucho más religioso que el primero ya que en su seno encontramos una mayor presencia de clérigos[22], ya sean *mulás* o *maulvis*. Otro elemento que nos muestra esa mayor religiosidad es la presencia de antiguos estudiantes del seminario deobandí Darul Uloom Haqqani[23], que es considerado por muchos como la Universidad de la Yihad[24].
- En tercer lugar, tenemos que destacar que la Red Haqqani[25] tiene un rol mucho más importante en este gobierno que en el primero. La prueba sobre la que se basa esta afirmación es el hecho de que hasta cinco miembros de red formen parte del gobierno[26]. Esta red no solo es vital para la logística de los talibán, sino que también sirve de nexo con los servicios secretos pakistaníes (ISI). También tenemos que destacar la presencia de algunos ministros, como el de defensa o el de obras públicas, que son familiares directos del mítico Mulá Omar.
- En cuarto lugar, hay que destacar que, a diferencia del primer gobierno, las relaciones con Irán son amigables. Por un lado, la figura del líder supremo en este segundo periodo está más cerca de su homólogo iraní que de lo que fue el mulá Omar lo que le dota de una superioridad moral y religiosa que le legitima ante sus ministros. De hecho, gracias a esa supuesta superioridad religiosa, el líder de Al Qaeda Ayman al Zawahiri le juró lealtad en 2016 lo que supone otro cambio importante respecto al primer emirato. Por otro lado, el que ahora es viceministro de inteligencia Ibrahim Sadr, es el enlace entre los talibán y la Guardia Revolucionaria[27] de Irán (Fuerza Quds[28]) y tiene por función el mantenimiento de una cooperación activa entre Irán y Afganistán que le permite a los talibán incrementar su capacidad militar.

[22] En los primeros niveles encontramos hasta nueve clérigos.
[23] El fundador de la red Jalaluddin Haqqani tomó su nombre del seminario Darul Uloom.
[24] Tanto Maulvi Noor Mohammad Saqib (ministro de Asuntos Religiosos) como Maulvi Abdul Hakim Sharia (ministro de Justicia) estudiaron en Darul Uloom Haqqani.
[25] Los ministros del Interior, Inteligencia, Educación Superior, Refugiados y Telecomunicaciones son miembros del Clan Haqqani de la Tribu Zadrán Pastún.
[26] Dressler, J. (2010). The Haqqani Network, A Strategic Threat. *Institute for the Study of War*.
[27] La Fuerza Quds (cuyo significado es Jerusalén) es el grupo de elite de la Guardia Revolucionaria Iraní
[28] Jocelyn, T. (2018, October). US and partner nations seek to disrupt Iran-Taliban nexus. *Long War Journal.* [Consulta: 1/11/2021]. Disponible en https://www.longwarjournal.org/archives/2018/10/us-and-partner-nations-seek-to-disrupt-iran-taliban-nexus.php

- En quinto lugar, al contrario de lo que ocurría durante el primer periodo, el gobierno está dividido en diferentes facciones. Por un lado, estaría el mencionado bloque religioso[29], por otro el del clan Haqqani[30], y por otro el grupo de aquellos que desde la oficina de Qatar[31] participaron directamente en las negociaciones de Doha. Este hecho probaría que el presente gobierno se ha buscado mantener distintas cuotas de poder para tratar de evitar enfrentamientos internos.

Para concluir este apartado debemos decir que, si bien existen grandes coincidencias entre los dos ejecutivos, también hay importantes diferencias que deben ser reseñadas.

La economía talibán

Quizá el mayor desafío al que se tienen que enfrentar los talibán sea el de la economía. Si bien es cierto que la situación económica es muy precaria, esta es mucho mejor que la que encontraron los talibán en 1996. Sirva un dato para corroborar este hecho. En el año 1997 el presupuesto que manejaba el Gobierno afgano era de 100.000 dólares, en cambio 2021 esta cantidad ascendió hasta las 1,6 billones de dólares. Si bien es cierto que la diferencia de cifras es muy grande, también hay que decir no solo que en 1997 había importantes sanciones internacionales, sino que en 2021 el 75 % del presupuesto de Afganistán se debe a las ayudas internacionales[32]. Estas ayudas podrían perderse si los talibán se mantienen en el poder. De hecho, algunas fuentes apuntan que hasta 9,4 billones de dólares podrían quedar congelados por la llegada de los talibán al poder.

En lo que a los talibán se refiere, este grupo tiene sus propias fuentes de financiación, vinculadas sobre todo al tráfico de drogas, a la minería y a las donaciones ilegales. Algunas fuentes apuntan que la cantidad recaudada por estas vías durante el periodo 2019 y 2020 ascendería hasta los 1,5 billones[33] de dólares[34]. De cara al futuro, los

[29] Liderado por Hassan Akhund en el que incluiríamos al ministro de Defensa, al de Asuntos Religiosos, al de Energía y al de Obras Públicas.
[30] Liderado por Surajuddin Haqqani en el que incluiríamos al de Interior, Refugiados, Inteligencia, Educación Superior y Comunicaciones.
[31] En este grupo estaría liderado por Abdul Ghani Baradar y en él estarían los ministros de Exteriores, Justicia, Obras Públicas así como los dos viceprimeros ministros.
[32] Sufizada, H. (3 September 2021). Mineral, drugs and China: How the Taliban might finance their new Afghan government. *The Conversation*.
[33] Billones americanos, es decir miles de millones.
[34] Ídem.

talibán tendrán que afrontar un futuro con un limitado número de fuentes de ingreso. En concreto podemos plantear al menos cinco:

1) Los impuestos, sobre todo los que se derivan del comercio internacional.
2) La minería[35] que puedan extraer las empresas chinas que operan en el país.
3) La ayuda internacional de países no occidentales, es decir el dinero que pueda llegar procedente de China, Rusia, Pakistán o Qatar.
4) La ayuda internacional de países occidentales, algo con lo que por el momento no pueden contar los talibán.
5) El dinero obtenido por el tráfico de drogas que, si bien es cierto que podría ser la partida presupuestaria más jugosa, cerraría de inmediato no solo la ayuda procedente de Occidente, sino también las opciones de alcanzar el tan ansiado reconocimiento internacional

Además de estos problemas, el Gobierno talibán tendrá que hacer frente a dos problemas de carácter coyuntural. Por un lado, Afganistán está sumido en una terrible sequía que está limitando su capacidad de desarrollo. Por otro, al tratarse de un país en vías de desarrollo la pandemia parece haber afectado más a Afganistán que a otros países. Aunque es difícil saber el número de afectados (156.000) y de fallecidos (7.200) lo que sí que se sabe es que tan solo un 6,2 % de la población tiene las dos dosis de la vacuna, lo que limita sus opciones de futuro.

Para concluir con este apartado hay que decir que, si bien la situación económica hoy es más benévola que la que encontraron los talibán en 1996, la presencia de este grupo puede hacer desaparecer la principal fuente de ingresos de Afganistán: la ayuda económica internacional.

Las relaciones exteriores

Tras la proclamación del primer Emirato Islámico de Afganistán en 1996, los talibán obtuvieron un reconocimiento internacional muy limitado. Tan solo Pakistán, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudí reconocieron al Emirato Islámico de Afganistán como gobierno legítimo en ese territorio. ¿Quiere eso decir que el resto de Estados

[35] Oro, litio, cobre y cobalto.

reconocieron a la Alianza del Norte como gobierno legítimo de Afganistán? No, ya que la mayoría de los Estados siguieron la doctrina aplicada por los Estados Unidos: el no reconocimiento de ninguna facción como gobierno legítimo de Afganistán, evitando así tomar partido por alguna de las partes.

Desde que el embajador norteamericano en Afganistán, Adolph Dubs (1979), fuera asesinado, hasta el nombramiento de Robert Finn como jefe de la misión en Kabul 2002, Estados Unidos se ha movido en la ambigüedad[36] respecto del reconocimiento de un gobierno en Afganistán. Si bien es cierto que en ningún momento acreditó a ningún otro embajador y que tampoco mantuvo abierta su embajada, Washington se negó a reconocer a ninguna facción como gobierno legítimo de Afganistán. Ni siquiera, los grupos más afines como la Alianza del Norte recibieron el reconocimiento de los Estados Unidos. Por ello, los talibán trataron de seducir[37] a la comunidad internacional en general y a los Estados Unidos en particular para lograr el tan ansiado reconocimiento internacional, aunque como es sabido los resultados no fueron ni mucho menos satisfactorios.

A diferencia de lo que ocurrió durante la primera etapa, el Emirato Islámico de Afganistán no ha logrado el reconocimiento explícito de ningún Estado. Sin embargo, China, Irán, Turquía, Rusia y Pakistán han mantenido abiertas sus delegaciones diplomáticas en Kabul, lo que a todas luces se debe interpretar como un reconocimiento, al menos tácito, del Gobierno talibán. Este hecho supone un importante cambio en lo que a los socios internacionales del Mulá Akhundzada se refiere. Si durante la primera etapa los talibán se apoyaron en Arabia Saudí, Pakistán y Emiratos, ahora tienen en Qatar, Rusia y China a sus principales valedores.

Al igual que ocurrió anteriormente, la estrategia de Estados Unidos ha servido de referencia para el resto de los Estados occidentales. Así, la opción de trasladar la embajada de Kabul a Doha sin ruptura de relaciones diplomáticas ha sido la práctica más habitual entre los socios de Estados Unidos. Esta opción permite a los Estados ganar tiempo sin condicionar negativamente sus relaciones con el nuevo gobierno de Kabul. Por ello, los próximos meses serán cruciales para saber cómo evolucionarán las

[36] Priego, A. (27/9/2021). Purgatorio y limbo diplomático talibán. *Política Exterior.* [Consulta: 2/11/2021]. Disponible en https://www.politicaexterior.com/purgatorio-y-limbo-diplomatico-taliban/
[37] Los talibán llegaron a ofrecer la erradicación del cultivo de opio a cambio del reconocimiento.

relaciones diplomáticas de los talibán. En principio el reconocimiento estaría condicionado por:

- Los esfuerzos que lleven a cabo los talibán contra la producción de droga en Afganistán.
- La ausencia en su territorio de grupos terroristas que puedan usar Afganistán como centro de operaciones para atacar a terceros Estados.
- Al respeto de los derechos humanos, especialmente aquellos relacionados con las mujeres y con las minorías religiosas y étnicas.

Por lo tanto, los talibán afrontan el reto del reconocimiento internacional en este segundo periodo con mayores facilidades que las encontradas en 1996. Sin embargo, su credibilidad es menor ya que son muy pocos los Estados que creen que los inquilinos del palacio presidencial afgano serán capaces de respetar los compromisos internacionales sumidos en los diferentes acuerdos de paz.

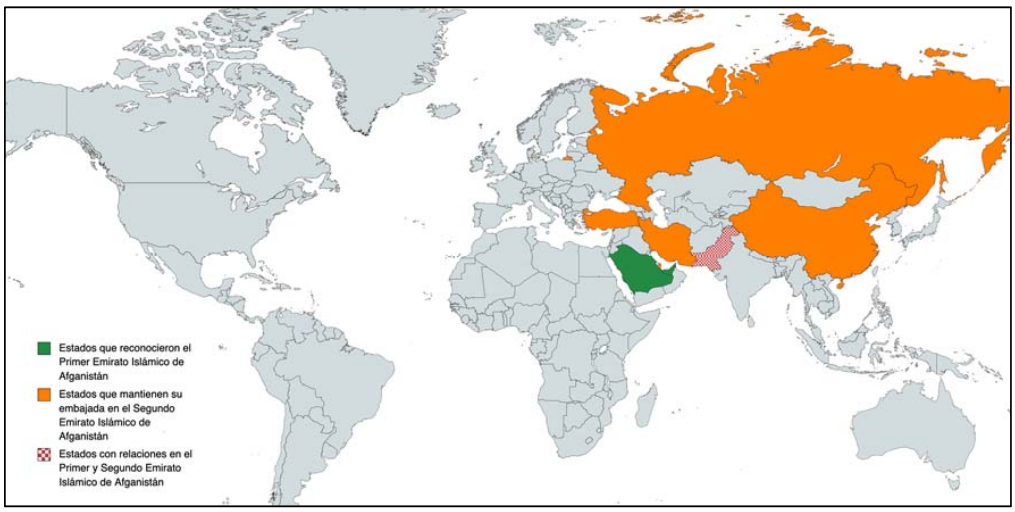


Figura 3. Estados con relaciones diplomáticas con el Emirato Islámico de Afganistán. Fuente: elaboración propia

Conclusiones

Después de casi 20 años y tras más de 45.000 vidas perdidas, los talibán viven un segundo periodo de Gobierno en Afganistán. Sin duda, entre el primer y el segundo emirato hay algunos elementos de continuidad, pero también existen importantes diferencias.

Quizá el punto en el que encontramos más diferencias entre los dos emiratos sea en la forma en la que los talibán han llegado al gobierno. Si bien es cierto que en la primera etapa este grupo se alzó como fuerza de pacificación en medio de un caos que se prolongaba desde la salida de los soviéticos (1989), en esta segunda ocasión la situación ha sido completamente distinta. Para empezar, en Afganistán había fuerzas de pacificación con mandato de las Naciones Unidas que, aunque no de forma muy exitosa[38], trataban de construir la paz. Además, desde el año 2009 existía una negociación que tenía por objetivo la pacificación del país que ha servido para que, con matices, los talibán reciban un país mucho más pacífico del que dejaron.

Además de la forma en la que han alcanzado el poder también tenemos que hacer alusión a las diferencias entre los dos gobiernos talibán. A pesar de que la estructura y la filosofía es similar, el gobierno de este segundo emirato tiene algunos matices dignos de reseñar. En primer lugar, hay un incremento del número de cargos adjuntos al líder. Ahora hay tres personas (un primer ministro y dos viceprimeros ministros) frente a una como ocurría durante el primer periodo. En segundo lugar, en el actual ejecutivo hay más facciones que en el liderado por el Mulá Omar destacando aquellos vinculados a la red Haqqani, los que participaron en las negociaciones de Qatar o los que pasaron por Guantánamo. Estas divisiones no solo denotan una mayor heterogeneidad en el ejecutivo, sino también un liderazgo mucho más débil que el ejercido por el Mulá Omar en el primer ejecutivo.

Otro elemento que merece ser analizado es la economía de Afganistán. Si bien es cierto que en ambos casos la economía del país es profundamente vulnerable, en el año 1996 Afganistán estaba prácticamente destruido. Ahora, a pesar de las dificultades a las que se enfrentan los afganos (corrupción, COVID, falta de estructura productiva) la ayuda internacional ha permitido un mínimo desarrollo de las infraestructuras y la apertura del país a la inversión extranjera. Sin embargo, estos aspectos que podrían servir para mejorar la economía afgana podrían desaparecer si los talibán no cumplen con los condicionantes impuestos por la comunidad internacional. Por ello, los talibán tendrán que optar entre aplicar su programa político o seguir recibiendo ayuda internacional. Para aliviar este dilema, los hombres de Akhundzada cuentan con el

[38] Priego, A. (2012). Afganistán: una respuesta post-moderna para un Estado pre-moderno». *Razón y Fe,* Núm. 87.

apoyo económico de China, Rusia y Qatar, aunque esta por si sola parece no ser suficiente para lograr un crecimiento económico sostenido.

El último de los puntos es el de las relaciones exteriores. Desde que, en 2013, se planteó que los talibán podrían ser aceptados como miembros de la comunidad internacional, su presencia perfil internacional no ha hecho más que crecer. Hoy en día, los talibán están mucho menos aislados de lo que estuvieron en 1996, aunque para relacionarse han tenido que cambiar de socios. Si durante el primer emirato solo se relacionó con tres Estados (Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Pakistán) hoy su espectro de relación es mucho mayor. Incluso, hay Estados como China, Rusia, Qatar, Turquía e Irán que no han cerrado sus embajadas en Kabul lo que a todas luces es un reconocimiento de facto del régimen. El resto, incluyendo Estados Unidos, mantiene una relación de ambigüedad calculada sin ruptura de las relaciones diplomáticas y manteniendo a los embajadores con residencia en Doha.

En definitiva, los talibán afrontan un futuro incierto en un país más pacífico y próspero, con un gobierno más heterogéneo y con una red de relaciones exteriores mucho más amplia que durante el primer emirato. Con estas condiciones, si no cometen grandes errores, pueden mantenerse muchos años en el poder.

*Alberto Priego**
Profesor agregado, Universidad P. Comillas
@AlbertoPriego

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

134/2021 30 de noviembre de 2021



*Ignacio Nieto Fernández**

El multilateralismo después de Afganistán

El multilateralismo después de Afganistán

Resumen:

La retirada de las fuerzas multinacionales de Afganistán ha dejado un mal sabor de boca en la comunidad internacional. Una vez más, la campaña multilateral, liderada por los Estados Unidos, ha resultado un estrepitoso fracaso. El orden liberal internacional, que tantos beneficios ha traído a los occidentales, se ve cuestionado desde diferentes frentes. Un orden basado en una economía abierta liberal, una solidaridad entre democracias y un multilateralismo como herramienta troncal de estabilidad y de acción exterior. Después de Afganistán vive un importante contratiempo del que seguramente no pueda levantarse a menos que evolucione. El multilateralismo es la única herramienta, del mundo occidental, para confrontar amenazas compartidas de carácter global. Lo sucedido en Afganistán no debe ponerlo en duda, tan solo debe modificar los vectores de actuación que deben considerar con mayor profusión los derechos humanos y el conjunto de valores que están mancomunados entre los principales actores internacionales. Dentro de esta negociación, la Unión Europea se erige como uno de los actores principales que gestione ese consenso que nos permita acometer políticas concertadas y multilaterales sobre una base sólida como la que proporcionan las normas de carácter internacional.

Palabras clave:

Afganistán, multilateralismo, orden internacional, liberalismo, Unión Europea.

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.

Ignacio Nieto Fernández

The multilateralism after Afghanistan

Abstract:

The withdrawal of multinational forces from Afghanistan has left a bad taste in the mouth of the international community. Multilateralism campaign led by United States has been a resounding failure. Long-lasting benefits brought by the International Order are now at stake from different sides. This Order is based on open liberal economy, cooperation among the western oriented democracies and multilateralism as the cornerstone tool of stability and external action. After Afghanistan, this Order has an important setback, the current context will make the Order evolve adapting to the current situation. Multilateralism is the unique western countries tool to confront global shared threats. What happened in Afghanistan is to change our approach to conflict resolution to better consider human rights and shared values among international actors. Within this ruled based system, the European Union emerges as one of the best actors to manage this consensus. This factor is to make EU lead the International Community efforts to accomplish concerted and multilateral policies with a solid foundations such us those provided by the norms of the International System.

Keywords:

Afghanistan, Multilateralism, International Order, Liberalism, European Union.

Introducción

La retirada de las tropas, mayoritariamente occidentales, de Afganistán deja un mal sabor de boca a la comunidad internacional. Es mancomunada la interpretación de lo ocurrido en clave de retroceso del multilateralismo tradicional. El orden internacional expansivo, de corte liberal, creado después de la Segunda Guerra Mundial se malogra a manos de una realidad contundente, protagonizada por la sociedad afgana, que después de veinte años de presencia de foráneos, abraza al régimen talibán[1].

Afganistán supone algo más que un fracaso, representa el debilitamiento del orden liberal internacional y la emergencia de una visión diferente a la preconizada por occidente. Pero realmente, esta circunstancia no es la importante, el reto es conocer si el sistema internacional, que, durante años, se ha afanado en construir un sistema donde el centro era la seguridad y los derechos humanos, va a sobrevivir a este terremoto geopolítico.

El sistema internacional, durante años, ha ido adaptándose y modificándose para dar respuesta a diferentes circunstancias como los genocidios y atrocidades (por ejemplo, la de Ruanda). En este devenir, ha ido creando mecanismos válidos, sobre la base del multilateralismo, como el de responsabilidad de proteger. Algunos de ellos están cuestionados al entrar con fuerza la idea de que el multilateralismo no es eficaz o que la mejor de las opciones es respetar, a toda costa, la soberanía de los Estados-nación[2].

Asimismo, el resurgimiento de los nacionalismos, los populismos, las democracias iliberales y un sinfín de circunstancias hacen muy complejo que el multilateralismo de corte utilitarista occidental tenga recorrido. Este debilitamiento da como resultado la inhibición de la acción de la comunidad internacional que, aunque pudiera parecer poco eficaz, evitaba sufrimientos en el mundo, o por lo menos esa era la sana intención de muchos de los países que conformaban ese esfuerzo multilateral.

[1] Aunque sea complejo de entender el pueblo afgano apenas ha luchado contra los talibán, se han producido situaciones esperpénticas como en la provincia de Badajsán (60.000 habitantes), donde seis talibán sin un solo disparo se han hecho con ella. Bin Javaid, O. (22 agosto 2021). Taliban retakes power, but it faces mounting challenges ahead. *Al Jazeera*. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2021/8/22/taliban-retakes-power-but-itfaces-mounting-challenges-ahead

[2] Esta es la aproximación que siempre ha defendido la República Popular China y frecuentemente Rusia.

El ocaso del orden liberal internacional

No existe consenso en la definición de orden internacional pero una acertada aproximación la aporta el coronel José Luis Pontijas: «un grupo de organizaciones internacionales que ayudan a gestionar las interacciones entre los Estados miembros del mismo»[3]. Un orden, de marcado carácter liberal, sobre la base del libre mercado, que ha mostrado fuertes carencias, por ejemplo, a la hora de hacer cumplir, a las grandes potencias, las normas promulgadas por esas instituciones internacionales.

Sobre la base de una economía abierta liberal, una solidaridad entre democracias y un multilateralismo como herramienta troncal de estabilidad y de acción exterior de los occidentales, liderados por Estados Unidos, el orden liberal internacional avanzaba a un ritmo frenético acabada la segunda guerra mundial y aceleraba su expansión después de la caída del Telón de Acero.

Una expansión de sistemas democráticos y economías liberales que, después de la caída del muro de Berlín, sentenciaban la victoria de los modelos occidentales sobre los comunistas y me atrevo a decir que esta victoria se extendía sobre los del resto del mundo. En este entorno, los Estados Unidos se convertían en el hegemón[4] todopoderoso.

Un modelo que empezaba a reconocer las bondades de la Unión Europea, construida sobre la base de un glosario de valores compartidos por las naciones. Valores que dejaban su impronta en la arquitectura de acción exterior de la Unión, basada en la condicionalidad democrática[5], centrada en la persuasión de la palabra, de los valores y en último término de los pingues beneficios de tratar con el mayor mercado único del globo. Un modelo diferente de sus contemporáneos. Sobre los tres pilares[6], que indica

[3] Pontijas Calderón, J. L. (2020). El ocaso del orden liberal. *Revista Ejército de Tierra español*, n.º 947, pp. 18-23.

[4] Esta teoría de las relaciones internacionales es descrita por John Mearsheimer en su libro *The tragedy of great power politics* donde afirma que el máximo objetivo de los Estados es convertirse en hegemón porque es la mejor garantía de supervivencia.

[5] Técnicamente se denomina cláusula democrática, consiste en un mecanismo de presión y condicionamiento contenido en los acuerdos internacionales de cooperación firmados por la Unión Europea con los demás países. Es la manifestación práctica de la relación entre la protección de los derechos humanos, la promoción de la democracia y el desarrollo.

[6] Los pilares son los valores comunes y la configuración aceptada de la fuerza, la jerarquía de potencias y las instituciones organizadas.

Defarges constitutivos del orden internacional[7], privilegiaba como el pilar esencial los valores comunes.

Una dinámica de cooperación interestatal que se expandía a diferentes ámbitos, como el de seguridad, gracias a varios puntos de unión como son los valores o los beneficios comerciales. Un sistema que, a la vez, generaba adversarios y amenazas que se tornaban comunes a todos y convenían un sentimiento de comunidad de seguridad sobre una vulnerabilidad compartida. «Esta vulnerabilidad compartida se traducía en una sensación, de estos países, de experimentar un conjunto similar de peligros a gran escala derivados de los grandes peligros e incertidumbres de la geopolítica y la modernidad»[8].

La evolución de ese orden internacional es, desde luego, un enigma, aunque cada día parece más claro el camino a su resolución. Tan solo mirando al pasado reciente y al presente podemos adentrarnos en la prospectiva y determinar pautas de transformación. Sea como fuere, parece que los occidentales debemos dejar la defensa numantina de este orden y pasar a encontrar sus debilidades y sus fortalezas para modificarlo[9]. Parece que mutamos a modelos realistas conforme la tercera premisa anunciada, en el modelo de Morgenthau, con relación a la centralidad del poder. En otros términos, a la obtención de poder como objetivo único de la acción política[10] y ese devenir no favorece a la paz y estabilidad mundial.

La confrontación a esta postura la lidera la Unión Europea que podemos acusarla de perezosa o poco incisiva en el desarrollo de capacidades militares o en su acción exterior, pero no se puede tachar que violenta los derechos humanos o que no aplica políticas que mitiguen el sufrimiento humano en el mundo. Como indica su estrategia global: «Nuestro peso combinado podremos promover normas acordadas para contener las relaciones políticas basadas en el poder y contribuir a un mundo pacífico, justo y próspero»[11].

[7] Moreau Defarges, P. (1998). *L'ordre mondial.* París, Armand Colin. Fougier, E. (1999). L'ordre mondial. *Politique Étrangère*, 1, 64, pp. 154-155.
[8] Ikenberry, G. J. (2018). La crisis del orden liberal mundial. *Anuario Internacional CIDOB*, pp. 29-36.
[9] Kundnani, H. (abril 2017). What is the Liberal International Order? *Policy Essay*, n.º 17. *The German Marshall Fund of the United States*. [Consulta: 20/20/2021). Disponible en: http://www.gmfus.org/publications/what-liberal-international-order
[10] Barbé, E. (1987). El papel del realismo en las relaciones internacionales (La teoría política internacional de Hans J. Morgenthau). *Revista de Estudios Políticos*, n.º 57, pp. 149-176.
[11] Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/foreign-affairs_en

La realidad es que los países occidentales amplían, de forma desproporcionada, el marco de actuación de la acción política. Acción política que, en muchas ocasiones, sobre la base de felonías consigue generar y difundir narrativas que movilizan masas. Saben manejar el descontento que ha generado la economía de mercado liberal, incapaz de mejorar el mundo ni desde la perspectiva social ni tampoco política. «En un escenario de repolitización cambia la retórica política y resurge lo bajo y lo plebeyo como discurso y estilo de liderazgo para simbolizar la cercanía al pueblo»[12]. Este fenómeno además se combina con estrategias de desinformación que conforman un escenario de posverdad que es muy complejo de combatir y que modula el pensamiento de las sociedades con libre acceso a Internet.

La cuestión principal es que las democracias occidentales no han sabido responder ante el reto de la desigualdad ni tampoco ante las incertidumbres que genera la globalización. La caída del muro de Berlín ha llevado a una laxitud en la tutela, por parte de las naciones, en los mecanismos de protección social. Los mismos instrumentos que hacían superior a las economías liberales de las comunistas. Las dinámicas económicas de la globalización han supuesto una fuerte erosión de ese modelo de democracia social, debilitado por los procesos de transnacionalización productiva y liberalización de los mercados en los que el Estado dejó de asumir su papel protector[13].

El orden internacional de carácter liberal se encuentra exhausto, acorralado por su incapacidad de continuar mejorando el mundo. Le aparecen rivales por doquier, incluso aquellos que fueron sus progenitores ahora se tornan en detractores. El rechazo al orden internacional gana tasas de aceptación ante una ausencia de narrativa que pueda contestar no solo la retórica de los nacionalismos o populismos sino también la historia reciente. Libia y Afganistán son losas muy pesadas de levantar.

Afganistán un antes y un después

La génesis de la OTAN es la asistencia mutua reflejada en la cláusula del artículo 5 del Tratado de Washington sobre la defensa colectiva, mandato al que se deben todos los

[12] Pelfini, A. (2017). Trump y la ilusión de la desglobalización. El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis. *Flacso*, pp. 59-64.
[13] Sanahuja, J. A. (2019). Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28.1, pp. 59-94.

miembros de este selecto club. El devenir de los acontecimientos, por ejemplo, la caída del muro de Berlín, unido a un férreo convencimiento en el multilateralismo, hizo ampliar el rango de compromisos de la Alianza, abarcando también la proyección de estabilidad. Esta ampliación era aceptada por esa comunidad de seguridad porque sustanciaba el deseo de protección ante vulnerabilidades comunes.

Sin embargo, la OTAN cayó, al igual que la mayoría de las organizaciones internacionales, en una instrumentalización por parte de los Estados Unidos. Llama la atención que, aunque fueron los primeros impulsores del multilateralismo, marcaban políticas cada vez menos concertadas. Se daba paso al unilateralismo del hegemón que curiosamente era apoyado por las organizaciones internacionales que eran las bases del orden internacional, Afganistán es un claro ejemplo.

La contrariedad que subyace es de mayor entidad y reside en la confrontación de agente y sistema de los dos grandes bloques que preconizan el orden liberal internacional, Estados Unidos por una parte y la Unión Europea por otra. Estados Unidos entiende que las organizaciones internacionales tienen legitimidad en tanto en cuanto defiendan sus intereses. La Unión Europea actúa sobre el principio de atribución[14] y entiende que las organizaciones internacionales tienen una legitimidad supranacional en tanto en cuanto representan el concierto internacional y por lo tanto los Estados nación están vinculados a su decisión[15].

Y todo ello, sin cuestionar que el uso que se hizo del instrumento militar en Afganistán, a pesar de no estar respaldado por una resolución del CSNU, contaba con su beneplácito. Como apunta el general Rodríguez Villasante: «En relación con la intervención armada en Afganistán, no se debe olvidar que en algunas resoluciones del Consejo de Seguridad se acepta de forma tácita y se toma buena nota del referido uso de la fuerza (resoluciones 1386, 1510, 1563, 1623 y 1662)»[16]. Además, no podemos olvidar que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en sus resoluciones 1368 (2001) de 12 de septiembre y 1373 (2001) de 28 de septiembre de 2001, reconoció y

[14] La UE y las comunidades europeas tienen las competencias que los Estados miembros les han atribuido en los tratados que las constituyen. El principio de atribución explícito en el TCE está implícito en los demás tratados. La Unión y las comunidades, por tanto, no tienen capacidad para atribuirse competencias, tienen las que figuran en los tratados.
[15] Fukuyama, F. *El fin de la historia y el último hombre*. Madrid, Planeta.
[16] Rodríguez-Villasante, J. L., *et al*. (2007). Apéndice: aspectos jurídico-internacionales del conflicto armado de Afganistán. En *Posible evolución de Afganistán: papel de la OTAN*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Pp. 66-118.

reafirmó el derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva de conformidad con la Carta de la ONU.

Otro rampante error estratégico es la imposición del sistema democrático que también enfrenta a los dos actores. Los Estados Unidos estima (quiero pensar que estimaba ante la evolución de Afganistán) que la democracia hay que exportarla sobre la base de las teorías de «El fin de la historia»[17]. Sin embargo, la Unión Europea es un gigante de la convicción y persuasión sobre unos valores que terminan por demostrarse superiores. Una vez el socio se adhiere, por convencimiento, a sus políticas, esos valores se tornan duraderos y con ellos la estabilidad del país.

En el caso de Afganistán, apelar al derecho a la guerra desde el prisma de la guerra justa carece de sentido puesto que el terrorismo es un instrumento para conseguir objetivos políticos. El terrorismo existe y existirá, no se trata de vencer a un adversario porque siempre existirán adversarios que quieran utilizar el terrorismo, en palabras del ministro francés Villepen: «Las intervenciones militares cuando son circunscritas a un objetivo determinado y limitado pueden ser eficaces. Sin embargo, la guerra contra el terrorismo no se puede ganar. Es un fracaso absoluto porque el terrorismo es una mano invisible, mutante, cambiante y oportunista. Estamos aquí contrasentido, la *Global War on Terror* es una guerra sin fin, una guerra que no se puede parar»[18].

Pero el problema radical de la intervención en Afganistán lo advertía Francisco de Vitoria, cuando vinculaba la aprobación a una acción militar a la situación después del conflicto: «Solo han de emprenderse las guerras para realizar el bien común, y de ello resulta que si para recobrar una ciudad hayan de acarrearse mayores males a la República, tales como destrucción de varios pueblos, el exterminio de muchedumbres y que la cólera se convierta en señora de los Príncipe, dándose ocasión a nuevas y sucesivas luchas, en perjuicio de la Iglesia, ya que con ello se habría de dar a los paganos oportunidad para invadir y apoderarse de los territorios de los Cristianos, es

[17] *El fin de la historia* da título a un famoso libro de Francis Fukuyama donde se expone la siguiente tesis: la historia, como lucha de ideologías, ha terminado, con un mundo final basado en una democracia liberal que se ha impuesto tras el fin de la Guerra Fría.
[18] Will, V. (18 de noviembre de 2015). La guerra contra el terrorismo no se puede ganar con las armas de la guerra. *France2*. [Consulta: 20/20/2021]. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=J0wLKx9Tfwo&t=2s

indudable que el Príncipe se halla en deber mayor de ceder en su derecho y de abstenerse de la guerra»[19].

Afganistán nos debe hacer reflexionar, estimar si el diálogo político con regímenes sátrapas, sobre bases coactivas, conduce a mejorar la situación de su pueblo antes que recurrir a imponer o invadir la nación con el instrumento militar. El uso del instrumento militar debe ser el último recurso utilizado por la comunidad internacional, no se debe aceptar el sufrimiento de pocos por el de muchos, aunque pueda parecer un sinsentido.

America First y el repliegue de los Estados Unidos

Durante muchos años, el orden liberal, sobre la base de los derechos humanos y la democracia, era apreciado por la humanidad, en especial si lo miramos con las lentes del prisma político. Uno de sus mecanismos tractores era el multilateralismo que tomaba cariz expansivo bajo la égida de los Estados Unidos, que se erigía como árbitro y juez mundial. Durante estos años, el hegemón apenas se desgastaba en su atalaya y era capaz de mantener unas cuotas de poder crecientes de forma sincrónica con su economía. Estábamos en lo que se denominaba «momento unipolar» donde Estados Unidos utilizaba su poder único para doblegar voluntades y generar consensos multilaterales en las organizaciones internacionales.

Lejos de aprovechar las bondades del multilateralismo, los Estados Unidos comenzaron a divergir de los designios de las organizaciones internacionales. A pesar de que el orden liberal se creó a su amparo y dirección, entraron de pleno en políticas unilaterales o de escaso consenso como la participación en la segunda guerra del Golfo o la entrada con tropas militares en Afganistán.

El orden internacional comienza a presenciar el debilitamiento del mundo unipolar que se comienza a transformar en multipolar ante la emergencia de países como China o Rusia.

En materia económica, principal pilar del multilateralismo, la administración de Trump se decantaba por el proteccionismo y la unilateralidad. Como ejemplo, las decisiones tomadas contra la Organización Mundial del Comercio, la imposición de aranceles a

[19] Vitoria, F. de (1928). *Reelecciones sobre los indios y el derecho de guerra*. Traducción Marqués Olivart. Madrid, Espasa-Calpe, cuestión 33, p. 253.

China[20] o el abandono del Acuerdo de Transpacífico de Cooperación Económica. En otros sectores el tsunami Trump torpedeaba el multilateralismo como la salida del Acuerdo de París (el mayor pacto vinculante frente al cambio climático), la retirada del Acuerdo Nuclear de Irán o la decisión apartarse del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, rechazando cualquier investigación de la Corte Penal Internacional.

La situación se ha ido acuciando hasta la llegada de la administración Trump. Sin embargo, Estados Unidos, preconizador del orden liberal internacional, abandona ese mismo barco y con ello el consenso y la concertación. Ahora se muestra incapaz de mantener sus cuotas de poder en el sistema internacional por lo que decide dejar de ejercer su labor mesiánica de árbitro y juez mundial. El orden liberal internacional le pasa factura y debilita su poder en el sistema e incluso peligra su posición privilegiada, en especial, en relación con China.

Ahora, los norteamericanos, que progresivamente pierden peso específico en el sistema internacional, han decidido crear una estrategia específica que desgaste al gigante asiático. Una estrategia que aplaque la desazón de la sociedad norteamericana, en especial la clase media endeudada que percibe la globalización como un agente externo lesivo para sus intereses y que el papel de árbitro mundial le desgasta económicamente.

Los americanos están exhaustos de tanto esfuerzo en el exterior. A la opinión pública americana se les ha convencido, gracias a una pérfida narrativa, de que el resto del mundo tiene poco compromiso con sus causas. «Creen que la mejor manera de alcanzar la paz y mantenerla es centrándose en las necesidades domésticas y en la salud de la democracia estadounidense, pero, al mismo tiempo, evitando intervenciones innecesarias más allá de sus fronteras»[21].

Sin embargo, *America First* no es una estrategia concreta, tan solo responde a una invitación, con tintes coercitivos, a que el resto de los países/organizaciones asuman su cuota de responsabilidad en cuestiones de seguridad. No van a renunciar a liderar el

[20] Es importante reflejar que, para no consultar al legislativo, la administración Trump se valió de una antigua cláusula por motivos de seguridad nacional para conseguir aprobar la imposición de aranceles.
[21] García Encina, C. (2020). EEUU 2020: hacia dónde va su política exterior (I). *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, n.º 120, p. 1.

mundo porque como indica Biden «el mundo no se gobierna solo»[22]. Pero las intervenciones militares son excesivamente onerosas para las arcas americanas. Es previsible que, en un futuro cercano, que se cambie lo militar por la diplomacia utilizando la coerción en el plano de la persuasión.

Con estos mimbres el futuro que se avecina es que la política exterior americana será más selectiva en las intervenciones militares porque el instrumento militar tiene que estar activo, la economía militar debe mantenerse competitiva frente a los desarrollos de Rusia y China. Los Estados Unidos serán más predecibles, habrá una vuelta a la acción colectiva y a la fortaleza que brindan las alianzas[23].

Legado del orden liberal internacional

El internacionalismo liberal llevaba en su seno la promesa de mejora del estado de bienestar económico y el progreso social. Exportar las democracias se convertiría en la mejor manera de generar más paz en el mundo y progreso. Pero el mundo actual es peor en términos de desigualdad, sufrimiento humano y número de conflictos armados. Conforme la Universidad Uppsala[24] y su programa de datos de conflictos y la evolución dejan datos desalentadores. Se ha pasado de 28 conflictos el 2007 a 72 en el 2020. Sin duda, el orden liberal internacional no ha logrado reducir el sufrimiento humano.

Pero la violencia ha mutado, mientras antes era dirigida desde y hacia los Estados nación ahora aparece con auge los actores no estatales como promotores de la violencia. Mientras antes la violencia se aplicaba sobre los militares ahora el foco se centra en la población civil. Hemos sido capaces de multiplicar por cinco, en quince años, los muertos en conflictos no estatales.

Por otra parte, alguno de los mecanismos que se han ido creando al amparo de las Naciones Unidas, como responsabilidad de proteger, no han surtido el efecto deseado. El precedente de Libia y la inapropiada actuación de algunos países como Estados Unidos están condicionando la acción de la comunidad internacional en Siria. Rusia y China limitan la responsabilidad de proteger por «temor o sospecha» al uso que ciertas

[22] Biden, J. The power of America's example: the Biden plan for leading the democratic world to meet the challenges of the 21st century. Foreign Policy and American Leadership Plan | Joe Biden. [Consulta: 20/10/2021]. Disponible en: https://joebiden.com/AmericanLeadership/
[23] García Encina, C. (2020). EEUU 2020: hacia dónde va su política exterior (II). *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI), n.º 120, p. 1.
[24] [Consulta: 20/10/2021]. Disponible en https://ucdp.uu.se/downloads/charts/

potencias —principalmente occidentales— hagan de la misma para imponer una determinada agenda marcada por otros intereses diferentes al humanitario[25].

Tampoco el orden liberal internacional ha sabido responder a la crisis del 2008 que ha traído más brechas sociales y niveles de desigualdad. El populismo termina por afianzar esta idea del elitismo del orden liberal internacional y su lejanía con el pueblo. Esta aproximación debilita la gobernanza del orden internacional por ende el multilateralismo como herramienta para enfrentar los retos y desafíos de la humanidad, en especial los de carácter global y compartidos.

Se dibuja un escenario, gracias a la narrativa del populismo y nacionalismo, de que el compromiso internacional derivado del multilateralismo hay que cambiarlo por la actuación nacional autárquica. El nuevo orden mundial ha dado un giro de ciento ochenta grados donde el concepto estado nación se superpone sobre el globalismo[26].

El retorno del multilateralismo

Afganistán supone un duro retroceso del orden internacional de carácter liberal pero no tanto al multilateralismo en toda su extensión. Es cierto que el multilateralismo en asuntos de seguridad y defensa ha sido el más socavado, pero lo es también que sigue con impulso el compromiso de las naciones, a través de las organizaciones internacionales, en diversas materias como las de desarrollo sostenible, especialmente con la Agenda 2030, el cambio climático (a pesar de la actitud de los Estados Unidos), la biodiversidad o en materia de empoderamiento de la mujer.

La Estrategia Global de la UE apunta una aproximación diferente cuando indica que «la UE fomentará un orden mundial basado en normas, la Unión Europea es firme defensora de un orden mundial basado en normas, en el que el multilateralismo basado en el derecho internacional se muestra como verdadera garantía para la paz y la seguridad en Europa y en el exterior». Este es un camino acertado, tardaremos más tiempo, pero el camino trazado tendrá unos mejores fundamentos.

El uso de la fuerza en el seno de la ONU está sujeto al artículo 2 de la Carta que reza: «Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán

[25] Gómez, F. J. E. La responsabilidad de proteger: los efectos de la intervención libia sobre la guerra civil Siria. *International Organization*, *52*(4), 904.
[26] Micó Faus, J. S. (2021). Guerra global contra el terrorismo: occidentalización fallida. *EN-CLAVES del pensamiento*, n.º 30, p. 434.

de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas».

En este marco, el uso de la fuerza se entiende siempre como último recurso y siempre con el objeto de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (artículos 24 y 25 y el capítulo VII de la Carta), además de la legítima defensa (artículo 51). Todo ello nos deja instrumentos como la responsabilidad de proteger sobre el que no caben recelos o miramientos que entorpezcan esta necesaria acción que palie sufrimientos extremos. El instrumentalizar la ONU para justificar el empleo del brazo militar, suele derivar en fallos estratégicos dolorosos para la nación que lo apadrina.

El sistema internacional no debe desfallecer y continuar mejorando los mecanismos que tiene para afrontar las crisis y los conflictos, especialmente en materia de prevención, pero también de intervención con el instrumento militar pero siempre sujeto al derecho internacional.

Hablar de responsabilidad de proteger requiere de la superación de los intereses estatales en virtud de la seguridad humana[27], significa priorizar ante cualquier otro asunto la dignidad humana sobre los Estados. Este último extremo no debe ser cuestionable e incluso la aplicación de la fuerza debe contemplarse ante casos extremos de violaciones masivas de los derechos humanos.

En esta crisis de credibilidad de las instituciones internacionales, de las pocas que se salva de la quema es la Unión Europea, sus ciudadanos en el último eurobarómetro[28] consideran, por gran mayoría, que la Unión debe basar sus relaciones con el mundo en el respeto mutuo a la democracia y los derechos humanos. Incluso es mayoritario con el 54 %, la imagen *very positive* o *fairly positive* de la UE, lo cual con los tiempos que corren es, desde luego, una puntuación excelente.

Y eso es precisamente lo que nos debe mover en el mismo sentido, el apoyo popular a un sistema de gobernanza que considera al individuo como pieza central de sus actuaciones, que respeta y hace respetar los derechos humanos y que entiende que la

[27] Zabaleta, B. (2014). Naciones Unidas y la responsabilidad de proteger: ¿qué papel debe desempeñar la ONU en los conflictos internos? *N.º*, *58*.
[28] Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/be-heard/eurobarometer/soteu-flash-survey

democracia conlleva progreso y sobre la base del convencimiento y el diálogo hay que intentar que se expanda.

La Unión Europea debe ser la bisagra que permita el concierto de los dos actores principales en la escena internacional: Estados Unidos y China. Y lo debe hacer porque tiene instrumentos suficientes para persuadir, como por ejemplo ser el primer socio comercial de casi todos los países del mundo. En el campo de la mejora del bienestar ser vencedor no significa que existan perdedores, no siempre el juego de suma cero es aplicable.

Conclusión

La anarquía gobierna el sistema internacional, pero esto no quiere decir que no pueda existir cierto grado de orden y concierto. Debemos esforzarnos en apostar por la prevalencia de los valores comunes en la gobernanza mundial. Gracias a esta aproximación conseguiremos, además, tener el respaldo de los actores sociales. Con su apoyo es más sencillo comenzar, a largo plazo, una transformación convergente entre los agentes que gobiernan el sistema internacional.

El multilateralismo es imperfecto, pero se fortalece cuanto más sustrato profundo exista de compromiso con la esencia que promueve esa acción concertada. Es necesario pasar del realismo al idealismo, por lo menos en el diseño de políticas exteriores. La erosión que ha sufrido el multilateralismo hace un flaco favor a la necesidad que todos tenemos de enfrentar los retos y las amenazas comunes. Es necesario advertir que la globalización y le tecnología trasladan las amenazas, con mucha facilidad, a la puerta de nuestras casas y esta circunstancia requiere soluciones, globales y comunes.

La expansión del multilateralismo eficaz debe venir de la mano de la concertación sobre los elementos que se encuentran mancomunados en todas las culturas, sin atavismos neoliberales y sin concesiones sobre la base que gobierna nuestra cultura; los derechos humanos y la democracia. No se puede recurrir a visiones utilitaristas cuando se trata de conciertos con diferentes culturas, normas o sentimientos, hay que apostar por la generosidad y construir sobre una base común sólida.

El uso de la fuerza con el instrumento militar debe ser tutelado por las Naciones Unidas[29], utilizarse como último extremo, sobre principios como responsabilidad de proteger o autodefensa, pero siempre con una aproximación de limitar su uso y atendiendo a la situación final en la que quedaría el escenario de confrontación.

Los Estados Unidos comienzan una nueva etapa de liderazgo sobre los pilares de cooperación, democracia y liderazgo[30]. Esos modelos de cooperación tienen que ser más transparentes y concertados. El papel de los europeos en este empeño es esencial, demostrando que el catálogo de valores de nuestro credo es el cemento que permite la construcción de un mundo mejor porque permite promocionar el bienestar y los derechos humanos. Al fin y a la postre siempre nos encontramos ante el mismo dilema; juntos somos más fuertes pero unidos somos invencibles.

*Ignacio Nieto Fernández**
Capitán de Navío de la Armada Española
Jefe de la Sección de Conducción Estratégica EMACON

[29] Desafortunadamente, no podemos olvidar que la decisión siempre podrá estar vetada por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
[30] Morell, M. (2020). Biden foreign policy advisor Antony Blinken on top global challenges. *Intelligence Matters podcast*, 23/IX/2020.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

135/2021 2 de diciembre de 2021

*Sonia Velázquez León**

El Nord Stream 2, la política energética rusa frente a Europa y las alternativas para la UE

El Nord Stream 2, la política energética rusa frente a Europa y las alternativas para la UE

Resumen:

Europa y en concreto la UE está atravesando una dura crisis energética, con precios de la luz al alza, arrastrados por el mercado del gas, que vive actualmente una época convulsa. En este contexto, Rusia ha aprovechado, como en ocasiones anteriores, para hacer valer sus intereses a través de su política energética, impulsando el polémico gasoducto Nord Stream 2. La situación ha vuelto a poner de manifiesto dos de las grandes carencias de la Unión Europea en el ámbito energético: su dependencia de las importaciones y su falta de consenso interno para una política energética comunitaria. Contando con sus compromisos medioambientales, la UE debe seguir buscando soluciones que le permitan cuidar sus intereses geopolíticos a la par que disponer de energía.

Palabras clave:

Dependencia energética, Nord Stream 2, Rusia, Gazprom, Unión de la Energía.

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.

Nord Stream 2, Russian energy policy towards Europa and EU's alternatives

Abstract:

Europe and specifically the European Union is going through a severe energetic crisis, with rising energy prices dragged by gas market, currently in turmoil times. In this context, Russia has taken advantage of the situation, as well as in past occasions, boosting its own interests thanks to its energy policies, promoting Nord Stream 2 project. The situation has brought back two of the biggest challenges the European Union faces in energy arena: its dependency on imports and its lack of internal consensus regarding a common European energy policy. Even taking into account its environmental commitments, the European Union must continue looking for solutions which allow the bloc taking care of its geopolitical interests as well as preserving its energy.

Keywords:

Energy dependency, Nord Stream 2, Russia, Gazprom, Energy Union.

El caos en el mercado del gas arrastra a Europa a una crisis energética

El mercado del gas está atravesando una grave crisis que ha motivado el alza de los precios de la luz ante la frustración de ciudadanos y empresas. Las causas de esta crisis son varios y diversos: el hecho de que muchos países europeos, firmantes del conocido como Pacto Verde Europeo, estén optando por las energías renovables y utilizando el gas como energía de último recurso ha hecho aumentar su demanda, a la par que se ha incrementado el coste de los derechos de emisión de CO_2. Mientras, son ya muchos los países que están intentando «volver a la normalidad» y recuperarse de los estragos de la pandemia de la COVID-19, reactivando sus economías y consumiendo para ello cada vez más energía; destaca aquí el consumo de gas en Asia, con una creciente demanda en países como China o Japón. El clima tampoco ha ayudado, con un invierno muy frío y un verano muy cálido que han generado una disminución de las reservas de gas a nivel global debido al alto consumo energético[1].

En el marco de esta crisis energética, se esperaba que Rusia, principal suministrador de gas de Europa, aumentara su oferta para aprovechar así la alta demanda. Sin embargo, no lo ha hecho y ha optado por presionar a la UE y lograr que acepte la puesta en marcha del polémico gasoducto Nord Stream 2. Los intentos rusos de aprovechar sus capacidades energéticas para influir en decisiones políticas o económicas a nivel internacional no son nuevos. Nord Stream 2 no es más que el último caso de la política llevada a cabo por Vladimir Putin para volver a posicionar a Rusia en lo más alto del panorama internacional, impulsada por sus recursos energéticos y en concreto por su gas.

Rusia y su política energética: gas a cambio de objetivos políticos

Tras la guerra de los Seis Días y el primer embargo petrolero por parte del mundo árabe a Occidente, la URSS no tardó en darse cuenta del potencial que tenían sus recursos energéticos para influir en sus vecinos europeos. Así, al igual que comenzó a nacer la idea de crear la que es hoy la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPEP), Rusia, que en la actualidad es el primer suministrador de gas y petróleo no perteneciente a la organización, empezó a establecer su propia política

[1] Horowitz, J. (Octubre 2021). Se avecina una crisis energética mundial y no tiene una solución rápida. *CNN Español*. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2021/10/07/avecina-crisis-energetica-mundial-no-tiene-una-solucion-rapida-trax/

energética[2]. Durante el embargo, la Unión Soviética ganó espacio en el mercado europeo exportando sus hidrocarburos y fue entonces cuando el canciller alemán, Willy Brandt, logró un acercamiento entre su país y la URSS, en lo que se conoce como «política de cambio a través del acercamiento»[3]. Durante la siguiente década Alemania y Rusia colaboraron en la construcción de una red de gasoductos bajo el acuerdo conocido como *gas for pipes* (gas a cambio de gasoductos) y, a principios de los setenta, ya fluía el gas ruso hasta Alemania[4]. Comenzó así a extenderse la influencia rusa en lo que es hoy territorio de la UE, incluso pese a la oposición estadounidense.

Ya en los años noventa, Vladimir Putin vio clara la oportunidad que ofrecía el gas a Rusia y ha defendido siempre que la producción energética nacional debe ser el punto de partida para la reaparición de Rusia como una potencia de alcance mundial[5]. No es baladí, considerando que Rusia fue en 2020 el segundo productor de gas[6] y el tercer productor de petróleo del mundo[7], además de contar con amplias reservas de ambos recursos[8].

Consciente del poder de sus recursos, Rusia valora la importancia de la política energética y cuenta con su propia estrategia, que incluye además de influir en la política internacional, ampliar el concepto de seguridad energética, como dejó claro ya en 2006 en la Cumbre del G8 en San Petersburgo, exigiendo la seguridad energética no solo de los países importadores, sino también de los exportadores de recursos energéticos[9].

---

[2] Moré, I. (Enero 2006). Rusia abre la caja de Pandora del gas. *Real Instituto Elcano* ARI Nº 5/2006. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/71d770804f018775bd22fd3170baead1/ARI-5-2006-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=71d770804f018775bd22fd3170baead1

[3] Abner Munguía, G. (2020). La geopolítica de la energía: acuerdos y desacuerdos en la relación entre Rusia y la Unión Europea. Contexto histórico de una relación conflictiva 1973-2020. *Strategy, Technology and Society* Vol. 11, julio-diciembre 2020. Pp. 42-81. Disponible en: http://www.ijsts.org/index.php/STS3/issue/view/23

[4] Ibíd.

[5] Ibíd.

[6] Sönnichsen, N. (Julio 2021). Natural gas production worldwide in 2020, by country. *STATISTA*. Disponible en: https://www.statista.com/statistics/264101/world-natural-gas-production-by-country/

[7] Sönnichsen, N. (Julio 2021). Distribution of crude oil production worldwide in 2020, by leading country. *STATISTA*. Disponible en: https://www.statista.com/statistics/236605/share-of-global-crude-oil-production-of-the-top-15-oil-producing-countries/

[8] Castro, J. (2014). El petróleo y el gas como instrumentos de política exterior: el caso de Rusia. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(1), pp. 131-144. Disponible en: https://www.semanticscholar.org/paper/El-petr%C3%B3leo-y-el-gas-como-instrumentos-de-pol%C3%ADtica-Castro/1a59bdbfc2f07d17f58f97becffed107f9b13d7a

[9] Pardo Sauvageot, E. (Mayo 2015). ¿Una superpotencia energética? Rusia entre Europa y los países de tránsito y la seguridad energética. *Revista Relaciones Internacionales*, N.º 28. Grupo de Estudios de

Este concepto de «seguridad energética» ampliado a los exportadores lo consigue Rusia priorizando los acuerdos bilaterales antes que los multilaterales y a través de requisitos como la exigencia de contratos a largo plazo con su compañía nacional, Gazprom, la obligación incluida en estos contratos de «consumir el 85 % del gas contratado o pagarlo», la prohibición de reexportaciones o la vinculación de los precios del gas y el petróleo, como explica Isabel Gacho Carmona[10].

Son numerosos los ejemplos que demuestran cómo se ha entendido siempre este asunto. Así, Rusia se ha mostrado más favorable con países que han aceptado contar con infraestructura rusa, como es el caso de Bielorrusia o Armenia, y se ha mostrado más hostil con países como Lituania, Ucrania o Georgia, que se han acercado a la esfera de la OTAN y han adoptado una posición prooccidental[11].

En 2008, la guerra entre rusos y georgianos por Osetia del Sur y Abjasia tuvo su componente energético. Tras el desmoronamiento de la Unión Soviética, Estados Unidos, con el fin de evitar la influencia rusa en la región de Europa del este, animó a Georgia a vender sus recursos energéticos a Europa a través del nuevo oleoducto BTC (oleoducto que une Bakú, Tiblisi y Ceyhan evitando el territorio ruso), además de promover la inclusión de la exrepública soviética en la OTAN. Putin no tardó en aprovechar el conflicto en ambas regiones georgianas para restablecer su control de la zona y de sus recursos e impulsar también sus relaciones bilaterales con otros Estados, ganando el apoyo de Alemania e Italia y evitando el enfrentamiento con Francia[12].

El mismo año la República Checa sufrió diversas caídas y problemáticas en el suministro de petróleo ruso precisamente poco después de que los checos acordaran con Estados Unidos la instalación en su territorio de un radar que formaba parte del

Relaciones Internacionales (GERI) – UAM. Disponible en: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/677187/RI_28_12.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[10] Gacho Carmona, I. (Junio 2019). *Las implicaciones de la construcción de Nord Stream 2 para la Unión de la Energía de la Unión Europea.* Documento de Opinión IEEE 52/2019. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO52_2019ISAGAC-NordStream2.pdf

[11] Liuhto, K. (2009). The EU-Russia gas connection: Pipes, politics and problems. *Electronic Publication of Pan-European Institute* 8/2009. ISSN 1795 – 5076. Disponible en: https://www.utu.fi/sites/default/files/media/Liuhto%200809%20web.pdf

[12] Gacho Carmona, I. (Junio 2019). *Las implicaciones de la construcción de Nord Stream 2 para la Unión de la Energía de la Unión Europea.* Documento de Opinión IEEE 52/2019. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO52_2019ISAGAC-NordStream2.pdf

sistema de misiles antiaéreos de EE. UU.[13]. Años después, en 2012, Rusia volvía a dejar claras sus intenciones y en negociaciones bilaterales con Moldavia condicionaba una rebaja en el precio del gas del 30 % a que los moldavos olvidaran su intención de firmar un acuerdo comercial y energético con la UE[14].

A este riesgo lo llaman Amineh y Crijns-Graus «escasez estructural», es decir, la falta de oferta de energía provocada a propósito por un gran exportador energético con el objetivo de lograr sus propios propósitos[15].

Rusia y la UE: dependencia energética y cortes de suministro

Si hay alguien a quien Rusia aplique esta política energética de divisiones e impulso de sus propios intereses es sin duda al bloque de la Unión Europea, su mayor cliente en el mercado del gas.

La Unión Europea importa el 40 % de su gas, el 30 % de su petróleo y el 25 % de su carbón de Rusia[16]. La situación de dependencia energética es aún más clara para países como Finlandia o Lituania, donde las importaciones de gas ruso representaron el 90 % de su energía[17].

Actualmente Rusia suministra gas a Europa a través de tres vías: el gasoducto que atraviesa Bielorrusia y Polonia (Yamal-Europe), la ruta de Ucrania y Nord Stream (1 y quizá 2 en el futuro)[18]. Con todas ellas ha dejado claro Rusia en algún momento sus intenciones políticas.

[13] Liuhto, K. (2009). The EU-Russia gas connection: Pipes, politics and problems. *Electronic Publication of Pan-European Institute* 8/2009. ISSN 1795 – 5076. Disponible en: https://www.utu.fi/sites/default/files/media/Liuhto%200809%20web.pdf

[14] Bonet, P. (Septiembre de 2012). Rusia ofrece gas barato a Moldavia si renuncia a la colaboración con la UE. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/economia/2012/09/12/actualidad/1347466807_888848.html

[15] Nemanja, P. (Febrero 2020). The Energy Relationship Between Russia and the European Union. *E-International Relations*. Disponible en: https://www.e-ir.info/2020/02/24/the-energy-relationship-between-russia-and-the-european-union/

[16] Gorraiz López, G. (Septiembre 21). Rusia y la geopolítica del gas en Europa. *EnergiaHoy*. Disponible en: https://energiahoy.com/2021/09/20/rusia-y-la-geopolitica-del-gas-en-europa/

[17] Share of gas supply from Russia in Europe in 2020 by selected country (septiembre 2021). *STATISTA*, Disponible en: https://www.statista.com/statistics/1201743/russian-gas-dependence-in-europe-by-country/

[18] Deleito Velasco, J. (Abril 2020). La seguridad energética de la UE: cruce de intereses y estrategias Case Study: Nord Stream 2, el gasoducto de la discordia. *Universidad Pontificia Comillas*. Disponible en: https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/41004/TFG%20-%20Deleito%20Velasco%2c%20Juan.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

En cuanto al gasoducto Yamal-Europe, aunque actualmente Bielorrusia y Rusia han mejorado mucho sus relaciones (tanto que recientemente han firmado diversos acuerdos para una mayor integración entre ambos países[19]), lo cierto es que entre 2006 y 2007, la segunda amenazó a la primera con cortar el suministro de gas si no alcanzaban ambos países un acuerdo sobre las tarifas y precios del gas[20].

La ruta de Ucrania sufrió sus primeras desventuras en 2006[21]; Gazprom ofreció a los ucranianos mantener los antiguos precios (más bajos de lo habitual dado que Ucrania era una república exsoviética) a cambio de poder controlar la red de gasoductos ucraniana y así acceder directamente al mercado europeo. Ucrania, sin embargo, se negó, y tampoco aceptó el nuevo precio exigido por Gazprom, por lo que la compañía rusa acabó cortando el suministro de gas; Ucrania reaccionó reteniendo el gas ruso en su territorio, trasladando la falta de suministro al principal cliente final del gas ruso, la UE. Entre 2013 y 2014, Rusia y Ucrania mantuvieron de nuevo importantes litigios en cuanto a los precios del gas transportado por la ruta ucraniana; con una guerra híbrida de por medio, motivaciones políticas de fondo y una Ucrania dividida entre los proeuropeos y los prorrusos, Rusia terminó recurriendo a su estrategia habitual, cortando el suministro de gas a Ucrania para perjudicar al gobierno ucraniano y presionar de paso a la UE para que dejara de intentar atraer a Ucrania a su área de influencia[22]. El conflicto acabó teniendo como consecuencia la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia y desde entonces la relación entre Rusia y la UE es tensa, incluso con Estados tradicionalmente amigos de los rusos como Alemania[23].

Quedaría pues la ruta del Nord Stream y su potencial añadido Nord Stream 2.

[19] Putin y Lukashenko dan un paso hacia la integración entre Rusia y Bielorrusia (septiembre 2021). *EURONEWS*. Disponible en: https://es.euronews.com/2021/09/10/putin-y-lukashenko-dan-un-paso-hacia-la-integracion-de-rusia-y-bielorrusia

[20] Gazprom amenaza con cortar el suministro de gas a Bielorrusia (diciembre 2006). *CincoDías*. El País Economía. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2006/12/28/economia/1167288984_850215.html

[21] La guerra del gas: cronología del conflicto entre Rusia y Ucrania (septiembre 2009). *RTVE*. Disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20090104/guerra-del-gas-cronologia-del-conflicto-entre-rusia-ucrania/215546.shtml

[22] Escalera, J. (Febrero 2018). Ucrania, cuatro años después del Maidan: los cambios cuestan más que la revolución. *El Confidencial*. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-02-22/ucrania-maidan-aniversario-revolucion-rusia_1525781/

[23] Unión Europea. Anexión ilegal de Crimea y Sebastopol por parte de Rusia: el Consejo prorroga las sanciones un año más. Consejo Europeo.

Rusia defiende el Nord Stream 2, un «acuerdo únicamente comercial»

Dados los antecedentes en la política energética rusa, han sido muchos los que han acusado a Rusia de no querer colaborar para acabar con la crisis energética con el fin de impulsar sus propios intereses y en concreto la puesta en marcha de Nord Stream 2. El consejero de Seguridad Nacional de EE. UU. y el ministro de Defensa de Reino Unido[24] han afirmado que Rusia azuza la crisis energética no aumentando su oferta gasística a propósito; incluso la Agencia Internacional de la Energía publicaba en septiembre una estimación en la que consideraba que Rusia podría hacer más para incrementar la disponibilidad de gas en Europa[25].

Nord Stream 2 es un gasoducto que pretende, ni más ni menos, que duplicar la capacidad del ya existente Nord Stream 1. Precisamente Nord Stream 1 comenzó a construirse en 2006 y se terminó en 2012, permitiendo a Rusia llevar el gas del noroeste de su territorio directamente hasta Alemania atravesando el mar Báltico. Poco después de concluir con éxito Nord Stream 1 Alemania concedía los permisos necesarios para construir el Nord Stream 2, terminado recientemente y que inyectaría 55.000 millones de metros cúbicos de gas al año al mercado europeo[26].

Los rusos defienden no solo la viabilidad del Nord Stream 2, sino los beneficios que traería a la seguridad energética europea, dañada según Rusia por las «interrupciones en el suministro causadas por Ucrania y su falta de mantenimiento de las infraestructuras de gas»[27]. Rusia señala además que se trataría de una ruta más directa y que permitiría además que los Estados europeos occidentales también accedieran al gas ruso. Las motivaciones rusas tras el Nord Stream 2 son principalmente tres: mantener a la UE como su principal importador energético (y, por tanto, su mayor dependiente), ganar clientes entre los países occidentales de la UE y dejar de depender de Ucrania para el tránsito de su gas, poniendo fin también a la tasa

[24] Schmidt, A. (Octubre 2021). ¿Está jugando Rusia con el suministro de gas europeo? *El Periódico*. Agencia Reuters. Disponible en: https://www.elperiodico.com/es/economia/20211010/juega-rusia-suministro-gas-natural-europa-nord-stream-2-12191759
[25] Gabuev, A. (Octubre 2021). How will Moscow use its energy leverage over Europe? *Foreign Policy*. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/10/19/europe-energy-crisis-russia-gas-gazprom-nord-stream/
[26] Deleito Velasco, J. (Abril 2020). La seguridad energética de la UE: cruce de intereses y estrategias. Case Study: Nord Stream 2, el gasoducto de la discordia. *Universidad Pontificia Comillas*. Disponible en: https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/41004/TFG%20-%20Deleito%20Velasco%2c%20Juan.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
[27] Putin defiende que el Nord Stream 2 es más rentable que tránsito por Ucrania (Octubre 2021). *AGENCIA EFE*. Disponible en: https://www.efe.com/efe/espana/economia/putin-defiende-que-el-nord-stream-2-es-mas-rentable-transito-por-ucrania/10003-4646314

que cobra Ucrania a Rusia por permitir el tránsito de su gas (tasas que pueden alcanzar hasta el 3 % del PIB ucraniano)[28]. Rusia ya había intentado en 2007 evitar el territorio ucraniano para trasladar su gas con el proyecto South Stream, gasoducto que saldría de Rusia y recorrería Bulgaria, Serbia, Hungría, Eslovenia e Italia pero que finalmente no tuvo éxito debido a la oposición europea al mismo[29].

Por su parte, en el Foro de Energía de Moscú en octubre, el presidente ruso Vladimir Putin afirmó que Rusia había cumplido de manera impecable con sus obligaciones con todos sus socios[30] y que el problema de la crisis energética que está viviendo Europa se debe a decisiones europeas, como la eliminación de su mix energético, la energía nuclear o el gas natural o la imposición de tasas sobre las emisiones de carbono[31]. Desde Gazprom, empresa nacional rusa encargada de la explotación gasística del país, también responsabilizan a Europa y señalan que han aumentado su suministro de gas a Alemania (+28,2 %), Italia (+16,3 %), Finlandia (+15,3 %), Grecia (+12,9 %) y Polonia (+10 %)[32].

Al margen de los defensores y opositores al proyecto de Nord Stream 2, también hay expertos que apuntan a que Rusia no ha aumentado su oferta de gas porque necesita reabastecer sus propios inventarios de gas. Un duro invierno y la pandemia del COVID-19 parecen ser los causantes de que Gazprom haya optado por dirigir parte de su producción a su propio almacenamiento doméstico. De hecho, el ministro de Energía ruso[33] señaló en octubre que las reservas de gas rusas estarían completas a principios de noviembre y no antes.

[28] Gacho Carmona, I. (Junio 2019). *Las implicaciones de la construcción de Nord Stream 2 para la Unión de la Energía de la Unión Europea.* Documento de Opinión IEEE 52/2019. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO52_2019ISAGAC-NordStream2.pdf

[29] Gorraiz López, G. (Septiembre 21). Rusia y la geopolítica del gas en Europa. *EnergiaHoy*. Disponible en: https://energiahoy.com/2021/09/20/rusia-y-la-geopolitica-del-gas-en-europa/

[30] Rusia responsabiliza a Europa de la crisis del gas, pero le tiende la mano (octubre 2021). *El Periódico de la Energía*. Disponible en: https://elperiodicodelaenergia.com/rusia-responsabiliza-a-europa-de-la-crisis-del-gas-pero-le-tiende-la-mano/

[31] Ibíd.

[32] Peralta, L. A. (Octubre 2021). Von der Leyen afirma que Europa debe 'diversificar' sus proveedores energéticos. *CincoDías.* El País Economía. [Consulta: 20/10/2021]. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/10/20/mercados/1634746309_766209.html

[33] Gabuev, A. (Octubre 2021). How will Moscow use its energy leverage over Europe? *Foreign Policy*. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/10/19/europe-energy-crisis-russia-gas-gazprom-nord-stream/

La Unión Europea rechaza una mayor dependencia del gas ruso

La Agencia Federal de Redes de Alemania recibió en septiembre la documentación final para dar su visto bueno al Nord Stream 2. Sin embargo, aún quedan escollos importantes para que este proyecto salga adelante.

Primero, la posición alemana no es tan favorable a este proyecto como lo ha sido en ocasiones anteriores. Originalmente, Alemania apostó por el Nord Stream 2 por dos motivos: para cubrir su demanda creciente de gas y para convertirse en un *hub* energético a nivel europeo, permitiendo a los alemanes exportar gas a otros europeos y ganar aún más peso en la UE. Al margen quedaban en este caso otros factores que sí tuvieron peso en Nord Stream 1, como la implicación personal del entonces canciller alemán Gerhard Schröder, quien pasó a formar parte del consejo de administración del proyecto una vez perdió las elecciones contra Angela Merkel[34]. Sin embargo, desde lo ocurrido con Crimea, Merkel dio un giro a la política alemana, reconociendo ya en 2018 que Nord Stream 2 no era simplemente un proyecto comercial y avisando de que Alemania propondría más sanciones a Rusia si esta aprovechaba el Nord Stream 2 como arma contra Ucrania[35].

Segundo, diversos países europeos se oponen, aunque por diferentes motivos. Así, mientras Polonia se niega a una mayor dependencia del gas ruso, Ucrania lo que no puede permitir es que ese gas ruso deje de atravesar su territorio, lo que le privaría de las tasas que le cobra a Rusia y le restaría poder en el mercado energético[36].

Tercero, la Comisión Europea, que también debería aprobar el proyecto para que este entrara en funcionamiento, ha sido clara señalando que no considera Nord Stream 2 un proyecto favorable a los intereses europeos[37]. El Parlamento Europeo fue también claro condenando el proyecto y considerándolo una «amenaza para la seguridad

[34] Deleito Velasco, J. (Abril 2020). La seguridad energética de la UE: cruce de intereses y estrategias. Case Study: Nord Stream 2, el gasoducto de la discordia. *Universidad Pontificia Comillas.* Disponible en: https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/41004/TFG%20-%20Deleito%20Velasco%2c%20Juan.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
[35] Paredes, N. (Octubre 2021). El polémico gasoducto Nord Stream 2 que va de Rusia a Alemania (y qué papel puede jugar en la crisis energética de Europa. *BBC News*. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58817851
[36] Deleito Velasco, J. (Abril 2020). «La seguridad energética de la UE: cruce de intereses y estrategias. Case Study: Nord Stream 2, el gasoducto de la discordia. *Universidad Pontificia Comillas*. Disponible en: https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/41004/TFG%20-%20Deleito%20Velasco%2c%20Juan.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
[37] Gacho Carmona, I. (Junio 2019). *Las implicaciones de la construcción de Nord Stream 2 para la Unión de la Energía de la Unión Europea*. Documento de Opinión IEEE 52/2019. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO52_2019ISAGAC-NordStream2.pdf

energética europea»[38]. Lo que, es más, en 2019 se aprobó en el seno de la UE una enmienda a la Directiva del Gas de 2009 que tenía como objetivo claro obstaculizar el progreso de Nord Stream 2. La enmienda obliga a que todos los gasoductos *off-shore* que conectan con la UE cumplan con las reglas de liberalización de mercado que impone la UE, en contra de los intereses de Gazprom[39].

En su lucha contra el Nord Stream 2, la UE ha encontrado un aliado algo inesperado dada su posición geográfica, si bien prácticamente tradicional ya en los enfrentamientos con Rusia: EE. UU. Ya durante el mandato de Obama Estados Unidos mostró su rechazo al proyecto, argumentando que era una forma de incrementar la dependencia energética de Europa de Rusia y que permitiría a Rusia extender su influencia en Europa del este (en clara contraposición a los intereses de la OTAN). Sin negar el riesgo que esto supondría, Trump fue más claro señalando otra de las motivaciones estadounidenses, señalando a Europa la conveniencia de importar más gas natural licuado procedente de Estados Unidos, principal productor mundial de hidrocarburos desde el año 2015 gracias al *fracking* y el *shale gas*[40].

Republicanos y demócratas aprobaron juntos la ley Proteger la Seguridad Energética Europea (PEES, por sus siglas en inglés), y acordaron sancionar a todas aquellas empresas que colaboraran en la instalación del gasoducto[41].

La actuación estadounidense provocó la ira de Berlín y en su primera reunión con el nuevo presidente de EE. UU. Joe Biden, Angela Merkel exigió a EE. UU. la culminación del gasoducto. Biden[42], representando esta vez a un EE. UU. alejado en los últimos años de Europa y con una alianza transatlántica desgastada, tuvo que aceptar la conclusión del proyecto con tal de mantener los lazos con Alemania y sus aliados europeos.

[38] Ibíd.
[39] Deleito Velasco, J. (Abril 2020). La seguridad energética de la UE: cruce de intereses y estrategias. Case Study: Nord Stream 2, el gasoducto de la discordia. *Universidad Pontificia Comillas*. Disponible en: https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/41004/TFG%20-%20Deleito%20Velasco%2c%20Juan.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
[40] Keating, D. (Octubre 2021). Trump Imposes Sanctions to Stop Nord Stream 2 – But It's too late. *FORBES*. Disponible en: https://www.forbes.com/sites/davekeating/2019/12/21/trump-imposes-sanctions-to-stop-nord-stream-2--but-its-too-late/?sh=37c2756f5df1
[41] Deleito Velasco, J. (Abril 2020). La seguridad energética de la UE: cruce de intereses y estrategias. Case Study: Nord Stream 2, el gasoducto de la discordia. *Universidad Pontificia Comillas*. Disponible en: https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/41004/TFG%20-%20Deleito%20Velasco%2c%20Juan.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
[42] Sánchez, R. (Agosto 2021). Biden monta guardia en el gasoducto ruso Nord Stream II. *ABC*. Disponible en: https://www.abc.es/economia/abci-biden-monta-guardia-gasoducto-ruso-nord-stream-202108101005_noticia.html

La desunión sigue presente en el ámbito energético europeo

Más allá del Nord Stream 2, suenan rumores de que Gazprom ya planea un Nord Stream 3[43], Rusia continúa obstaculizando el proyecto Nabucco para impedir la posible competencia de suministros energéticos provenientes de Asia Central y ha conseguido firmar un acuerdo de abastecimiento con Hungría, a quien suministrará su gas no a través de Ucrania sino del gasoducto Turkish Stream, incluso aunque esto ha supuesto un claro empeoramiento de las relaciones entre Ucrania y Hungría[44].

La crisis energética y las disputas alrededor del Nord Stream 2 han vuelto a poner de manifiesto la alta dependencia energética de la UE y la falta de acuerdos en su seno. En 2015, la Comisión publicó la estrategia conocida como Unión de la Energía[45], en la que se resaltaba el objetivo de lograr una unión energética a nivel comunitario que permitiera un suministro de energía «seguro, sostenible, competitivo y asequible». Recientemente, la presidenta de la Comisión Úrsula Von del Leyen señalaba a los medios[46] que la Unión debe llevar a cabo una serie de medidas para mejorar su mercado energético, en concreto buscar otros proveedores de gas, evaluar el mercado eléctrico y la posibilidad de compras grupales de gas y acelerar las inversiones en energías renovables.

En cuanto a la primera medida, la diversificación de suministradores podría no ser una opción tan sencilla. Los descubrimientos de gas en el Mediterráneo Oriental entre 2009 y 2018 (yacimientos de Tamar, Leviatán, Afrodita, Zohr y Calypso) hicieron pensar inicialmente a la Unión Europea en una oportunidad para diversificar sus recursos energéticos y reducir así su dependencia de Rusia, pero actualmente las expectativas son mucho más bajas, tanto por la capacidad real de los gasoductos como por las dificultades en su explotación[47]. Una segunda opción para la diversificación podría ser Oriente Medio, la región más rica del mundo en términos energéticos; sin embargo, la

[43] Quintero Aguirre, G. (Marzo 2021). La diplomacia energética del gas ruso en Alemania: el caso de Gazprom entre 2012 y 2016. *Pontificia Universidad Javeriana*. Disponible en: https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/53970

[44] Mirovalev, M. (Octubre 2021). Will another 'gas war' with Russia ruin Ukraine? *TRT World*. Disponible en: https://www.trtworld.com/author/mansur.mirovalev

[45] Comisión Europea (2015). Unión de la Energía. Document 52015DC0080. EURLEX. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:80:FIN

[46] Peralta, L. A. (Octubre 2021). Von der Leyen afirma que Europa debe «diversificar» sus proveedores energéticos. *CincoDías*. El País Economía. [Consulta: 20/10/2021]. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/10/20/mercados/1634746309_766209.html

[47] Escribano, G. (Marzo 2018). El gas del Mediterráneo oriental como solución y como problema. *Real Instituto Elcano*. Disponible en: https://blog.realinstitutoelcano.org/gas-mediterraneo-oriental-como-solucion-y-como-problema/

alta demanda doméstica de petróleo y gas de estos mismos países y la inestabilidad de la región, dividida en términos políticos, económicos, sociales e incluso religiosos, exponen a los recursos de Oriente Medio a una alta volatilidad de precios. Por último, una tercera opción podría ser la apuesta por el GNL, o, mejor dicho, el incremento de las importaciones de gas natural licuado, pues la UE es ya el mayor consumidor de GNL del mundo. En este caso, quien tendría una oportunidad relevante sería España[48], que cuenta con seis de las veinte plantas de regasificación que hay en Europa y unos suministros de gas altamente diversificados.

Respecto a la segunda medida, la evaluación del mercado eléctrico y de las compras conjuntas de gas, la UE sigue dividida. La crisis de precios vivida en estos últimos meses hizo que el pasado octubre la Comisión propusiera medidas a corto y medio plazo para una posible reforma del mercado energético[49], pero no ha conseguido el acuerdo entre los Estados. Durante el Consejo Europeo también de octubre, Hungría y República Checa acusaron a la UE de ser la causante de la crisis energética y mientras países como Francia, Grecia, Rumanía o la República Checa, liderados por España, apostaron por las compras conjuntas de gas, poco después Austria, Países Bajos, Dinamarca, Finlandia, Estonia, Irlanda, Luxemburgo y Letonia, liderados por Alemania, se negaban a intervenir en el mercado del gas. Por el momento, esta vía también queda pues cerrada, a la espera de que la Comisión presente en noviembre sus nuevos análisis sobre el mercado del gas y la electricidad[50].

Por último, la presidenta de la Comisión citaba como tercera medida el impulso de las energías renovables. Ante la alta dependencia energética, la dificultad de la diversificación y la escasez de acuerdos a nivel intraeuropeo, la UE ha optado por impulsar sobre todo una transición verde que la lleve a no depender de recursos fósiles importados como es el gas ruso. En 2019, la Comisión Europea presentó el Pacto Verde Europeo[51], un programa que aspira a convertir a Europa en un continente climáticamente neutro en 2050 sin perder competitividad y garantizando la llamada

[48] Roca, R. (Abril 2020). España, el paraíso del GNL en Europa. *El Periódico de la Energía*. Disponible en: https://elperiodicodelaenergia.com/espana-el-paraiso-del-gnl-en-europa/
[49] Comunicación de la Comisión sobre la subida de los precios de la energía y posibles acciones (octubre 2021). EURLEX Documento 52021DC0660. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A660%3AFIN&qid=1634215984101
[50] Serbeto, E. (Octubre 2021). Alemania encabeza una coalición contra las propuestas de Sánchez sobre el mercado del gas. *ABC*. Disponible en: https://www.abc.es/economia/abci-alemania-encabeza-coalicion-contra-propuestas-sanchez-sobre-mercado-202110251946_noticia.html
[51] «Un Pacto Verde Europeo», *Comisión Europea*. 2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

transición justa para todos los ciudadanos y regiones europeas. A sabiendas de que, incluso pese a los importantes avances, la UE aún no está preparada para depender únicamente de energías renovables, las instituciones comunitarias están centrando sus esfuerzos en impulsar los objetivos verdes, que permitirán al bloque europeo reducir, de una vez por todas, su dependencia y vulnerabilidad energética.

Conclusión

La crisis energética ha puesto de relieve nuevamente la dependencia energética europea y cómo Rusia sigue utilizando su poder en el mercado del gas para promover sus propios intereses, en este caso la puesta en marcha del Nord Stream 2. Si bien la Unión Europea parece consciente del riesgo de depender de los recursos energéticos ajenos, mientras no alcance acuerdos a nivel comunitario, no podrá contar con una política energética sólida que le permita reducir sus importaciones de energía de países como Rusia.

*Sonia Velázquez León**
Analista de seguridad energética
@SVelazquez1705

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

136/2021 7 de diciembre de 2021



*Anda Gavrila**

La integración diferenciada: una oportunidad para impulsar la política de defensa europea tras el Brexit

La integración diferenciada: una oportunidad para impulsar la política de defensa europea tras el Brexit

Resumen:

El presente trabajo trata la utilización del modelo de integración diferenciada (ID), como mecanismo de impulso de la política de defensa europea, a partir de la decisión adoptada por el Reino Unido de abandonar el club comunitario. La política de defensa de la Unión Europea (UE) se incluye dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), no obstante, la investigación se centrará de manera específica en el campo de la defensa.

A través del método de revisión bibliográfica, se muestra cómo el *Brexit* ha desencadenado el uso de la ID, como principal instrumento para impulsar la cooperación entre los Estados miembros en materia de defensa. El análisis refleja tanto la determinación de la UE por la utilización de la ID en la defensa, como también evidencia el efecto positivo de la teoría del derrame (*spill-over*), que contribuirá al aumento de la integración europea.

Palabras clave:

Integración diferenciada, Unión Europea, *Brexit*, Política Común de Seguridad y Defensa, teoría del derrame positivo.

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.

Anda Gavrila

Differentiated integration: an opportunity to boost European defence policy after brexit

Abstract:

This paper deals with the use of the differentiated integration (DI) model as a mechanism for enhancing the European defence policy, based on the decision taken by the United Kingdom to leave the EU. The defence policy of the European Union (EU) is included within the Common Security and Defence Policy; however, the investigation will focus specifically on the field of defence.

Through the bibliographic review method, this paper shows how Brexit triggered the use of DI as the main instrument to reinforce cooperation between the EU-27 in defence matters. This analysis reflects the EU's determination to use the ID in defence and shows the positive effect of the spill-over theory, which will contribute to further European integration.

Keywords:

Differentiated integration, European Union, Brexit, Common Security and Defense Policy, positive spillover.

Introducción

Paradójicamente, desde el referéndum *Brexit* de 2016, y a pesar de lo que muchos euroescépticos pensaban, la Unión Europea (UE) ha ido profundizando la integración en un dominio clave para su futuro como potencia global: la defensa.

Asimismo, la salida de Reino Unido ha abierto un nuevo capítulo en la historia de la integración europea y su análisis: el impulso a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) a través de un mecanismo conocido y utilizado ya por la UE: la integración diferenciada (ID).

La UE perdió como socio a una de las grandes potencias económicas, militares y nucleares, lo que, indudablemente, debilita su posición global, pero es capaz de retirar por fin el veto británico y conseguir más coordinación y cooperación en un ámbito determinante para su posición estratégica y militar. Asimismo, a través de la ID, el avance hacia una Unión Europea de la defensa y la autonomía estratégica, parecen hoy en día cada vez más posibles.

Consiguientemente, se utilizarán tres variables para determinar la materialización de la ID en la política de defensa europea post-Brexit:

- La creación de la Cooperación Estructurada Permanente.
- El cambio producido en el discurso y comportamiento de los líderes europeos.
- La creación de nuevas coaliciones en materia de defensa.

¿Qué supone la integración diferenciada?

La ID es un concepto polisémico y complejo, que a lo largo del tiempo ha causado varios debates en cuanto a su significado y práctica, aun cuando el Tratado de la UE (TUE) prevé su utilización en el marco de los artículos 20 y 46.

En pocas palabras, la ID representa un instrumento de la UE para adoptar políticas comunes allí donde existen intereses comunes, y sin ningún tipo de coacción para que los Estados miembros (que no tienen la suficiente capacidad en dicho momento) puedan sumarse más tarde. El hecho de que los Estados puedan progresar según ritmos diferentes con respecto al proceso de integración ha creado reticencias acerca de esta práctica, ya que los miembros relativamente nuevos de la UE han percibido la

ID como una vía hacia la creación de «Estados miembros de primera y de segunda categoría»[1].

No obstante, el TUE regula firmemente la finalidad de la ID, que se reduce a potenciar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar el proceso de integración europea, además de que su utilización debe ser moderada, para promover asimismo la inclusión y no la exclusión de los Estados. Consiguientemente, la utilización de la ID resulta clave en el ámbito de la defensa, ya que propicia la cooperación reforzada en el marco de la PCSD y la construcción de una verdadera Unión Europea de la Defensa.

A lo largo del tiempo, la ID se ha ido desarrollando a partir de la heterogeneidad de características económicas, sociales e históricas que define a los países europeos. En este sentido, Schimmelfennig[2] encontró evidencia de que el neofuncionalismo consigue explicar el asentamiento de la ID en la UE, ya que el resultado de la ID ha sido el de acomodar dicha heterogeneidad de intereses y recursos de los Estados. Por lo tanto, la ID produce un efecto de derrame positivo (*spill-over)* mediante el cual, la cooperación en un grupo de Estados creará fuertes incentivos para la integración de otros Estados *a posteriori*.

Asimismo, la arquitectura institucional europea se ha ido diseñando a través de una integración «multivelocidad», siendo la ID el instrumento idóneo para obtener una UE cuyas políticas se vayan uniformizando en el futuro.

El *Brexit* juega un papel decisivo en este sentido, ya que ha creado suficientes presiones para que los países que no hayan querido integrarse en el pasado, reconsideren sus intenciones de exclusión voluntaria[3] de la PCSD[4]. El mejor sustento empírico de la ID lo representa el establecimiento de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés).

[1] Durand, P. (2018). *Informe sobre la integración diferenciada*. Parlamento Europeo. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0402_ES.html
[2] Schimmelfennig, F. y Winzen, T. (2020). *Differentiated EU Integration: Maps and Modes.* Robert Schuman Centre for Advanced Studies. (24), pp. 1-24. Disponible en: https://cadmus.eui.eu/handle/1814/66880
[3] Esta es la cláusula que permite a los Estados miembros eludir (por motivos de política nacional, en general) la toma de una decisión/ley por parte de la UE, lo que significa que pueden no participar en ciertas áreas políticas.
[4] Bárcenas, L. A. (Febrero de 2019). *El Brexit y las relaciones OTAN-UE.* En *El Brexit y sus implicaciones en la seguridad y defensa europea*. IEEE. Pp. 27-49. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2019/DIEEET02-2019Brexit.pdf

La Cooperación Estructurada Permanente

La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés) representa el mecanismo más flexible de la integración diferenciada que los tratados europeos han creado, y su principal objetivo es promover la diferenciación positiva y una mayor convergencia en el sector de la defensa europea.

Aunque la posibilidad de crear la PESCO estaba ya prevista en el TUE (arts. 42.6 y 46), esta iniciativa no había sido puesta en marcha hasta que Alemania, España, Francia e Italia decidieron lanzarla en septiembre de 2017[5].

Para entender mejor el funcionamiento de la PESCO, cabe destacar que actualmente la PCSD está viviendo una transición hacia un modelo de diferenciación flexible. Según Morillas[6], esto supone la cohabitación de varios grados de membresía, lo que, a largo plazo, se traducirá en una integración más profunda y, sobre todo, a más institucionalización de las políticas de defensa.

Este modelo supone en consecuencia una flexibilidad innovadora, que ha permitido la creación de varios círculos de integración: tanto que los círculos interiores están conformados por Estados que se comprometen a más integración, en los círculos exteriores se encuentran los que desean un menor grado de cooperación. Asimismo, la PESCO posee un *modus operandi* que es suficientemente flexible para poder lidiar con la diversidad de los intereses de los Estados, y suficientemente resistente para generar ganancias colectivas tangibles en el dominio de la defensa, ya que contribuye a reforzar la cooperación en el círculo interior, a la vez que permite a los Estados del círculo exterior ajustarse a los valores del primero para poder, en un momento determinado, formar parte de él.

No hay mejor plasmación de este último punto que la misma configuración de la PESCO. Por un lado, destaca el círculo interior, conformado por los *big four* (Francia, Italia, Alemania y España, presentes en casi todos los proyectos), y, por el otro, el círculo exterior: Grecia, Rumanía o Polonia, entre otros.

[5] Actualmente, la PESCO está formada por 25 Estados de la UE ya que Dinamarca y Malta utilizaron la cláusula de exclusión voluntaria de la PCSD para no participar.
[6] Morillas, P. (Enero de 2017). *Formas para una Unión: del «ever closer union» a la diferenciación flexible después del Brexit*. CIDOB - Barcelona Centre for International Affairs (166). Pp. 1-6. Disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_166/formas_para_una_union_del_ever_closer_union_a_la_diferenciacion_flexible_despues_del_brexit

Por otra parte, la PESCO se formula como la expresión más firme de la cooperación reforzada. Asimismo, nos encontramos frente a una característica de la PESCO de gran relevancia: la integración positiva en defensa. Prueba de esto, es su misma *raison d'être*: veinticinco países que se han puesto de acuerdo para gastar más y de manera inteligente en el equipo, el entrenamiento y las capacidades de defensa, para formar una «unión más estrecha» y capacitada para realizar operaciones en el nivel más alto del espectro militar.

Aun con la creación de la PESCO como un instrumento ambicioso, vinculante e inclusivo[7], los compromisos conjuntos asumidos en 2017[8] no han recibido la atención suficiente, ya que no todos los Estados se han involucrado de la misma manera.

A pesar de los ya 46 proyectos que se han aprobado, ninguno de ellos ha conseguido abordar las deficiencias prioritarias de la PESCO: no ha habido ni una distinción entre los proyectos estratégicamente relevantes y los otros, ni una obligación de que un Estado participe en al menos un proyecto, lo que ha producido una falta de coordinación y una participación de los Estados poco eficiente e inestable. Con cada ronda, la participación se ha convertido en más exclusiva: si en la primera había una media de 7 Estados por proyecto, esto se redujo a 4 en la segunda y solamente a 3 en la tercera[9].

Consiguientemente, la PESCO necesita ser abordada desde un enfoque más nítido, y los Estados deben centrar su atención en implementar los proyectos necesarios para alcanzar la integración de la política de defensa europea, y no una mera cooperación militar.

El año pasado el Consejo de la UE aprobó los resultados de la primera Revisión Estratégica de la PESCO [10], que insta a los Estados a cumplir con sus compromisos para superar las deficiencias identificadas en el Plan de Desarrollo de Capacidades

[7] Cózar Murillo, B. (2018). *El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea*. IEEE. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO32-2018_Coop-Estrcut-Perman_UE_SegyDef_BeatrizCozar.pdf
[8] Más información en: https://pesco.europa.eu/binding-commitments/
[9] Blockmans, S. y Crosson, D. (Diciembre de 2019). *Differentiated integration within PESCO – clusters and convergence in EU defence*. Disponible en: https://www.ceps.eu/wpcontent/uploads/2019/12/RR2019_04_Differentiated-integration-within-PESCO.pdf
[10] *Council Conclusions on the PESCO Strategic Review 2020* (2020). Council of the European Union. Disponible en: https://pesco.europa.eu/wp-content/uploads/2020/12/2020-11-20-Council-Conclusions-on-PESCO-Strategic-Review-2020.pdf

(CDP, por sus siglas en inglés) y la Revisión Anual Coordinada de Defensa (CARD, por sus siglas en inglés): la alta fragmentación y falta de coherencia de las actividades militares conjuntas, sobre todo en el dominio terrestre.

En este sentido, Francia y Alemania, en colaboración con la Comisión Europea y el Alto Representante tendrán un papel esencial para reunir a los Estados más dispuestos a integrar sus esfuerzos en defensa, contribuir a grandes proyectos y darle a Europa el sitio que le corresponde en un sistema internacional cada vez más multipolar.

El discurso y el comportamiento político de los líderes europeos

Si bien la PESCO representa la concreción más importante de la ID en el área de la defensa, su implementación no hubiese sido posible sin el impulso que se le ha dado desde la Comisión Europea.

Fue bajo la presidencia de Jean Claude Juncker (2014-2019), cuando, por primera vez en 2017 se reconoció de forma explícita que la ID es una opción viable para el desarrollo del futuro europeo: «En un escenario en el que la UE-27 avanza como hoy, pero en el que algunos Estados miembros quieren hacer más en común, surgiendo una o varias "coaliciones de los dispuestos" […]. El estatus de otros Estados se mantiene, pudiendo unirse más tarde si cooperan más»[11].

La dimensión de poder blando de la UE (la cooperación al desarrollo, la diplomacia, la prevención de conflictos) era insuficiente para lidiar con las nuevas amenazas e inestabilidades, que afectaban además al correcto funcionamiento de la PCSD. Por lo tanto, se necesitaba un nuevo complemento: combinar poder blando y poder duro, a través de nuevos instrumentos «duros» de seguridad y defensa.

Asimismo, el *Brexit*, el cambio en la dirección de la política exterior de EE. UU. con la llegada de Donald Trump, junto a las deficiencias de la OTAN, han hecho que la UE se encaminara hacia nuevas metas. Por un lado, dar más espacio en el proyecto de integración europea a la seguridad y defensa, y, por otro, consolidar una «autonomía estratégica»[12].

[11] Disponible en: https://ec.europa.eu/spain/news/future-of-europe_es
[12] Laborie, M. (2017). *El momento de la defensa europea*. IEEE. Disponible en: https://www.ieee.es/contenido/noticias/2017/09/DIEEEO92-2017.html

Si hasta ese entonces se abogaba por la utilización de la ID como mecanismo de emergencia, en un contexto post-Brexit su uso queda previsto como un gran avance de cooperación en defensa.

Las intenciones de propulsar la PCSD y la Unión Europea de la Defensa han sido a veces miradas con recelo, dado que, en aquel momento, se pensaba que las directrices de Juncker no iban a concretarse después del agotamiento de su legislatura. Este es el caso de los cinco Estados neutrales de la UE (Austria, Chipre, Irlanda, Malta y Suecia), que han sido siempre reticentes al compromiso militar y el uso de la fuerza, por lo que han presionado a la UE a utilizar los medios legales de que dispone y no extender más su techo competencial en materia de defensa. Además, algunos países (sobre todo Estados de Europa Central y Oriental), le dan un papel secundario a la UE, ya que consideran que la defensa colectiva es responsabilidad de la OTAN, y no de la UE[13].

No obstante, la llegada de von der Leyen como presidenta de la Comisión Europea hizo que el impulso a la PCSD no se debilitara, sobre todo por sus grandes ambiciones en materia de defensa, como resultado de haber sido la ministra de Defensa de Alemania durante 6 años.

Bajo von der Leyen se está fortaleciendo la aspiración de la autonomía estratégica, que convertiría a la UE en un actor militar sustancial, pero sin socavar o cuestionar la supremacía de la OTAN en cuanto a la seguridad del continente europeo. Una sinergia entre la PCSD y la OTAN supondrían, por lo tanto, un reforzamiento de las relaciones transatlánticas y de la seguridad en la región.

La autonomía estratégica está en sintonía con la ID, al empujar un grupo de Estados a avanzar más que otros en la consolidación del pilar europeo de defensa y seguridad. Fijando la autonomía como objetivo político para obtener una mayor movilización, el grupo de Estados irá extendiéndose. Esto lo sostiene además Borrell, al explicar que la autonomía estratégica solo puede funcionar sobre la base de una «relación evolutiva» entre socios europeos[14].

[13] En los últimos años, países como Polonia, Hungría o República Checa, han seguido una senda de «deseuropeización», disminuyendo su influencia en la EU, además de priorizar a la OTAN, en detrimento de la PCSD.
[14] Borrel, J. (23 de diciembre de 2020). Por qué es importante la autonomía estratégica europea. *Real Instituto Elcano*,. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/borrell-por-que-es-importante-la-autonomia-estrategica-europea

Siguiendo la misma idea, en un discurso reciente, Macron propone también seguir la senda de la ID y la cooperación en defensa: «Pero tenemos que ir más lejos. Lo que más le falta a Europa hoy, a esta Europa de la defensa, es una cultura estratégica común»[15].

La existencia de culturas estratégicas divergentes en Europa no es ninguna novedad, y representa de hecho uno de los grandes obstáculos para alcanzar la autonomía estratégica, dado que, sin una convergencia real entre los Estados, este objetivo no se puede conseguir.

Por lo tanto, obtener la autonomía estratégica no es una tarea fácil, ya que se conforma como un proceso a largo plazo, que requiere más gasto, más coordinación y más integración en el ámbito de la defensa.

Las nuevas coaliciones político-militares dentro de la PCSD

En materia de defensa, el tándem dinamizador no ha sido nunca el eje francoalemán, sino el eje francobritánico[16], ya que Francia y Alemania han encontrado siempre varios obstáculos a la hora de alinear sus estrategias militares.

No obstante, el *Brexit* ha engrandecido la centralidad y el protagonismo francoalemán, lo que, sin duda, representa una oportunidad inédita para el impulso del proyecto europeo, que no en pocas ocasiones ha sido obstaculizado por el Reino Unido[17].

Si hasta 2016, la preferencia de Alemania por proyectos logísticos e infraestructuras securitarias chocaba con la preferencia de Francia por misiones ejecutivas robustas, además del distinto marco político decisor (fuerte parlamentarización alemana vs. el amplio margen de maniobra de la presidencia francesa), el *Brexit* ha cambiado las dos posiciones antagónicas.

[15] Macron, E. (26 de septiembre de 2017). *Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*. Disponible en: https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique

[16] Recordemos, por instancia: la Cumbre de Saint Malo de 1998 que da el inicio a la Política Europea de Defensa; los acuerdos de Lancaster House que refuerzan la cooperación nuclear de ambos países; o la operación militar en Libia de 2011.

[17] Pontijas, J. (2018). *Implicaciones del Brexit en los campos de la defensa y la seguridad*. IEEE. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO22-2018_Implicacion_Brexit_SegyDef_JLPC.pdf

Francia y Alemania sufragaban en 2016 alrededor del 40 % de los gastos de Defensa de la UE (Reino Unido incluido)[18], por lo que su colaboración es vital para reforzar las capacidades militares de la Unión y responder ante los desafíos estratégicos, a la vez que movilizar los objetivos colectivos de la UE y la OTAN.

Uno de los actos más importantes ha sido el gesto conjunto, de solidaridad y cohesión, por parte de sus ministros de Exteriores, Jean-Marc Ayrault y Frank-Walter Steinmeier, que en 2016 preactivaron la PESCO, articulando además un núcleo importante de Estados en torno a su lanzamiento[19].

Sin embargo, las tensiones entre estos dos países no tardaron en aparecer, ya que, si Alemania priorizó el carácter inclusivo de la PESCO, Francia abogó por la «selectividad preferida» y el uso de la PESCO como «grupo de vanguardia»[20]. Esto suscitó mucha inquietud entre la gran parte de líderes europeos, dado que actualmente los dos representan casi el 50 % de las capacidades militares e industriales de la UE[21], por lo tanto, la PESCO se desplegaba solo si ambos se ponían de acuerdo.

Ante las dudas sobre la sostenibilidad de esta nueva coalición, los dos acordaron realizar concesiones. Mientras que Francia redujo el presupuesto de defensa en 2018 para corregir su déficit crónico, Alemania se comprometió a aumentar su gasto en defensa[22], pese a su cultura estratégica no partidaria del uso de la fuerza o expansión presupuestaria.

Aunque siguen existiendo algunas divergencias entre ambos países, lo más destacado del impulso francoalemán lo representa tanto la reactivación de la PCSD, como

[18] Según los últimos datos del Departamento de Asuntos Presupuestarios de la UE, en 2016 Francia aportaba 40.700 millones de euros o el 20,4 % del total de la UE, mientras que Alemania 32.700 millones de euros o el 16,4 %.
[19] Se trata de Italia y España, y con el próximo apoyo de Bélgica, la Republica Checa, Finlandia y los Países Bajos.
[20] Groenendijk, N. (2019). Flexibility and Differentiated Integration in European Defence Policy. En M. Jopp y G. N. Tzogopoulos (eds.). *L'Europe en formation. Revue d'études sur la construction européenne et le fédéralisme*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/338639962_Flexibility_and_Differentiated_Integration_in_European_Defence_Policy
[21] Cálculo basado en el artículo de Chagnaud, M., Mölling, C., Schütz, T. y von Voss, A. (2017, mayo). Arming Europe: the State of the European Defense Technololgical and Industrial Base. En A.M. Kellner, U. Optenhögel & H.P. Bartel (eds.). *Strategic Autonomy and the Defense of Europa. On the Road to a European Army?* (100-120). Dietz.
[22] Francia redujo su presupuesto en defensa en 900 millones de euros, y no lo incrementó en 1.500 millones, tal y como lo tenía previsto en 2017. Por otra parte, Alemania se comprometió a llegar a un gasto de 2 % del PIB para 2024, y desde 2016 no ha dejado de aumentarlo, llegando hoy en día a un 1,57 %.

también el haber conseguido atraer hacia el proyecto a una gran parte de los Estados que antes de 2016 no tenían voluntad alguna de unirse.

Asimismo, el eje francoalemán y el impulso a la PCSD han tenido un efecto de derrame positivo sobre los otros miembros, por lo que, en la práctica, se han reforzado las ya existentes coaliciones institucionales de la figura 1, y también han surgido otras bastante interesantes.

Tipo de cooperación	Estados miembros
Tratados Lancaster House	Francia y Reino Unido (no-PESCO miembro)
Tratado de Élysée y Aachen	Francia y Alemania
Cooperación Nórdica de Defensa (NORDEFCO)	Suecia, Finlandia y no-PESCO miembros: Dinamarca, Noruega e Islandia
Visegrád 4	Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia
Cooperación de Defensa de Benelux (Declaración de cooperación en defensa de 2012)	Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo
Cooperación de Defensa Báltica	Estonia, Lituania y Letonia
Cooperación de Defensa de Europa Central	Austria, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Croacia y Polonia (observador)

Figura 1. Coaliciones institucionales en la Unión Europea. Fuente: elaboración propia

En el marco de la NORDEFCO, Finlandia y Suecia tienen diferentes visiones en cuanto a sus socios. Tanto en la PESCO, como en la Iniciativa de Intervención Europea (EI2), Finlandia ha preferido cooperar con el eje alemán-holandés-polaco, mientras que Suecia ha elegido a Francia y a España como socios.

Por otra parte, Holanda[23] se ha mantenido fuerte en los últimos años dentro de la coalición Benelux, aunque también se ha observado una mayor cooperación en defensa con el ejército alemán. Holanda sigue la misma senda de refuerzo de la cooperación en defensa que los *big four*, sin embargo, su sensible relación con Polonia y otros Estados del centro y este de Europa, más las incongruencias entre Francia y Alemania, pueden poner en peligro las preferencias de los holandeses de seguir cerca del círculo interior.

[23] Forming coalitions in the EU after Brexit. Alliances for a European Union that modernises and protects (2018). *Advisory Council on International Affairs*, 108, pp. 34-40.

En cuanto a Visegrado, destaca sobre todo Polonia, que a partir de la Cumbre de Varsovia de 2016 ha empezado a mostrar más interés hacia Finlandia y Suecia[24]. Una de las razones principales de esta nueva orientación tiene que ver con el refuerzo del apoyo de la OTAN para contrarrestar la influencia de Rusia en la región. Además, los ideales de Visegrado coinciden con los de los países escandinavos en lo que tiene que ser la preferencia por un partenariado más fuerte con la OTAN, siendo Suecia y Finlandia socios cruciales de la alianza militar. La presencia de la OTAN en el Báltico es esencial para los países de la región, y la recién visita del secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg para hacer visible la puesta en marcha de SWENEX-21, el ejercicio militar sueco-finlandés más grande de la historia, enmarcó una cooperación más profunda entre la OTAN y Finlandia y Suecia[25].

En este sentido, se plantea la cuestión de si estos inesperados grupos de cooperación han nacido como consecuencia de las sintonías naturales de las culturas estratégicas de los Estados y de la posible integración de los valores e intereses de cada uno. El estudio de Pannier y Schmitt[26] muestra que no existe evidencia empírica de que la cooperación institucionalizada conduzca a una convergencia de las políticas de defensa, por lo que esto supone un gran reto para la futura configuración de la PCSD.

A este desafío se le añade el uso continuo y en muchas ocasiones injustificado del derecho de veto por parte de Hungría dentro de la PCSD, además de las actuales divergencias entre Bruselas y Varsovia en cuanto al Estado de derecho de la UE. Sin duda alguna, el obstruccionismo de los dos países está amenazando con destruir los esfuerzos de la UE para diseñar una PCSD concreta y efectiva, por lo que la UE tiene por delante una labor difícil.

Resultados y conclusiones

La salida británica, indudablemente, representa un punto de inflexión para la futura forma de integración europea. Aun así, el *Brexit* ha desencadenado la herramienta para

[24] Pradzynski, T. (2019). A New Alliance Between Poland, Sweden, and the United States for Baltic Security? *GMFUS*. Disponible en: https://www.gmfus.org/news/new-alliance-between-poland-sweden-and-united-states-baltic-security
[25] Secretary General stresses strength of NATO's partnership with Sweden (2021). *NATO*. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_188069.htm
[26] Pannier, A. y Schmitt, O. (2014). «nstitutionalised cooperation and policy convergence in European defence: lessons from the relations between France, Germany, and the UK. *Tandfonline*. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2014.884073

progresar en la defensa europea, siguiendo el proceso del derrame positivo, y a través de un mecanismo que ha suscitado mucha polémica: la integración diferenciada.

La aprobación de la PESCO, como un novedoso mecanismo de cooperación reforzada, es uno de los raros ejemplos de diferenciación positiva, ya que permite más integración para los Estados que así lo desean, pero sin afectar el actual ritmo. La PESCO implica un cambio de mentalidad, que va desde la planificación de la defensa nacional, al establecimiento de unos objetivos e intereses comunes para seguir avanzando en la PCSD.

En tanto que esta investigación ha aplaudido el impulso que se le ha dado a la defensa europea[27], esto no debe de quedarse solamente en una reacción a corto plazo frente al *Brexit* y a un clima internacional de inseguridad, sino extenderse de cara al futuro. La resucitación de la defensa europea debe rentabilizar el pleno potencial del enfoque integral de la UE y de las competencias interconectadas cívico-militares de los Estados, para asegurar el objetivo de una cultura y autonomía estratégica común.

A pesar de que la ID se ha configurado como una herramienta necesaria para propulsar la integración europea en defensa, existen todavía factores que pueden afectar la realidad del progreso europeo en esta materia.

Uno de los puntos más débiles se refiere al hecho de que varios Estados siguen apostando por la Alianza Atlántica como pilar de defensa y seguridad europea, y se muestran reticentes ante el deseo de la UE de consolidar su propia autonomía estratégica. Además, con la presidencia de Donald Trump y junto al *Brexit*, los lazos euroatlánticos están más frágiles que nunca. Aún con la llegada de Joe Biden y su deseo de retomar las relaciones con Europa, la UE no renunciará a los esfuerzos de avanzar en una mayor autonomía estratégica, recortando la dependencia militar de Estados Unidos[28], pero con el compromiso de mantener una estrecha colaboración con la OTAN. La amistosa reunión entre Biden y Macron del 29 de octubre de 2021 en el marco de la G-20 representa una buena señal para las relaciones euroatlánticas,

[27] Sobre todo, porque la mayoría de los académicos, los *think-tanks*, investigadores y líderes europeos han mostrado una visión positiva hacia la utilización de la ID en la defensa europea post-Brexit.
[28] En la Cumbre Europea de febrero de 2021, el jefe de la diplomacia comunitaria declaró: «Nos habíamos acostumbrado a estar bajo el paraguas de EE. UU., pero Washington tiene razón cuando pide que seamos más autónomos». De Miguel, B. (2021). La UE impulsa sus planes de autonomía militar pese a la sintonía con Washington. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2021-02-25/la-ue-impulsa-sus-planes-de-autonomia-militar-pese-a-la-sintonia-con-washington.html

reforzando el apoyo estadounidense a los objetivos militares de la UE[29], sobre todo después de la reciente disputa diplomática entre los dos y la exclusión de Francia de AUKUS[30].

Por otra parte, sigue existiendo un importante desajuste en materia estratégica y geopolítica entre los Estados miembros. Por una parte, aunque Alemania y Francia fueran los principales pioneros de la revitalización del proyecto de defensa, sus divergencias se han materializado en el marco de la PESCO. El eje francoalemán es decisivo, ya que, a pesar de sus incongruencias, estos dos países, por sus capacidades económicas y militares, representan la columna vertebral de la defensa europea. Por lo tanto, mientras Alemania finaliza las negociaciones para formar su próximo gobierno y vuelve a funcionar, Francia deberá reforzar sus relaciones con otros Estados de la UE para insistir en la formulación de políticas en seguridad y defensa, consolidando el papel internacional de la UE y su autonomía estratégica, de cara a la próxima presidencia francesa del Consejo de la UE y las elecciones presidenciales de 2022.

Por último, se debe prestar especial atención a la actuación de algunos países de Europa Central y del Este, como Hungría y Polonia, que podrían reemplazar el veto británico en los proyectos de integración europea y socavar el avance hacia una Unión Europea de la Defensa.

Mas allá del *Brexit*, la falta de la voluntad política de los Estados y sus diversas ópticas geopolíticas no se van a solucionar con tan solo la implementación de la PESCO y sus consiguientes proyectos militares, ni tampoco con los discursos efusivos de los líderes europeos. Consecuentemente, los países europeos deben entender que la integración requiere compromisos y una solidaridad compartida. La formación de coaliciones en defensa debe ser creíble y duradera, para augurar alianzas eficientes para futuros proyectos, y suprimir la regla del «retorno justo»[31].

Como solución intermedia a estos desafíos, y siguiendo las líneas de Morillas, se propone una nueva receta de la PCSD: combinar la diferenciación con flexibilidad.

[29] A tener en cuenta la importancia de Francia para la industria militar europea.
[30] AUKUS es una alianza estratégica militar firmada el 15 de septiembre de 2021 por Australia, Reino Unido y Estados Unidos.
[31] Según el retorno justo, cada Estado miembro mide primero en términos de empleo y derivados industriales lo que obtiene en base a la cooperación en defensa, y apenas luego decide si se compromete o no.

Antes veíamos que la PESCO se constituye como uno de los mecanismos más flexibles de ID, por lo que representa una gran oportunidad para la integración, que además producirá el tan deseado efecto del derrame positivo. En otras palabras, al coexistir un esquema de círculos exteriores e interiores, tanto la legitimidad como la rendición de cuentas estarían en el núcleo de la industria de defensa. La ID flexible puede hacer frente a la heterogeneidad de culturas estratégicas, a la vez que ofrecer un alto nivel de institucionalización de la PCSD.

Si hasta ahora, la defensa europea ha sido incapaz de funcionar bajo una lógica de «igual para todos», ya ha llegado el momento de hacer una revisión al intergubernamentalismo paralizante y abogar por un modelo de ID, que en algún momento podrá tener un carácter flexible.

*Anda Gavrila**
Politóloga por la Universidad de Granada
Colaboradora del Ministerio de Asuntos Exteriores
@ada_gavrila

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

137/2021 13 de diciembre de 2021



*Martina Álvarez Portas**

Consecuencias para Europa de la geopolítica de las migraciones en Libia

Consecuencias para Europa de la geopolítica de las migraciones en Libia

Resumen:

Este artículo analiza uno de los aspectos que convierte a Libia en un país relevante en términos geopolíticos: los principales flujos migratorios que de allí parten hacia la Unión Europea. Se plantea que promover la estabilización política de Libia se presenta como la mejor oportunidad de la UE para controlar los flujos migratorios hacia su territorio. Para ello se estudian e ilustran los factores que se interrelacionan y convierten a este país en una de las plataformas de partida del norte de África más atractivas para los migrantes. También se analizan y se valora la efectividad de las principales operaciones y misiones de la UE en relación con los flujos migratorios que parten de Libia. Se concluye que es central el apoyo de parte de los Estados miembros de la UE al gobierno provisional libio y al proceso electoral que tendrá lugar a finales de 2021 teniendo en cuenta sus propios intereses frente a las migraciones provenientes allí.

Palabras clave:

Libia, migraciones, geopolítica, COVID-19, Unión Europea, Italia, estabilización política.

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.

Consequences of Libya's geopolitics of migrations for Europe

Abstract:

This paper analyses one of the aspects that makes Libya a geopolitically relevant country, which are the main migratory flows that go from there to the European Union. It states that promoting the political stabilization of Libya is the best opportunity for the EU to control the migratory flows that come from there towards its own territories. To this end, this paper studies and illustrates the factors that interrelate and make Libya one of the most attractive departure platforms in North Africa for migrants. The effectiveness of the main EU operations and missions in relation to migratory flows leaving from Libya are also analysed and evaluated. It is concluded that the support from the EU member states to the Libyan provisional government and the electoral process that will take place at the end of the year 2021 is crucial for their own interests in terms of controlling the migrations that come from there.

Keywords:

Libya, migrations, geopolitics, COVID-19, European Union, Italy, political stabilization.

Introducción

Libia es un Estado sumamente relevante en términos geopolíticos e históricamente ha sido un territorio clave a controlar. Su localización muy próxima a Europa, sus incontables reservas de hidrocarburos, su compleja relación con el terrorismo global, su historia y su conflicto interno contemporáneo han motivado el involucramiento de diversos países interesados en obtener beneficios estratégicos. Un aspecto que resulta central en el análisis geopolítico de Libia son las migraciones irregulares que parten por la ruta del Mediterráneo Central hacia la Unión Europea (UE), particularmente a Italia y Malta. Estos flujos migratorios, acarrean consecuencias políticas, económicas, de seguridad y humanitarias para los países europeos.

Dada su historia, su territorio, las intervenciones de países extranjeros y su falta de bases sólidas sobre las cuales construir estatidad, Libia ha sido siempre un país difícil de gobernar. El liderazgo fuerte de Muamar el Gadafi (1969-2011) y la suspensión de las políticas tribales durante su periodo de gobierno le dieron al país una fachada de estabilidad. Tras la caída del dictador, el vacío de poder llevó a un retorno de las identidades tribales y étnicas como primera forma de identificación y organización, aumentando los niveles de violencia y contribuyendo a que una nueva centralización de la autoridad se vuelva casi imposible. Aún hoy, y a pesar de la existencia de un gobierno interino nacional, no existe un actor unitario que proyecte soberanía internacional ni que pueda proveer seguridad física, legitimidad a las instituciones políticas, un buen manejo económico ni garantizar el bienestar social. Incluso el nuevo gobierno enfrenta una serie de desafíos importantes para dirigir el país hasta las próximas elecciones: debe lidiar con las diferentes tribus y facciones libias, quienes no quieren ver su influencia y poder disminuidos; debe unificar las diversas instituciones políticas y económicas, restablecer la infraestructura civil y los servicios básicos del país y brindar seguridad a millones de personas internamente desplazadas; debe distribuir vacunas y asistencia médica a toda la población —en un territorio topográficamente complicado y controlado por diversas facciones armadas— en medio de la pandemia global.

La falta de control fronterizo por la pérdida del monopolio de la fuerza del Estado libio dada su debilidad sistémica convierte al país en un destino sumamente atractivo para

los migrantes que buscan llegar a Europa. Respecto a ello, la UE cuenta con diversas políticas para controlar los flujos migratorios provenientes de allí. Algunos autores, como El Zaidy, Léonard y Toaldo, entre otros, las consideran instrumentos de externalización de fronteras orquestados bajo un discurso de securitización de las migraciones en donde los migrantes son vistos como amenazas a la seguridad de los europeos[1,2,3]. En su lugar, proponen enfoques y políticas alternativas para lidiar con la cuestión migratoria, en su mayoría centrados en desarrollo de capacidades en los países de origen de los migrantes (y en Libia), apoyo a la estabilidad política y respeto por los derechos humanos.

Injerencia externa: Libia en la competencia geopolítica regional norteafricana y mediterránea

Se han seleccionado e incluido en el análisis a aquellos países que debido a sus intereses, motivaciones y acciones han contribuido al inicio del conflicto —por su participación en la caída del régimen de Gadafi y posterior desinterés en la reconstrucción del país—, a su desarrollo —apoyando a diversas facciones en base a sus propios intereses— y son determinantes para su solución (tabla 1). A esto se añade una pequeña selección de países que también tienen intereses geopolíticos en Libia, aunque por diversas razones están menos involucrados (tabla 2). Todos los países aquí mencionados tienen intereses geoestratégicos en la región del norte de África y en el Mediterráneo. A su vez, la gran mayoría de ellos están interesados en las importantes reservas de hidrocarburos del país (figura 1) o el control de sus puertos y las salidas al mar.

[1] El Zaidy, Z. (2019). EU migration policy towards Libya. A policy of conflicting interests. *Friedrich Ebert Stiftung*. [Consultado el 12 de marzo 2021]. Disponible en: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/15544.pdf
[2] Léonard, S. (2010). EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices. *European Security*, *19*(2), pp. 231–254. [Consultado el 14 de marzo 2021]. Disponible en: https://doi.org/10.1080/09662839.2010.526937
[3] Toaldo, M. (2015). Migrations Through and From Libya: A Mediterranean Challenge. *Istituto Affari Internazionali.* [Consultado el 15 de abril 2021]. Disponible en: https://www.iai.it/sites/default/files/iaiwp1514.pdf

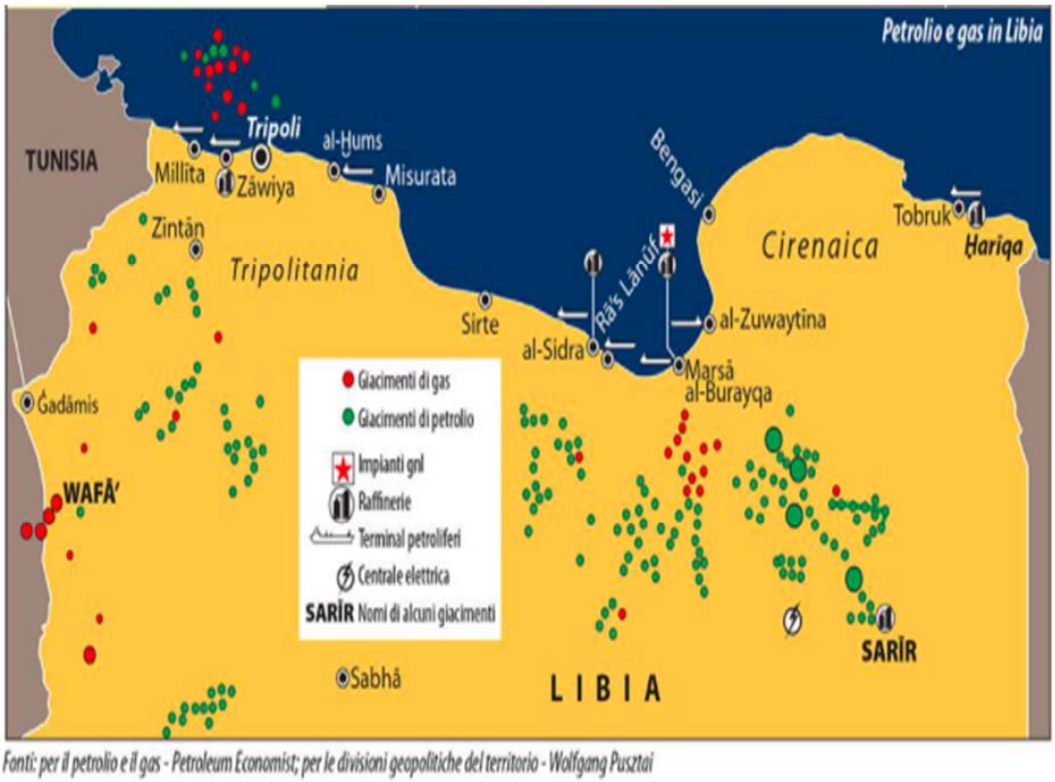


Figura 1. Petróleo y gas en Libia. Fuente: *Limes Revista Italiana di Geopolitica*, 2017. [Consultado el 20 de julio 2021]. Disponible en: https://www.limesonline.com/cartaceo/il-minniti-compact-e-le-alternative-possibili-alla-frontiera-italia-africa?prv=true

	Italia	Francia	Turquía	Rusia
Facción a la que apoyan	Partidarios del antiguo GAN.	Neutral con inclinaciones claras hacia Jalifa Haftar (antiguo gobierno de Tobruk).	Partidarios del antiguo GAN.	Jalifa Haftar (antiguo gobierno de Tobruk).
Motivaciones	- Libia es una ex-colonia. - Proximidad geográfica. - Competencia con Francia.	- Recobrar influencia perdida en la región. - Competencia con Italia.	- Convertirse en líder del Mediterráneo oriental y la región de Oriente Medio y Norte de África. - Tener acceso a recursos estratégicos.	- Competencia por influencia en la región. - Presentarse como un poder "mediador" en reemplazo de EE. UU. - Ganar apalancamiento sobre Europa.
Principales acciones	- Apoyo militar y estratégico al GAN. - Operaciones marítimas conjuntas de contención de migrantes.	- Proveer armas y entrenamiento a las fuerzas de Haftar. - Involucrar a Haftar en las negociaciones internacionales.	- Memorándum de Entendimiento con el GAN. - Apoyo militar y económico.	- Apoyo militar vía mercenarios y apoyo económico. - Apoyo diplomático en la ONU.
Objetivos / intereses	- Mantener influencia italiana (compañía ENI) sobre el sector de hidrocarburos de la región. - Detener las migraciones ilegales hacia su territorio. - Prevenir la llegada de terroristas desde Libia.	- Detener las migraciones ilegales a la UE. - Prevenir la llegada de terroristas. - Evitar el aumento de influencia de grupos islamistas radicales (muchos dentro del GAN - Mantener influencia francesa (compañía Total Oil) sobre el sector de hidrocarburos. - Evitar el aumento de influencia de Turquía.	- Aumentar su influencia en el Mediterráneo y Norte de África. - Aumentar su influencia en vecinos de Libia (Argelia y Túnez) vía inversiones. - Influencia sobre sector petrolero. - Crear gobiernos "aliados ideológicamente".	- Influencia sobre los recursos petroleros. - Acceso a los puertos libios.

Tabla 1. Principales países con intereses geopolíticos en Libia[4]. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Borshchevskaya (2020)[5]; Fenton-Harvey (2020)[6]; Ghiles (2020)[7]; Hill (2020)[8]; Macgillivray (2020)[9]; The International Interest (2020)[10]

[4] Destaca la ausencia en la tabla 1 de los Estados Unidos, país que se involucró mucho en la región anteriormente. Esto se debe a que, tras su rol en la caída de Gadafi en el 2011 y el posterior desastre que ello desató, Estados Unidos ha decidido mantenerse al margen de la cuestión. A ello se le suma que el presidente del momento, Donald Trump, adoptó una postura aislacionista para su país y delegó el conflicto libio a la Unión Europea ya que consideraba que Libia no tenía relevancia estratégica para los intereses norteamericanos. A su vez, destaca también la ausencia de China —la otra gran potencia a nivel global. Esto se debe a que política de diplomacia equidistante con ambos bloques para continuar con su enfoque estratégico de maximizar su involucramiento económico en el país.

[5] Borshchevskaya, A. (2020). Russia's Growing Interests in Libya. *The Washington Institute*. [Consultado el 12 de marzo 2021]. Disponible en: https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/russias-growing-interests-libya

[6] Fenton Harvey, J. (2020). Libya crisis: How France is thwarting peace. *Middle East Eye*. [Consultado el 12 de marzo 2021]. Disponible en: https://www.middleeasteye.net/opinion/libya-crisis-how-france-thwarting-peace

[7] Ghilès, F. (2020). Some international players have a strategy in Libya, others not. *CIDOB notes internacionals* (n.º 234 julio). [Consultado el 12 de marzo 2021]. Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals_cidob/n1_234/some_international_players_have_a_strategy_in_libya_others_not

[8] Hill, T. M. (2020). Four Things to Know About Libya's Conflict and Foreign Interference. *United States Institute of Peace*. [Consultado el 12 de marzo 2021]. Disponible en: https://www.usip.org/publications/2020/07/four-things-know-about-libyas-conflict-and-foreign-interference

[9] Macgillivray, I. (2020). What is Turkey's endgame in Libya? *The Interpreter*. [Consultado el 12 de marzo 2021]. Disponible en: https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/what-turkey-s-end-game-libya

[10] Why are so many nations competing in Libya? (2020). *The International Interest*. [Consultado el 12 de marzo 2021]. Disponible en: https://www.intlinterest.com/2020/01/09/why-are-so-many-nations-competing-in-libya/

	Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos	Egipto	Argelia	Túnez
Facción a la que apoyan	Jalifa Haftar (antiguo gobierno de Tobruk).	Jalifa Haftar (antiguo gobierno de Tobruk).	Neutral. Inclinaciones hacia el GAN dada su legitimidad internacional.	Neutral. Inclinaciones hacia el GAN dada su legitimidad internacional.
Motivaciones	- Ganar mayor influencia y poder regional a costa de Turquía.	- Evitar el aumento de la influencia turca en Libia y la región del Norte de África.	- Libia es un país crítico para su seguridad nacional.	- Vínculos históricos y comerciales.
Principales acciones	- Apoyo financiero.	- Apoyo logístico y militar.	- Promoción del diálogo inclusivo, creación de paz a nivel tribal y evitar la intervención de países extranjeros en el conflicto.	- Promoción de la no intervención de países extranjeros.
Objetivos / intereses	- Controlar los puertos de la región.	- Prevenir la promoción del islamismo en la región norteafricana. - Intereses en el sector de hidrocarburos libio controlado por Haftar. - Contener el conflicto libio dentro de sus fronteras para prevenir el aumento de amenazas terroristas.	- Mantener la paz y estabilidad para evitar un efecto derrame del conflicto hacia su propio territorio. - Mejorar su posición como líder regional frente a Marruecos.	- Mantener la paz y estabilidad para evitar un efecto derrame del conflicto hacia su propio territorio.

Tabla 2. Otros países involucrados en el conflicto libio. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de al-Anani (2020)[11]; Dahmani (2020)[12]; Di Lorenzo (2020)[13]; Ghilès (2020)[14].

Las migraciones como factor

La historia de las migraciones internacionales contemporáneas en Libia comienza desde su independencia y ha sido un factor determinante en la historia del país. Desde el gobierno, Gadafi, manejó las políticas migratorias de acuerdo con sus objetivos geopolíticos del momento utilizándolas como arma de presión diplomática[15]. A partir de los años 2000, con el objetivo de conseguir la remoción de las sanciones internacionales que pesaban sobre Libia y re-aliarse con Europa, Gadafi aceptó colaborar con los países europeos para combatir las migraciones irregulares, pero, con el estallido de la Primavera Árabe en Libia, los flujos migratorios libios hacia Europa aumentaron. Esto provocó que Libia se transformara en un país de tránsito. Desde

[11] Al Anani, K. (9 de julio 2020). Understanding Egypt's Strategy in Libya. *Arab Center Washington DC*. [Consultado el 12 de marzo 2021]. Disponible en: http://arabcenterdc.org/policy_analyses/understanding-egypts-strategy-in-libya/

[12] DahmanI, F. (2 de enero 2020). Turkey's leader puts Tunisia at risk of Libyan chaos. *The Africa Report. [*Consultado el 12 de marzo 2021]. Disponible en: https://www.theafricareport.com/21735/turkeys leader puts tunisia-at-risk-of-libyan-chaos/

[13] Di Lorenzo, M. (2020). UAE's strategic interests in Libya. *Centro Studi Internazionali [Ce.S.I]*. [Consultado el 12 de marzo 2021]. Disponible en: https://cesi-italia.org/articoli/1084/uaes-strategic-interests-in-libya

[14] Ghilès, F. (2020). Some international players have a strategy in Libya, others not.

[15] Heller, *et al*. (2017). Liquid Traces: Investigating the Deaths of Migrants at the EU's Maritime Frontier. N. de Genova (ed.). *The Borders Of «Europe», Autonomy Of Migration, Tactics Of Bordering*. Duke University. Pp. 95-119.

entonces y hasta la actualidad, dado el estado de anarquía reinante en el país y la falta de controles, muchos migrantes lo consideran la mejor plataforma de salida a Europa.

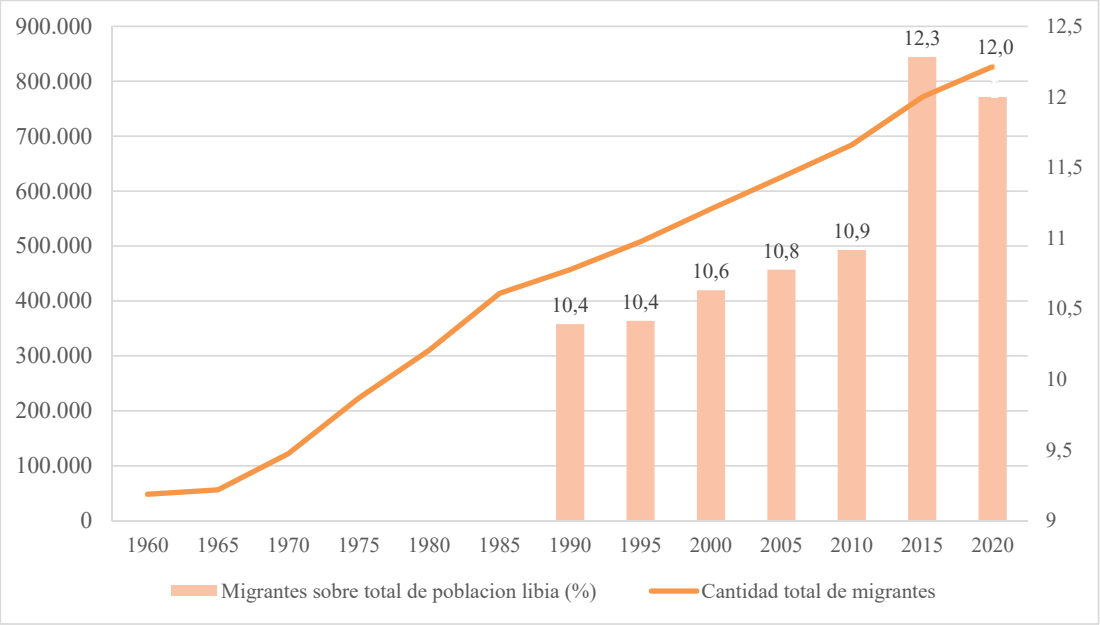


Figura 2. Evolución del número de emigrantes en Libia (1960-2020). Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2015). Disponible en: https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL.ZS?locations=LY; Migration Data Portal (2021). Disponible en: https://migrationdataportal.org/data?t=2020&cm49=434 [Consultado el 14 de marzo 2021].

Entre los perfiles, orígenes y características de los migrantes que llegan a Libia se distinguen dos grandes e importantes categorías de migrantes: los migrantes regulares y los migrantes irregulares (tabla 3)[16]. Esta última a la que pertenecen la mayor cantidad de migrantes en Libia se estudiarán estos últimos por el potencial que tienen de eventualmente aventurarse hacia las costas europeas.

[16] Estas dos categorías se estipulan a modo orientativo y pueden volverse borrosas/fluidas dado que muchos migrantes se mueven entre situaciones de regularidad e irregularidad. Es importante destacar que la información aquí reflejada corresponde principalmente a los últimos cinco años. Esta decisión se basa en dos criterios: 2016 marca el año de mayor aumento de flujos migratorios de Libia a Europa y, la mayoría de los organismos internacionales dedicados a cuestiones migratorias tienen datos disponibles a partir de ese año.

	Migrantes regulares	Migrantes irregulares/migraciones mixtas	
		Migrantes irregulares	Refugiados y solicitantes de asilo
Orígenes	- Sur de Asia: Bangladesh, Pakistán, India, Filipinas. - Países vecinos: Egipto, Túnez, Chad, Níger.	- África Oriental: Eritrea, Somalia, Etiopía y Sudán, Sudán del Sur. - África Central: Chad, Camerún. - África Occidental: Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Senegal, Mali, Níger, Nigeria. - Norte de África/países vecinos: Egipto y Túnez	- África Oriental: Eritrea, Somalia, Etiopía, Sudán. - Medio Oriente: Siria, Palestina, Iraq.
Principales características	- Entran por vías legales a territorio libio. - Entran y salen de Libia según las perspectivas de trabajo/ingresos. - Suelen trabajar en sectores de la industria petrolera, la construcción, agricultura, servicios, entre otros. - Pueden tener mayor nivel educativo y mayores habilidades profesionales.	- Entran a Libia sin visas. - No regularizan/regularizan parcialmente su situación (de vivienda, trabajo) - Pueden ser detenidos y/o deportados. - 75-80% hombres de entre 17 y 40 años. - Provienen de áreas rurales muy pobres. - Tiene escasa educación. - Falta de estatus social en sus países de origen.	- Entran a Libia sin visas. - Enfrentan dificultades para regularizar su situación dada la inexistencia de un marco legal para el asilo en Libia. - Pueden ser detenidos y/o deportados. - Edades y géneros variados: migrantes africanos suelen tener entre 20 y 30 años mientras que migrantes de Medio Oriente suelen viajar en "familia". - Tienen mayores niveles educativos y habilidades profesionales. - Suelen migrar por razones de seguridad: escapan de conflicto armados en sus países de origen.
Motivaciones para migrar	Económicos (más del 80%) y otros (menos del 20%).	África Central, Occidental y Norte: - Económicos (más del 80%). África Oriental: - Económicos (alrededor del 60%). - De seguridad (alrededor del 30%). - Otros (10%).	África Oriental: - Económicos (alrededor del 60%). - De seguridad (alrededor del 30%). - Otros (10%). Oriente Medio: - Económicos (alrededor del 50%). - De seguridad (alrededor del 50%). - Otros (menos del 10%).
Objetivos finales	- Establecerse temporal/permanentemente en Libia. - Encontrar empleo temporal o permanente (industria petrolera, agricultura, construcción, salud, servicios). - Conseguir mayores ingresos que en sus países de origen. - Retornar a sus países de origen. - No buscan llegar a Europa.	- Establecerse permanentemente en Libia. - Conseguir empleo temporal o permanente en Libia - Viajar a Europa. - Mejorar sus condiciones de vida, seguridad e ingresos.	- No tiene un objetivo final en mente. - Algunos desean establecerse en Libia. - Muchos desean llegar a Europa. - Retornar a sus naciones de origen una vez solucionados los conflictos.

Tabla 3. Categorías de migrantes y principales características (tendencias). Fuente: elaboración propia a partir de datos de Altai Consulting (2013)[17]; Eurasylum Ltd. & OIM (2014)[18]; Groß (2016)[19]; Altai Consulting & IMPACT Initiatives (2017)[20]; Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (2019)[21]; Organización Internacional para las Migraciones [OIM]-Libya (2019)[22]; Di Maio *et al*. (2020)[23].

[17] Mixed Migration: Libya at the Crossroads – Mapping of Migration Routes from Africa to Europe and Drivers of Migration in Post revolution Libya (2013). *Altai Consulting*. United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR]. [Consultado el 4 de agosto 2021]. Disponible en: https://www.refworld.org/pdfid/52b43f594.pdf

[18] Assessment Of Priorities For The Development Of Libya's Migration Policy: A Strategic Vision (2014). *Eurasylum Ltd., & OIM. International Organization for Migration [OIM]*. [Consultado el 3 de marzo 2021]. Disponible en: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/libya_rapid_assessment.pdf

[19] Groß, M. (2016). *Libia: conflicto interno y flujos de migración*.[Tesis de Grado, Universitat de Barcelona]. [Consultado el 27 de febrero 2021]. Disponible en: http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/102829/1/TFG_Moritz_Gross.pdf

[20] Mixed Migration Trends in Libya: Changing Dynamics and Protection Challenges Evolution of the Journey and Situations of Refugees and Migrants in Southern Libya (2017). *Altai Consulting*, & IMPACT Initiatives.

[21] Displacement Tracking Matrix: Libya Migrant Vulnerability And Humanitarian Needs Assessment (2019). *OIM*. [Consultado el 10 de marzo 2021]. Disponible en: https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/DTM_LBY_MVHNA_Report_Dec2019.pdf?file=1&type=node&id=7406

[22] IOM Libya Migration Crisis Operational Framework (MCOF) (2019). *OIM-Libya*. International Organization for Migration. [Consultado el 10 de marzo 2021]. Disponible en: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/DOE/MCOF/MCOF-Libya-2017-2019.pdf

[23] Di Maio, M., *et al*. (2020). Migration in Libya. A Spatial Network Analysis. *The World Bank*. [Consultado el 13 de marzo 2021]. Disponible en: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33194/Migration-in-Libya-A-Spatial-Network-Analysis.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Las rutas: de África a Europa a través de Libia

Libia es elegida como puerta de salida a Europa por varias razones. Entre ellas destacan: 1) los «relativamente bajos» costes de viaje —las rutas migratorias que pasan por Turquía o Argelia hacia Europa pueden costar entre 2.000 y 6.000 euros, mientras que las rutas que atraviesan Libia tienen precios que varían entre los 117 y los 6.000 euros[24]—; y 2) la falta de controles fronterizos dadas las características geográficas del territorio y su actual condición de Estado fallido. Las fronteras libias están en su mayoría bajo control de diferentes actores —desde las fuerzas de Haftar y las del GAN, hasta tribus y grupos armados locales[25]— que persiguen sus propios intereses políticos y económicos. Esto provoca problemas de coordinación en términos de políticas migratorias y una falta de reglas claras respecto al ingreso, egreso y estatus de los migrantes. A la vez se fomenta la creación y proliferación de rutas entremezcladas de tráfico de migrantes, armas, y drogas (figura 4), las cuales proveen a las redes criminales, a cada tribu y región de importantes ingresos.

[24] Tráfico ilícito de migrantes (2021). *Migration Data Portal*. Portal de Datos Mundiales Sobre La Migración. [Consultado el 9 de abril 2021]. Disponible en: https://migrationdataportal.org/es/themes/traficoilicito-de-migrantes

[25] Actualmente, los más relevantes son los Nafusi Berberes en Tripolitania, los Tuareg al oeste de Fezzan y los Tebu o Toubou en el sureste del país. Estas tres tribus controlan importantes áreas territoriales, muchas de las cuales son fronterizas y les permiten extender conexiones con los países vecinos - los Nafusi con Argelia, los Tuareg con Mali y los Tebu con Chad. Dada su historia, localización y milicias, estos grupos son actores de poder político y económico importantes dado que participan y controlan las entradas, salidas y rutas de drogas, armamento y migrantes en el país.

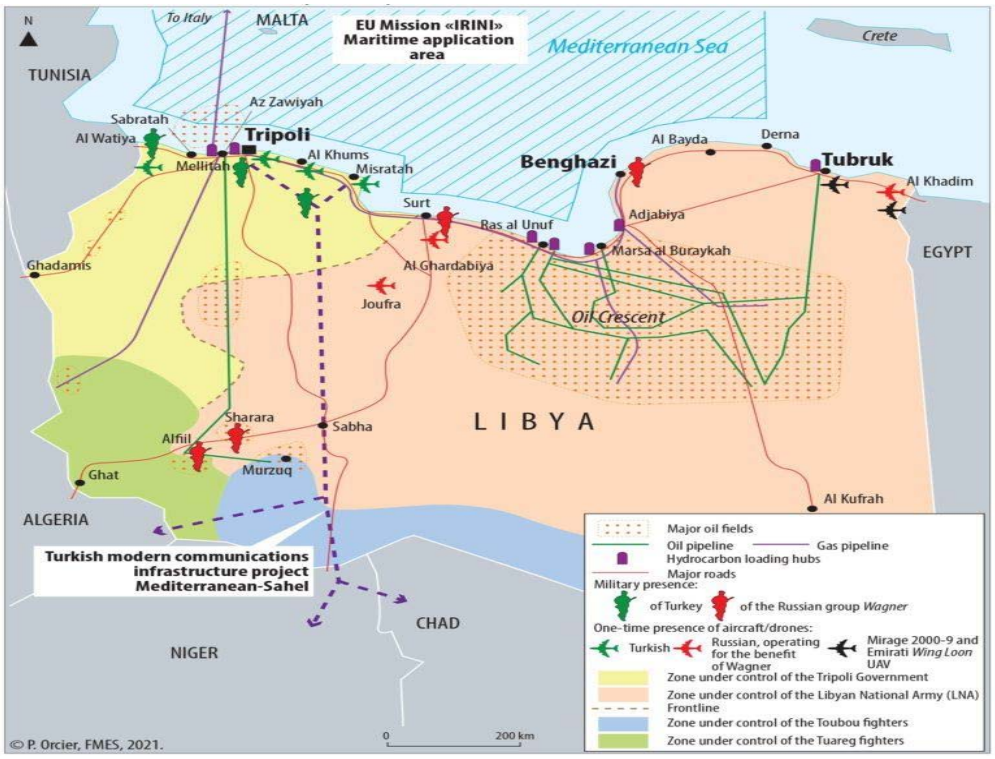


Figura 3. Libia 10 años después de la revolución de 2011. Fuente : Méditerranéenne d'Etudes Stratégiques [FMES], 2021. [Consultado el 23 de julio 2021].Disponible en: https://fmes-france.org/what-future-for-libya/

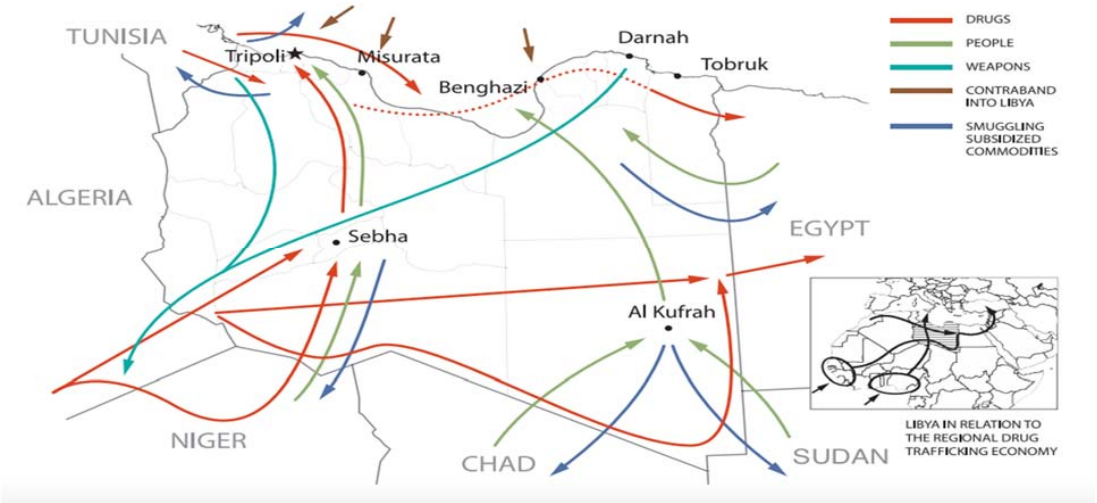


Figura 4. Principales rutas de tráfico (de personas, armas y drogas) en Libia. Fuente: Shaw & Mangan, 2014, p. 20. [Consultado el 3 de abril 2021]. Disponible en: https://www.files.ethz.ch/isn/177382/PW96-Illicit-Trafficking-and-Libyas-Transition.pdf

No todos los migrantes que se encuentran en Libia quieren emigrar a Europa. De acuerdo con la OIM, de un total de 5.265 migrantes entrevistados el 81 % identificó a Libia como el país de destino al cual querían llegar tras partir de sus hogares[26]. Sin embargo, tras pasar cierto tiempo en este país, muchos de ellos se ven impelidos a viajar hacia Europa dada la situación de inestabilidad, inseguridad, crisis económica, y violaciones de los derechos humanos que sufren en el país. El 19 % restante de los migrantes entrevistados identificó a ciertos países europeos —Italia, Francia, Alemania— como destinos finales[27].

En términos reales son dos los países europeos que, por su proximidad geográfica, reciben la mayor cantidad de migrantes que parten de las costas libias: Malta[28] e Italia. La mayoría de los barcos migrantes llegan a las costas italianas, principalmente a la isla de Lampedusa, aunque también a Sicilia, Calabria, Apulia y Sardinia.

Los migrantes que llegan a las costas italianas varían en número a lo largo de los años. Esto se debe a los cambios en la situación política en Libia y las políticas bilaterales de control migratorio. En relación con lo primero, puede notarse cómo, las solicitudes de asilo y por tanto las migraciones hacia Italia se mantienen relativamente bajas desde 1997 hasta 2011 y a partir de la Primavera Árabe comienzan a aumentar por los conflictos y tensiones dentro de Libia. Su pico máximo puede verse entre 2016 y 2017, cuando estalló la segunda guerra civil Libia. A su vez, en 2019 y 2020 las solicitudes son mucho menores debido a las medidas de cierre de fronteras implementadas por los países por la pandemia global. Con respecto a lo segundo, destacan los acuerdos de cooperación en materia migratoria entre los gobiernos libio e italiano y con la UE que determinan también las variaciones en los números de solicitantes de asilo observados.

[26] Displacement Tracking Matrix: Libya Migrant Vulnerability And Humanitarian Needs Assessment (2019). *OIM*.
[27] Sus preferencias por ellos se deben, en parte, a la posibilidad de ser acogidos como refugiados, la existencia de sistemas de bienestar social y de comunidades de migrantes (de su mismo origen o nacionalidad) asentadas en dichos territorios que puedan ayudar en el proceso de adaptación.
[28] Malta no es un país de destino en sí, pero muchos barcos llegan por su cuenta a estas costas sin intención, impulsados por las corrientes marinas o son rescatados por la guardia costera maltesa. Por ello, se hará foco en las migraciones de Libia a Italia.

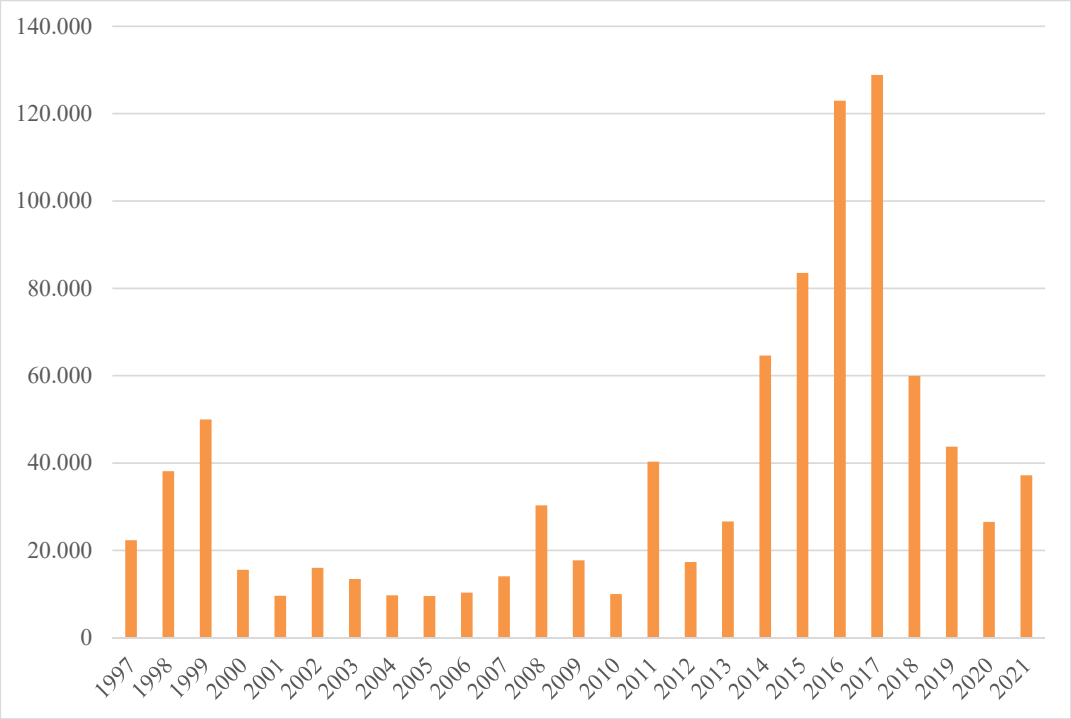


Figura 5. Solicitantes de asilo llegados a Italia por mar entre 1997 y 2021 (agosto). Fuente: elaboración propia con datos de EUROSTAT, (2021). Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=en OCDE, (2021). Disponible en: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG#; OIM, (2021). Disponible en: https://migration.iom.int/europe?type=arrivals [Consultado el 1 de septiembre 2021].

Cooperación en materia migratoria: Libia-UE y Libia-Italia

El Consejo Europeo declara que sus principales objetivos en Libia rondan en torno a cuatro ejes: el entrenamiento de la guardia costera libia, la protección y asistencia a migrantes y refugiados, el apoyo a las comunidades locales y la mejora en el control de las fronteras[29]. Para alcanzarlos ha asistido a Libia en el control de sus fronteras y costas mediante una serie de misiones civil/militares bajo la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) (tabla 5).

[29] Central Mediterranean route (2018). *Consejo Europeo*. Consilium Europa. [Consultado el 2 de abril 2021]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/central-mediterranean-route/

Misión/Operación	Período	Características
Misión de la UE de Asistencia y Gestión Integrada de las Fronteras en Libia (EUBAM Libya por sus siglas en inglés)	2013-actualidad	- Misión de apoyo vía la transferencia de conocimiento y consejos a las autoridades libias. - Contribuye al manejo de la seguridad tanto de las fronteras como de todo el territorio libio (por tierra, aire y mar). - Busca detener a las redes criminales tanto terroristas como las que trafican migrantes. - Es complementaria de la UNSMIL establecida a petición de las autoridades libias en 2011 para asistir al país en la reconstrucción postconflicto.
Operación Themis	2018-actualidad	- Conducida por FRONTEX. - Reemplazante de la Operación Tritón (2014-2018). - Busca apoyar a Italia en el control, vigilancia y búsqueda y rescate de migrantes en el Mediterráneo. - Busca impedir el ingreso en territorio europeo de terroristas extranjeros.
Operación EUNAVFOR MED IRINI	2020-actualidad	- Misión surgida a partir de la necesidad de reforzar el embargo de armas de la ONU sobre Libia para conseguir una solución pacífica al conflicto. - Reemplazante de la Operación EUNAVFOR MED Sophia (2015-2020) la cual tenía un componente humanitario mucho más importante. - Busca entrenar a las guardias costeras libias y a su armada para combatir el tráfico ilícito de petróleo y de personas.

Tabla 5. Operaciones y misiones más relevantes conducidas por la UE en Libia relacionadas con las migraciones. Fuente: elaboración propia a partir de datos de FRONTEX, (2016)[30]; EU Border Assistance Mission in Libya (EUBAM), (2020)[31]; EUNAVFOR MED IRINI, (2020)[32]; FRONTEX, (2021)[33]; Consejo Europeo, (2021)[34].

[30] Joint Operation Triton (Italy) (2016). *FRONTEX*. Frontex Europa. [Consultado el 3 de mayo 2021]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/media-centre/news/focus/joint-operation-triton-italy—ekKaes

[31] EUBAM Libya: European Union Border Assistance Mission in Libya —Civilian Mission (2020). *EUBAM*. European External Action Service - European Commission. [Consultado el 3 de mayo 2021]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/89602/eubam-libya-european-union-border-assistance-mission-libya-civilian-mission_en

[32] Operation Eunavfor Med Irini: Mission (2020). *EUNAVFOR MED IRINI*. Operation Irini. [Consultado el 3 de mayo 2021]. Disponible en: https://www.operationirini.eu/about-us/

[33] Operation Themis (Italy) (2021). *FRONTEX*. Frontex Europa. [Consultado el 3 de mayo 2021]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/we support/main-operations/operation-themis-italy-/

[34] Salvar vidas en el mar y luchar contra las redes delictivas (2021). *Consejo Europeo*. Consilium Europa. [Consultado el 2 de abril 2021]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/saving-lives-at-sea/#:~:text=Operaci%C3%B3n%20Themis

Tras el «componente humanitario» presente en las iniciativas de la UE para con Libia se esconde en verdad el componente anti-inmigratorio y de externalización de fronteras[35,36]. Todas estas operaciones tienen un carácter preventivo ya que buscan, de diversas maneras, convertir a Libia en guardia de sus fronteras para impedir —por la fuerza, si fuera necesario— que los migrantes alcancen las costas europeas. Es por ello por lo que en ninguna se menciona ni denuncia la violación sistemática de los derechos humanos que muchos de los migrantes sufren en el país[37].

Por su parte, la cooperación en materia migratoria entre Libia e Italia se remonta a los años 2000 —con la firma del primer memorándum de entendimiento para combatir el terrorismo, el narcotráfico y la migración irregular debido a la llegada de un número creciente de migrantes a Italia[38,39]—; y se detiene tras la caída de Gadafi, ya que dejó de existir un gobierno central con el que negociar. Debido a la presión migratoria, la cual aumentó a lo largo de los años, el gobierno italiano y el gobierno libio del GAN firmaron un memorando de entendimiento en el que estipulaban que ambas partes trabajarían para contrarrestar los desafío a la paz, seguridad y estabilidad en el Mediterráneo. El foco estaba puesto sobre la cooperación en materia de seguridad y combate contra las migraciones irregulares[40], ignorando completamente el deterioro de la situación política libia, la preocupante situación de los derechos humanos de los migrantes y se desentendía del hecho de que en Libia no existiera un sistema de asilo.

[35] Heller, C. y Pezzani, L. (2017). Liquid Traces: Investigating the Deaths of Migrants at the EU's Maritime Frontier.
[36] Akkerman, M. (2018). *Expanding The «Fortress». The policies, the profiteers and the people shaped by EU's border externalisation programme.* (N. Buxton & W. de Vries, eds.). Transnational Institute and Stop Wapenhandel.
[37] En términos de legislación internacional, Libia no firmó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. En consecuencia, no existe en el país un sistema que determine si una persona es elegible para obtener el estatus de refugiado o de asilado político, por lo que muchos migrantes quedan catalogados como migrantes económicos irregulares no teniendo acceso a ningún tipo de trato diferenciado.
[38] Paoletti, E. (2010). Relations Among Unequals? Readmission between Italy and Libya. *Middle East Institute*. [Consultado el 7 de abril 2021]. Disponible en: https://www.mei.edu/publications/relations-among-unequals-readmission-between-italy-and-libya
[39] Bartolomeo, A., *et al*. (2011). Migration Profile Libya. *Consortium for Applied Research on International Migration [CARIM]*. European University Institute. [Consultado el 10 de marzo 2021]. Disponible en: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/22438/Migration%20profile%20EN%202011%20Libya%20with%20links.pdf?sequence=1&isAllowed=y
[40] *Italy-Libya agreement: the Memorandum text* (2017). [Consultado el 7 de abril 2021]. Disponible en: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/02/ITALY-LIBYA-MEMORANDUM-02.02.2017.pdf

A pesar de las diversas misiones y operaciones, la militarización de la frontera marítima de Italia y la UE, vía operaciones como las de FRONTEX, no logra cumplir con su meta de detener el flujo de migrantes hacia el continente. El constante reemplazo de las operaciones y misiones por otras nuevas, cada vez más enfocadas en el componente de seguridad, demuestra que no resultan efectivas. La reducción del número de migrantes que cruzaban el Mediterráneo Central durante fines del año 2019 y 2020 se debió a la pandemia global y no a las acciones de estas operaciones. En cambio, en el 2021, esta tendencia se revirtió y los números comenzaron a crecer nuevamente dejando en claro que la externalización de las fronteras europeas no es la solución a la cuestión migratoria libia.

Impacto de la COVID-19 sobre las migraciones libias y perspectivas futuras

Según reportes y entrevistas recientes del Mixed Migration Center, la COVID-19 impactó directamente sobre más de la mitad de los planes migratorios de los migrantes presentes en Libia. Alrededor del 60 % explicó que debido a la pandemia no había conseguido alcanzar su destino final deseado[41]. Esto se debe principalmente a las medidas y restricciones para mitigar la expansión del virus en Libia fueron introducidas tanto por el GAN como por el gobierno de Tobruk en marzo del 2020 con la declaración del estado de alarma en el país: el cierre de fronteras, las restricciones a la movilidad entre países y dentro de los países y ciudades, el impacto económico de la pandemia —particularmente sobre el sector del empleo económicamente sumergido, en el cual trabajan muchos migrantes—, la falta de acceso a la sanidad; especialmente la falta de acceso a los servicios de salud por parte de los migrantes y la lenta campaña de vacunación realizada por el gobierno, entre otros.

Las consecuencias económicas, sociales y sanitarias de la pandemia están creando problemas, tensiones y descontento en los países africanos que funcionan como catalizadores para el aumento de las migraciones hacia Europa. Según datos de la OIM, a lo largo del 2020 los arribos de migrantes a Italia y Malta aumentaron en un

[41] The Impact of COVID 19 on the Mobility of Refugees and Migrants in Libya (2020). *Mixed Migration Center* [MMC]. [Consultado el 4 de junio 2021]. Disponible en: https://drc.ngo/media/noli4nfw/4mi_north_africa_may2020.pdf

150 % y 33 % respectivamente, siendo marzo el único mes en que estas llegadas fueron menores que en 2019[42]. Mixed Migration Center confirma que un 72 % de los migrantes que llegaron a las costas italianas a lo largo del 2020 partieron de Libia, lo cual sugiere que las restricciones por la COVID-19 tuvieron un impacto bastante limitado sobre el número de cruces[43]. A lo largo del 2021, estas tendencias se incrementaron: tan solo en los tres primeros meses del año las llegadas de migrantes a Italia fueron un 165 % mayores que en 2020[44].

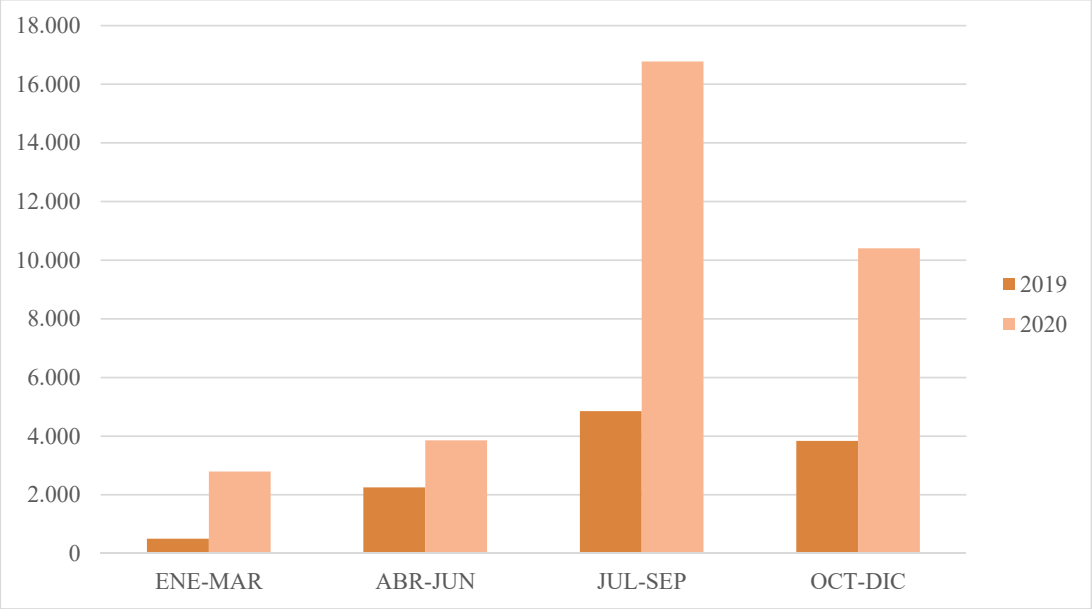


Figura 6. Llegadas de migrantes a Italia (2019-2020). Fuente: elaboración propia con datos de Mixed Migration Center, (2020). Disponible en: https://mixedmigration.org/resource-type/quarterly-mixed-migration-update/

[42] Schöfberger, I., *et al*. (2020). COVID-19 and migration in West and North Africa and across the Mediterranean. *Reliefweb*. [Consultado el 13 de junio 2021]. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Migration%20in%20West%20and%20North%20Africa%20and%20across%20the%20Mediterranean%20-%20COVID-19%20and%20migration%20in%20West%20and%20North%20Africa%20and%20across%20the%20Mediterranean_0.pdf

[43] *Quarterly Mixed Migration Update Q1 2021: North Africa, MMC*, (2020). [Consultado el 4 de junio 2021]. Disponible en: https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2021/04/qmmu-q1-2021-na.pdf

[44] Italy Sea Arrivals Dashboard - March 2021 [Dataset] (marzo de 2021). *Agencia de la ONU para los Refugiados [ACNUR]*. UNHCR Operational Data Portal (ODP). [Consultado el 8 de junio 2021]. Disponible en: https://data2.unhcr.org/en/documents/details/85997

Conclusiones: el potencial de la estabilización política del país en relación con las migraciones

El deterioro de la situación política, económica, militar y social en Libia a raíz de la caída de Gadafi generó un clima de inestabilidad e inseguridad que funcionó como un «factor de empuje» para que muchos buscaran emigrar a Europa. A pesar de todo, en entrevistas recientes muchos migrantes aún ven a Libia como su país de destino, incluso considerando la actual situación. Esto deja entrever que una buena manera de convertir a Libia en una «barrera» para las migraciones hacia la UE sería el fomentar los factores de atracción que tenía Libia antaño para los migrantes y no el continuar fomentando la securitización de la cuestión migratoria vía operaciones de externalización de fronteras.

A su vez, cabe destacar que durante el periodo 2000-2011, mientras Gadafi gobernaba el país y la situación política se mantenía estable, las migraciones hacia Europa se mantuvieron relativamente bajas y controladas. Esto se evidencia en el número de solicitantes de asilo que llegaron a Italia durante esos años. La cooperación de Gadafi con la UE para reintegrar su país a la comunidad internacional, sumado a los acuerdos bilaterales establecidos y las misiones humanitarias dedicadas al rescate de migrantes en el mar, funcionaron como factores de reducción migratoria hacia la UE. Se deduce entonces que la existencia de un gobierno unificado y un liderazgo fuerte en Libia como interlocutor permitiría a la UE alcanzar sus objetivos en términos de control migratorio.

La creación de un gobierno interino provisional y la convocatoria a elecciones para diciembre de 2021 en Libia se presenta como una oportunidad clave para la estabilización del país desde el estallido del conflicto en 2011. Esta oportunidad es a su vez central si la UE tiene como objetivo detener el flujo migratorio proveniente de este país. Para poder fomentar la estabilización política de Libia en favor de sus objetivos propios, los países miembros de la UE deben desarrollar una política común frente a la situación. En primer lugar, deben apoyar los esfuerzos del gobierno interino para generar un clima de estabilidad hasta las elecciones y evitar así el retorno al conflicto armado. En segundo lugar, es necesario que procuren que todas las etnias/tribus presentes en Libia estén representadas en el proceso electoral y acepten como legítimos los resultados, creando un sentimiento de unidad nacional. Particularmente

importante es la inclusión de los tuareg y tebu ya que controlan áreas territoriales clave relacionadas a la cuestión migratoria libia. La existencia de un gobierno central unificado y legítimo que tenga presencia en todo el territorio y pueda controlar todas sus fronteras, ejerciendo una política migratoria común, es fundamental para manejar la situación migratoria en Libia. A su vez permitiría la existencia de un único interlocutor con el cual la UE podría dialogar para hacer frente a las migraciones y otros retos geopolíticos actuales. En tercer lugar, los países de la UE deberán decidir cuál sería el mejor candidato que apoyar para conseguir sus objetivos y procurar que las elecciones se realicen en tiempo y forma. De esta forma, actores clave se mantendrán comprometidos con el proceso y habrá menos probabilidades de que vuelvan a las armas.

Teniendo en cuenta las tendencias crecientes en las migraciones durante lo que ha transcurrido del 2021, queda claro que el invertir en la reconstrucción política libia —particularmente en oportunidades de desarrollo, educación, sanidad y trabajo— para contener los flujos migratorios provenientes de este país debe ser una prioridad para la UE. Esto se torna más imperioso teniendo en cuenta que la situación política, social y económica de muchos países africanos ha empeorado mucho en los últimos tiempos —debido a la pandemia global, los problemas económicos y los conflictos internos— lo cual podría propulsar migraciones en masa hacia Europa. Las principales nacionalidades de origen de los migrantes en Libia de los últimos años —chadianos, nigerianos— junto con el contexto actual de violencia y de crisis medioambiental que azota a estos países, deriva en que podría generarse una importante oleada de migraciones forzadas hacia otros países de África y de allí muchos migrantes podrían intentar cruzar a Europa. Una Libia estable acogería a estos migrantes que escapan de sus regiones de origen en busca de mejores oportunidades de vida evitando así que alcanzaran las costas de la UE.

*Martina Álvarez Portas**
Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos, UCM3

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

138/2021 14 de diciembre de 2021

*José María Peredo Pombo**

Reflexiones sobre la reforma del orden mundial: la construcción de un relato a partir del consenso

Reflexiones sobre la reforma del orden mundial: la construcción de un relato a partir del consenso

Resumen:

La transformación del orden internacional es un hecho. Este artículo resume algunas ideas y tendencias doctrinales para comprender las estrategias que están desarrollando las grandes potencias para afrontar el proceso de reforma o modificación del orden actual. Las narrativas que se generan para tal fin son parte de la estrategia. La elaboración de una narrativa de reforma realista y liberal representa una opción sólida en la cual es necesario construir un consenso amplio entre las democracias liberales.

Palabras clave:

Orden mundial, reforma, Estados Unidos, China, Europa, realismo, relato liberal.

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.

Reflections about the world order reform: creating a narrative through the consensus

Abstract:

The transformation of the world order is a fact. This article resumes some ideas and doctrinal trends to understand better the strategies that great Powers are developing to face the process of reforming or modifying the current order. The narratives are part of the strategy. The elaboration of a reformer narrative, realistic and liberal, represents a solid option, and the creation of a previous consensus to do it among the liberal democracies is necessary.

Keywords:

World order, reform, United States, China, Europe, realism, liberal narrative.

Introducción

Las incertidumbres provocadas por la dinámica internacional de la última década han derivado en una certeza: el orden mundial está en proceso de transformación. No hay dudas sobre esta cuestión. Ni en los ámbitos económicos o estratégicos, ni entre los distintos departamentos de análisis de las principales potencias y actores, ni en la propia toma de decisiones. Así lo reconoció también el teniente general García Vaquero, anfitrión en la antigua Capitanía de Valencia de la II Conferencia de Seguridad en el Mediterráneo, organizada por la Universidad Europea de Valencia y el Ministerio de Defensa, en la cual también actuó como ponente. La dinámica económica de la globalización; la digitalización y las expectativas de la revolución tecnológica; la consolidación de China como una gran potencia con aspiraciones de convertirse en el polo determinante para el futuro orden; el cambio climático y la redistribución geopolítica de las fuentes energéticas; y los horizontes demográficos son, probablemente, los principales motivos del proceso de transformación que vivimos.

La certeza de este cambio de época no es una cuestión que deba explicarse con argumentos sobre el éxito o el fracaso del orden liberal como marco de convivencia de las últimas décadas. Porque las evidencias sobre los logros del modelo de las democracias liberales son suficientemente medibles en términos de resultados económicos y de reducción de la pobreza, así como en las oportunidades abiertas por los procesos globalizadores en distintas sociedades y regiones, o en los niveles de intercambio y cooperación en materias tan diversas como la ciencia, la seguridad o la lucha contra el deterioro ambiental. La propia amenaza del terrorismo internacional se ha reducido gracias a una dura y dolorosa lucha contra las estructuras criminales y gracias a la cooperación aliada e interestatal.

Para quienes hemos estado defendiendo durante los últimos años los beneficios del orden liberal y su extensión a la sociedad internacional a través de la globalización, de la regulación y la diplomacia multilateral, una reforma del marco de convivencia no significa un fracaso, sino una adaptación necesaria para afrontar el futuro al que nos conduce este inicio de lo que muchos analistas consideran como la entrada en una nueva era. Sin embargo, cuestiones como los desequilibrios sociales, la inestabilidad política, los conflictos que permanecen abiertos, los riesgos provocados por los actores criminales y los crecientes problemas globales tienen que servir ahora como guía para

transformar las instituciones y las normas existentes, y para crear nuevos instrumentos que estabilicen la seguridad y propicien el progreso en las próximas décadas.

El problema se centra en establecer una serie de estrategias, realistas en su enfoque, que determinen con claridad cuáles son los intereses propios y los objetivos prioritarios de los actores implicados y con qué recursos e instrumentos afrontarlos, pero que al mismo tiempo sean capaces de construir equilibrios entre los aliados y también con otras realidades e intereses que, desde distintos polos de influencia y regiones, se han consolidado como actores necesarios en el nuevo orden en proceso de construcción. Entramos en el tiempo de las ideas y las propuestas. *Ideas still matter in polítics and international relations*, tal y como afirman los autores, (anónimos), del informe «The Longer Telegram: Toward A New American China Strategy», publicado por el Atlantic Council a principios de 2021.

Pero las ideas no son diarios personales ni ocurrencias ideológicas. Son una sucesión de reflexiones fundamentadas y complejas que necesitan contrastarse, debatirse entre expertos y ponerse en marcha con recursos bien administrados. España se encuentra frente al reto de elaborar una orientación estratégica solvente, y consensuada por las principales fuerzas políticas, que habilite a nuestro país para contribuir a la reforma de un orden que nos ha permitido crecer como nación democrática.

La idea de un orden internacional

El coronel Calvo, en su ponencia para introducir la jornada sobre «El mundo que viene: geopolítica global» celebrada en la facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y promovida por la consultora *Ideas y Debate* y el Ministerio de Defensa, vino a resumir la magnitud del reto que como país, como aliado y como sociedad tenemos por delante. «El de contribuir a construir un nuevo orden mundial, sin que para ello tenga que sobrevenir alguna catástrofe bélica o natural que obligue a la comunidad internacional a reaccionar cuando haya sido tarde para evitarla».

El argumento del militar y de buena parte de la doctrina internacionalista es de carácter político e histórico. Y consiste en tener presente que los distintos órdenes durante la Edad Moderna, el de Westfalia a partir de 1648, el Concierto de Potencias puesto en

marcha durante el Congreso de Viena de 1815, y el orden liberal postcolonial que se estructura a partir de las guerras mundiales y nace en 1945 son, en todos los casos, productos de una conflagración bélica multipolar que fuerza a los principales actores en cada etapa a buscar un marco de convivencia internacional que termine con la insostenible dinámica del conflicto sin final, o del enfrentamiento armado total y devastador. Ya fuera la guerra de los 30 años, en la Europa enfrentada por motivos religiosos y políticos que condujo a la denominada paz de Westfalia, donde se reunieron los delegados de 235 entidades políticas para acordar los parámetros del sistema westfaliano; o las guerras napoleónicas, de raíz imperialista, pero también ideológica en la lucha entre el antiguo régimen y las ideas revolucionarias, cuyo final abre las puertas del siglo XIX a distintas conferencias multilaterales entre potencias a partir del Congreso de Viena; y finalmente el conflicto entre los imperios europeos, con las aspiraciones nacionalistas y descolonizadoras presentes en la Primera Guerra Mundial, y luego la guerra de las potencias subsiguientes contra el fascismo y los totalitarismos en la segunda, tras las cuáles quedó configurado un orden de fundamentos liberales, pero que nació fracturado desde 1945 por la existencia de dos polos antagónicos entre las potencias victoriosas, lo cual derivó históricamente en el denominado orden bipolar.

La afirmación de Henry Kissinger en su libro *World Order*[1] de que «nunca ha existido un verdadero orden global», no altera la visión común de la doctrina sobre la existencia de una serie de órdenes históricos configurados en torno a la realidad del poder de un conjunto de actores y potencias, o de una o varias potencias dominantes que, a través de sus capacidades y acuerdos de actuación, establecieron una serie de comportamientos y acciones capaces de dinamizar, limitar y determinar las dinámicas de las relaciones internacionales en cada etapa. Ya fueran aquellas, relaciones de conflicto, de cooperación o multifactoriales.

El concepto de «orden» es una metáfora, utilizando las palabras del coronel Enrique Fojón, que nos ayuda a comprender mejor, cuáles son los principales parámetros de actuación de los actores con poder en las relaciones internacionales. Podemos explicar el orden mundial como un marco de convivencia establecido por las capacidades de potencias y actores, por los tratados y las normas reguladoras, al menos las asumibles, y por las tendencias dominantes, ya sean en nuestro tiempo tecnológicas

[1] Kissinger, H. (2014). *World Order*. NY, Penguin Press.

(digitalización), económicas (globalización), sociales (demografía), culturales (identidad), ideológicas (democracia) o ambientales (sostenibilidad). Y, por consiguiente, la idea de concebir un orden es un intento de comprender y reglamentar mediante acuerdos y compromisos, la acción dinámica de las relaciones internacionales, en permanente proceso de cambio motivado por la confluencia de intereses y las propias tendencias dominantes.

El reequilibrio es por tanto una necesidad constante, provocada por el cambio incesante que en la dinámica política actual es como un volcán en erupción que no se detiene. Por este motivo la abstracción del orden mundial requiere una nueva composición donde las capacidades de los actores sean comprendidas y reequilibradas. Teniendo en cuenta para ello que en este momento no puede hablarse de enfrentamientos sino de competición y rivalidad entre potencias. Que se mantiene un polo dominante, pero no hegemónico, mientras otros polos de atracción y poder crecen, aunque son menores en sus capacidades de influencia y proyección cultural. Que existen cinco dominios para la seguridad porque el entorno digital y el espacio están abiertos y que, de manera general, en la sociedad internacional una parte considerable de población alcanza niveles de desarrollo más altos y con mayor equidad, mientras millones de personas en países desarrollados, determinadas minorías étnicas, e ingentes bolsas de población migrante pervive en la marginación sin equidad ninguna.

Las contradicciones no resueltas por el modelo liberal, así como la diversidad de realidades políticas que se han abierto camino entre los flujos de la globalización y los efectos de la crisis económica, han revitalizado la pugna de ideas y planteamientos teóricos. Entre estas, el realismo político ha recobrado fuerza y vigencia, no solo por aportar una experiencia doctrinal importante en el diseño del orden internacional en la segunda mitad del siglo XX, sino también por representar un paradigmático lugar común en donde pueden encontrarse, y de hecho se encuentran, distintos investigadores y estrategas de diferentes escuelas y tendencias enmarcadas en las potencias tradicionales y en otras emergentes, o de reciente consolidación en el panorama mundial.

El realismo político es la teoría más desarrollada en la investigación y el análisis de la política internacional. Adquiere una impronta norteamericana muy destacable durante

el siglo XX, que mantiene una raíz conservadora ligada a una priorización de las áreas de seguridad y defensa, pero que incluye las perspectivas políticas y culturales y los intereses económicos en sus análisis**.** Se fundamenta sobre la base original del conflicto latente que existe en la sociedad internacional, motivado por la colisión de intereses entre estados, culturas y sobre todo potencias. Considera al estado como el eje de las relaciones internacionales y, dentro de esta categoría, a las grandes potencias como los actores prioritarios para la comprensión del ecosistema político global.

Aunque se tiende a situar su fundamento doctrinal en el paradigma conocido como *realpolitik*, originariamente alemán, el trabajo de los teóricos realistas ha derivado en distintas interpretaciones. Estas nos ayudan en nuestros días a comprender la evolución del orden liberal, el cual ha sido implementado mediante estrategias y políticas de orientación realista, durante la primera fase de la contención en la guerra fría y en la etapa final de la pugna bipolar en los años ochenta. La denominada *Power Transition Theory,* por ejemplo, explica cómo las potencias dominantes prefieren incorporar las peticiones o demandas de las potencias aspirantes antes que perder su liderazgo, mientras las catalogadas como aspirantes prefieren hacerse cada vez más relevantes, pero sin aspirar al liderazgo. Y esta interpretación que podríamos asociar a una visión del realismo defensivo, resulta útil y clarificadora para entender la acomodación de algunas reflexiones realistas a la llamada estrategia del *engagement.* La cual, según el internacionalismo liberal dominante durante la última década del siglo pasado y la primera del siglo actual, sostenía que el crecimiento de China y su integración en las instituciones y reglamentos económicos y comerciales, conduciría a una progresiva incorporación de la potencia asiática a los patrones socio políticos del orden occidental.

Bien distinta es la visión del realismo ofensivo, muy crítica con el *engagement.* Los realistas más ofensivos promueven también la expansión del orden liberal, pero no desde la promoción de valores como la democracia y los ordenamientos regulatorios multilaterales, sino desde la contención del poder de las potencias revisionistas emergentes y a través de la limitación de sus ámbitos de crecimiento e influencia para que el liderazgo occidental no se viera dañado o cuestionado. En opinión de los

realistas más ortodoxos, como John Mearsheimer[2], ante el fracaso de la globalización político-ideológica y de la gobernanza multilateral, el orden mundial ha involucionado hacia una situación de pre-Guerra Fría con dos polos de poder, uno con aspiraciones revisionistas y consciente del momento histórico propicio para el recambio de liderazgos, el chino[3]. Y otro declinante y con una urgente necesidad de modificación estratégica, el americano, que solo a partir de 2017 ha hecho frente a la posibilidad histórica de su desaparición como actor dominante.

Entre ambas posturas, el denominado realismo clásico buscaría la revisión del equilibrio de poder para alcanzar otro *statu quo* ventajoso, mediante las alianzas reforzadas, la revisión de acuerdos comerciales y la competición abierta entre potencias. De esta manera, el periodo de ascenso chino se iría diluyendo en una nueva dinámica de interdependencia entre aliados, socios e intereses. Y para que este proceso se materialice, los valores del orden liberal constituyen un instrumento de presión que permite mantener una ventaja sobre los rivales en espacios de influencia cultural, de negociación multilateral y de atracción ideológica. Frente a esa debilidad consustancial a las potencias revisionistas (China o Rusia) incapaces de competir en valores o presentar un sistema político alternativo y creíble, la democracia se ha convertido en el concepto clave sobre el cuál ejercer la contrapropaganda multimediática y política. Con una estrategia de apoyo a los movimientos y mensajes que conduzcan a la transformación de la democracia en un sistema demagógico, encaminada a debilitar las instituciones liberales sin una confrontación directa, sirviéndose de la desinformación y la desestabilización.

La convergencia del realismo, al menos de una parte, y del liberalismo internacionalista no es por consiguiente un contrasentido doctrinal, ni mucho menos una corriente de opinión sin consistencia. Muy al contrario, es una consecuencia estratégica del proceso histórico propiciado tras la derrota del comunismo soviético y una opción estratégica prevalente en el entorno de cambio actual. Que permite además interrelacionar los tres ámbitos fundamentales del poder a escala global, es decir, el militar, el económico y el ideológico-cultural.

El liberalismo es una filosofía política y económica fundamentada en la defensa de la libertad individual y la propiedad privada, la igualdad de oportunidades y la participación

[2] Mearsheimer, J. (Nov.-dic. 2001). The inevitably rivalry. *Foreign Affairs*.
[3] Brands, H. y Lewis, G. (Nov.-dic. 2001). The new cold war. *Foreign Affairs*.

democrática. En los asuntos internacionales contempla un mundo de estados soberanos donde exista un respeto por la propiedad y el libre comercio y donde ninguna autoridad esté por encima de las decisiones soberanas de los pueblos. Concibe la creación de un régimen legal de leyes y prácticas internacionales para generar una gobernanza entre estados y otros actores no gubernamentales.

El orden liberal nunca ha sido un orden genuinamente internacionalista liberal. El choque bipolar de la Guerra Fría impidió su extrapolación fuera de la esfera de influencia norteamericana, euroatlántica y occidental. Ni el bloque comunista y sus áreas de influencia, ni la fracasada metáfora del tercer mundo construida por China y algunos de los países llamados no alineados, ni la mayor parte de las dictaduras utilizadas por los polos de influencia para proteger sus intereses geopolíticos, se sumaron a los planteamientos doctrinales del internacionalismo liberal.

Tampoco en la etapa de la globalización llegó a consolidarse un sistema de valores comunes ni de organizaciones o alianzas, a partir de grandes acuerdos y compromisos. Tan solo en el entorno europeo se produjo un avance decidido hacia el paradigma liberal, al integrarse los países de la Europa Central, Oriental y Báltica a la Unión Europea y la OTAN, asumiendo las exigencias democráticas y económicas y fortaleciendo el área de influencia occidental. Quizá pueda hablarse de logros menores en América Latina y Extremo Oriente, aunque también significativos en países de la importancia de Brasil, India o Corea del Sur. Así como algunos avances en la consolidación o generación de órganos de cogobernanza regional. Sin embargo, el fracaso del fenómeno conocido como la Primavera Árabe, el conflicto a gran escala en Oriente Medio y Asia Central, la progresiva autonomía y rivalidad de las potencias emergentes y la crisis económica, terminaron por ahogar los intentos de expansión y universalización del modelo liberal a escala global.

Un relato creíble y legitimado por la experiencia histórica sobre la reforma del orden mundial, debe de incluir las ideas y principios liberales que han conducido a logros importantes como los señalados. Equilibrado en polos de poder e influencia para impedir el ascenso de actores desestabilizadores u hostiles como lo fueron en su momento los totalitarismos. Distante de la tiranía y de la anarquía y por tanto con mecanismos de sanción e intervención multilateral. Fundamentado en las libertades individuales y el progreso social, como valores irrenunciables para los demócratas. Y

respetuoso con los derechos sin distinción de género, creencia o procedencia.

Confrontación de ideas para la construcción del relato

Algunos trabajos de análisis de destacables *think tanks* norteamericanos refuerzan este planteamiento. Uno de los más relevantes ha sido el informe *The Longer Telegram* que parte de que la modificación del posicionamiento desafiante actual de China es posible a través de una estrategia de competición y rivalidad, aunque no exclusivamente de rivalidad y contención. Para lo cual en el documento se clarifica en primer lugar cuáles son los intereses de Estados Unidos que deben de ser protegidos conjuntamente, con los principales socios y aliados, frente al desafío chino. 1.- Retener la superioridad económica y tecnológica; 2.- proteger el estatus del dólar; 3.- mantener la capacidad de disuasión convencional y prevenir cualquier cambio inaceptable del equilibrio estratégico nuclear; 4.- prevenir cualquier expansión territorial china, especialmente una reunificación forzada con Taiwán; 5.- consolidar y expandir alianzas y asociaciones; 6.- defender (y reformar cuando sea necesario) los principios rectores del orden liberal internacional, los fundamentos ideológicos y los principales valores democráticos; 7.- determinar las persistentes amenazas compartidas, incluyendo la prevención contra las ocasionadas por el cambio climático.

Y posteriormente establece los diez principios organizativos para elaborar una estrategia sólida, situando, en primer lugar, el principio de que aquella tiene que basarse en los cuatro pilares fundamentales del poder americano: el poder militar; el *status* del dólar como principal moneda de reserva global y en el sistema financiero internacional; el liderazgo tecnológico; y los valores de la libertad individual, la justicia y el estado de derecho. Incluyendo además en la estrategia operativa siete componentes integrados entre los que está la puesta en marcha de una batalla ideológica global para defender las libertades económicas, políticas y sociales frente al modelo autoritario de capitalismo de estado promovido por China.

Este enfoque es suficientemente ejemplificador para comprender la importancia que dan los estrategas norteamericanos a la cohesión de intereses y valores y a su confrontación global a través de una acción comunicativa permanente que, por un lado, promueva el modelo americano para la reforma del orden mundial en torno a valores liberales y, por otro, se imponga ideológicamente al modelo chino, en este caso, pero

de manera más amplia a otras opciones que compitan o puedan entrar en competencia en el futuro. Y en él se recoge además la idea de convencer a las élites gubernamentales e intelectuales chinas sobre la conveniencia de reformar el orden actual y no construir un orden distinto, paralelo o rival, y también el objetivo de impactar en determinados representantes o estructuras del poder chino para disociar el mensaje monolítico del actual presidente Xi Jinping, de otras tendencias existentes en el Partido Comunista chino.

La existencia de distintas tendencias dentro de las estructuras de poder en China, se basan, entre otros argumentos, en el propio cambio de orientación que ha significado la llegada de Xi Jinping al poder y su voluntad manifiesta de aspirar a modificar el orden internacional, que consideran impuesto y no negociado con los intereses y visiones chinas. «International order becomes unstable because of disagreement over power redistribution»[4], afirma Yan Xuetong en su libro *Leadership and the rise of Great Powers*. Y, en segundo lugar, porque tanto los analistas occidentales como los propios teóricos chinos, reconocen esa pluralidad de visiones dentro del poder institucional.

Para Xi Jinping y el relato oficialista, China no busca el enfrentamiento sino la creación de una comunidad con un destino común para toda la humanidad, pero no hostil, sino respetuosa con los estados moralmente fiables. La defensa de sus intereses no es incompatible con la idea del no alineamiento. Aunque China se esfuerza en transmitir la idea de que el orden liberal tiene un origen colonialista, que aprovechó la debilidad china, provocada por las potencias occidentales. Además, los beneficios ocasionados por la evolución del sistema no lo son para los países no occidentales y en el caso de China son producto de la eficiencia del capitalismo de estado desarrollado por el partido comunista. Las reclamaciones territoriales y de soberanía sobre Taiwán, no son una provocación contra el orden establecido. Son una reclamación de un nuevo orden donde China sea actor protagonista de las decisiones y los acuerdos.

El decano de Relaciones Internacionales de la universidad de Xinhuan, Yan Xuetong, abunda en esta pretensión de liderazgo chino. Pero lo interpreta como la evolución

[4] Xuetong, Y. (2019). *Leadership and the rise of great powers*. New Jersey, Princeton University Press. Xuetong en su detallado análisis, reconoce la presencia de cuatro tendencias ideológicas compitiendo internamente en el diseño o ejecución de la política exterior de China en las últimas décadas, coincidentes con el crecimiento y la consolidación de la potencia asiática: una marxista, enmarcada en la ideología oficial del Partido Comunista; otra pragmático económica, identificada en su origen con el liderazgo de Deng Xiao Ping; una tercera liberal, dominante en los años ochenta; y otra tradicionalista, fundamentada en el pensamiento político-estratégico histórico chino, que gana fuerza en nuestros días, aun no siendo dominante.

natural del poder internacional donde a una potencia, le sucede otra. Con un prisma igualmente realista, el profesor busca en la historia y la tradición chinas, ejemplos de comportamientos que no solo emulan a los establecidos por las potencias occidentales con sus principios liberales o preliberales, sino que los superan en su moralidad y universalidad. Una potencia internacional necesita y proyecta credibilidad, asegura Xuetong. Y distingue entre dos liderazgos creíbles, el de autoridad humana y el hegemónico y otros dos no fiables, el de la tiranía y el de la anemocracia, es decir, el que se deja llevar por impulsos irracionales o por las tendencias dominantes.

«Core morality of a leading state as responsable and benevolent governance at the domestic level, and high strategic credibility at the international level».

Ambos planeamientos, el oficial y el académico, convergen en lo esencial y constituyen dos formatos del mismo relato. Sólido en sus convicciones y argumentos, pero más débil a la hora de confrontarse con otras visiones distintas. Por citar alguna, la propia inexperiencia china en el liderazgo mundial en la edad contemporánea y la incapacidad de establecer puntos de encuentro con otras visiones doctrinales que no conciban el momento actual como una pugna entre dos potencias dominantes. Rusia, para el autor, es una potencia regional («Estado regional», dice) como Japón, Alemania, Francia, Brasil y Reino Unido, y la India una potencia subregional.

Dentro de los Estados Unidos, algunas corrientes doctrinales realistas más duras no conciben un panorama de competición corrector de la tendencia expuesta con anterioridad. Sino más bien, de una competición basada en la contención anticipadora de lo que ya se está produciendo de hecho, según estas interpretaciones, que significaría una escala previa a una nueva guerra fría. Para la cual, además, China está mejor preparada de como lo estaba la Unión Soviética en 1949. Así lo advierte John Mearsheimer en el citado artículo publicado en *Foreign Affairs*: «The inevitably rivalry»[5].

«The conditions of China to start the road to the rivalry and the leadership are far better than the soviet conditions in 1949, devastated by the II World War».

Mearsheimer es frontalmente crítico con la estrategia del *engagement* que compartieron las administraciones republicanas y demócratas desde la presidencia del moderado Bush en 1989 hasta los años de Barack Obama en 2008-2016. Tan solo el cambio de orientación de la seguridad nacional de 2017 ha permitido reorientar el

[5] *Op. cit.*, en nota 2.

debilitado orden liberal hacia una visión estratégica realista equiparable a la que frenó la expansión del comunismo en los años cincuenta y durante el orden bipolar: *slow China's rise* es el mantra del realismo ofensivo norteamericano en la actualidad, que refuerza el autor con los resultados de las encuestas que indican que nueve de cada diez ciudadanos considera a China como la gran amenaza en el futuro.

Pero la posibilidad de que la competición estratégica planeada por buena parte del *establishment* norteamericano tenga grietas ideológicas en el flanco más conservador, no es el único argumento para el debate en el polarizado escenario político de Washington. El sector ultra progresista, que se ha hecho fuerte en los últimos años en la sociedad y la política americana, al igual que ha ocurrido en otros países europeos, ha puesto en marcha relatos alternativos e identitarios que cuando menos han desenfocado o dificultado la cohesión interna en distintos sistemas y democracias liberales. Algunas de estas de orientaciones teóricas se han agrupado durante un tiempo dentro del denominado constructivismo.

El constructivismo es una teoría social que se reconduce hacia las relaciones internacionales. Se trata más bien de una visión crítica y por tanto reformadora de la sociedad que tiene sus raíces en el post estructuralismo. La sociedad abierta se genera a partir de grupos de identidad que interaccionan para determinar sus intereses. Las estructuras de la sociedad anterior están siendo deconstruidas y reconstruidas por la acción política y el activismo social de estos grupos. Las redes sociales y canales de comunicación transforman esta acción en movimientos sociales que actúan de manera global y local.

Como en otras etapas históricas, una buena parte de la crítica de la izquierda progresista ha confluido en el rechazo al neoliberalismo económico a través de argumentos multitemáticos, que calaron en el pasado, en numerosas ocasiones, como una lluvia ideológica regeneradora en temas tan relevantes como la sostenibilidad o el desarrollo humano por citar dos ejemplos. Pero en otras ocasiones, entonces y ahora han bloqueado o imposibilitado consensos políticos más amplios, al identificar algunas políticas económicas calificadas como neoliberales, como responsables únicas de la conflictividad internacional y de los desequilibrios sociales y por tanto innegociables para incorporase a cualquier proyecto de reforma de las estructuras decisionales a

nivel global[6]. La deconstrucción del orden neoliberal sigue siendo hoy, para una parte de los grupos y líderes que promueven estos planteamientos críticos, el primer objetivo de cualquier táctica o principio negociador. Hasta el momento la izquierda ultra progresista no se ha alineado con las potencias revisionistas a nivel global, aunque sí lo ha hecho en determinadas regiones como América Latina. Pero el riesgo del alineamiento de grupos antisistema con ideas y propuestas revisionistas permanece en nuestros días, multiplicado por la permeabilidad del entorno digital y por las tácticas híbridas de actores estatales mediante la desinformación y la propaganda, cada vez más activa en medios y foros de debate.

Europa es un espacio donde la proliferación de algunas de estas ideas tanto deconstructivas como antiliberales y euroescépticas encuentra acomodo. Dificultando aún más que las estructuras institucionales puedan construir unos consensos sociales y políticos previos a la elaboración y asunción de alguna estrategia acorde con las exigencias de nuestro tiempo. En primer lugar, porque los intereses divergentes entre los estados miembros se han complicado más en el marco de la competición post liberal. Y así pareciera que las potencias europeas, Alemania y Francia, sobre todo, aunque también Italia, jueguen en dos escenarios. Uno el europeo y otro el de sus intereses geopolíticos propios. Mientras los Estados con aspiraciones de recobrar mayor protagonismo a través de la Unión Europea se encuentran con una organización endeudada y dubitativa, a la vez que no son capaces de establecer herramientas autónomas para desarrollar su acción exterior y afrontar los desafíos. En segundo lugar, porque después de haber representado un símbolo del éxito democrático supranacional durante la primera etapa de la globalización, la Unión pasó a convertirse en una organización en crisis, que ahora mantiene una peligrosa deriva de incertidumbre, advertida y promovida por los rivales y por las fuerzas políticas contrarias al modelo de integración europeo.

Ante esta situación, no reflejada en las instituciones comunitarias donde se mantienen mayorías europeístas, pero sí en muchas tendencias políticas nacionales y sociales, la confrontación de ideas es frecuentemente empobrecedor. Y por estas razones, la reclamación de una posición euro atlántica más firme y comprometida se antoja como

[6] Podemos citar el fenómeno de la antiglobalización en los años noventa y primeros años del siglo XXI, que movilizó a grupos frecuentemente radicales para frenar mediante la presión pública y el activismo teórico y político la normalidad de reuniones internacionales de organismos e instituciones de gobernanza.

un paso imprescindible para construir una estrategia común y tridimensional que pasa por reforzar la cohesión interna de los estados en su acción exterior y de seguridad, por fortalecer el marco de integración con principios liberales y políticas reformistas y por asumir una posición global aliada con las potencias democráticas.

España es un ejemplo de esta deriva europea hacia la incertidumbre y la inoperancia estratégica. De ser un actor protagonista en la construcción europea y una potencia media con intereses propios y capacidad de acción económica, regional y cultural, no parece encontrar en la última década un proyecto estratégico que le sitúe en el orden internacional de competición actual y en el diseño del orden futuro. Sin que para tal reacción política y social tenga que mediar una catástrofe que nos fuerce a darnos cuenta de que con los parámetros del pasado no pueden afrontarse los retos del presente.

*José María Peredo Pombo**
Catedrático de Comunicación y Política Internacional
Universidad Europea de Madrid
@josemariaperedo

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

139/2021 16 de diciembre de 2021



*Francisco Márquez de la Rubia**

Cumbres tengas… y las ganes

Cumbres tengas… y las ganes

Resumen:

Las últimas semanas han conocido de un aumento de la tensión sin precedentes en los últimos años en el este de Europa. La inusitada acumulación de tropas rusas en la frontera con Ucrania parecía hacer creíble una invasión de ese país y así lo hacían constar los informes de inteligencia de los países occidentales. El presidente de los EE. UU. instó una cumbre al máximo nivel con su homólogo ruso en un intento de frenar una peligrosa escalada.

Palabras clave:

Ucrania, Rusia, EE. UU., Donetsk, invasión.

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.

Summits have... and earn them

Abstract:

The last few weeks have seen an unprecedented increase in tension in Eastern Europe in recent years. The unusual build-up of Russian troops on the Ukrainian border seemed to make an invasion of that country credible, as was noted in Western intelligence reports. The US president urged a summit at the highest level with his Russian counterpart to stop a dangerous escalation.

Keywords:

Ukraine, Russia, USA, Donetsk, invasion.

El pasado martes 7 de diciembre, el presidente de los EE. UU., Joe Biden, y el presidente ruso Vladimir Putin mantuvieron una conversación por videoconferencia durante unas dos horas (una duración sorprendentemente elevada para una reunión de este rango) en lo que suponía el esfuerzo a más alto nivel para desactivar la preocupante crisis militar en la frontera de Ucrania. Allí la impresionante concentración de unidades militares rusas anticipaba, según analistas estadounidenses e incluso fuentes de la propia Administración norteamericana, lo que podría ser una invasión total en las próximas semanas.

Biden se enfrentaba en esa reunión a una de las pruebas más importantes que haya tenido que afrontar hasta la fecha. Las consecuencias serán muy importantes para la estabilidad de Europa, la credibilidad de la política exterior de los EE. UU. y el futuro de Ucrania.

Ambos líderes se conocen bien y desde hace mucho tiempo. Biden recibió el encargo durante su etapa como vicepresidente con Obama de dirigir la gestión de la crisis con Rusia en 2014 con la invasión de Crimea y el apoyo ruso al separatismo del Donetsk, y por tanto es un buen conocedor de las circunstancias en Ucrania[1]. Putin eligió, de forma poco inocente, para hablar con Biden el centro turístico ruso de Sochi, en el mar Negro, a menos de 500 km de la línea del frente en el este de Ucrania, donde los separatistas apoyados por Rusia luchan contra las fuerzas ucranianas.

La información que se ha proporcionado sobre dicha reunión por cada una de las partes no ha sido (como era de esperar) concordante. Según la Secretaría de Estado norteamericana, Biden manifestó expresamente su deseo de mantener unas relaciones «estables y predecibles» con Rusia y señaló varios ámbitos en los que ambos podrían cooperar, entre ellos la limitación de las armas nucleares y la lucha contra el terrorismo. Pero, además de las propuestas de colaboración, en esta ocasión Biden debía mostrarse firme con su viejo conocido líder ruso y, el tono fue de confrontación[2]. Biden advirtió a Putin de que se tomarían duras represalias si las tropas rusas que actualmente se concentran en las fronteras de Ucrania lanzaban una invasión. Incluso, según el portavoz de la Casa Blanca, Biden llego a afirmar que «estaban dispuestos a

[1] Biden's defense of Ukraine follows a history of deep involvement there. *New York Times*. Disponible en: https://www.nytimes.com/live/2021/12/07/world/biden-putin#bidens-defense-of-ukraine-follows-a-history-of-deep-involvement-there
[2] Joe Biden adopts a tough new tone with Vladimir Putin. *Economist*. Disponible en: https://www.economist.com/europe/joe-biden-adopts-a-tough-new-tone-with-russia/21806675

hacer lo que no hicieron el 2014»[3]. El alcance de esas represalias estaría por ver, pero en algunos medios se ha destacado que los EE. UU. estarían dispuestos esta vez a llegar hasta el máximo nivel en sanciones económicas intentando incluso expulsar a Rusia de los circuitos financieros internacionales. No solo eso: en rueda de prensa el día posterior a la cumbre, Jake Sullivan, asesor de seguridad nacional de Biden afirmaba que los EE. UU. seguirían proporcionando material defensivo a Ucrania y fortalecerían a los aliados OTAN del flanco oriental europeo con mayores capacidades militares defensivas. En ese sentido, la cumbre coincidió con la aprobación en el Senado norteamericano del presupuesto de defensa para el próximo año en el que se incorporó una partida especial para ayuda militar a Ucrania de 300 millones de dólares.

La zanahoria estadounidense llegaba en forma del ofrecimiento a los rusos de abrir un debate internacional sobre el futuro de la seguridad en Europa. Esta salida diplomática recuerda a los Acuerdos de Helsinki que en plena Guerra Fría supusieron la limitación de las fuerzas de los (entonces y ahora) contendientes y parece estar en sintonía con algunas declaraciones de Putin sobre las necesidades y las amenazas que siente Rusia sobre su propia seguridad. Este debate general solo se abriría, en declaraciones de Sullivan, «si se produjera una desescalada por parte de los rusos».

No parece que Putin se mostrara conciliador en la reunión. El comunicado emitido por los rusos a posteriori sigue señalando a Occidente como culpable de la escalada en la tensión en la zona porque, según el Kremlin, está aumentando sus capacidades militares en Ucrania y sus alrededores. Putin exigió garantías legales de que la OTAN no se expandirá hacia el este, hacia las fronteras de Rusia, ni que desplegará nuevos sistemas de armas en Ucrania que ellos consideran una amenaza para su territorio. Es difícil pensar cómo puede ser Ucrania una amenaza real para los rusos si tenemos en cuenta la inestabilidad crónica de las instituciones ucranianas, sus problemas de corrupción endémica o los conflictos internos por resolver. En cuanto a la aceptación de Ucrania como nuevo miembro de la Alianza, es cierto que la oferta está sobre el papel desde 2008 (sin que en ese momento se especificara ni como, ni cuando, ni en calidad de qué) pero nada se ha materializado hasta este momento más allá de acuerdos de cooperación, y parece poco probable que la OTAN acepte, al menos formalmente, que Rusia pueda condicionar el derecho de los Estados vecinos a decidir su futuro ni el de

[3] Jen Psaki & Jake Sullivan White House Press Briefing Transcript December 7. *Rev*. Disponible en: https://www.rev.com/blog/transcripts/jen-psaki-jake-sullivan-white-house-press-briefing-transcript-december-7

la Alianza a establecer su propia estrategia de relaciones. Según el ya citado asesor de Seguridad Nacional, Sullivan: «Las naciones deberían ser capaces de elegir libremente con quién se asocian». La interpretación rusa sobre la receptividad a estas reclamaciones es que Biden aceptó «discutir más a fondo» las garantías solicitadas por Putin. «Los presidentes acordaron dar instrucciones a sus equipos, a sus representantes, para que se pongan en contacto en breve con respecto a estas delicadas cuestiones», manifestó a posteriori de la cumbre un portavoz del Kremlin.

Más allá de una preocupación real por la pertenencia efectiva o no de Ucrania a la OTAN, los rusos parecen estar muy inquietos por el incremento en los últimos años de las ayudas financieras y militares al Ejército ucraniano por parte de la Alianza o de los países occidentales en general, y de las consecuencias que esto pudiera tener para el aumento de las capacidades de los ucranianos y la amenaza para la región independentista del Donetsk que apoyan los rusos. Ya se ha mencionado la ayuda militar estadounidense continuada y reforzada en estos últimos años. Rusia entiende este reforzamiento ucraniano como un incumplimiento claro de los Acuerdos de Minsk[4]. Pocas de las acciones previstas en esos acuerdos se han cumplido: la previsión de crear una nueva federación ucraniana muy flexible que contentara a las regiones separatistas del Donetsk es altamente impopular en el resto de Ucrania. Putin contaba con esta nueva organización interna federal de su vecino del este para garantizar así su capacidad de influencia. También les inquieta la cada vez mayor cercanía del despliegue militar de la Alianza y de las capacidades nucleares en su frontera. Lituania mantiene una línea de ayuda directa al ejército de Ucrania, el Reino Unido ha firmado un memorándum de entendimiento entre las fuerzas armadas de ambas naciones, y Turquía les proporciona drones armados de última generación.

Estados Unidos parece haber presionado al nuevo gobierno alemán para que ponga sobre la mesa la posibilidad de suspender la apertura del gasoducto Nord Stream 2 (NS2), que traerá gas de Rusia a Europa y cuya puesta en funcionamiento es inminente. El NS2 puede tener un papel clave en toda esta crisis y los americanos lo ven como «la gran herramienta de presión a los rusos». Al parecer los informes de inteligencia compartidos por los estadounidenses con la Administración alemana podrían haberles convencido de la necesidad incluso de incluir el NS2 entre las

[4] Ucrania: los Acuerdos de Minsk cinco años después. *Europarl*. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646203/EPRS_ATA(2020)646203_ES.pdf

sanciones si llegara el caso. Preguntado por este extremo el portavoz de la Secretaría de Estado americana solo llegó a admitir que ambos gobiernos (EE. UU.-Alemania) estaban conversando sobre el asunto, pero a continuación afirmó que «si Putin quiere que el gas fluya a través del NS2, mejor que no invada Ucrania».

En los EE. UU., Biden ya se vio sometido a una feroz crítica política y mediática este pasado verano cuando aceptó levantar las sanciones a las empresas implicadas en el NS2 a condición de que se garantizara que Ucrania seguiría siendo territorio de tránsito para el resto de gas ruso hacia Europa.



Figura 1. El Ejército ruso se refuerza. Fuente: https://noticiasdelmundo.news/rusia-se-prepara-para-invadar-ucrania-a-finales-de-enero-advierte-el-general-de-kiev/

En términos estrictamente geopolíticos la pretensión real de los rusos es que se les reconozca que Ucrania debe estar bajo su esfera de influencia. Consideran que la debacle de la URSS fue una verdadera catástrofe que la sumió en un declive que ahora se quiere remontar. Sienten que les fueron arrebatados territorios que forman parte históricamente de Rusia y que se independizaron otros que no tenían base ni histórica ni geográfica como (según ellos) Ucrania. El propio Putin expuso esta teoría claramente en un documento publicado el pasado julio titulado *Sobre la unidad histórica de rusos y*

ucranianos[5], que se calificó en foros occidentales e incluso en medios de comunicación rusos como un auténtico ultimátum a Ucrania[6]. Según el Kremlin, la catástrofe de la implosión soviética desembocó en un mundo unipolar liderado por el hegemón norteamericano. Sin embargo, ese mundo ya ha acabado y los rusos quieren recuperar su papel en el nuevo mundo multipolar que vivimos. Para ello, es imprescindible que Rusia no esté cercada ni limitada por los países occidentales en Europa. Eso conlleva acotar el despliegue OTAN (cuya ampliación a los antiguos satélites soviéticos se sigue considerando una traición a supuestos acuerdos alcanzados después de 1989) y, por tanto, Ucrania es la pieza fundamental. El territorio irredento de Ucrania no puede caer en brazos de Occidente porque supondría una amenaza real para Rusia y una quiebra ante el mundo de su concepto de orden internacional multipolar.

Y, ante esa situación, Rusia despliega su «diplomacia coercitiva»: aumento de la tensión militar en la frontera con un despliegue completamente extraordinario de fuerzas que motive la inquietud de Occidente y que le obligue a sentarse y abrir negociaciones. Curiosamente, en las semanas previas a la anterior cumbre Putin-Biden en Ginebra (junio), también se produjo una acumulación importante de tropas rusas en la frontera con Ucrania. Los rusos tienen interés en que la tensión se mantenga, en que la inestabilidad en Ucrania se haga crónica y en que todas las opciones estén abiertas para poder conseguir sus propios objetivos que van más allá de Ucrania. En ese sentido, el mero hecho de que los países occidentales consideren real la posibilidad de una intervención militar rusa en Ucrania ya es un éxito para su estrategia. Mucho más lo es para Putin el hecho de haber conseguido una cumbre con el presidente Biden sobre esta materia. Putin quiere crear posiciones de poder, ser capaz de aprovecharlas y mantener esa influencia estratégica en el tiempo.

Por otra parte, Biden llegaba a la cumbre como un presidente en horas bajas y con las encuestas de popularidad en descenso. Muy tocado en política interior por su incapacidad para hacer aprobar hasta ahora los elementos clave de su política en los que basó su discurso inaugural (nuevas inversiones en infraestructuras, un muy ambicioso paquete de medidas sociales, contener el avance de la COVID, etc.), por una inflación rampante y con una imagen muy maltrecha en política exterior desde la caótica retirada de Afganistán y la toma del poder por los talibanes. El presidente

[5] On the Historical Unity of Russians and Ukrainians. Disponible en: http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181
[6] Disponible en: https://twitter.com/BBCSteveR/status/1415213223779913733?s=20

necesitaba reforzar su imagen de líder en un momento en el que el país está dividido como pocas veces lo ha estado a lo largo de su historia y en el que cualquier asunto está diabólicamente politizado. Ni siquiera en asuntos de política internacional y de liderazgo mundial (como es este enfrentamiento con Rusia a cuenta de Ucrania) puede el presidente contar con el apoyo político mayoritario en Washington ni tampoco en las encuestas. Mientras que el partido demócrata le apoya sin demasiado entusiasmo (más centrado en sus batallas internas y en las últimas derrotas electorales en diversos estados), la oposición republicana le acusa ferozmente del ridículo internacional de la retirada de Afganistán, de ser un líder débil y le recuerda las acusaciones de tener «especiales» vínculos económicos con Ucrania (del propio Biden y especialmente de su hijo en una empresa gasística ucraniana) que fueron una polémica muy presente en la pasada campaña electoral y que se conocen muy bien en todo el país[7].

Los medios más cercanos al anterior presidente, Donald Trump, no dejan de imputar a las inconsistencias de la política exterior de Biden la actual situación de crisis en la frontera ucraniana. Los medios afines a Trump incluso siguen expresando cierta «comprensión» por la reacción y las actitudes de los rusos. Tucker Carlson, presentador estrella de la FOX y verdadero gurú del trumpismo actual y de las teorías sobre el supuesto fraude electoral en las últimas elecciones, abandera la postura de la no intervención americana en esta crisis y de la comprensión hacia los rusos sobre la base de que Rusia solo quiere «seguridad en su frontera occidental»[8] (algo que, según estos medios, también deberían querer los EE. UU. en su frontera con México frenando la inmigración y que se ha abandonado desde la llegada de Biden al poder). Biden cuenta, por tanto, solo con un apoyo muy crítico en casa a su política hacia Ucrania; y, en cualquier caso, descarta absolutamente la implicación de tropas estadounidenses en el conflicto, algo para lo que no contaría con el apoyo necesario en el Congreso ni en el Senado.

Llama la atención que tanto antes como *a posteriori* de la cumbre, el presidente Biden consultó su postura y los resultados de esta con los líderes de Francia, Reino Unido, Italia y Alemania. Sorprendentemente, no llamó al presidente ucraniano Zelensky hasta el día posterior a la cumbre. Este había expresado el día anterior su posición en un tuit

[7] What Joe Biden Actually Did in Ukraine. *New York Times*. Disponible en: https://www.nytimes.com/2019/11/10/us/politics/joe-biden-ukraine.html
[8] Tucker Carlson: America would gain nothing from starting war with Russia. *Fox News*. Disponible en: https://www.foxnews.com/opinion/tucker-carlson-america-gain-nothing-from-starting-war-russia

en el que agradecía a los estadounidenses su «acción conjunta y concertada», pero añadiendo una advertencia implícita: «nada de Ucrania sin Ucrania»[9].

La postura de los EE. UU. debe ser puesta en el contexto adecuado: la potencia norteamericana ha evolucionado en los últimos años hasta volverse más reacia a utilizar el poder duro en los conflictos a lo largo del mundo. Existe un consenso generalizado entre analistas y *think tanks* a la hora de pedir «moderación». Unos aducen que si los EE. UU. quieren ser la policía del mundo se verá irremisiblemente arrastrado a conflictos por todo el mundo que no se pueden ganar; otros argumentan que el país no puede y no debe distraerse de lo único verdaderamente importante en estos momentos: hacer frente a China.

En definitiva y después de la cumbre, no parece que sea evidente que Moscú vaya a lanzar una ofensiva inminente contra Ucrania, pero es poco probable que Putin renuncie a sus objetivos. A menos de que en los anunciados nuevos encuentros entre las dos administraciones se produzcan cesiones importantes por parte estadounidense, la concentración de tropas rusas en la frontera no tiene visos de terminar en el corto plazo. Rusia ha desplegado tal cantidad de fuerzas que le sería mucho más costoso retornarlas (con la posibilidad de tener que volver a posicionarlas) que mantener el estatus actual. El despliegue mantiene sus objetivos estratégicos y deja abiertas todas las opciones para Putin. Reducirlas limitaría las opciones de Moscú y eso solo lo harán si la situación cambia. Este despliegue no es, además, una línea roja para Washington. Rusia puede *desescalar* su retórica belicosa con Ucrania, pero no disminuirá sus capacidades militares en la frontera al menos en los próximos meses.

[9] Disponible en: https://www.president.gov.ua/en

Después de esta cumbre Biden-Putin, no se puede hablar de una nueva Guerra Fría porque Rusia no es la URSS y el orden global no es bipolar, pero al menos los términos de ambas partes se han puesto claramente sobre la mesa. Rusia tampoco puede desafiar seriamente con la fuerza militar convencional a un Occidente unido que parece decidido a defender sus intereses y valores. Sin embargo, la realidad actual y la previsible en un futuro próximo tampoco puede describirse como de paz y estabilidad. Al menos hasta que Rusia adopte una estrategia diferente, la perspectiva es de crisis continua y conflicto limitado permanente desarrollado en múltiples dominios y escenarios.

*Francisco Márquez de la Rubia**
Program Director
NATO HQ ACT
Norfolk (EE. UU.)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

140/2021 20 de diciembre de 2021

*Águeda Parra Pérez**

Los datos impactan en la geopolítica. La regulación marca el paso de los titanes tecnológicos chinos

Los datos impactan en la geopolítica. La regulación marca el paso de los titanes tecnológicos chinos

Resumen:

La tendencia global de que las empresas de Internet necesitan una mayor regulación parece haber alcanzado su punto álgido durante 2021. Las grandes tecnológicas en Estados Unidos, Europa y China han visto cómo nuevas dinámicas en la regulación de los datos podrían amenazar unos modelos de negocio que se han situado en la vanguardia de la innovación en los últimos años. Una regulación más estricta en cuanto al dominio del dato amenaza una industria que podría ejercer un efecto dominó sobre las grandes tecnológicas mundiales. Un cambio de ciclo que supone para los titanes tecnológicos chinos afrontar un nuevo entorno donde las empresas públicas se incorporan como nuevos *players* en el desarrollo del ecosistema tecnológico de China.

Palabras clave:

Regulación, titanes tecnológicos, geopolítica de la tecnología, desacople financiero, China.

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.

Águeda Parra Pérez

Data Impacts Geopolitics. China's Tech Titans Coping with Regulation

Abstract:

The new mantra of regulating big tech companies appears to have reached its peak during 2021. The moves in China, the EU and the United States to oversee new rules for tech companies on data regulation could threaten some business models developed in highly innovative environments in recent years. A tighter regulation on data governance threatens the industry and could have a ripple effect in all major tech companies. A turning point where China's Big Tech will face a new digital development scenario where the state-owned enterprises (SOEs) join as a new player strategically engaging the evolution of China's digital ecosystem.

Keywords:

Regulation, tech titans, geopolitics of technology, financial decoupling, China.

El nuevo invitado que amenaza el poder de las tecnológicas. El dominio del dato

De fluir libremente en el ciberespacio mientras se generaba una boyante economía digital, el dato ha pasado a considerarse una cuestión de soberanía y seguridad nacional bajo un nuevo marco regulatorio que establece las normas de privacidad del dato y dicta los términos para consolidar un nuevo entorno de generación y crecimiento tecnológico.

La reflexión de C.P. Gumani, CEO y director general de Tech Mahindra respecto a que «la regulación tecnológica es un acto de equilibrio delicado: si se implementa demasiado pronto, puede sofocar la innovación, pero hacerlo demasiado tarde permite el abuso», muestra la incertidumbre existente en la industria sobre cómo el creciente escrutinio regulatorio puede amenazar a los gigantes tecnológicos estadounidenses en su propio país. Estados Unidos ha entrado también en un proceso regulatorio revisionista en el que grandes de la industria como Instagram y la suite de aplicaciones Google están incorporando en sus plataformas mayor protección para los menores, mientras Facebook, Google[1] y Amazon se encuentran en el punto de mira para intentar limitar su poder. Europa también se ha incorporado a limitar el poder de las tecnológicas estadounidenses, sin que esta presión haya llegado todavía a ejercerse sobre los titanes tecnológicos chinos.

En esta tendencia regulatoria global, el órgano regulador chino ha sido proactivo en implementar medidas más restrictivas que han reordenado un panorama donde las tecnológicas eran las que marcaban las reglas del mercado. En uno y otro polo tecnológico, esta nueva etapa de mayor control sobre la protección de los datos personales redundará finalmente en beneficio del consumidor digital y, aunque las medidas adoptadas y la manera de implementarlas sean diferentes en cada caso, el objetivo principal está puesto en promover un mayor escrutinio sobre las tecnológicas.

La regulación debe adaptarse a un entorno rápidamente cambiante. Las plataformas digitales han impulsado el crecimiento de varios mercados en un mundo globalizado e interconectado, elevando el PIB en más de un 10 % en una década, según McKinsey. De hecho, China se encuentra entre los países que se han beneficiado de este nuevo

[1] U.S. DOJ preparing to sue Google over digital ads business -Bloomberg News(2021). *REUTERS*, 1 de septiembre. Disponible en: https://www.reuters.com/technology/us-doj-preparing-sue-google-over-digital-ads-business-bloomberg-news-2021-09-01/

entorno tecnológico, aunque ahora la prioridad sea securizar la circulación de los datos de modo que no suponga un riesgo de seguridad nacional.

Si ejercer mayor control sobre el creciente flujo de datos en el ciberespacio despierta preocupación a nivel gubernamental, no menos inquietud genera entre los consumidores digitales. En el mundo espejo digital, los usuarios online son cada vez más conscientes del valor que tiene la protección de sus datos. La tendencia es creciente a nivel mundial y especialmente significativa entre los consumidores chinos que son los que disfrutan de un entorno tecnológicamente más avanzado. Este hecho parece estar incrementando el interés por la privacidad de sus datos, lo que sitúa a los consumidores chinos por delante de otros países, según muestra una reciente encuesta realizada por Cisco[2].

Nuevas reglas, mismos retos: capacidad de disrupción tecnológica

La creciente rivalidad tecnológica entre Estados Unidos y China ha propiciado que ambos polos tecnológicos busquen asegurar sus fortalezas para gozar de una mayor ventaja competitiva. En este contexto de importantes movimientos geopolíticos, la directiva promulgada por Estados Unidos de exigir a las empresas que quieran mantener sus acciones cotizando en el país que se acojan a los estándares de auditoría que marca la Ley de Responsabilidad de Empresas Extranjeras promulgada por la administración Trump, supone un freno para las ambiciones de expansión internacional de muchas tecnológicas chinas. Una medida que se produce en pleno proceso de madurez de unas empresas que buscan con sus anuncios de oferta pública de venta (OPV) en la bolsa de Nueva York encontrar un medio de financiación para expandir su modelo de negocio. Sin embargo, a vistas del nuevo modelo de control del dato que persigue Pekín, se produce una severa divergencia entre las aspiraciones de las plataformas digitales y la perspectiva de seguridad nacional que manejan los organismos regulatorios chinos haciendo que no sean viables las OPV anunciadas en la bolsa de Nueva York para el año 2021.

La disparidad de objetivos se puso claramente de manifiesto cuando la suspensión de la que estaba llamada a ser la mayor salida a bolsa de la historia acabó con el largo

[2] Cheung, M-C. (2021). Is China the new kid on the data privacy block? *eMarketer*, 17 de junio. Disponible en: https://www.emarketer.com/content/china-new-kid-on-data-privacy-block

periodo de prosperidad del que han disfrutado los titanes de Internet en China. La gran estrella FinTech del universo Alibaba, Ant Group, veía cómo apenas dos días antes de su salida a bolsa en noviembre de 2020 se paralizaba una operación que había despertado el entusiasmo entre los inversores extranjeros, que esperaban recaudar 34.400 millones de dólares y alcanzar una valoración de 300.000 millones de dólares.

El comentario de Jack Ma, fundador del Grupo Alibaba, de «no podemos regular el futuro con los medios del pasado» expresaba un deseo ya no compartido por los organismos reguladores que paralizaron la salida a bolsa por considerar que estaba operando como una institución financiera pero no estaba regulada como tal. Comenzaba así una nueva etapa más orientada al control del dato después de que varios sectores de Internet hubieran alcanzado un estado de cierta madurez de sus negocios.

Apostar por mantener el apogeo del entorno innovador en estas dos décadas ha propiciado que las tecnológicas chinas hayan adquirido poder e influencia con escasa intervención del órgano regulador. Un escenario propicio que podría haber llevado a Ant Group a tener una valoración similar a JPMorgan Chase & Co. y Goldman Sachs Group tras su anunciada OPV en la bolsa de Nueva York.

Tras la primera señal lanzada a las tecnológicas, el órgano regulador ha encadenado durante varios meses una oleada de medidas regulatorias orientadas a conformar las directrices sobre las que se establece el nuevo marco de desarrollo para las empresas de Internet en China. Las primeras medidas adoptadas han puesto el foco en la revisión de las normas antimonopolio entre las plataformas digitales. Tras años de beneficiarse de un entorno regulatorio especialmente laxo con estas empresas, el proceso revisionista ha llevado a la Administración Estatal de Regulación del Mercado (SAMR, por sus siglas en inglés) a imponer multas históricas a tres grandes de la industria de Internet en China por no cumplir con la obligación de informar adecuadamente sobre acuerdos firmados. Primera sanción impuesta por violar la ley antimonopolio vigente desde 2008, cuya revisión está actualmente en curso para elevar el valor de las multas y endurecer el control regulatorio[3], supone una clara señal para

[3] Shen, X. (2021). China amends Anti-Monopoly Law for the first time amid tech crackdown, increasing penalties and regulatory control. *SCMP*, 27 de octubre. Disponible en: https://www.scmp.com/tech/policy/article/3153881/china-amends-anti-monopoly-law-first-time-amid-tech-crackdown

las tecnológicas de que los tiempos están cambiando hacia un entorno regulatorio más estricto, además del impacto económico de la acción sancionadora.

Esta primera acción sancionadora daba paso a otras por conducta de posición dominante que han supuesto una multa récord para Alibaba de 2.800 millones de dólares, un 4 % de los ingresos locales de 2019. Una medida que se suma a la impuesta a 12 de las principales tecnológicas chinas[4], entre ellas Alibaba, Tencent, Baidu, ByteDance y JD.com, con multas que han ascendido a 77.000 dólares por incumplir la ley antimonopolio en acuerdos de inversión. Tras estas primeras medidas, las acciones sancionadoras ejecutadas en cadena han actuado también sobre varias plataformas de compra en grupo, que son propiedad o que han recibido inversión de Meituan, Pinduoduo, Tencent, Alibaba y Didi, por comportamiento inadecuado en la fijación de precios que ha supuesto la imposición de multas de hasta 230.000 millones de dólares a cada una. El boyante mercado de pagos digitales también ha estado en el foco del órgano regulador que ha buscado limitar el poder de Ant Group y Tencent poniendo límites a la posición dominante que han ejercido los dos titanes tecnológicos al obligar a los usuarios a mantenerse en sus propios ecosistemas bloqueando el acceso hacia otras plataformas.

En esta misma línea se encuadran también otras medidas regulatorias encaminadas a reducir la posición dominante de Tencent en el mercado de los juegos en *streaming*, así como la suspensión del registro de nuevos usuarios aplicada sobre WeChat, propiedad de Tencent, hasta confirmar que la aplicación cumplía con la Ley de privacidad de datos personales[5], creada en base a la norma europea del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). La convulsión en los mercados ha sido tal que ha propiciado que Alibaba haya tenido que afrontar la mayor destrucción en bolsa del mundo, perdiendo una capitalización de mercado de 344.000 millones de dólares[6] en el último año.

[4] Chinese regulator fines Alibaba, Tencent, Didi for antitrust violations. (2021). *TECH IN ASIA*, marzo. Disponible en: https://technode.com/2021/03/12/chinese-regulator-fines-alibaba-tencent-didi-for-antitrust-violations/

[5] Horwitz, J. (2021). China passes new personal data privacy law, to take effect Nov. 1. *Reuters*, 20 de agosto. Disponible en: https://www.reuters.com/world/china/china-passes-new-personal-data-privacy-law-take-effect-nov-1-2021-08-20/

[6] Yu, J. (2021). Alibaba Has Lost $344 Billion in World's Biggest Wipeout. *Yahoo Finance*, 25 de octubre. Disponible en: https://finance.yahoo.com/news/alibaba-value-drop-tops-world-041606176.html?guccounter=1

Tras este periodo convulso en la industria de Internet, la situación ha tendido a normalizarse buscando encontrar el consenso que aglutine las ambiciones de ambas partes. Sin duda, el compromiso voluntario de «autodisciplina» antimonopolio[7] firmado por las principales tecnológicas para salvaguardar la competencia leal y evitar el abuso dominante de mercado, realizado durante la celebración de la Conferencia de Internet de China, ha favorecido la sintonía entre ambas partes. Un intento de relajar tensiones tras la oleada de multas antes de que se establezca un nuevo marco respecto a la captación de inversión en los mercados internacionales que podría conllevar el desacople financiero entre Estados Unidos y China.

¿Desacople financiero? Reinventarse frente al dominio de la regulación

Un floreciente ecosistema tecnológico y unos consumidores ávidos de incorporar mayores prestaciones tecnológicas asociadas al 5G generan una permanente demanda de inversión que los unicornios chinos han venido dirigiendo hacia los mercados de valores internacionales para encontrar financiación. El debut de Alibaba en la bolsa de Nueva York, protagonizando la mayor OPV de la historia al recaudar 25.000 millones de dólares en 2014, ha marcado el camino que han seguido otras tecnológicas chinas.

La tormenta perfecta se producía, sin embargo, cuando la paralización de la OPV anunciada por Ant Group a finales de 2020, apenas dos días antes de una esperada salida a bolsa en una operación conjunta entre las bolsas de Hong Kong y Shanghái, desencadenaba un periodo revisionista por parte del órgano regulador. La drástica medida enviaba una clara señal a los grandes emporios tecnológicos chinos y adelantaba un cambio de escenario donde el reinado de las tecnológicas privadas en la construcción del ecosistema digital estaba tocando a su fin.

En tan solo seis años desde su fundación, Ant Group ha conseguido generar una alta expectación entre los inversores internacionales, conocedores de su capacidad para generar disrupción tecnológica entre las FinTech. Trayectoria similar a la presentada por Didi Chuxing Technology, el unicornio chino del transporte compartido más grande

[7] Borak, M. (2021). Alibaba, Tencent, ByteDance and 30 other Big Tech firms sign voluntary antitrust 'self-discipline' pledge at event. *SCMP*, 15 de julio. Disponible en: https://www.scmp.com/tech/policy/article/3141245/alibaba-tencent-bytedance-and-30-other-big-tech-firms-sign-voluntary

del mundo que, tras nueve años desde que comenzara a operar, dispone de 493 millones de usuarios activos anuales, 15 millones de conductores, amplia huella internacional, y ha conseguido desbancar a la estadounidense Uber de China. Grandes casos de éxito, cada una en su sector que, sin embargo, han visto paralizados sus planes de expansión de negocio ante un escenario regulador mucho más tensionado tras meses de aplicar acciones sancionadoras sobre las tecnológicas.

En el caso de Didi, con una OPV completada en la bolsa de Nueva York con la que había conseguido recaudar 4.400 millones de dólares, la notificación de que tuviera que suspender la descarga de nuevos usuarios, dos días después de su salida a bolsa tras abrirse una investigación por violación de la ley de ciberseguridad, ponía de nuevo el foco en la actividad de las tecnológicas en las bolsas internacionales. De nuevo, la libre circulación de los datos en el ciberespacio enfrentaba las ambiciones de las tecnológicas con el órgano regulador ante la desigual valoración que cada uno de ellos realiza sobre el impacto que puede tener el control del dato y que en la era digital se ha convertido en una cuestión de seguridad nacional para China.

Si la explotación de los datos de carácter crediticio en manos extranjeras fue el detonante de paralizar la OPV de Ant Group, en el caso de Didi son los mapas de las rutas que los usuarios realizan con la empresa de transporte los que han despertado preocupación. Entre los hábitos e itinerarios de consumidores anónimos también figuran los patrones de viaje de algunos altos cargos del gobierno, según desveló un artículo producido conjuntamente entre Didi y la empresa de noticias Xinhua en julio de 2015. De forma similar a Ant Group, disponer de información mucho más precisa y sensible de la que manejan las empresas estatales se había convertido en una cuestión de ciberseguridad nacional.

Dentro de un marco regulatorio benévolo que ha fomentado el crecimiento de las tecnológicas no resultaba esencial el control de los datos. Sin embargo, los cambios introducidos en la normativa estadounidense sobre las acciones que quieren cotizar en las bolsas de Estados Unidos[8] pone en manos de accionistas extranjeros información que puede comprometer la supervisión y seguridad de los datos de los consumidores chinos. Las reiteradas advertencias durante la administración Trump del riesgo para la seguridad nacional que representa el manejo de la información de los consumidores

[8] Stacey, K. (2021). US regulators launch crackdown on Chinese listings. *Financial Times*, 2 de agosto. Disponible en: https://www.ft.com/content/1d0dcb2a-ebff-49f1-bfb8-ae72251cbe61

estadounidenses en manos de las tecnológicas chinas, y que llevó a restringir temporalmente la descarga de nuevos usuarios en las aplicaciones de WeChat y TikTok, parece haber despertado conciencias sobre la vulnerabilidad de los datos también en China, siendo en este caso las campeonas tecnológicas nacionales las que están recibiendo la atención del órgano regulador.

Captar capital extranjero en los mercados internacionales aporta una importante dosis de prestigio. Sin embargo, bajo el nuevo escenario regulatorio, las empresas que buscan cotizar en el extranjero, así como aquellas que operan bajo la estructura de VIE (*Variable Interest Entity*), como es el caso de Alibaba, Didi o Tencent, que les permite transferir ganancias a una entidad *offshore* en paraísos fiscales recaudando fondos de inversionistas a través de la venta de acciones, necesitan aprobación regulatoria.

De ahí que, tras este tsunami regulatorio, el efecto Didi haya motivado la suspensión en cascada de varias OPV planificadas en Estados Unidos. Entre las afectadas figuran la tecnológica de comercio social Xiaohongshu, la unidad de chips del fabricante de automóviles BYD, la aplicación de fitness Keep, la plataforma de podcast Ximalaya, la empresa tecnológica de salud LinkDoc, respaldada por Alibaba, y la tan esperada OPV de ByteDance, propietaria de TikTok[9], hasta asegurar que cumplen con las leyes de ciberseguridad.

En adelante, las empresas chinas que tengan datos de más de un millón de usuarios tendrán que realizar una revisión de seguridad antes de emitir acciones en las bolsas de valores extranjeras, según ha anunciado la Administración del Ciberespacio de China. Con esta medida, se pone freno a una oleada de OPV de empresas chinas en las bolsas de Estados Unidos que han conseguido alcanzar una valoración de 1.800 millones de dólares, cifra que tardará tiempo en recuperarse (figura 1).

[9] Yu, X. y Lin, L. (2021). ByteDance Shelved IPO Intentions After Chinese Regulators Warned About Data Security. *WSJ*, 12 de julio. Disponible en: https://www.wsj.com/articles/bytedance-shelvedipo-intentions-after-chinese-regulators-warned-about-data-security-11626078000



Figura 1. FAAMG y BAT inician caminos diferentes. Fuente: BofA Global Investment Strategy, Bloomberg.

Este paso supone, asimismo, que pasará todavía algún tiempo antes de volver a recuperar la recaudación récord de 26.000 millones de dólares conseguida entre las empresas chinas que eligieron cotizar en Estados Unidos durante 2020, 12.900 millones de dólares solamente durante el primer semestre del año y que, en total, asciende a casi 76.000 millones de dólares en la última década, según Dealogic.

¿Podría llevar este marco revisionista en ambos polos tecnológicos a un desacople financiero? Mientas el reinado de las grandes compañías de Internet de China afrontan un marco regulatorio más estricto, los inversores globales se desligan de un posible desacople financiero a pesar de la incertidumbre generada en los últimos meses.

La amplitud de sectores tecnológicos en los que China está aportando disrupción tecnológica parece indicar que el desacople financiero está lejos de producirse. De hecho, el respaldo al potencial que muestran determinados sectores de China, como el de los coches eléctricos y las energías renovables, permanece invariable entre los inversores extranjeros, alcanzando estas acciones una valoración que ha superado los 83.000 millones de dólares en lo que va de año. Asimismo, mientras se termina de decidir cómo implementar que las tecnológicas accedan a los mercados de valores internacionales sin poner en riesgo la seguridad y privacidad de los datos, los inversores estadounidenses pueden seguir accediendo a las bolsas de Hong Kong,

Shanghái y Shenzhen, que han registrado una actividad alcista en los últimos meses, comprando acciones por valor de 27.000 millones de dólares[10] (figura 2).

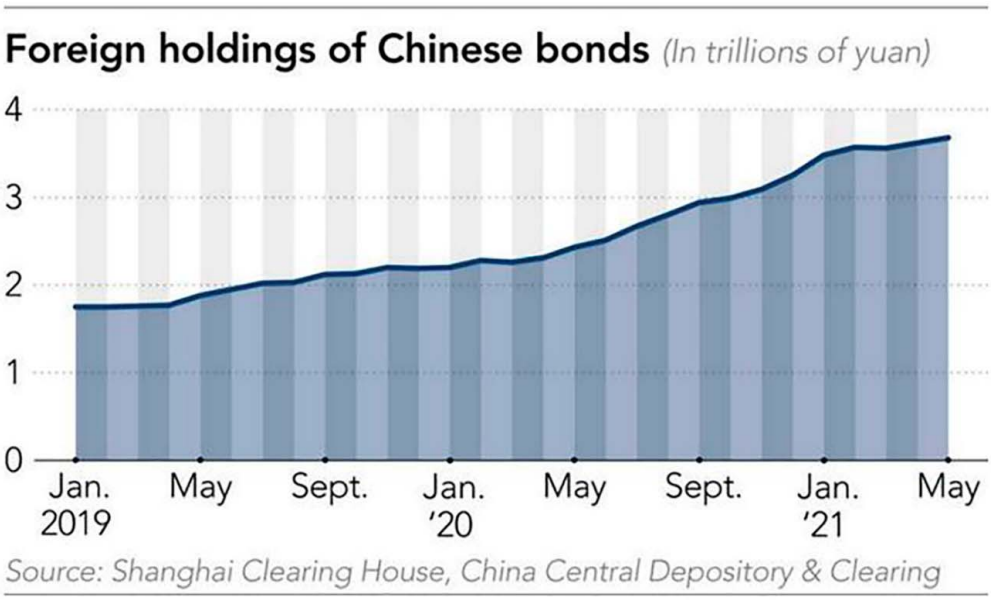


Figura 2. Tenencia extranjera de bonos chinos. Fuente: Cámara de compensación de Shanghai, Nikkei Asia

Las empresas estatales se suman a la revolución tecnológica

La población online en China acaba de superar los 1.000 millones de usuarios, según fuentes oficiales, impulsada por el efecto que ha tenido la pandemia en el *e-commerce* y los pagos digitales. Con una revolución tecnológica en marcha diseñada por los grandes titanes chinos, y en plena carrera por alcanzar la independencia tecnológica, sigue resultando atractivo para el gobierno chino que las empresas privadas capten capital en el extranjero que pueda financiar esta etapa dorada de desarrollo digital. Sin embargo, su reinado a partir de ahora podría estar compartido con las empresas estatales.

Esta frenética etapa regulatoria ha replanteado el modelo de crecimiento económico buscando posicionar a las empresas estatales como epicentro de la revolución tecnológica, no solo como parte del desarrollo industrial. En este nuevo escenario que se está planteando, las grandes empresas de Internet seguirán incorporando disrupción

[10] Somasundaram, N. (2021). Beijing's Didi blast shakes $2tn of China stocks in US. *Asia Nikkei*, 12 de julio. Disponible en: https://asia.nikkei.com/Spotlight/Market-Spotlight/Beijing-s-Didi-blast-shakes-2tn-of-China-stocks-in-US

tecnológica, y es importante que sigan resultando atractivas a la inversión extranjera en el mercado de capitales global. El desarrollo de una potente economía digital sigue requiriendo de un amplio retorno de la inversión a largo plazo, más allá del clima político y regulatorio existente, aunque ante tanto proceso de revisión regulatoria, muchas tecnológicas estén optando por trasladar sus OPV a las bolsas nacionales.

Tras varios meses de acciones sancionadoras, la estabilidad regresa bajo un nuevo escenario empresarial. El entorno de las FinTech ha acaparado los primeros avances en la revisión del modelo incorporando a las empresas estatales al esquema, como en el caso de la *joint-venture* conjunta con Ant Group[11]. El objetivo es crear una agencia de calificación crediticia que permita a Alibaba relanzar la frustrada OPV de Ant Group, mientras las empresas estatales comienzan a operar entre las plataformas tecnológicas disponiendo de acceso a los datos crediticios. En esta nueva andadura, el listón a superar sería replicar el modelo de negocio '3-1-0' de MYbank, la figura de prestamista online creada por Alibaba, por el que en menos de tres minutos solicitas un préstamo y el solicitante particular o las pequeñas empresas reciben el dinero en su cuenta, en caso de aprobarse, en un segundo sin intervención humana.

Esta medida de limitar el dominio de las tecnológicas está en línea con la estrategia nacional de que el desarrollo económico esté menos ligado al sector servicios y más a situar a China como actor esencial en las cadenas de producción globales como potencia en manufactura incorporando alta tecnología. En esta dualidad de objetivos, el gobierno chino ha establecido las directrices para ejercer más influencia en sectores clave adquiriendo participaciones[12] en algunas de las tecnológicas más importantes mientras, por otra parte, se pone foco en destacar el valor del despliegue de la mayor red 5G del mundo. Hasta la fecha, China cuenta con 916.000 estaciones base, el 70 % del total mundial, y 365 millones de dispositivos conectados, el 80 % del total mundial, según fuentes oficiales.

Mientras el liderazgo de China es claro en el despliegue de la red 5G, el gigante asiático busca reproducir esta ventaja competitiva en otros ámbitos, primordialmente en conseguir la autosuficiencia en la fabricación de semiconductores y en un modelo

[11] Zhu, J. (2021). Chinese state firms to take big stake in Ant's credit-scoring JV. *Reuters*, 1 de septiembre. Disponible en: https://www.reuters.com/technology/exclusive-chinese-state-firms-take-big-stake-ants-credit-scoring-jv-sources-2021-09-01/

[12] Yang, Y. y Goh, B. (2021). Beijing took stake and board seat in key ByteDance domestic entity this year. *Reuters*, 17 de agosto. Disponible en: https://www.reuters.com/world/china/beijing-owns-stakes-bytedance-weibo-domestic-entities-records-show-2021-08-17/

industrial donde la robótica de vanguardia juegue un papel diferencial. El objetivo del actual Plan Quinquenal de situar la capacidad de innovación y la autosuficiencia tecnológica en un lugar destacado refleja las ambiciones de China en cuestión de geopolítica de la tecnología.

Según el nuevo esquema, las grandes empresas de Internet tendrán que acomodar el papel que desempeñan en la construcción de la economía digital tras el tsunami regulatorio que ha propiciado un marco de mayor supervisión del dato. Un proceso que se mantendrá durante toda la aplicación del Plan Quinquenal buscando una aplicación de la ley antimonopolio más sólida. En este proceso de adaptación al nuevo modelo, los avances realizados por los grandes titanes para conseguir la autosuficiencia tecnológica de China en el campo de los semiconductores demuestran la gran capacidad de innovación de la que son capaces las empresas privadas. La presentación del chip de servidor basado en ARM de 5 nanómetros para los centros de datos de computación en la nube desarrollado por Alibaba, y que dedicará exclusivamente a uso propio, muestra cómo los grandes de la industria avanzan en mejorar su posicionamiento global en un mercado muy competitivo, al tiempo que hacen coincidir sus prioridades con las del gobierno chino, impulsando la capacidad de generar semiconductores a nivel doméstico.

Las empresas estatales siguen representando un tercio de la producción económica del país y, bajo el nuevo esquema, se van a convertir en impulsoras de la innovación, además de seguir siendo piezas claves del desarrollo económico, aunque sean menos eficientes. Mientras tanto, seguirá muy activo el control regulatorio en sectores como el tecnológico, de salud y la industria de seguros, buscando una mejora continua del entorno empresarial y un mayor control sobre los datos.

Conclusiones

China se ha convertido en el actor más activo de la regulación después de haber estado bastante ausente durante las últimas dos décadas. Bajo un escenario de creciente rivalidad tecnológica, la securización de los datos en el ciberespacio ha promovido la aplicación de una más sólida y mejor ley antimonopolio, poniendo en orden un floreciente ecosistema digital que ha gozado de un entorno regulatorio

bastante laxo, a la vez que se atienden las demandas de los usuarios digitales de avanzar en una mayor protección de los datos personales.

Las tensiones geopolíticas entre Estados Unidos y China en la carrera por la supremacía tecnológica han jugado un papel decisivo influyendo en la creciente vulnerabilidad que supone la libre circulación de los datos en el ciberespacio. Incrementar la seguridad plantea un escenario complejo donde se debe evaluar el impacto que supone ralentizar el crecimiento económico y tecnológico a cambio de un mayor control del flujo de datos mientras evolucionan los mecanismos de ciberseguridad existentes.

La capacidad de disrupción tecnológica que ha propiciado la actual era dorada tecnológica en China se encuentra actualmente en modalidad *pit stop* mientras se resuelven anteriores disfunciones regulatorias entre las tecnológicas. Y, mientras la normativa regulatoria avanza y se hace más estricta, China progresa en establecer un nuevo marco donde las empresas estatales tendrán un mayor protagonismo en la transformación económica del país, buscando priorizar el crecimiento económico a base de un modelo industrial intensivo en tecnología y menos dependiente del sector servicios.

Tras meses de intensivo control sobre las empresas de Internet, el nuevo escenario empresarial busca evitar que la decisión de las tecnológicas chinas de cotizar en las bolsas de Estados Unidos suponga un riesgo para la seguridad nacional. El hecho de tener que permitir el acceso a datos que reflejen la distribución de la población, los hábitos de compra y la capacidad financiera del consumidor chino supone poner en manos extranjeras información que atesoran los titanes tecnológicos y que es desconocida para el propio gobierno chino.

En esta transición del modelo el reto es doble. Por una parte, el objetivo es que las nuevas medidas no impacten en la disrupción tecnológica como para erosionar el imperio que han construido los grandes titanes en China, justo cuando el grupo de los BAT comienza a exportar su modelo de negocio de forma exitosa hacia los mercados internacionales, poniendo en riesgo el reinado hegemónico de las FAAG. Pero, igualmente importante resulta la necesidad de que no se evapore el interés de los inversores internacionales por las tecnológicas chinas, de modo que estas sigan manteniendo acceso preferente a la financiación que proporcionan los mercados de

valores extranjeros. Una dualidad de expectativas que el gobierno tendrá que gestionar.

La sensibilidad de los datos que manejan las tecnológicas ha motivado un rápido avance en el marco regulatorio que busca posicionar a las empresas estatales como socios de los grandes titanes chinos, priorizando que la libre circulación de los datos no suponga un riesgo para la seguridad nacional. Después de años de laxa regulación, las tecnológicas chinas han alcanzado un punto de inflexión en el que tendrán que adaptarse a las nuevas dinámicas del mercado, aunque a partir de ahora sea haciendo coincidir los intereses del negocio con las ambiciones del gobierno central.

*Águeda Parra Pérez**
Analista del entorno geopolítico y tecnológico de China
Autora del libro *China, las rutas de poder*
@agueda_parra

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

141/2021 21 de diciembre de 2021

*Juan Manuel Chomón Pérez y Andreas Ganser**

Las tierras raras y la lucha por la hegemonía mundial

Las tierras raras y la lucha por la hegemonía mundial

Resumen:

Sin darnos cuenta, la historia está repitiendo uno de los hitos característicos de la prehistoria, el descubrimiento y uso de nuevos metales. En la era prehistórica de los metales, el descubrimiento de la metalurgia del cobre o del bronce supuso cambios importantes para la humanidad. Las tierras raras son la piedra angular del actual desarrollo tecnológico.

Actualmente, los metales provenientes de las tierras raras son necesarios para la elaboración de la mayoría de los elementos de alta tecnología. Sin ellas se colapsarían varios de los sectores de los países más desarrollados, como el energético, el de la información y comunicaciones, el sector médico y el sector de defensa.

En un momento en el que la hegemonía mundial está en juego, la dependencia de Estados Unidos de las tierras raras chinas es absoluta. Por otro lado, la escasez de tierras raras ya ha sido predicha para el año 2025 por entidades como la Comisión Europea. Esta escasez podría llevar a limitar el crecimiento tecnológico de Estados Unidos y favorecer el de China, con una gran repercusión en la lucha por la hegemonía mundial y, por ende, en la seguridad internacional.

Palabras clave:

Hegemonía, tierras raras, neodimio, guerra comercial, cadena de suministro, monopolio chino, vanguardia tecnológica.

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.

Rare earths and the struggle for global hegemony

Abstract:

Without realising it, history is repeating one of the characteristic milestones of prehistory, the discovery and use of new metals. In the prehistoric age of metals, the discovery of copper or bronze metallurgy brought major changes to mankind. The rare earths are the cornerstone of our technological evolution.

Today, rare earth metals are necessary for the manufacture of most high-tech items. Without them, several of the most developed countries' sectors, such as energy, telecommunication, medical and defence, would collapse.

At a time when global hegemony is at stake, US dependence on Chinese rare earths is absolute. On the other hand, rare earths shortages have already been predicted for 2025 by entities such as the European Commission. This shortage could lead to limiting US technological growth and favouring China's, with a major impact on the struggle for global hegemony and therefore in the international security.

Keywords:

Hegemony, rare earths, neodymium, trade war, supply chain, Chinese monopoly, technological edge.

«Así es como termina la hegemonía.
No con una explosión sino con un gemido»
Elliot T.S.,
The Hollow Men

¿Qué son las tierras raras?

Cuando las tierras raras fueron por primera vez descubiertas por un teniente del Ejército de Tierra sueco, en 1787 en Yvtterby, Suecia, no generaron una fiebre del oro similar a la de hoy en día. En aquella época, el reto consistía primero en separar químicamente las tierras raras de otros óxidos, entonces llamados tierras. De ahí la denominación engañosa de tierras raras frente a la correcta de metales. Su uso fue inicialmente limitado. Hasta 1947 se encontraron 17 metales raros y su importancia aumentó con la investigación en física atómica, física cuántica y química. La espectroscopía hizo posible la clasificación química en la tabla periódica. Hoy en día, es imposible imaginar nuestra vida cotidiana moderna sin las tierras raras. Se utilizan en la tecnología médica como agentes de contraste, en dispositivos de radar, pantallas de plasma, LED, como agentes de pulido, revestimientos especiales o láseres, por nombrar solo algunos usos. Especialmente su uso en motores eléctricos como imanes o en pilas o células de combustible los convierten en un recurso clave para la transición energética. Estas propiedades de algunos elementos del grupo de las tierras raras permiten reducir el tamaño de los motores eléctricos, aumentan la fuerza de los imanes y permiten que las aleaciones utilizadas sean más ligeras, pero más fuertes.

La aplicación tecnológica de las tierras raras en la mayoría de los procesos tecnológicos ha disparado su demanda, sin que se vislumbre su fin.

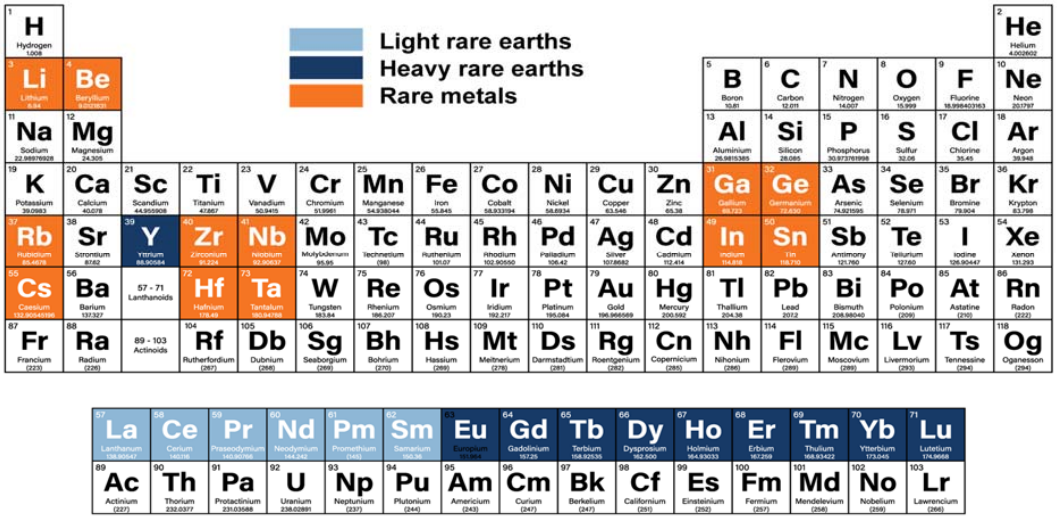


Figura 1. Las tierras raras se pueden clasificar en pesadas o ligeras. Fuente: Australian Strategic Materials Limited (2021)

La concentración en la que se encuentran estos elementos en el mineral es muy baja, lo que da lugar a su nombre «raro», ya que no son escasos en el mundo, sino que es la proporción en la que se encuentran la que da lugar a su nombre.

Como puede verse en la figura 2, los depósitos de tierras raras son abundantes en todo el mundo. Sin embargo, la viabilidad económica de su explotación, que depende de la concentración en que se encuentren en estos depósitos, hace que los elementos de las tierras raras sean un bien escaso. Las «reservas de tierras raras» son depósitos explotables por su tamaño y concentración. China posee un tercio de las reservas mundiales, seguida de Brasil, Vietnam y Rusia[1].

Sin embargo, la extracción y separación de tierras raras representa un reto tecnológico y logístico, que lleva asociada una fuerte contaminación medioambiental.

[1] Tierras raras. Caracterización y análisis de mercado internacional de minerales en el corto, mediano, y largo plazo con vigencia al año 2035 (diciembre de 2018). *CRU Consulting*. Unidad de Planeación Minero-Energética. Disponible en: http://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/Datos/mercado-inter/Producto4_Tierras_raras_final_v2.pdf

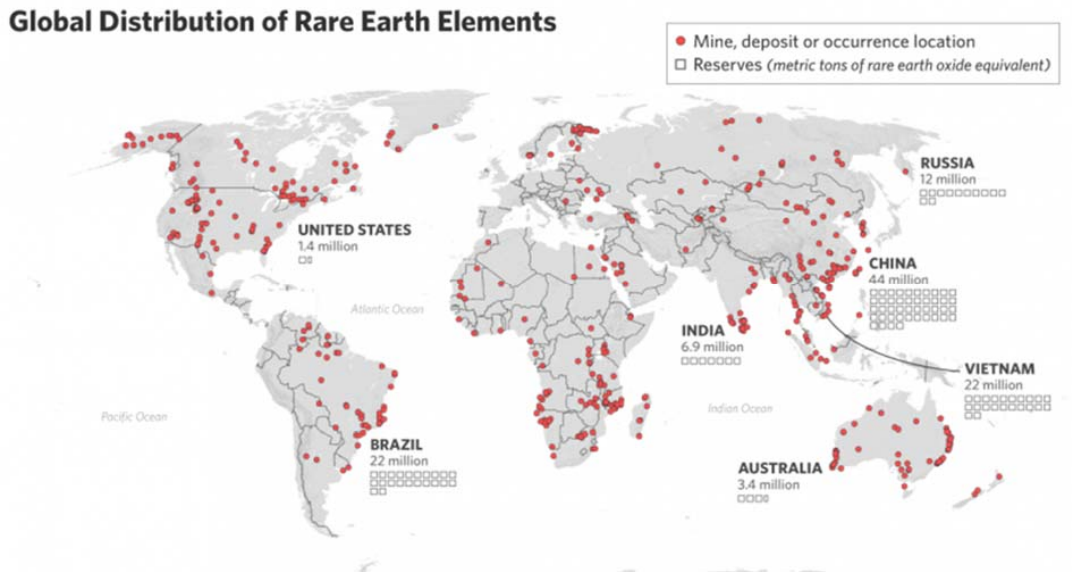


Figura 2. Distribución mundial de los elementos de las tierras raras. Fuente: Agencia del Servicio Geológico de Estados Unidos, 2019

El uso de las tierras raras plantea tres grandes retos: el monopolio del mercado por parte de China, la escasez y el aumento de los precios previstos para 2025, y los daños medioambientales que provoca su obtención. Estos retos podrían acabar provocando un desabastecimiento con claras repercusiones en la seguridad nacional e internacional.

Relevancia de las tierras raras

La relevancia industrial de las tierras raras no equivale, hoy en día, a una relevancia económica, como sucede con otras materias primas como el petróleo o el gas.

Sin embargo, muchas de las industrias que se verían afectadas por un corte de suministro de tierras raras, están directa o indirectamente vinculadas con la seguridad de las personas y/o con nuestra seguridad nacional. La razón principal es la unión entre las tierras raras y la tecnología. Hoy en día, la tecnología está presente en todo el tejido industrial, en la mayoría de los sectores de la economía, y tiene una presencia

constante en nuestras vidas[2]. El desarrollo de muchas de las tecnologías asociadas a estos sectores es inconcebible sin el uso de tierras raras.

Por ejemplo, en el sector de la defensa, las tierras raras permiten el desarrollo de capacidades militares y sistemas de combate más eficaces, ágiles e inteligentes. Las tierras raras son actualmente esenciales para los dispositivos de visión nocturna, los sistemas de armas guiadas de precisión, los equipos de comunicaciones, los sistemas de navegación, las baterías, la tecnología de sigilo, los drones, los láseres de designación de objetivos y los satélites de comunicaciones. También se utilizan en aleaciones y superaleaciones de alto rendimiento tanto en vehículos blindados como en proyectiles para darles dureza.

Las posibles interrupciones en la cadena de suministro de tierras raras tendrían un grave impacto en las capacidades de defensa de cualquier país con un ejército tecnológicamente desarrollado.

La importancia de las tierras raras se convierte en estratégica y cobra especial relevancia cuando se observa que mientras la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) controla el 41 % de la producción de petróleo, China controla aproximadamente el 75 % de la producción de tierras raras. La consecuencia es una influencia directa sobre las tecnologías estratégicas de otros países. Por ejemplo, durante el año 2020, se produjo una amenaza directa del Gobierno chino a dos importantes fabricantes de armas estadounidenses[3].

Esta amenaza finalmente no se materializó. Sin embargo, podríamos deducir que cualquier país que pudiera poner indirectamente en peligro la seguridad de China, vendiendo armas a cualquier país o territorio con el que China esté en conflicto, podría ser sancionado con limitaciones o interrupciones en su suministro de tierras raras.

Por lo tanto, se convierte en una prioridad estratégica contar con una cadena de suministro segura para estos minerales críticos.

[2] Cortés, J. I. y Viridiana, A. (2014). Tierras raras: un sector estratégico para el desarrollo tecnológico de China. *Cuadernos de trabajo de Cechimex*. Universidad Autónoma de Méjico.
[3] «El Ministerio de Asuntos Exteriores de China dijo el año pasado que sancionaría a Lockheed Martin, Boeing y Raytheon por vender armas a Taiwán, la isla autogobernada que Pekín reclama como territorio soberano». Sebastopolu, D. (feb 2021). China se propone frenar las exportaciones de tierras raras para frenar la industria de defensa de EE. UU. *Financial Times*. Disponible en: https://www.ft.com/

El monopolio chino de las tierras raras

El único país del mundo con una cadena de suministro completa, localizada, independiente y autónoma es China[4].

La diferencia de intereses entre la cadena de valor (intereses económicos) y la cadena de suministro (interés estratégico) hace que cada modelo económico y sociopolítico tenga una perspectiva diferente sobre el suministro de tierras raras y su cadena de valor asociada.

La perspectiva más liberalista, como la de Estados Unidos, está basada en el «mercado eficiente», deja en manos de las empresas de capital privado de un Estado, la autorregulación, para generar una adecuada cadena de valor que debería tener (idealmente) una cadena de suministro asociada, en este caso de tierras raras. Sin embargo, debido al avanzado estado de la globalización y de las economías de escala, las cadenas de suministro nacionales son inexistentes fuera de China y las empresas de tierras raras que quieren maximizar los beneficios en este sector suelen emigrar a China o comprar sus productos, para aprovechar las ventajas competitivas de este país (medioambientales, fiscales, salariales, etc.).

En cambio, desde la perspectiva socioeconómica estratégica china, el Estado interviene directamente en sus empresas. Se gestiona la economía[5]. Primero persigue objetivos de seguridad nacional, asegurando la cadena de suministro y luego, posteriormente, busca maximizar los beneficios de la cadena de valor.

El mercado mundial de las tierras raras

Aproximadamente, el 40 % de las reservas de tierras raras que se explotan actualmente están en minas chinas.

[4] Lifton, J. (febrero 2021). Tierras raras en la cadena de suministro y la cadena de valor. *Intelinvestor*. Disponible en: www.intelinvestor.com
[5] Hijazi, J. y Kennedy, J. (abril de 2021). Atrapados entre las tierras raras y el dominio chino. Mining. Disponible en: https://www.mining.com/caught-between-rare-earths-and-chinese-dominance



Figura 3. Reservas y producción de TR en el mundo. Fuente: Agencia del Servicio Geológico de Estados Unidos (2020)

Curiosamente, aunque China es el mayor poseedor de reservas, también es el mayor importador de tierras raras en forma de concentrados genéricos.

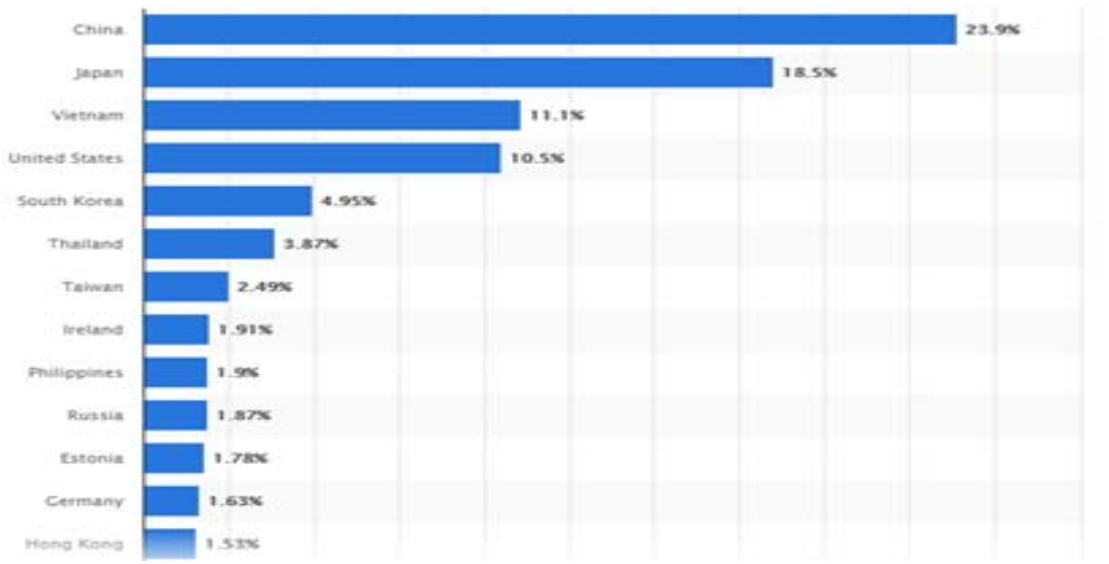


Figura 4. Distribución de las importaciones de TR a nivel mundial en 2019. Fuente: disponible en: www.statista.com (2021).

Al comprar concentrados de tierras raras a terceros países, China ha externalizado una gran parte de la contaminación generada en la cadena de suministro de tierras raras[6].

Gracias a esas importaciones de tierras raras y a la utilización de sus propios recursos, la producción final de China de metales de tierras raras asciende a unas 140.000 toneladas, aproximadamente el 75 % de la producción mundial[7].

Esta cifra ya muestra el dominio de China en la cadena de las tierras raras. Pero China, además de ser el principal productor, es también el principal consumidor de tierras raras, absorbiendo más del 70 % de la producción total mundial, seguido de Australia (11 %) y Estados Unidos (8 %)[8].

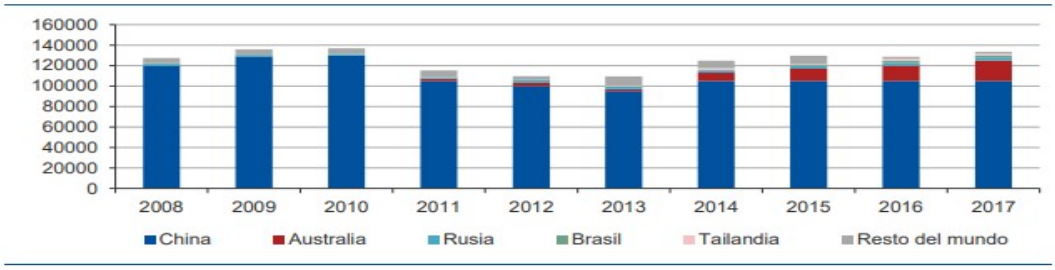


Figura 6. Producción de óxidos de tierras raras en toneladas 2008-2017. Fuente: Commodities Research Unit Consulting (CRU, 2018)

Iniciativas chinas como la Belt Road Initiative (BRI) sirven en este caso como rutas de suministro, potenciadoras del comercio y el transporte de tierras raras y sus productos asociados, tanto para la importación como para la exportación, apuntalando su monopolio a nivel mundial.

Dependencia de las grandes potencias de las tierras raras chinas

Como resultado del plan estratégico de China y de su consiguiente monopolio actual, fuera de China solo hay hoy dos empresas que pueden considerarse productoras

[6] ¿Por qué las tierras raras son vitales para una economía con bajas emisiones de carbono? (noviembre de 2019). *Commodities Research Unit Consulting*. Disponible en: https://www.crugroup.com/knowledge-and-insights/insights/
[7] Perspectiva del mercado de imanes de tierras raras para el 2030 (agosto de 2020). *Adams Intelligence*. Disponible en: https://www.adamasintel.com/report/rare-earth-magnet-market-outlook-to-2030
[8] Gómez Gabás, N. (s.f.). Consecuencias geoestratégicas de la hegemonía china en el mercado de las tierras raras. *Global Strategy*. Estudios Estratégicos - Universidad de Granada. Disponible en: www.global-strategy.org

mundiales de tierras raras. Son la australiana Lynas Corporation y la estadounidense MP Materials[9].

Sin embargo, la estadounidense MP Materials sigue enviando sus concentrados de tierras raras a China para su procesamiento y un 10 % de la empresa pertenece al gobierno chino. MP Materials adquirirá, previsiblemente, capacidad de procesamiento en menos de dos años.

En la actualidad, prácticamente todos los países venden a China los concentrados de minerales de tierras raras de sus minas a cambio de un pequeño beneficio. China, a su vez, les vende los productos manufacturados y procesados (productos acabados) de las tierras raras por un gran margen de beneficio económico. Los países compradores mantienen así una relación de dependencia de China.

Tomar decisiones políticas sin tener en cuenta toda la cadena de suministro o sin conocer la relación entre cada uno de sus procesos puede llevar a financiar y aumentar el monopolio chino sobre las tierras raras.

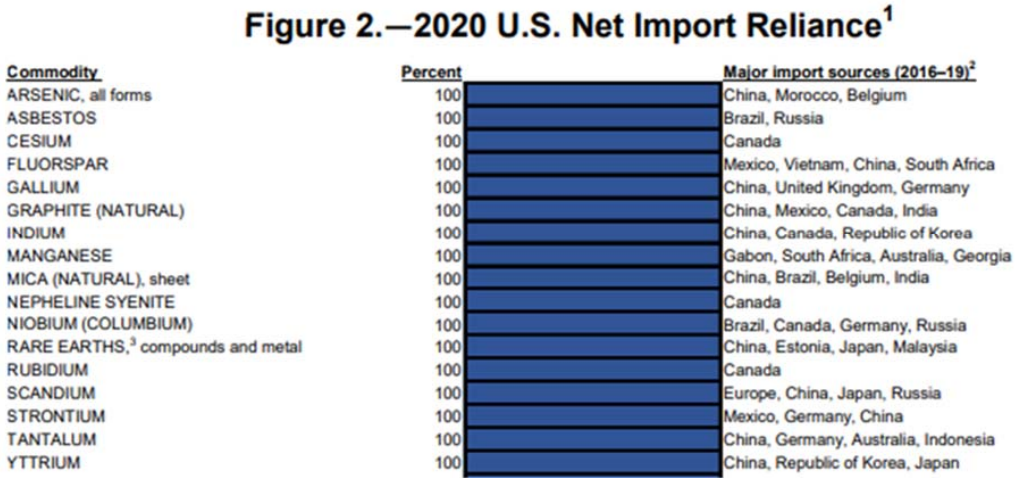


Figure 2.—2020 U.S. Net Import Reliance[1]

Commodity	Percent	Major import sources (2016–19)[2]
ARSENIC, all forms	100	China, Morocco, Belgium
ASBESTOS	100	Brazil, Russia
CESIUM	100	Canada
FLUORSPAR	100	Mexico, Vietnam, China, South Africa
GALLIUM	100	China, United Kingdom, Germany
GRAPHITE (NATURAL)	100	China, Mexico, Canada, India
INDIUM	100	China, Canada, Republic of Korea
MANGANESE	100	Gabon, South Africa, Australia, Georgia
MICA (NATURAL), sheet	100	China, Brazil, Belgium, India
NEPHELINE SYENITE	100	Canada
NIOBIUM (COLUMBIUM)	100	Brazil, Canada, Germany, Russia
RARE EARTHS,[3] compounds and metal	100	China, Estonia, Japan, Malaysia
RUBIDIUM	100	Canada
SCANDIUM	100	Europe, China, Japan, Russia
STRONTIUM	100	Mexico, Germany, China
TANTALUM	100	China, Germany, Australia, Indonesia
YTTRIUM	100	China, Republic of Korea, Japan

Figura 7. 100 % de dependencia neta de EE. UU. en la importación de materias primas críticas en 2020. Fuente: Agencia del Servicio Geológico de Estados Unidos, 2021

Desarrollar una cadena de suministro nacional completa «de la mina a los imanes» como la que existe en China o Australia requiere varios años y grandes inversiones, y en la mayoría de los casos políticas medioambientales y medidas fiscales flexibles o

[9] Hui, M. (noviembre de 2020). La minera estadounidense de tierras raras MP Materials se enfrenta al dominio de China. *MSN*. Disponible en: https://www.msn.com/en-us/news/world/us-rare-earths-miner-mp-materials-takes-on-china-dominance/ar-BB1b2xSL

adaptadas a su producción[10]. Sin apoyo gubernamental, tanto normativo como financiero, suponen un enorme riesgo para una empresa.

Las tierras raras y la hegemonía internacional

La guerra comercial entre Estados Unidos y China no se limita al ámbito económico. La hegemonía mundial está en juego. La guerra comercial está asociada a la búsqueda de la superioridad tecnológica[11] y al control de las rutas de suministro.

La tecnología no solo representa un valor creciente para la economía, sino que también tiene un impacto directo en la vida cotidiana de los ciudadanos. Históricamente, la tecnología ha desempeñado un papel decisivo en la búsqueda del poder internacional[12]. En consecuencia, es analizada cada vez más desde la perspectiva de la seguridad.

El control de las rutas de suministro permite la seguridad de las cadenas de suministro que se han ido ampliando y diversificando a medida que la globalización ha ido avanzando.

La ventaja tecnológica sirve de facilitador y promotor del poder económico, impulsando multitud de sectores industriales (aeroespacial, telecomunicaciones, armamento, medicina, energía, etc.). Por tanto, podría decirse que gran parte de la hegemonía mundial actual se basa en la tecnología, que se ha convertido en un requisito *sine qua non* para la hegemonía. Sin un suministro adecuado de tierras raras, hoy en día sería inviable mantener no solo la ventaja tecnológica, sino también el funcionamiento normal de los diferentes sectores de la economía.

[10] Como se informó el 13 de mayo de 2020, por *Reuters*: «Con el objetivo de frustrar a China, un senador estadounidense ha impulsado un proyecto de ley de financiación de las tierras raras. El senador estadounidense Ted Cruz presentó el martes un proyecto de ley para ayudar a reactivar la industria de las tierras raras de Estados Unidos con exenciones fiscales para los promotores de minas y los fabricantes que compran sus productos, el último intento de Washington para romper el control de China sobre el sector estratégico. China es el mayor procesador mundial de tierras raras, un grupo de 17 minerales utilizados para fabricar productos electrónicos y equipos militares. La legislación de Cruz, si se aprueba, permitiría a las empresas mineras deducir de su factura fiscal los costes de construcción de minas de tierras raras, instalaciones de procesamiento y compra de equipos. También permitiría a los fabricantes de productos electrónicos deducir el 200 % del coste de los productos estadounidenses de tierras raras, incluidos los imanes, una medida diseñada para atraer a las empresas a comprar menos minerales estratégicos de China y más de Estados Unidos».

[11] El Gobierno chino reconoce las aspiraciones al liderazgo en la publicación oficial Made in China 2025.

[12] Farrés, O. (junio de 2019). La creciente rivalidad estratégica China-EE. UU. y sus ramificaciones regionales». *CIDOB*. Disponible en: https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2019

Algunas de las tecnologías que se están desarrollando actualmente pueden ser disruptivas por sí mismas, por ejemplo: la inteligencia artificial (IA), la computación cuántica, la robótica, la biotecnología y la nanotecnología. Estas tecnologías no solo cambiarán la vida cotidiana de muchos seres humanos, sino que también pueden alterar la jerarquía internacional.

Nos encontramos en un punto de inflexión.

China ya ha hecho público su plan para lograr la independencia en 10 tecnologías clave para 2025. Actualmente, cuando se trata del suministro de materiales, que constituyen la base física de estas tecnologías, la independencia ya está asegurada[13]. China avanza con paso firme hacia la autonomía estratégica[14].

Por el contrario, al tener China el monopolio de las tierras raras, el mantenimiento de la hegemonía estadounidense, a través de la tecnología, depende de China.

El presidente estadounidense Biden se da cuenta de la magnitud del problema y toma nuevas medidas para atajarlo. A finales de febrero, el presidente Biden ordenó una revisión de 100 días de la cadena de suministro en las áreas clave de medicina, materias primas y agricultura. La revisión concluye que «décadas de falta de inversión, junto con opciones de política pública que favorecen los resultados trimestrales y las soluciones a corto plazo, han dejado el sistema frágil»[15].

Los materiales críticos, y a la cabeza de ellos las tierras raras, desempeñan un papel fundamental en estas cadenas de suministro.

Varias entidades gubernamentales[16] tratan de atajar el problema de la cadena de suministro de las tierras raras y de otros materiales críticos. Los principales son: el Departamento del Interior (DOI), la Oficina de Política Científica y Tecnológica de la Casa Blanca, el Departamento de Agricultura (USDA), la Agencia de Protección

[13] Liffton, J. (mayo de 2021). Solo a través de un suministro seguro de metales EV (tierras raras) puede tenerse la hegemonía. *Intelinvestor*. Disponible en: www.intelinvestor.com
[14] Kenedy, J. (marzo de 2019). China Solidifies Dominance in Rare Earth Processing. *National Defense Magazine*. Disponible en: https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2019/3/21
[15] Thomas, R. (junio de 2021). Biden crea un grupo de trabajo sobre interrupciones de la cadena de suministro. *Supply Chain Digital*. Disponible en: https://supplychaindigital.com/supply-chain-risk-management/biden-establishes-supply-chain-disruptions-task-force
[16] FACT SHEET: La Administración Biden-Harris anuncia un grupo de trabajo sobre las interrupciones de la cadena de suministro para abordar las discontinuidades de la cadena de suministro a corto plazo. *Casa Blanca*. Gobierno de EE. UU. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/08/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-supply-chain-disruptions-task-force-to-address-short-term-supply-chain-discontinuities/

Medioambiental (EPA) y el Departamento de Energía, la Corporación Financiera de Desarrollo de Estados Unidos y el Departamento de Defensa (DOD).

Hasta ahora, los mayores efectos de estas políticas se reflejan en un intento de recuperar la cadena de suministro en suelo americano. La reapertura de una antigua mina de tierras raras por parte de la mencionada empresa Mountain Pass Materials y un acuerdo de la empresa australiana Lynas con el DOD que pretende darle la capacidad de procesar los elementos de tierras raras, con un nuevo centro de procesamiento en Texas.

La intervención del DOD era necesaria para asegurar la cadena de suministro. De lo contrario, las empresas civiles, como M.P. Materials, se centran en la búsqueda de beneficios económicos, pero no en la relevancia estratégica de obtener finalmente cada uno de los metales procesados de las tierras raras.

Así mismo la opción de crear una cadena de suministro fuera de China, se materializa en el reciente contrato entre la empresa americana Energy Fuels, proveedora de mineral monacita (ya libre del uranio y thorio radioactivos) y la canadiense Neo Performance Materials, con su centro de procesamiento de tierras, en Estonia, único en Europa.

La carrera contra el reloj ha comenzado y la meta está fijada en 2025. Centros de análisis norteamericanos como Adams Intelligence[17] y otros expertos[18] en el sector ven difícil cubrir las necesidades de metales de tierras raras a partir de minerales extraídos y procesados en suelo americano antes de 2025.

Como es de esperar, a medida que se acerque el momento de la escasez de suministros, empezarán a sonar más campanas de alarma desde distintos sectores y previsiblemente el gobierno tendrá que adoptar una política más intervencionista.

[17] Rare Earth Magnet Outlook to 2030 (2020). *Adams Intelligence*. Disponible en: www.adamsintel.com
[18] «MP Materials…podría tener una posibilidad de encontrarse en el negocio de la separación de tierras raras ligeras para el 2024. Aun así, para conseguirlo MP tendría que contratar agentes externos». LIFTON J. (enero de 2021). Lifton on Biden and the security of supply of rare earths. *Investorintel*. Disponible en: https://investorintel.com/markets/technology-metals/technology-metals-intel/lifton-on-biden-and-the-security-of-the-supply-of-rare-earths/

Las cuotas de exportación como arma estratégica

A pesar de la «guerra comercial» entre China y Estados Unidos, con intercambio de sanciones y aranceles, EE. UU. siempre ha mantenido las tierras raras y sus productos fuera de la lista de aranceles. Sin embargo, en una marcada rivalidad en el ámbito de la política exterior y la seguridad y defensa, China ya ha utilizado las tierras raras como arma disuasoria[19].

Una primera línea de argumentación podría llevar a pensar que China no debería tener interés en imponer cuotas de exportación, ya que esto le perjudicaría económicamente, desencadenando una nueva escalada en la imposición mutua de sanciones económicas o arancelarias. Sin embargo, el factor económico puede estar sobrevalorado. La dependencia económica de China con respecto a EE. UU. ha ido disminuyendo constantemente en los últimos años. Cabe destacar que, a finales de 2020, el mundo ha sido testigo de la firma del mayor acuerdo de libre comercio del mundo (RCEP), promovido por China y que, incluyendo a Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y todos los países de la Asociación de Naciones del Sudeste (ASEAN), representando el 30 % del comercio mundial.

Mientras tanto, el Reino Unido ha solicitado recientemente el acceso a este tratado y la UE ha firmado el Acuerdo Global de Inversión con China a finales de 2020.

Es decir, el motivo económico por sí solo podría no ser lo suficientemente fuerte en el futuro para detener la aplicación China de las cuotas de exportación a EE. UU.

Al mismo tiempo, China suele responder activamente a los diversos vetos que se le imponen. No obstante, su capacidad de imponer aranceles está ya casi agotada, ya que China importa mucho menos de EE. UU. de lo que le vende. Por tanto, China debe considerar otras opciones de respuesta. Reducir las exportaciones de tierras raras, podría ser una.

Sin embargo, una razón subyacente por la que China no se decidiría a utilizar cuotas de exportación es porque al hacerlo podría desencadenar una expansión corporativa del mercado mundial de tierras raras y el desarrollo de esta industria en terceros países

[19] La amenaza de sanciones a Lockheed Martin y Raytheon en el 2020 no llegaron a materializarse. Por el contrario, en el año 2009 China corto el suministro de tierras raras a Japón como consecuencia del litigio por la isla de Senkaku. Tras el corte inicial de suministro se impusieron cortes de suministro parciales (cuotas) que duraron casi dos años hasta la resolución del conflicto, a través de la Organización Mundial del Comercio, que declaró las cuotas como ilegales. A día de hoy China sigue aplicando cuotas, aunque de alcance más limitado.

y perder así su monopolio. Esto fomentaría la creación de cadenas de suministro nacionales y cooperativas internacionales fuera de China, o incluso reservas estratégicas nacionales de tierras raras.

Por el momento, parece que la posibilidad de establecer cuotas de exportación de tierras raras es más bien un arma potencial con efecto disuasorio para China.

Esta arma disuasoria tiene una utilidad diferente a otras. Le permite amenazar no solo a países sino también a empresas, como las de defensa estadounidenses, u otras compañías que pueda ofender a Pekín[20] y los intereses relacionados con su seguridad nacional.

Cuotas de exportación como respuesta a la demanda interna china

La Unión Europea (UE)[21] ya ha pronosticado oficialmente una escasez de tierras raras para 2025. También en Estados Unidos algunos centros de análisis como Adams Intelligence[22] han pronosticado esta escasez.

Simultáneamente, en el camino de China hacia la hegemonía mundial, se prevé un fuerte aumento de la demanda interna de consumo de tierras raras. El desarrollo del país en las últimas décadas ha propiciado la aparición y el crecimiento de una clase media con acceso a una tecnología que antes le era prohibitiva. China puede tener dificultades para asegurar su propio suministro a medio plazo, es decir, a partir de 2025[23].

Podría argumentarse que esta situación se ha producido por falta de planificación. Sin embargo, desde 1949 China elabora planes quinquenales[24] que establecen los objetivos económicos y sociales del país. La visión estratégica permite a China, en su 14.º Plan Quinquenal (2021-2025), fijar objetivos incluso para 2035.

[20] Stravidis J. (marzo de 2021). Estados Unidos necesita una fuerte defensa contra el arma de las tierras raras de China. *Bloomberg*. Disponible en: www.bloomberg.com
[21] Comisión Europea, Joint Research Centre (2020). Materias primas críticas para tecnologías y sectores estratégicos de la UE. Luxembourg, Publication Office of the EU.
[22] Perspectivas del mercado de imanes de tierras raras hasta 2030 (agosto de 2020). *Adams Intelligence*.
[23] Hui. M. (noviembre de 2020). La minera estadounidense de tierras raras MP Materials se enfrenta al dominio de China. *MSN*. Disponible en: https://www.msn.com/en-us/news/world/us-rare-earths-miner-mp-materials-takes-on-china-dominance/ar-BB1b2xSL
[24] Entre ellos, el 13.º Plan de Desarrollo de la Industria de las Tierras Raras 2016-2020 del Ministerio de Industria y Tecnología de la Información de la República Popular China. Estos planes se elaboran cada 5 años. Por lo tanto, la publicación de la 13.ª versión de este plan muestra la visión estratégica a largo plazo de China en este tema.

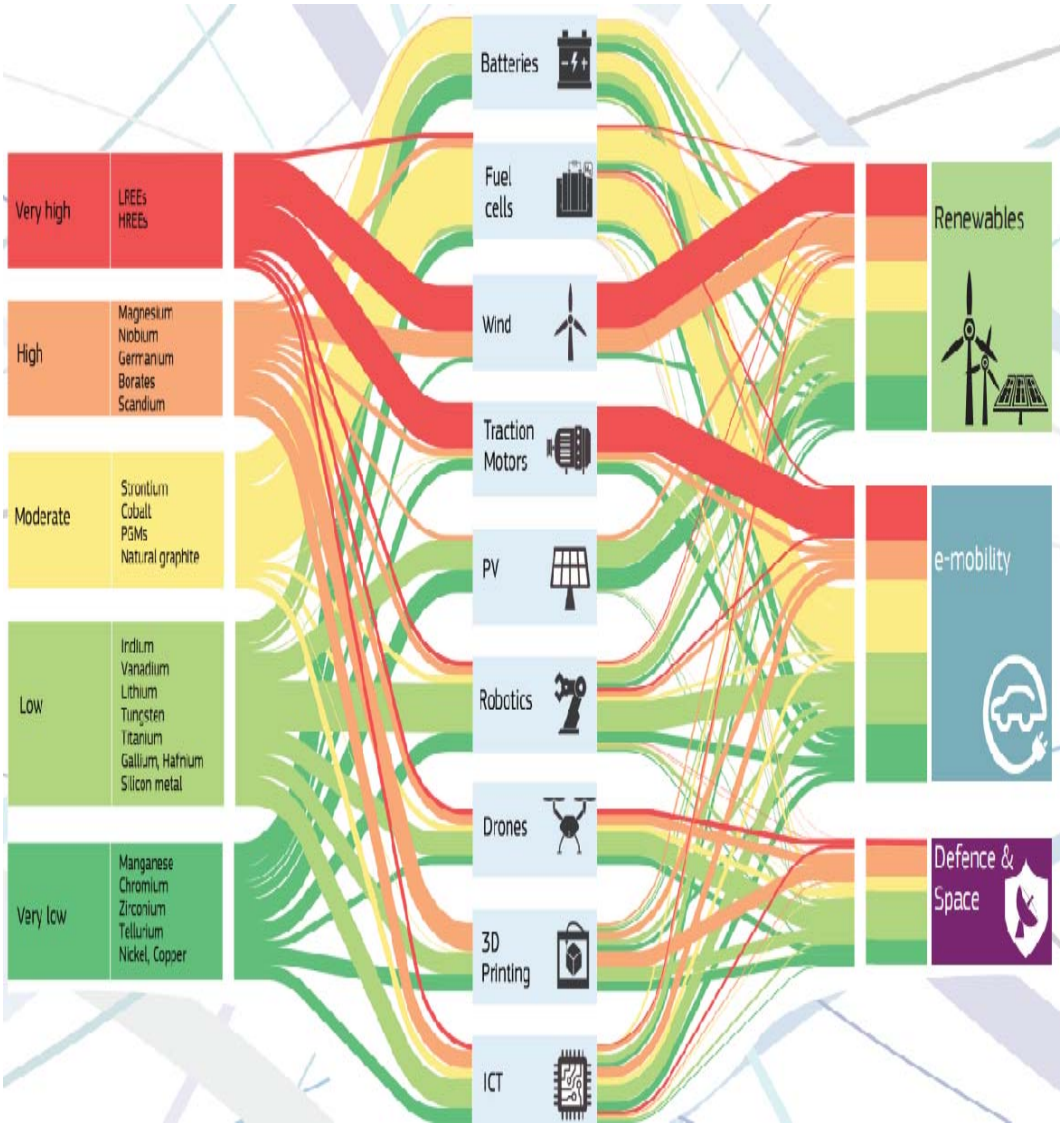


Figura 8. Probabilidad de escasez de materias primas críticas para tecnologías y sectores estratégicos en la UE (tierras raras en color rojo). Fuente: European Commission, Joint Research Centre, 2020

Por otro lado, también es concebible una limitación legítima de las exportaciones de tierras raras por parte de China, para servir a su propio mercado, por razones de seguridad nacional. Esta limitación podría ayudarle en la lucha hegemónica en un

momento clave.

La demanda china de óxido de tierras raras en los últimos cinco años ha superado su propia producción. Como resultado, China es ahora un importador neto de estos minerales. La prioridad del Gobierno chino será probablemente asegurar su consumo interno y también priorizará el suministro de sus industrias designadas como estratégicas. Entre ellas, la defensa, la médica y la energética[25].

El resto de los países sujetos a las cuotas de exportación de China también se verán obligados a priorizar el uso de productos manufacturados con tierras raras. Es probable que esta priorización siga el mismo patrón que China, pero las restricciones serán probablemente mayores.

Para cuando se resolviese una posible disputa en la Organización Mundial del Comercio (OMC), China quizá habría dado el paso necesario para situarse claramente por delante de su principal rival, EE. UU., y potenciar suficientemente su tecnología, incluida la emergente y disruptiva.

El resultado de esta lucha por la hegemonía mundial puede venir determinado por el *tempo*, es decir, la velocidad de reacción de EE. UU. y sus Estados aliados, o por el aprovechamiento por parte de China de esta clara ventaja geoestratégica durante el tiempo que consiga mantenerla.

Mas allá del impacto en la seguridad de los individuos estadounidenses a través de los problemas tecnológicos ocasionados por la escasez de tierras raras, esta situación permitiría a China obtener también una ventajosa posición negociadora en asuntos de seguridad internacional, que quizá Estados Unidos no esté dispuesto a aceptar. Entre otros:

- Violaciones de derechos humanos (campos de concentración uigures, represión en Hong Kong, persecución y encarcelamiento de periodistas...).
- Ambiciones territoriales sobre Taiwán, zona fronteriza con India o isla de Senkaku japonesa.
- Reconocimiento de la Zona Económica Exclusiva reclamada en aguas del Pacífico.

[25] Burns, S. (febrero de 2021). Las tierras raras son la próxima partida de ajedrez geopolítico. *AGMETALMINER*. Disponible en: www.agmetalminer.com

Conclusión

El monopolio de China de las tierras raras le sirve por un lado para afianzar su transformación tecnológica y continuar su avance económico asociados a su lucha por la hegemonía. Al mismo tiempo para Estados Unidos la dependencia de China del suministro de tierras raras representa un enemigo acérrimo de su autonomía estratégica, una potencial amenaza para su seguridad y un posible lastre para su economía y desarrollo tecnológico.

China posee con este monopolio un arma no solo económica y diplomática sino incluso militar, pues al interrumpir el suministro de tierras raras podría detener la producción de las capacidades de defensa del enemigo.

La historia genera patrones que tienden a repetirse. Durante la Edad de los Metales, la escasez de bronce entre 1800 y 1700 a.C. llevó a varias civilizaciones piratas del Mediterráneo a atacar ciudades fortificadas para saquear el bronce y convertirlo en armas. Anatolia, utilizando lo que hoy se conoce como «tecnología de sustitución», consiguió fabricar armas de mayor calidad a partir de un metal mucho más abundante, pero mediante un proceso metalúrgico más complicado. El metal era el hierro. Su uso se extendió y comenzó la Edad de Hierro.

La estrategia estadounidense dedicada a las tierras raras debe potenciar la tecnología de sustitución, la explotación de nuevos yacimientos y el desarrollo de nuevos centros metalúrgicos. Estas medidas servirán para deshacer la dependencia estadounidense del monopolio chino. A corto plazo, el aumento de las reservas de metales de tierras raras, la ampliación de los métodos de reciclaje eficientes y la expansión de las cadenas de suministro seguras representan la forma más flexible de reaccionar ante la escasez de metales de tierras raras. Un posible desenlace de una estrategia estadounidense fallida, en la obtención de tierras raras, podría hacer que la historia se repitiese. Asistiríamos a una nueva variedad de conflicto por los recursos. En su peor versión nos acercaría a la trampa anunciada por el filósofo Tucídides, «la trampa de Tucídides». Según este filósofo, el cambio en el equilibrio de poder lleva a la potencia en declive a desafiar a la potencia en ascenso para conservar la hegemonía.

Juan Manuel Chomón Pérez
Teniente coronel del Ejército del Aire español

Andreas Ganser
Comandante del Ejército del Aire alemán

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

2013

Documentos MARCO



índice bie3

Documentos

MARCO

998 *Desinformación y subversión (2.0): las técnicas de la Guerra Fría reaparecen en el dominio informativo del siglo XXI*

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

12/2021 29 de octubre de 2021

Francisco Javier Quiñones de la Iglesia

Desinformación y subversión (2.0): las técnicas de la Guerra Fría reaparecen en el dominio informativo del siglo XXI

Desinformación y subversión (2.0): las técnicas de la Guerra Fría reaparecen en el dominio informativo del siglo XXI

Resumen:

El concepto desinformación se desfigura cuando aparece asociado al anglicismo noticias falsas, lo que escapa a la percepción de las audiencias objetivo. Durante la Guerra Fría el KGB diseñó una compleja caja de herramientas para provocar la subversión de las estructuras sociopolíticas estadounidenses. La desinformación era un componente esencial de esas herramientas.

Yuri Bezmenov, probablemente el más notorio de los deflectores soviéticos de entonces, hizo público el alcance de la subversión en el seno de las instituciones estadounidenses. Curiosamente su figura reapareció en el año 2020 como personaje de un conocido videojuego, lo que resulta significativo. En este trabajo se analizará hasta qué punto aquellos métodos, técnicas y actores no desaparecieron con el Muro, sino que por el contrario se han actualizado. Por ello, los rotulamos como 2.0.

Palabras clave:

Desinformación, guerra híbrida, KGB, subversión ideológica, Yuri Bezmenov.

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.

Disinformation and underversion (version 2.0): Cold War techniques and processes adapted to the 21st century information scope

Abstract:

The concept of disinformation is disfigured when it appears associated with the Anglicism Fake News, which escapes the perception of the target audiences. During the Cold War, the KGB designed a complex toolbox to cause the subversion of American socio-political structures. Disinformation was an essential piece of those tools.

Yuri Bezmenov, probably the most notorious of the Soviet defectors of the moment, made public the extent of subversion within American institutions. Curiously, his figure reappeared in 2020 as a character in a well-known video game, which is significant. In this work, it will be analysed to what extent those methods, techniques and actors did not disappear with the Wall but, on the contrary, have been updated. So, we label them 2.0.

Keywords:

Disinformation, hybrid war, KGB, ideological subversion, Yuri Bezmenov.

Introducción

La fisonomía de los conflictos del siglo XXI concede un protagonismo creciente a los medios no específicamente militares, por lo que la tridimensionalidad propia del espacio de batalla desde la Segunda Guerra Mundial[1] ha dado paso a nuevos ámbitos. Es precisamente en estos donde, de hecho, se dirimen los términos del conflicto.

El espacio de batalla del siglo XXI[2] queda configurado por al menos siete dimensiones que desde las tres tradicionales (tierra, mar y aire) se ha ampliado al resto; el espectro electromagnético, el espacio, el ciberespacio y el informativo. Es en este último donde se enmarca nuestro trabajo.

En la que ya se conoce como era de la información, dicha ampliación introduce un cambio drástico en la fisonomía del conflicto donde la irrupción de nuevas tecnologías ofrece a los contendientes la posibilidad de obtener un alto rendimiento a bajo coste.

En este documento se analiza el concepto *desinformación* el cual, inscrito en el espacio informativo y asociado al de *subversión,* opera como configurador de narrativas. Estas, a su vez, forman una parte esencial de aquellas arquitecturas estratégicas tras las que invariablemente se encuentra un actor estatal[3].

Nos apoyaremos en los procesos del periodo de la Guerra Fría conocidos como «subversión cultural o ideológica» puesto que nos ofrecen el adecuado marco explicativo. Estos procesos, diseñados y controlados estrechamente por el KGB, hacían uso exhaustivo de las técnicas desinformativas. A continuación, nos plantearemos si las actuales actividades de la Federación Rusa en el espacio informativo también persiguen la subversión de las sociedades occidentales o, por el contrario, buscan otros objetivos. Finalmente se expondrán las conclusiones finales.

[1] El radioeléctrico sería el cuarto espacio de batalla del periodo 1939-1945.
[2] En el marco de este documento se debe entender el concepto «espacio de batalla» como equivalente al de «entorno operativo». Preferimos utilizar el primero por la excesiva neutralidad del último que, en nuestra opinión, desvirtuaría en cierta medida el marco explicativo del presente trabajo.
[3] Un enfoque del autor sobre el concepto «guerra híbrida» se puede encontrar en:
Quiñones de la Iglesia, F. J. (2020). *Una revisión del concepto «guerra híbrida/actor híbrido»*. Documento de Opinión IEEE 153/2020, pp. 10-12. Disponible en:
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO153_2020FRAQUI.guerrahibrida.pdf

Conflicto, usos y contexto

El giro hacia el empleo de métodos bélicos menos letales gracias al empleo de las denominadas *kinder-weapons*[4] es solo aparente, ya que en realidad desliza un velo sobre el verdadero fin de la guerra, que nunca ha cambiado. El coronel George Fenton, director de la Dirección Conjunta de Armas No Letales (JNLWD), lo expresaba claramente hace ya dos décadas cuando afirmaba que: «We don't have to burn the village to save it»[5].

En la era de la información, la guerra sigue siendo un instrumento de poder, en la que una voluntad política pugna por imponerse a otra(s). De esta pugna, antes invariablemente sangrienta, resulta un juego de actores e intereses en el que el control de la información de todo tipo se ha convertido, más que nunca, en un activo estratégico en sí mismo.

En fecha no tan lejana como 1998, Joseph Nye y Robert Keohane declaraban que si la revolución de la información no había transformado las relaciones internacionales en un espacio de completa «interdependencia compleja»[6] era porque aquella no fluía en un vacío. En cambio, lo hacía en un espacio político ya ocupado y, además, fuera de la esfera de las democracias avanzadas, no existía una verdadera interdependencia compleja[7].

En ese contexto afirmaban que la cantidad de información disponible en el ciberespacio era menos relevante que la calidad de esta, a la que clasificaban en tres categorías; libre o relativa a los individuos, comercial y estratégica. Esta última sería la única relevante para los estados y las relaciones internacionales[8].

Desde la óptica actual, la cuestión no sería si Nye y Keohane han quedado desactualizados, sino el hecho de que toda información reviste algún tipo de interés para los diferentes actores; estatales, grupos, organizaciones o individuos. En el estudio de las tendencias futuras de la guerra esta afirmación se revela axiomática, y

[4] Eufemismo para referirse a las armas no-letales.
[5] Willingam, S. (2000). Peacekeeping Duties Bolster Demand for Kinder Weapons. *National Defence*, 1 de mayo de 2000. [Consultado el 10/5/2021]. Disponible en: https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2000/5/1/2000may-peacekeeping-duties-bolster-demand-for-kinder-weapons
[6] La revolución de la información había provocado que las cuestiones de seguridad y de poder perdieran importancia y que los países quedaran interconectados por una red de múltiples relaciones políticas y sociales. Nye acudió al concepto *interdependencia compleja* para explicar esta transformación.
[7] Keohane, R. O. y Nye, J. (1998). Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs,* 77.5, p. 84.
[8] Keohane y Nye. *Op. cit.,* pp. 84-85.

podemos reconocer sus manifestaciones en los escenarios conocidos, de forma más mediática que analítica, como «guerra híbrida» (en adelante HW).

La historia es pródiga en casos en los que el impacto de lo mediático puede llegar a distorsionar el significado de un nuevo concepto. Uno de esos ejemplos es el de la conocida *Blitzkrieg*; un término que nunca fue utilizado por la *Werhmactht*, el Ejército alemán del periodo 1939-1945, a pesar de que se hayan rastreado sus antecedentes hasta algunos trabajos publicados en Alemania entre 1935 y 1938[9]. En cambio, se atribuye su popularidad al periodismo anglosajón gracias a un artículo sobre la invasión de Polonia publicado el 25 de septiembre de 1939 en la revista *Time* (fig.1): «The battlefront disappeared, and with it the illusion that there had ever been a battlefront. For this was no war of occupation, but a war of quick penetration and obliteration—Blitzkrieg, lightning war»[10].



Figura 1. *General der Panzertr uppn* Heinz Guderian en la portada de la revista *Time* (septiembre 25, 1939 | Vol. XXXIV No. 13). Fuente: http://content.time.com/time/magazine/0,9263,7601390925,00.html

[9] Frieser, K-H. (2013). *El mito de la Blitzkrieg*. Málaga, Ed. Salamina. Pp. 13-14.
[10] POLISH THEATRE: Blitzkrieger (1939). *Time*, Monday, Sept. 25. [Consultado el 10/5/2021]. Disponible en: http://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,761969-1,00.html

Resulta interesante descubrir cómo el término «guerra híbrida» ya aparece en los estudios de seguridad en 2006 ligado a Hezbolá y su estrategia frente a Israel en la segunda guerra del Líbano (2006). Asimismo, podemos ratificar cómo los nuevos conceptos evolucionan al paso de los acontecimientos que pretenden explicar, pero también al de la reflexión y el análisis. En el caso que nos ocupa, incluso para un autor de referencia como es Frank G. Hoffman, desde la perspectiva del momento la «guerra híbrida» sería solo un caso particular de la «guerra irregular»[11].

No obstante, es a partir de 2014 tras la anexión de Crimea por la Federación Rusa y la guerra del Donbás cuando el término se difunde y su empleo se hace expansivo. De manera similar a como hace ocho décadas ocurrió con el de *Blitzkrieg*, la contribución a ello por parte de los medios de comunicación occidentales ha sido inestimable.

Es posible que lo híbrido se consolide no solo como una nueva forma de la guerra, sino también como el adjetivo que represente a toda una época. Sin embargo, también podría quedar confinado al registro de términos, más o menos afortunados, con los que los autores contemporáneos pretenden explicar la realidad de su tiempo y hacer predicciones para el futuro a partir del análisis de los acontecimientos que observan.

Por consiguiente, si decidimos adoptar el concepto de «guerra híbrida» como el del entorno operativo al que en efecto parecen apuntar las tendencias de la guerra en el futuro próximo, es necesario realizar un esfuerzo en beneficio de la concreción expositiva del objeto. Por ese motivo debemos ser muy cautos, tanto a efectos analíticos como divulgativos, cuando utilicemos el adjetivo híbrido puesto que, como hemos apuntado, en nuestra opinión tiende a utilizarse de forma imprecisa.

Por tanto, ya en el marco del trabajo que nos ocupa, el analista o comunicador del ámbito de la seguridad deberán evitar a toda costa trasladar la idea de que HW y desinformación son sinónimos. Si bien es cierto que entre ambos existe una estrecha conexión, la desinformación forma parte del ámbito informativo mientras que este último, recordemos, es el último de los siete que configuran el espacio de batalla del siglo XXI.

[11] Hoffman, F. G. (2006). Lessons from Lebanon: Hezbollah and Hybrid Wars. *Foreign Policy Research Institute*, 2 de agosto. [Consultado el 10/5/2021]. Disponible en: https://www.fpri.org/article/2006/08/lessons-from-lebanon-hezbollah-and-hybrid-wars/

Las narrativas: armas en el ámbito informativo

Narrar es una costumbre tan antigua como la humanidad, que se ha servido de ella como puente entre su mundo interior, el de los sentimientos e ideas, y el exterior, donde tienen lugar los acontecimientos observables[12]. Las narrativas apuntan directamente al dominio cognitivo del adversario donde apelan a lo emocional al mismo tiempo que mediante depuradas técnicas dialécticas y visuales, pueden inhibir la componente racional en la percepción del receptor.

Por esta razón, los populismos, nacionalismos excluyentes y, en general, todo régimen revolucionario, totalitario o autócrata han acudido de forma recurrente a esta fórmula (fig. 2).



Figura 2. Acto público del PCCh con la imagen de Mao Ze Dong como fondo de escenario. Fuente: https://www.elespanol.com/opinion/tribunas/20180323/totalitarismos-populismos-nacionalismos/294090591_12.html

De esa forma, podemos afirmar que las piezas de desinformación constituyen la materia prima con la que los competidores, adversarios o enemigos construyen narrativas con fines ofensivos diseñadas a medida de cada sociedad objetivo. Asimismo, gracias al concurso de la técnica y la tecnología, que aportan congruencia y

[12] Hamui Sutton, L (2011).. Las narrativas del padecer: una ventana a la realidad social. *Cuicuilco*,, vol.18, nº. 52, pp. 51-70. [Consultado el 15/5/2021]. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16592011000300005&lng=es&nrm=iso

verosimilitud al constructo narrativo, el producto final se configura sin duda como un verdadero sistema de armas en el ámbito informativo.

Del relato al discurso por el mito[13]

La narrativa se alimenta del relato o historia, en el que como ya sabemos la veracidad puede ser un elemento prescindible. Por otra parte, el relato es también el arte de contar una historia para despertar emociones concretas en el receptor y para ello recurre profusamente al lenguaje sensorial. De ese modo refuerza su acción persuasiva para instalarse firmemente en el plano emocional.

Llegados a este punto es posible que el lector, condicionado por el contexto en el que se enmarca este trabajo, haya establecido de manera intuitiva una asociación entre narrativa y relato falso. En realidad, no tiene por qué ser así, pero también es cierto que no se pueden ubicar en el mismo rango de credibilidad un producto propagandístico y una investigación documentada. Por ello sería una falacia sostener que todo relato tiene o debe tener el mismo valor.

Bajo este prisma tampoco resulta difícil deducir que la propaganda puede ser un arma indiscriminada, puesto que al construir sus propios mitos llega a desconectar peligrosamente al relato de sus referentes reales. El mito es la pieza imprescindible por la que una narrativa adquiere su forma específica y la hace comprensible para su audiencia de tal forma que pueda incorporarla a su sistema de valores.

Este es el aspecto clave que proporciona a los constructos narrativos su valor como arma estratégica. El mito, por tanto, es una narración que tiene la capacidad de crear su propia realidad, ya que lo importante no es esta sino lo que la gente crea que es real[14]. Por consiguiente, el valor instrumental de una construcción narrativa en el ámbito informativo no será lo que se cuenta sino cómo se cuenta.

No menos importante es el marco cultural en el que se instalan las narrativas, ya que la cultura es el elemento que aporta al grupo su identidad y sistema de valores. La

[13] El mito es una narración ficticia o fantástica protagonizada por héroes, que pretende dar explicación a determinados hechos o fenómenos. Los mitos se incorporan a la cosmovisión del grupo, pueblo, cultura o sociedad y pasan a formar parte de su sistema de valores y creencias. Sin embargo, no se debe confundir mito con leyenda, ya que esta última se apoya en una base histórica.
[14] Fernández Soldevilla, G. (2018). La importancia del relato. *Diario Vasco*, 5 junio. [Consultado el 29 de mayo de 2021]. Disponible en: https://www.diariovasco.com/opinion/importancia-relato-20180504215614-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.diariovasco.com%2Fopinion%2Fimportancia-relato-20180504215614-nt.html

primera establece el marco moral y normativo y la segunda los elementos comunes por los que los miembros del grupo se reconocen entre sí y como pertenecientes al mismo[15]. La cultura es, por tanto, el sustrato donde germinan y crecen las narrativas que, a través del mito como nexo conductor del relato, proporcionan a su audiencia una información extremadamente rica dotada de un poderoso componente cognitivo.

Las narrativas como forma de discurso configuran identidades, usos y costumbres sociales y políticas las cuales, en el caso particular de los grupos dominantes, establecen una íntima relación entre discurso y poder a través de las *narrativas identitarias*[16]. De esta forma las narrativas se transforman en potentes instrumentos de poder.

Antecedentes de la desinformación: un siglo de enfrentamiento este-oeste en el ámbito informativo

Una de las acepciones que proporciona la Real Academia de la Lengua Española del término «espionaje» es: «actividad secreta encaminada a obtener información sobre un país, especialmente en lo referente a su capacidad defensiva y ofensiva»[17].

Por otra parte, no es frecuente encontrar el término «subversión» fuera de contextos específicos, como el sociopolítico donde el término adquiere una mayor fuerza significativa. Esta evoca la intención de socavar las instituciones y el régimen político de un país desde el interior de las mismas mediante la desestabilización social. Aspecto sobre el que orbitaremos constantemente a lo largo de este trabajo.

Asimismo, nos resulta significativo comprobar cómo conceptos desarrollados con suma claridad en publicaciones ya derogadas reaparecen con rabiosa vigencia. En 1977 los manuales del Estado Mayor del Ejército definían el proceso *subversivo* de la siguiente forma: «La subversión es el conjunto de acciones encaminadas a perturbar, trastornar y destruir el sistema político establecido, despreciando los mecanismos legales vigentes, para su transformación, evolución o conversión»[18].

[15] Ariño Villarroya, A. (1997). Ideologías, discurso y dominación. *Reis*, n.º 79, pp. 211 y 212. [Consultado el 29/5/2021]. Disponible en: https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/39561/Dialnet-IdeologiasDiscursosYDominacion-760095.pdf?sequence=1&isAllowed=y
[16] Ariño Villarroya, A. *Op. cit*., p. 210.
[17] RAE; espionaje, acepción 2. [Consultado el 5/6/2021]. Disponible en: https://dle.rae.es/espionaje
[18] Estado Mayor del Ejército (1997). *Orientaciones. Subversión y Contrasubversión, O-0-2-5*. Estado Mayor del Ejército, División de Operaciones, D.O. n.º 248 de 31-X-77, p. 10.

Si bien desde la óptica actual podría discutirse si la subversión desprecia la legalidad vigente o por el contrario se sirve de ella para lograr sus objetivos, no cabe duda de que el resto de los parámetros resultan manifiestamente vigentes.

Antecedentes del enfrentamiento encubierto este-oeste

Si bien la imagen proporcionada por el cine y la novela nos traslada al mundo de los espías durante la Guerra Fría (fig. 3), lo cierto es que el enfrentamiento encubierto este-oeste se remonta al menos hasta 1917, tras el triunfo de la Revolución bolchevique. Desde entonces ambos bloques se han enfrentado ininterrumpidamente en lo que hoy día conocemos como ámbito informativo. Por aquel entonces era simplemente espionaje.

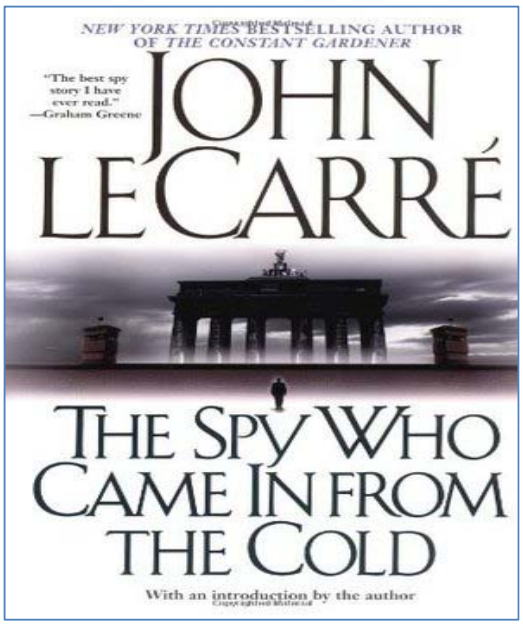


Figura. 3. The Spy Who Came in From the Cold. Fuente: Good Reads. Disponible en: https://www.goodreads.com/book/show/19494.The_Spy_Who_Came_In_from_the_Cold

En ese marco cronológico el conocido como *Complot Lockhardt* es ampliamente recordado en Rusia, aunque no tanto en Gran Bretaña. Tras el triunfo de la Revolución y con Rusia fuera de la Primera Guerra Mundial, Gran Bretaña necesitaba

desesperadamente devolverla al conflicto frente a Alemania para aliviar la presión en el frente occidental[19].

Para conseguirlo, existen indicios de que el Gobierno de Su Majestad urdió un plan a través del diplomático Robert Bruce Lockhart. Este debía organizar el asesinato de Vladimir Lennin y poner en marcha un proceso contrarrevolucionario para volver a implicar a Rusia en la guerra.

Cien años después de los supuestos hechos, la postura oficial de Gran Bretaña y del propio Lockhardt hasta su fallecimiento es que el *Complot* nunca existió.

Sin embargo, si realmente este es un mito, los investigadores se preguntan por qué la documentación que se presume relevante para esclarecerlo aún se mantiene clasificada bajo la Ley de Secretos Oficiales[20].

Las consecuencias inmediatas de aquellos hechos fueron el fortalecimiento del aparato secreto bolchevique; que empezó a entrenar a sus agentes, los envió al extranjero a descubrir nuevos complots y comenzó a pergeñar un entramado de apoyo a la revolución.

La invasión alemana de la Unión Soviética (URSS) en junio de 1941 impuso un acercamiento Este-Oeste durante el que, aunque formalmente eran aliados, la desconfianza mutua seguía siendo manifiesta.

La Guerra Fría trajo consigo un nuevo nivel de enfrentamiento entre bloques, en el que las que se llegarían a conocer como operaciones de *subversión ideológica* protagonizarían la actividad del KGB (Комитéт государственной безопáсности o Comité para la Seguridad del Estado). Estas operaciones se intensificaron a partir de 1967 cuando Yuri Andropov[21] accedió a la dirección del KGB.

[19] Las tropas alemanas que habían quedado liberadas de las operaciones en el Frente Oriental fueron redesplegadas en Francia.
[20] Trueman, C. N. (2015). The Lockhart Plot. *The History Learning Site*, 22 May. [Consultado el 5/6/2021]. Disponible en: https://www.historylearningsite.co.uk/modern-world-history-1918-to-1980/russia-1900-to-1939/the-lockhart-plot/
[21] Andropov fue nombrado secretario general en 1982. Murió un año más tarde.

Yuri Bezmenov y los programas de «subversión ideológica»

Junto con el recientemente fallecido a causa de la COVID-19 Ion Pacepa[22]; Yuri Alexandrovich Bezmenov fue posiblemente el más notorio de los deflectores soviéticos de la Guerra Fría. A los 31 años de edad y periodista de formación, fue reclutado por el KGB y entrenado como experto en propaganda.

Trabajó para la Agencia de Prensa *Novosti* (новость)[23], versión soviética en el mundo real del *Ministerio de la Verdad* de *1984,* la inquietante novela de George Orwell. Como presunto empleado de Novosti, el KGB lo destinó a la embajada soviética en Nueva Delhi donde llegó a ser jefe adjunto de uno de los departamentos del Grupo Secreto de Investigación y Contrapropaganda.

En un ejemplo clásico de la confusión a la que a menudo conduce la terminología empleada por los soviéticos, el KGB denominaba «desinformación» a la clase de actividades que desarrollaría Bezmenov en la India. Para ser más precisos, sus cometidos se relacionaban directamente con los procesos de «subversión ideológica» que explicaremos brevemente en este epígrafe, y en los que llegaría a ser experto. Finalmente, horrorizado por la naturaleza opresiva y criminal del régimen para el que trabajaba, concibió y llevó a cabo un rocambolesco, pero bien estudiado plan para huir a Occidente[24].

En 1970, Bezmenov consumó su defección a Canadá donde adoptó el alias de Tomas David Schuman. Trabajó como periodista, estudió ciencia política en la universidad de Toronto y dio clases de literatura e idioma rusos. También se dedicó a divulgar las actividades que el régimen soviético estaba llevando a cabo, con notable éxito como pudieron comprobar los estadounidenses, para minar el corazón de las sociedades occidentales[25].

[22] Ion Mihai Pacepa died of COVID-19 at 92 years old (2021). *Romania News*, febrero 16. [Consultado el 5/8/2021]. Disponible en: https://www.romania.ai/ion-mihai-pacepa-died-of-covid-19-at-92-years-old/
El exteniente general Paceba fue el jefe de los servicios secretos de la Rumanía del dictador Nicolai Ceaucescu. Este llegó a ofrecer 2 millones de dólares por su muerte además de condenarlo a dos penas capitales.
[23] Noticias.
[24] Como parte de un bien meditado plan, en 1969 decidió mezclarse con un grupo de *hippies* estadounidenses que hacían turismo. Disfrazado como uno de ellos consiguió llegar a Atenas y, finalmente, a Canadá.
[25] Abramovitz, K. (2020). It's time to rediscover KGB defector Yuri Bezmenov. *Save the West*, 2 de agosto. [Consultado el 29/7/2021]. Disponible en: https://www.jns.org/opinion/its-time-to-rediscover-kgb-defector-yuri-bezmenov/

En 1984, publicó bajo seudónimo un sugestivo y revelador libro en forma de folleto titulado *Carta de amor a América*. En apenas 50 páginas se dirigía a la sociedad estadounidense en un lenguaje directo y en ocasiones brusco, pero fácilmente comprensible para el ciudadano medio. Lo que era su intención.

El libro de Bezmenov exponía de forma exhaustiva a los estadounidenses cómo la Unión Soviética confiaba derrotar a su país sin recurrir a los medios militares. El éxito de aquellos procesos superó incluso las expectativas de sus creadores ya que incluso el propio Bezmenov se sorprendió del alcance al que habían llegado en el seno de las instituciones estadounidenses. Lo cual, no deja de ser un indicador inequívoco de su peligrosa eficacia.

En la entrevista que sostuvo con G. Edward Smith en 1984 para la televisión, Bezmenov reveló de forma pormenorizada las cuatro fases de la «subversión ideológica» y hasta qué punto esta había penetrado ya en la sociedad estadounidense[26].

Uno de los aspectos que se desvelaron en la mencionada entrevista fue que, contrariamente a lo que se pensaba, solo el 15 % de los efectivos del KGB se asignaba a operaciones ejecutivas. El 85 % restante se dedicaba a la «subversión ideológica»; la mayoría de cuyos procesos, y esto es lo realmente insólito, adoptaban formas de actividad legítimas según las normas de las sociedades democráticas[27].

En las primeras páginas de su libro, Bezmenov (alias Tomas D. Schuman) espeta sin preámbulos a los estadounidenses: «You are at war»[28], que la fuerza guía de esa guerra es la «ideología» y que una parte integral de esta es la «subversión ideológica»[29]. Este proceso persigue un cambio en la percepción de la realidad en la

[26] Se encuentra disponible una versión breve de la entrevista original de 1984 a Y. Bezmenov en: KGB defector Yuri Bezmenov's warning to America (1984). *YouTube*, [Consultado el 30/7/2021]. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=IQPsKvG6WMI
Los minutos clave del vídeo, en los que se explica cada fase de la *subversión ideológica,* son:
01:48 DESMORALIZACION
03:34 DESESTABILIZACION
04:22 CRISIS
04:38 NORMALIZACION.
Asimismo, se puede acceder a la entrevista completa (1h20min) en:
FULL INTERVIEW with Yuri Bezmenov: The Four Stages of Ideological Subversion (1984). *You Tube*. [Consultado el 30/7/2021]. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=yErKTVdETpw
[27] Ratner, P. (2018). 34 years ago, a KGB defector chillingly predicted modern America. *Big Think*, 18/07/2018. [Consultado el 29/7/2021]. Disponible en: https://bigthink.com/politics-current-affairs/yuri-bezmenov?rebelltitem=2#rebelltitem2
[28] Todas las mayúsculas de este epígrafe son del original.
[29] Schuman, T. D. (1984). *Love Letter to America*. Los Ángeles, W.I.N. Almanac Panorama. P. 5.

mente de millones de seres humanos en todo el mundo y es el que Andropov señaló como «la lucha final por las mentes y los corazones de la gente»[30].

La lectura comprensiva del texto de Bezmenov nos impulsa a comprobar más de una vez su fecha de publicación. Los procesos que disecciona con todo detalle se nos antojan demasiado cercanos en tiempo y espacio. En su lenguaje claro y directo o, como él mismo expresa, «con mi simplista y altamente acientífica descripción de los acontecimientos que han ocurrido en muchos países en todo el mundo», asegura que con solo mirar los noticiarios se puede comprobar cómo cualquier nación es capaz de hacerse eso a sí misma sin la ayuda del KGB[31]. Afirmación con la que hoy día también resultaría difícil estar en desacuerdo.

Antes de mostrar una panorámica general del proceso subversivo es preciso delinear los mecanismos por los que una sociedad abierta o democrática puede llegar a transformarse en una cerrada o totalitaria. Bezmenov lo expone de forma muy sencilla cuando afirma que solo hay que tomar prestada UNA falsa idea de la ideología de un gobierno comunista o totalitario[32].

En su caso el autor explica que por una sencilla razón de simplicidad operativa él eligió para elaborar sus productos la idea del «igualitarismo»[33]. Podemos afirmar que no se debe a la casualidad que este aspecto nos suene terriblemente familiar en la segunda década del siglo XXI, y no será el único[34].

Una vez polarizada la sociedad en un conflicto diseñado a su medida sobre la base de agravios reales o ficticios, se manifiesta necesaria la intervención de un tercer actor para mediar en la disputa; este es el estado (totalitario) o sistema de poder equivalente.

En el anexo 1, mostramos solo las manifestaciones visibles del proceso mientras que los mecanismos que lo rigen permanecerán indetectables para la mayoría de los ciudadanos. De forma similar al movimiento de la manecilla pequeña de los antiguos relojes analógicos en los que sabemos que se mueve, pero no podemos percibir su desplazamiento, el proceso de «subversión ideológica» está diseñado para el largo

[30] Schuman, T. D. *Op. cit.*, p. 5.
[31] Schuman, T. D. Ibíd., p. 19.
[32] Schuman, T. D. Ibíd., p. 18.
[33] *Egalitarianism* en el original.
[34] Ver en anexo 1 el esquema de transformación de una sociedad libre en una cerrada en el que se muestra el ejemplo del «igualitarismo», la falsa idea utilizada por Bezmenov para elaborar sus productos.

plazo. Por ello el individuo, cuyo marco de referencia temporal es restringido, no es capaz de distinguirlo como una construcción coherente y deliberada[35] .

La «subversión cultural» o «ideológica» es un proceso secuencial que consta de cuatro etapas bien definidas temporal y procedimentalmente. En su orden cronológico se denominan: «desmoralización», «desestabilización», «crisis» y «normalización». Básicamente pretendían crear en la sociedad del país atacado una situación de manual según los principios marxistas de la lucha revolucionaria.

1.ª etapa: desmoralización (15-20 años)

Las sociedades occidentales, abiertas, han alcanzado sin duda las mayores cotas de paz, libertad, justicia, bienestar y progreso que cualquier otra en la historia de la humanidad, y durante más tiempo. Por eso, muy acertadamente, Heinfried Münkler se refiere a ellas como aquellos «espacios plurales de seguridad y paz».

Por una parte, es el propio sistema de valores democráticos el que ha garantizado que con el transcurso de la historia, a menudo violento, las democracias avanzadas hayan terminado por configurarse en unos espacios sociopolíticos conforme a los términos de Münkler. Sin embargo, también pueden ser peligrosamente indiscriminados a la hora de aceptar nuevas y múltiples ideas o ideologías.



Figura. 5. Yuri Bezmenov en Occidente (1984). Fuente: Vitali Kárpov/Sputnik; foto de archivo; Russia Beyond

[35] Schuman, T. D. Ibíd., p. 21.

Las ideas pueden ser buenas o malas, pero estas últimas pueden traspasar las primeras líneas de defensa de las sociedades abiertas y, como advierte Bezmenov, el problema con ellas es que cuando revelan su verdadera naturaleza suele ser demasiado tarde[36].

Los especialistas del KGB calcularon que necesitarán alrededor de 20 años en completar la primera fase del proceso. Es el tiempo mínimo que estimaban necesario para educar a una generación de estudiantes de la sociedad objetivo y exponerlos a la ideología del subversor.

Más tarde esa generación de jóvenes crecerá y un núcleo significativo de ellos ocupará posiciones de responsabilidad y poder en el gobierno, los negocios, el ocio, los medios de comunicación o la educación. Así, una vez asimiladas las ideas inyectadas por el subversor, desde sus posiciones de poder o liderazgo estarán en condiciones de transmitirlas a las siguientes generaciones. La desmoralización es un proceso irreversible, al menos para las generaciones expuestas, y llevaría al menos otros 20 años revertirlo[37].

La «desmoralización» se divide a su vez en tres subniveles sobre los que actúa simultáneamente y que Bezmenov asocia a esferas concretas de la sociedad:

1. Ideas. Comprende todo aquello que puede influir en la consciencia tanto individual como colectiva.
2. Estructuras. Relacionadas con las bases sociopolíticas de la nación.
3. Vida. Abarca aspectos relativos a la existencia material de la nación.

El nivel «ideas», se encuentra en la cúspide del proceso y se dirige contra los aspectos vitales de la sociedad objetivo como son; la religión, la cultura, la educación o los medios de comunicación. La interacción entre el agente subversor (el KGB) y el objetivo (la sociedad estadounidense), tenía lugar fundamentalmente en este nivel[38].

El nivel «estructuras», se concentra en las bases sociopolíticas de la sociedad. Sus principales víctimas son: el sistema judicial; las fuerzas y cuerpos de seguridad; las instituciones y administración pública como reguladores de las relaciones entre los diferentes individuos, grupos y clases de la sociedad; las fuerzas armadas; la

[36] Schuman, T. D. Ibíd., p. 24.
[37] Schuman, T. D. Ibíd., p. 26.
[38] Schuman, T. D. Ibíd., p. 26.

organización interna de los grupos y partidos políticos y la orientación de la política exterior a través de órganos gubernamentales y no gubernamentales.

Entre estos últimos figurarán una multitud de *think-tanks*, el mundo académico, o al menos una parte significativa de él y una magna constelación de *consejeros* a los que podemos calificar como ideológicos, o «sovietólogos» (sic) para Bezmenov[39].

En el nivel «vida», la desmoralización ataca áreas tan sensibles como la institución familiar, las relaciones interpersonales o raciales, los servicios de salud pública, el control de población (censos) o las relaciones laborales. El aspecto emocional fundamental que se pretende socavar en este nivel es el de la lealtad.

Un niño que no ha aprendido a ser leal a su familia, a duras penas de adulto será un ciudadano leal. El objetivo del KGB como actor subversor era substituir paulatina e imperceptiblemente la lealtad del ciudadano hacia la nación por la lealtad hacia un estado que le proporcionará todo. Pero que también le arrebatará todo, incluida su libertad[40].

2.ª etapa: desestabilización (2-5 años)

Si la etapa 1 se ha desarrollado con éxito la siguiente se completaría en solo dos a cinco años. Durante esta fase el subversor estrecharía el cerco aún más sobre los fundamentos esenciales de la nación, es decir; sus estructuras internas de poder: relaciones internacionales; economía y, como lo denomina Bezmenov; su «fibra social»[41].

3.ª etapa: crisis (3-6 meses)

Gracias al insoportable estado de agitación e inestabilidad creado en las etapas 1 y 2 habría llegado el momento del asalto al poder, materializado por los «cooperadores necesarios» (domésticos) auspiciados por el agente subversor. En este estado de cosas la mayoría de los ciudadanos, ajenos a la verdadera realidad, agradecerán la llegada al poder de líderes fuertes a los que les otorgarán «poderes de emergencia» para restaurar la paz social.

[39] Schuman, T. D. Ibíd., p. 35.
[40] Schuman, T. D. Ibíd., pp. 38-39.
[41] Schuman, T. D. Ibíd., p. 42.

Esta situación, que no es sino un genuino cambio de régimen, podría ir acompañada o no de un estado de guerra civil *de facto* o, más probablemente, de un proceso revolucionario[42]. Llegado a este punto del proceso subversivo no se consideraba necesaria una invasión militar, aunque el planeamiento soviético la contemplaba.



Figura 6. El edificio Lubyanka, sede del KGB en Moscú. Fuente: Nikolái Malyshev/TASS

4.ª etapa: normalización

«Normalización» es un término tomado de la propaganda comunista, que lo incorporó definitivamente a su discurso a partir de 1968 con motivo de la invasión de Checoslovaquia. En la práctica significaba la ocupación por el subversor del poder político y, como descubrió Bezmenov en Nueva Delhi[43], la eliminación o encarcelamiento de los cooperadores domésticos que lo habían hecho posible. Estos, a los que el KGB calificaba cínicamente como «tontos útiles»[44], habrían dejado de ser necesarios[45].

[42] Schuman, T. D. Ibíd., pp. 43-44.
[43] KGB Propagandist Bezmenov Finds New Audience (2020). *Frontier Centre for Public Policy*, octubre 6. [Consultado el 31/7/2021]. Disponible en: https://fcpp.org/2020/10/06/kgb-propagandist-bezmenov-finds-new-audience/
[44] *Useful idiots* en el original.
[45] Schuman, T. D. Ibíd., p. 44.

Normalización: el caso checoslovaco

Los soviéticos ocuparon militarmente Checoslovaquia para asegurar un gobierno de corte comunista en el país alineado con sus intereses. De acuerdo con lo expuesto hasta ahora podremos comprender que no fue por casualidad que el periodo que siguió a la Primavera de Praga en 1968 se denominara «normalización».

Los Protocolos de Moscú pretendían dar carta de ley a la intervención soviética y al periodo que le siguió, para lo cual era preciso suprimir toda disidencia y obtener la obediencia de los ciudadanos al estado. El Comité Central del Partido Comunista Checo firmó los Protocolos el 30 de agosto de 1968.

Posteriormente, el 11 de diciembre de 1970, aprobó lo que en realidad era el manifiesto ideológico de la intervención soviética y su justificación; un vergonzoso documento titulado Lecciones del desarrollo de la crisis en el partido y la sociedad después del 13.º Congreso[46].

Lo relevante de este último documento en relación con el texto de Bezmenov es que el Comité Central consideraba los hechos de la Primavera de Praga como una *crisis*, lo que justificaba la entrada de los carros de combate soviéticos en la capital checa para asegurar el poder comunista. Como podemos comprobar, en el marco de nuestro estudio las palabras no son aleatorias ni inocentes.

El caso checoslovaco ha llamado nuestra atención por dos motivos. El primero es que, como importante recordatorio para todo investigador; debemos ser suspicaces antes de asumir como verdaderos ciertos hechos que, a menudo, la historiografía de una determinada cultura ha modelado convenientemente. El segundo se relaciona directamente con los procesos de subversión que hemos analizado en base al texto de Bezmenov.

[46] «Vysočanský» Congress. *Security Services Archives*. [Consultado el 5/8/2021]. Disponible en: https://www.abscr.cz/en/archivalie/vysocansky-congress-1968/



Figura 7. Manifestantes en Praga durante la invasión soviética de Checoslovaquia en 1968. Fuente: The Central Intelligence Agency / Wikimedia Commons. Public Domain

Para los países occidentales mayo del 68 está indisolublemente unido a las imágenes de las revueltas estudiantiles y obreras que estallaron ese mes en París. Lemas como «prohibido prohibir» han pasado a la historia como iconos del momento. Para los checoslovacos, sin embargo, 1968 fue el año en el que los carros de combate del Pacto de Varsovia arrollaron las ilusiones del presidente Alexander Lubcek de instaurar un «socialismo con rostro humano». La invasión del país el 21 de agosto terminó con las esperanzas que los checos habían depositado en las reformas que prometía la Primavera de Praga[47].

[47] Harris, C. (2018). 50 años de la Primavera de Praga: ¿qué pasó y cuál es su legado? *Euronews*, agosto 21. [Consulta 6/8/2021]. Disponible en: https://es.euronews.com/2018/08/21/50-anos-de-la-primavera-de-praga-que-paso-y-cual-es-su-legado-



Figura 8. Un manifestante en París (mayo 68). Fuente: *ABC Cultural*

En relación con la mencionada predisposición a asumir determinados hechos pasados como ciertos, tanto desde el punto de vista histórico como desde el sociológico albergamos pocas dudas de que la revolución sexual de los años 60 tuvo lugar en Occidente. Si bien aquella también estuvo detrás del detonante de mayo del 68[48], la realidad es que los países del este, y especialmente Checoslovaquia, ya habían empezado su propia revolución sexual entre finales de los 40 y primeros de los 60[49].

Dos meses antes de la invasión soviética se había celebrado la cuarta edición del *Symposium Sexuologicum Pragense,* que en esa ocasión reunió a más de 300 especialistas de todo el mundo. A mediados de los 60, Checoslovaquia se encontraba a la vanguardia de la investigación sexológica mundial, habiendo publicado sus expertos más de dos centenares de trabajos de investigación.

[48] En marzo de 1968 los estudiantes de la universidad de Nanterre ocuparon el rectorado para protestar por la absurda norma de que chicos y chicas no podían cruzarse en los pasillos de las residencias de estudiantes. La tensión social creció hasta el mes de mayo, cuando estalló en la histórica revuelta. En realidad, mayo fue la válvula de alivio de presión del sistema, que liberó las tensiones acumuladas contra una organización de la sociedad a la que los trabajadores franceses describían como *metro- trabajo-descanso -metro.*

[49] Barnés, H. (2018). El día que el comunismo inventó el sexo y el amor moderno. *El Confidencial*, ACM, octubre 15. [Consultado el 6/8/2021] .Disponible en: https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2018-10-15/comunismo-sexo-amor-modernos_1627320/

Pero no todo quedaba en el plano académico. En la práctica, las leyes checoslovacas ya habían descriminalizado la homosexualidad en 1961 y las guías matrimoniales abogaban por la igualdad entre hombres y mujeres[50].

Si bien es cierto que el comunismo implantó la igualdad legal entre marido y mujer, lo que no se había conseguido hasta entonces, no es menos cierto que también intentó introducir los principios proletarios en los dormitorios.

A partir de los años 70, Checoslovaquia volvió al conservadurismo, lo que debe inscribirse en un periodo denominado de «normalización» tras la invasión soviética y el desmantelamiento de las reformas de la Primavera de Praga de 1968[51].

Como parte de esos programas el estado incrementó su interés por la familia, según el modelo socialista, como vehículo para impulsar el crecimiento de la población. Este objetivo obligaba a diseñar un nuevo marco estatal de educación hacia el matrimonio y la paternidad, implantarlo en todos los cursos escolares del sistema educativo y difundirlo a través de los medios de comunicación[52].

Podemos considerar el caso checoslovaco como una ejecución acelerada del proceso de subversión en una sociedad satélite, con sus etapas visiblemente alteradas. A pesar de ello, opinamos que resulta suficientemente ilustrativo para facilitar al lector una idea, suficientemente clara, de cómo aquellos procesos pueden introducirse hasta los resquicios más íntimos y personales en el nivel micro de la sociedad objetivo.

Siglo XXI, cultura del ocio y subversión: Yuri Bezmenov reaparece como avatar

Los testimonios de Bezmenov, que no dejaron indiferentes a los estadounidenses en su momento, pueden parecer intemporales al observador actual. Este, de alguna manera debe esforzarse en recordar que el texto del antiguo exoficial del KGB fue publicado hace casi cuatro décadas. Tan familiar se nos presenta su contenido ante las realidades del primer cuarto del siglo XXI.

[50] Barnés, H. *Op. cit*.
[51] Ferreira, L. (2018). Sexual liberation, socialist style': an overlooked women's rights story? *Open Democracy*, 3 de octubre. [Consultado el 6/8/2021]. Disponible en: https://www.opendemocracy.net/en/5050/sexual-liberation-socialist-style-overlooked-womens-rights-story/
[52] Liskova, C. (2016). Now you see them, now you don't'. Sexual deviants and sexological expertise in communist Czechoslovakia. *History of the Human Sciences*, Vol. 29(1) 49–74, pp. 63 y 64.



Figura 9. Carátula de Call of Duty: Black Ops Cold War. Fuente: VANDAL

El 13 de enero del pasado año, el conocido distribuidor de videojuegos *Activision* lanzó al mercado una nueva entrega de su famoso *Call of Duty,* bajo el sugerente título de *Black Ops Cold War*[53].

La relación entre dicho videojuego y nuestro trabajo se hace evidente en los primeros segundos del tráiler de presentación. Este consiste en un vídeo original de los años 80 en el que un personaje real habla sobre las «medidas activas»[54].

El personaje es Yuri Bezmenov y el tráiler es un fragmento de su entrevista de 1984[55]. Aunque algunos elementos de la trama parecen ser ficticios, como la figura del espía Perseo, las actividades de «subversión ideológica» de los que habla el tráiler son por el contrario muy reales[56].

[53] Call of Duty: Black Ops Cold War. *VANDAL*. [Consultado el 6/8/2021]. Disponible en: https://vandal.elespanol.com/juegos/ps4/call-of-duty-black-ops-cold-war/86345
[54] Call of Duty: Black Ops Cold War - Know Your History. *You Tube*. [Consultado el 6/8/2021]. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=p-Pi__5n3wQ
[55] Se proporciona acceso en red a la misma en la referencia al pie número 30 de este documento.
[56] Egorov, B. (2020). ¿Quién es el desertor del KGB que aparece en el nuevo tráiler de ¨Call of Duty¨? *Russia Beyond*, 10 de septiembre. [Consultado el 6/8/2021. Disponible en: https://es.rbth.com/estilo-de-vida/85915-desertor-kgb-aparece-nuevo-trailer-call-

La popularidad del personaje de Bezmenov y su mensaje vuelven a difundirse entre los ciudadanos, aunque esta vez su público pueda quedar restringido al mundo del videojuego. En todo caso, aunque posiblemente solo sea una coincidencia, nos llama la atención que el lanzamiento de *Call of Duty 2020*, con la incorporación del mencionado tráiler, haya tenido lugar en un momento en el que el nivel de crispación social e institucional en Estados Unidos es desconocido desde la guerra de Vietnam.

De las medidas activas (*aktivniye meropriyatiya) a la «infowarfare» de la Federación Rusa*

La Cheká[57] fue el primer órgano de seguridad del estado soviético, creada en 1917 fue reemplazada en 1923 por el OGPU[58]. Este a su vez fue absorbido en 1934 por el NKVD[59], que fue el brazo ejecutor de la gran purga estalinista de 1937-1938. Las verdaderas motivaciones de Stalin para ordenar aquella aún son tema debate entre los historiadores, pero se estima que el NKVD asesinó al menos a 750.000 rusos[60].

Aktivniye meropriyatiya (medidas activas)

Los Servicios Secretos rusos siempre han hecho uso de las *medidas activas* (*aktivniye meropriyatiya)* tanto en el exterior como en el interior del país. Con la filosofía de constituir el escudo y la espada del Partido Comunista, la nueva *nomenklatura* fundó el KGB en 1954, que quedó bajo la dirección de Yuri Andropov en 1967. Fue en esa época cuando el uso de las *medidas activas* se incrementó exponencialmente e incluso se enseñaban en unos cursos especiales en el instituto que llevaba su nombre[61].

El esfuerzo principal de las *medidas activas* se dirigía a influir en el debate público de la sociedad objetivo, lo que se conseguía a través de los denominados «agentes de

duty#:~:text=Yuri%20BezmenovwukkiMS%20se%20hizo%20muy,entre%20los%20productores%20de%20videojuegos

[57] Cheka: *Črezvyčajnaja komissija*; es la abreviación de *Vserossijskaja črezvyčajnaja komissija po bor'be s kontrrevoljuciej i sabotažem o* «Comisión extraordinaria de toda Rusia para combatir la contrarrevolución y el sabotaje»: tradicionalmente se ha conocido simplemente como Policía Secreta.

[58] OGPU: *Obyediniónnoye gosudárstvennoye politícheskoye upravléniye;* Directorio Político Unificado del Estado.

[59] NKVD: *Naródny komissariat vnútrennij del*; Comisariado del Pueblo para Asuntos Internos.

[60] Great Purge (2018). *History.com editors*, marzo 15. [Consultado el 7/8/2021]. Disponible en: https://www.history.com/topics/russia/great-purge

[61] Willams, B. How Russia adapted KGB 'active measures' to cyber operations, Part I. P. 5. [Consultado el 9/10/2021]. Disponible en: https://www.fifthdomain.com/home/2017/03/19/how-russia-adapted-kgb-active-measures-to-cyber-operations-part-i/

influencia»[62]. Entre estos figuran individuos o grupos con capacidad de crear opinión tales como políticos, educadores o periodistas.

La mayor parte de la información disponible sobre los servicios secretos soviéticos proviene de investigaciones periodísticas o de antiguos miembros que, como Bezmenov, se pasaron a Occidente. En 1998 el general de división del KGB (retirado) *Oleg Kaluguin* comentaba en una entrevista para la CNN que: «el corazón y el alma de la inteligencia soviética era la *subversión*. No la recopilación de inteligencia, sino la *subversión*: *medidas activas* para debilitar a Occidente, para socavar las alianzas occidentales de todo tipo, en particular la OTAN»[63].

Con el objeto de promover ideas específicas, los programas de la *Political Warfare* ejecutada por el KGB abarcaban, entre otras actividades, todo tipo de movimientos populares como congresos de paz, de jóvenes, festivales, movimientos feministas, movimientos sindicales o campañas contra los misiles estadounidenses en Europa[64]. Como ya hemos apuntado, la producción y diseminación de material inteligentemente falsificado estaba dirigido en cada caso a una audiencia objetivo específica como podían ser líderes políticos, la comunidad académica o el público en general[65].

El término ruso *aktivniye meropriyatiya* originalmente designaba a una amplia gama de actividades de *influencia* en las que la desinformación era uno de sus protagonistas. Aunque estas actividades no terminaron con la Guerra Fría, la aproximación occidental al concepto sigue siendo imprecisa debido, en gran parte, a las diferencias culturales.

En el nivel estratégico, las consecuencias de dicha imprecisión pueden ser peligrosas para Occidente ya que influyen directamente en el proceso de toma de decisiones. Para explotar esa ventaja, los especialistas soviéticos diseñaron unas complejas técnicas psicológicas para actuar en el nivel del subconsciente del adversario. Conocidas como «control reflexivo», han vuelto al servicio activo tras una actualización tecnológica.

Las técnicas de «control reflexivo» buscan conseguir que el producto final del ciclo de decisión del adversario, normalmente más fuerte en medios militares convencionales,

[62] Corera, G. (2017). Russia and the West: A century of subversion and suspicion. *BBC news*, 25 de marzo. [Consultado el 9/8/2021]. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-europe-39339679
[63] Spies in their own words, Inside the KGB: an interview with retired KGB maj. Geneneral Oleg Kaluguin. *CNN Interactive*. Cold War Experience. [Consultado el 10/8/2021. Disponible en: http://www.cnn.com/SPECIALS/cold.war/episodes/21/interviews/kalugin/
[64] CNNIn. Spies in their own words. *Op. cit.*
[65] CNNIn. Spies in their own words. Ibíd.

sea favorable a los intereses del actor del que parte la iniciativa. Pero para que ese adversario adopte voluntariamente la decisión que él cree acertada, antes es preciso condicionar su percepción de la situación[66].

Los estrategas rusos aplicaron con gran habilidad las técnicas de «control reflexivo» en 2014-2015 para persuadir a Estados Unidos y la UE de que su mejor opción era no interferir sus movimientos en Crimea y Ucrania[67].

En realidad, el término *aktivniye meropriyatiya* no solo se refiere a las operaciones abiertas o encubiertas diseñadas para manipular la percepción del adversario, sino también a acciones ejecutivas como el asesinato o el terrorismo[68].

Por añadidura, pocas veces se tiene en cuenta que las *medidas activas* incorporan una función latente pero esencial como *preparación del campo de batalla* mientras que, de acuerdo con los testimonios de numerosos deflectores del KGB, otras funciones serían secundarias[69].

El análisis de dicha función (latente) no figura entre los objetivos de este trabajo, pero debe tenerse muy presente puesto que nos informa de una íntima relación de subordinación a la esfera de lo militar. No obstante, recordaremos que, aunque la «subversión ideológica» pretendía evitar el empleo de medios militares, el objetivo último de la *Political Warfare* soviética era aislar y separar a Estados Unidos, su principal objetivo, de sus aliados[70].

David Lerner, antiguo agente del OSS[71] (Office for Strategic Services) durante la Segunda Guerra Mundial, publicó en 1949 un libro titulado *Psychological Warfare Against Nazi Germany*. En él citaba las tres categorías de la propaganda en las que se clasificaba la guerra psicológica empleada contra Alemania:

---

[66] Snegovaya, M (2013). Puttin's Information Warfare in Ukraine. Soviet origins of Russian's hybrid warfare. *ISW (Institute for the Study of War).* September, pp. 7, 12 y 13. [Consultado el 18/9/2021]. Disponible en: https://www.understandingwar.org/report/putins-information-warfare-ukraine-soviet-origins-russias-hybrid-warfare

[67] Snegovaya, M. *Op. cit.*, p. 7 «1.

[68] Schoen, F. y Lamb, C. J. (2012). Deception, Disinformation, and Strategic Communications: How One Interagency Group Made a Major Difference. *Strategic Perspectives* 11. INSS (Institute for National Strategic Studies). Junio, p. 8. [Consultado el 15/8/2021]. Disponible en: https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratperspective/inss/Strategic-Perspectives-11.pdf

[69] Willams, B. *Op. cit.*

[70] Dickey, J. V., *et al*. (2015). *Russian political warfare: origin, evolution and application*. Tesis, NAVAL POSTGRADUATE SCHOOL, Monterey (California). June 2015, p. 48. [Consultado el 16/8/2021]. Disponible en: https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/45838/15Jun_Dickey_Everett_Galvach_Mesko_Soltis.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[71] Precursor de la CIA.

- Propaganda blanca: información veraz y solo moderadamente sesgada. Se cita la fuente de la información.
- Propaganda gris: la información es en su mayoría veraz pero no contiene información que pueda ser refutada. Sin embargo, no se citan fuentes.
- Propaganda negra: literalmente *fake news*, la información es falsa o engañosa y se atribuye a fuentes no responsables de su creación.

Lerner afirmaba que la credibilidad es la base de la persuasión, por lo que: «Antes de que un hombre haga lo que le dices, debes hacerle creer lo que le dices»[72].

Las *medidas activas* pertenecen fundamentalmente a las categorías gris y negra, que tienen un impacto más rápido, pero también son más sensibles a la detección como fraudulentas. En cualquier caso, como sus límites son difusos, su taxonomía no es rigurosa[73].

La actualización de las «medidas activas» al espacio informativo del siglo XXI

En el periodo más álgido de la Guerra Fría, el presidente Reagan aprobó la creación de un comité interdepartamental conocido por AMWG (Active Measures Working Groupup), directamente subordinado al departamento de Estado. Con el objeto de maximizar su eficacia, sus esfuerzos se concentraron en contrarrestar las operaciones de influencia soviéticas basadas en la desinformación.

Su actividad, que resultó sumamente eficaz, cesó en 1992 tras la disolución de la Unión Soviética no sin antes advertir que las actividades del KGB se redirigirían contra nuevos objetivos. De hecho, predecía que las futuras campañas de influencia irían dirigidas a asegurar la permanencia del *statu quo* soviético y preservar las estructuras de poder existentes[74].

Tras la disolución del AMWG en la década de los 90, el empleo de medidas activas por parte de Rusia permaneció ignorado hasta la subida de Vladimir Putin al poder en 1999. Desde entonces comenzaron a acumularse las evidencias de que Rusia volvía a

[72] Longley, R. (2021). An Introduction to Psychological Warfare. *ThoughtCo*, Aug. 1. [Consultado el 16/8/2021]. Disponible en: https://www.thoughtco.com/psychological-warfare-definition-4151867
[73] Ver una clasificación de las medidas activas de la época final de la Guerra Fría en el anexo 2.
[74] Abrams, S. (2016). Beyond Propaganda: Soviet Active Measures in Putin's Russia. *Connections Quarterly Journal* 15, n.º 1, 5-31, p. 17. [Consultado el 19/9/2021]. Disponible en: https://connections-qj.org/article/beyond-propaganda-soviet-active-measures-putins-russia

utilizarlas y de que en gran medida se inspiraban en los métodos y procedimientos utilizados por el espionaje soviético[75].

En la segunda década del siglo XXI, Rusia solamente ha tenido que poner al día sus antiguas técnicas subversivas para adaptarlas al entorno digital e interconectado del mundo globalizado[76].

El enfoque dominante de la política exterior en los líderes rusos ha consistido tradicionalmente en la de un continuum en la lucha por el poder y los recursos, en el que guerra y paz son solo dos estados del mismo proceso[77]. Por otra parte, como los límites entre ambos tienden a difuminarse y sus tiempos a ampliarse, cobra forma en ellos la idea del «conflicto prolongado», inspirado en los principios de la guerra revolucionaria de Mao.

Este introdujo el concepto desaceleración en la conducción de la guerra frente a un enemigo numérica y tecnológicamente superior. Al trasladar esa idea al ámbito informativo del espacio de batalla actual, los estrategas rusos lo entienden como la destrucción o asimilación de un estado hostil a través de la infiltración de sus máximas instituciones políticas[78].

Las semejanzas de esta aproximación estratégica con los procesos que describió Yuri Bezmenov en 1984 resultan asombrosas. El factor diferencial entre ambos solo es circunstancial; la tecnología permite al subversor actual ejercer en tiempo real una influencia exponencialmente mucho mayor que entonces.

Por tanto, existen suficientes índicos que nos llevan a postular que Rusia sigue un patrón similar al de las técnicas soviéticas de guerra política, cultural o ideológica empleadas durante la Guerra Fría. Con el objeto de deteriorar la confianza ciudadana en sus instituciones democráticas, las actuales operaciones de influencia permiten la manipulación de la opinión pública occidental, influir en sus procesos electorales y favorecer el auge de partidos populistas, especialmente en la región euroatlántica[79].

---

[75] Annual Report of the Security Information Service (BIS) for 2008. Intelligence Service of the Czech Republic. P. 5. [Consultado el 17/9/2021]. Disponible en: https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocni-zpravy/en/ar2008en.pdf
[76] Abrams, S. *Op. cit.*, p. 18.
[77] Wojnowsky, M. U.S. Democracy as target of Russian secret services. *Warsaw Institute* (special Report), pp. 4 y 5. [Consultado el 17/9/2021]. Disponible en: https://warsawinstitute.org/wp-content/uploads/2021/07/RS_06-2021_EN.pdf
[78] Wojnowsky, M. *Op. cit.*
[79] NATO HQ Supreme Allied Command Transformation. Regional Perspectives Report on Russia (Strategic Foresight Analysis). Norfolk, Virginia (USA). Pp. 24-25.

En el espacio geopolítico europeo la influencia rusa se esfuerza en debilitar la democracia desde su interior, ampliando las legítimas diferencias políticas propias de las sociedades abiertas. De acuerdo con diversas fuentes oficiales como la OTAN; con la ayuda de agentes de influencia presentes en cada estado miembro, que a menudo no son conscientes de servir a intereses de actores externos, Rusia fomenta las relaciones con grupos prorrusos y a partidos extremistas de corte nacionalista, populista o euroescéptico[80].

Siglo XXI: guerra de la información (*infowarfare*), Rusia

El enfoque ruso del concepto «guerra de la información» integran una extensa gama de actividades de carácter hostil que usan indistintamente la información como herramienta, objetivo o dominio del espacio de batalla[81]. Por consiguiente, el concepto, que se subsume en el ámbito de las operaciones en redes informáticas, incluye también numerosas disciplinas como; Operaciones Psicológicas (PsyOps), Comunicación Estratégica (StratCom), Inteligencia y Contrainteligencia, *maskirovka*, desinformación, Guerra Electrónica (EW) o destrucción de las capacidades cibernéticas del enemigo[82].

Cada una de ellas tomadas aisladamente no pasarían de constituir una serie de capacidades a las que sería posible oponer medidas específicas. Sin embargo, de forma conjunta y sincronizada configuran un conjunto de sistemas, métodos y procedimientos optimizados para influir en todos los niveles del sistema enemigo, especialmente en su población, así como en la comunidad internacional[83].

El protagonismo creciente de las herramientas no militares y los espacios no tradicionales del espacio de batalla se inscribe en lo que el profesor Vasily Kopytko[84] considera como el quinto periodo del arte operacional[85]. Este sistema representa una

[80] NATO HQ Supreme Allied Command Transformation. *Op. cit.*, p. 24.
[81] Giles, K. (2016). Handbook of Russian Information Warfare. *NATO Defence College*. Roma, November, p. 6. [Consultado el 25/9/2021]. Disponible en: https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=995
[82] Giles, K. *Op. cit.*
[83] Selhorst, A.J.C. (2016). Russia´s Perception Warfare *Militaire Spectator* 185 N.º 4, p. 151. [Consultado el 25/9/2021]. Disponible en: https://www.militairespectator.nl/sites/default/files/uitgaven/inhoudsopgave/Militaire%20Spectator%204-2016%20Selhorst.pdf
[84] Profesor en la Academia de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de la Fed Rusa.
[85] Selhorst, A.J.C. *Op. cit.*, p. 148.

parte esencial del nuevo concepto operativo de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa adaptado expresamente a sus necesidades geopolíticas actuales.

Como corolario del presente epígrafe parece apropiado aclarar que este conjunto de capacidades es conocido en Occidente como Doctrina Gerasimov; lo que supone un grave error de concepto. Como asegura incluso Mark Galeotti, quien precisamente lo había popularizado; la gran confusión generada a su alrededor desvela el aspecto fundamental de la cuestión; que no existe tal doctrina[86] .

Subversión y desinformación en la NGW (Guerra de Nueva Generación) de la Federación Rusa)

El dominio Informativo en el concepto NGW

Durante la década que transcurre desde mediados de los 90 hasta mediados de los 2000, el análisis de las lecciones aprendidas de la campaña Tormenta del Desierto (1991) y las operaciones aéreas sobre la antigua Yugoeslavia estimuló el pensamiento estratégico ruso. El convencimiento de que no podrían competir con las capacidades occidentales en términos convencionales redirigió su pensamiento militar hacia conceptos no convencionales.

Teóricos rusos como S. Chekinov y S. Bogdanov reunieron las diferentes aportaciones en un solo concepto al que denominaron NGW (New Generation Warfare). Como concepto, la NGW contempla el conflicto como un todo sin discontinuidades en el que la intensidad, centro de gravedad y ámbito de actuación cambian constantemente[87].

Una característica fundamental de la NGW es que las actividades para la configuración del espacio de batalla son permanentes, entre las que destacan las empleadas para debilitar, aislar y desestabilizar a las sociedades objetivo. Estas acciones no cinéticas pueden ser seguidas, en caso necesario, de otras con medios militares convencionales[88].

[86] Galeotti, M. (2020). The Gerasimov Doctrine. *Berlin Policy Journal*, 28 de abril. [Consultado el 25/9/2021]. Disponible en: https://berlinpolicyjournal.com/the-gerasimov-doctrine/
[87] Fabian, S. y Berzins, J. (2021). Striking the Right Balance: How Russian information operations in the Baltic States should inform us strategy in Great Power Competition. *Modern War Institute* (West Point). December 12. [Consultado el 26/9/2021]. Disponible en: https://mwi.usma.edu/striking-the-right-balance-how-russian-information-operations-in-the-baltic-states-should-inform-us-strategy-in-great-power-competition/
[88] Fabian, S. y Berzins, J. *Op. cit.*

Subversión y desestabilización

Con la finalidad de descomponer desde su interior las sociedades occidentales, el KGB dedicó la mayor parte de sus esfuerzos a la subversión. Completada esta con éxito, la estrategia soviética confiaba poder evitar el empleo de medios militares. Una vez alcanzada la cuarta fase, o «normalización», habría vencido en su enfrentamiento con Occidente; por lo que debemos recordar la Guerra Fría fue un conflicto ideológico, aunque se decidió en términos económicos.

Actualmente Rusia ya no busca la descomposición de las sociedades occidentales ni de la OTAN, aunque sí en cambio su debilitamiento lo que, por ejemplo, le permitiría negociar bilateralmente con los países europeos en lugar de con organizaciones supranacionales[89]. De hecho, la desestabilización que causaría en Europa la destrucción de la OTAN o la UE introduciría en el sistema de seguridad internacional unos riesgos que Rusia, en principio, no estaría dispuesta a asumir.

No obstante, algunas características y principios rectores de la «subversión ideológica» son reconocibles en la presente actividad rusa en el ámbito informativo. En concreto, la difusión de desinformación entre la población objetivo es, como antaño, un elemento clave[90].

A pesar de que Rusia recuperó y actualizó las técnicas de la subversión tras la disolución de la Unión Soviética, su nivel de ambición se ha restringido al ámbito doméstico y a sus espacios de influencia próximos[91]. Estos son conocidos como su *nearer abroad* y básicamente coinciden con los límites de la extinta Unión Soviética.

No obstante, los efectos buscados no han variado; socavar la confianza del ciudadano en las autoridades e instituciones democráticas, entorpecer las relaciones entre estados e influir en las políticas internas. Asimismo, los medios para llevar a cabo estas acciones incluyen, como hasta los años 80, el engaño y la distorsión de las percepciones de la realidad del objetivo[92]. A estas alturas no resultará difícil para el

[89] Radin, A., Demus, A. y Marcinek, K. (2020). Understanding Russian Subversion. R*AND Corp.*, February, pp. 4-5. [Consultado el 26/9/2021]. Disponible en: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE300/PE331/RAND_PE331.pdf
[90] Fabian, S. y Berzins, J. Ibíd.
[91] Radin, A., Demus, A. y Marcinek, K. *Op. cit.*, p. 7.
[92] Pynnöniemi, K, y Rácz, A. (eds.) (2016).. Fog of Falsehood, Russian Strategy of Deception and the Conflict in Ukraine. *FIIA* (*Finnish Institute of International Affairs*) Report N.º 45, p. 51. [Consultado 26/9/2021]. Disponible en: https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2017/01/fiiareport45_fogoffalsehood.pdf

lector reconocer los rasgos de lo que en los años 80 se denominaba «subversión ideológica», guerra política o «medidas activas».

Conclusiones

Guerra política, «subversión ideológica», medidas activas, *maskirovka*, operaciones psicológicas, desinformación, *infowarfare*… Términos todos ellos que desde hace un siglo orbitan en torno a aspectos idénticos, similares o complementarios de una constelación en la que la zona gris y la guerra híbrida (sic) constituyen sus incorporaciones más recientes.

Importar conceptos o ideas ajenas sin someterlas al filtro de nuestro análisis crítico puede que sea una postura cómoda, pero nociva para la autonomía de un pensamiento estratégico propio. Por ello, mantener una actitud puramente reactiva (defensiva) frente a un adversario que se mueve con comodidad en el ámbito informativo, bordeando incluso la legalidad internacional, puede resultar hoy tan letal como lo fue en 1940 ignorar las nuevas doctrinas de la guerra mecanizada.

Al aplicar su propia lógica, Occidente ha enfocado habitualmente la amenaza en el ámbito informativo de forma conceptual y metodológicamente equivocada. Tras un siglo de aprendizaje parece no haber comprendido aún que la «desinformación» *(dezinformatsiya*) puede aparecer como una forma de *soft power* que, sin embargo, se operacionaliza como multiplicador de fuerza a demanda del instrumento militar. Hemos comprobado también cómo, en la caja de herramientas de la guerra informativa rusa, unos conceptos pueden contener a otros o incluso referirse a aspectos específicos de aquellos.

En todo caso, no apreciamos verdaderas innovaciones, o un eventual cambio de paradigma estratégico en la Guerra de Nueva Generación (NGW) de la Federación Rusa, lo que incluye la arquitectura de su ámbito informativo. Por el contrario, las manifestaciones de lo que los medios occidentales insisten en calificar de forma impropia como Doctrina Gerasimov, o «guerra híbrida», se desvelan como la última actualización de un corpus doctrinal y estratégico a los que Rusia se ha mantenido fiel desde 1945.

Los actuales espacios sociopolíticos de Europa Occidental constituyen la máxima

expresión de sociedad abierta. Es en estos «espacios plurales de seguridad y paz» donde sus ciudadanos han alcanzado las mayores cotas de libertad y bienestar conocidas desde la creación del estado moderno en 1648. Pero esos estadios de libertad son vulnerables y vuelven a verse amenazados por tercera vez en el último siglo.

La amenaza a la que nos referimos, y que hemos analizado en estas páginas, no aparece en el espectro visible de la violencia, al menos no en su fase actual. Por el contario, la mayoría de las acciones del subversor se realizan de forma abierta y formalmente legítima bajo el camuflaje de los usos, costumbres y derechos inherentes a una sociedad democrática. Esos usos los podemos encontrar en la economía de libre mercado, la libertad de expresión o la pluralidad política.

Asimismo, podemos descubrir la firma radar del actor disruptor en los niveles macro, meso y micro de nuestras sociedades. Desde presuntas injerencias en campañas electorales presidenciales hasta operaciones de desinformación masivas; todas ellas con el propósito de distorsionar la percepción del ciudadano sobre temas cuidadosamente escogidos por su sensibilidad. El actor subversor conoce las vulnerabilidades de los sistemas abiertos, en los que el acto de ejercer el derecho al voto de forma libre y responsable refleja la salud del sistema arterial de una democracia.

Albergamos pocas dudas de que el empleo de las medidas activas no terminó con la implosión de la Unión Soviética. Por el contrario, los métodos de la moderna guerra política de Rusia no son sino una prolongación de aquellos soviéticos que, a su vez, de alguna forma lo era de los empleados por la Rusia zarista.

Ante el monumental salto tecnológico del que estamos siendo testigos en la era de la información, sostendremos que la humanidad podría estar en los albores de un nuevo cambio de estructuras. Si previamente lo fue por la industrialización, hoy lo es por la información. En la segunda década del siglo XXI podemos plantear y así lo hacemos, que el sistema internacional atraviesa una época de transformación en la que se disputa no solo su reconfiguración jerárquica sino también su estructura.

El uso de algoritmos de análisis del lenguaje, manipulación de sitios web que conectan inadvertidamente a sus usuarios con contenidos diseñados por el subversor, la diseminación masiva de noticias falsas y narrativas mediante programas (*bots*) o

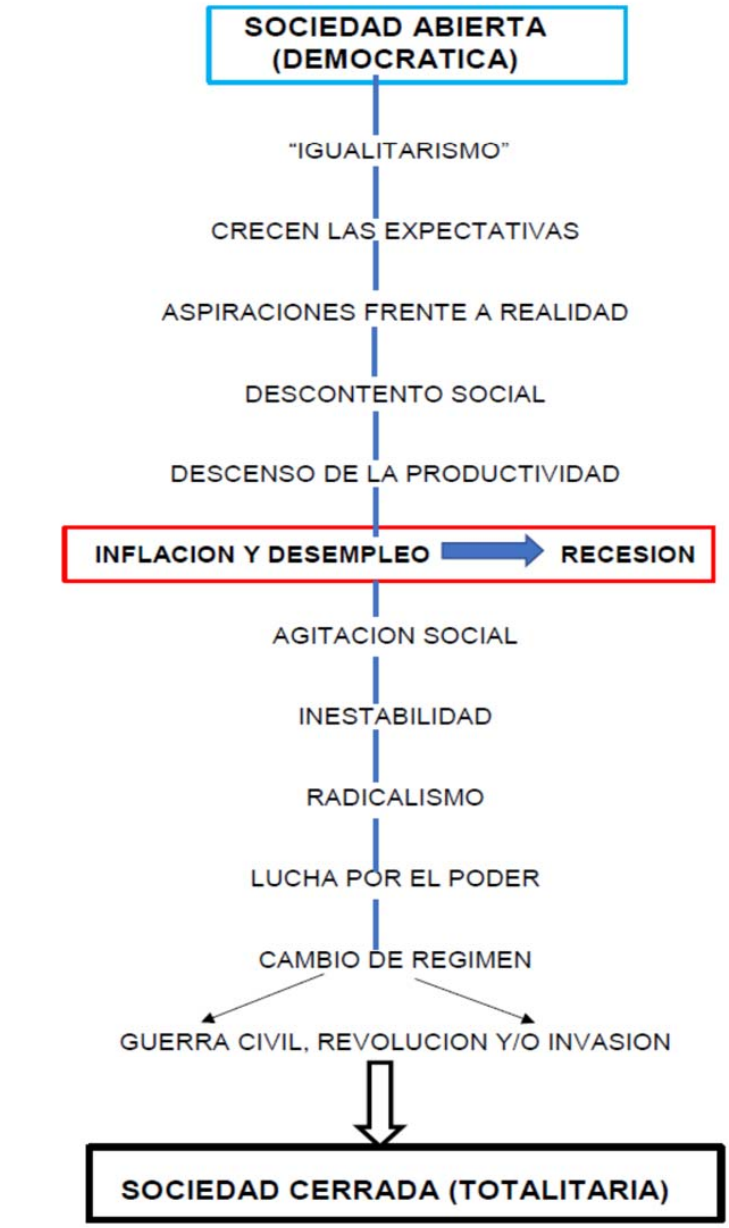
hackers humanos (*trolls*) conforman un potente conjunto multiplicador de fuerza. El efecto de este complejo arsenal sobre el individuo o grupos objetivo es que, tras saturar su capacidad de asimilación, se muestran incapaces de diferenciar los hechos de la ficción.

«El mejor truco del demonio es hacernos creer que no existe».

Charles Baudelaire (1821-1867)

*Francisco Javier Quiñones de la Iglesia**
Máster en Paz, Seguridad y Defensa (IUGM-UNED)

Anexo 1
PROCESO DE TRANSFORMACION DE UNA SOCIEDAD ABIERTA EN UNA CERRADA



Fuente: elaboración propia en base a SCHUMAN, Tomas D., "Love Letter to America", W.I.N. Almanac Panorama, Los Angeles, 1984, p. 20

ANEXO 2

TIPOLOGíA DE LAS «MEDIDAS ACTIVAS» EN LA POSGUERRA FRIA (1988-1991)

MEDIDAS ACTIVAS (Posguerra Fría) **Mensajes y técnicas**		
CATEGORÍA	**DEPARTAMENTO RESPONSABLE**	**MENSAJES AGENTES**
NEGRA	KGB (Servicio «A»)	Agentes de Influencia Falsificaciones Inserciones encubiertas de noticias en los MCS Control de MCS
GRIS	CPSU CC Departamento international	Partidos comunistas nacionales Organizaciones no gubernamentales Institutos de investigación de política exterior
BLANCA	CPSU CC Departamento ideológico	Agencia TASS Novosti Radio Moscú Radio Paz y Progreso Departamentos de información de las embajadas soviéticas

Fuente: *Soviet Active Measures in the post-Cold War Era 1988-1991*. United States Information Agency

ANEXO 3

LAS (SUPUESTAS) REGLAS DEL COMUNISMO (SOVIÉTICO) PARA LA TOMA DEL PODER

Una copia de las siguientes reglas fue presuntamente descubierta en mayo de 1919 en Dusseldorf (Alemania) por las fuerzas de ocupación aliadas tras la firma del armisticio con el que terminó la Primera Guerra Mundial. Asimismo, algunas fuentes sugieren que se imprimieron por primera vez en Estados Unidos en el rotativo ese mismo año de 1919.

También según las mismas fuentes, casi 20 años después, en 1946; el fiscal general de Florida las obtuvo de un conocido miembro del Partido Comunista Americano quien reconoció que las «reglas» todavía formaban parte del programa comunista para los

Estados Unidos[93].

PLAN DE LENNIN PARA LA DOMINACIÓN MUNDIAL (sic)[94]

Regla 1: CORROMPER A LA JUVENTUD DE LA NACIÓN

Descripción de la regla 1. El futuro de cualquier nación está en su juventud. Así que corrompedlos; dado que la religión enseña la virtud moral, erosiona las iglesias y aleja a los jóvenes de la religión. Haz que se interesen solo en ellos mismos. Involucrarlos en las drogas, el alcohol y el sexo. Hazlos adictos a los privilegios y derechos.

Regla 2: CONTROLAR LOS MEDIOS DE COMUNICACION

Descripción de la regla 2. Dado que los medios de comunicación dan forma a las mentes de la gente, infíltrate y contrólalos. Domina la televisión, la radio y los periódicos, y controlarás las mentes de la gente.

Regla 3: FOMENTAR LA INDIFERENCIA PÚBLICA

Descripción de la regla 3. Haz que la gente se desinterese de su propio gobierno y de los asuntos mundiales. Haz que se sientan privados de sus derechos. Haz que se burlen y pierdan el respeto por los líderes gubernamentales.

Regla 4: FOMENTAR LAS LUCHAS PÚBLICAS

Descripción de la regla 4. Divide a la gente en grupos hostiles. Enfréntalos contra sí mismos haciendo que se peleen por cuestiones sociales intrascendentes.

Regla 5: TOMA EL PODER, LUEGO APLICA EL CENSOR

[93] Mikkelson, D. (2021). Is This List of 'Communist Rules for Revolution' Real? *Snopes*, 20 de julio. [Consultado el 12/10/2021]. Disponible en: https://www.snopes.com/fact-check/communist-rules-for-revolution/

[94] Lennin's blueprint for world Domination. *EWTN Global Catholic Network*. [Consultado el 12/10/2021]. Disponible en: https://www.ewtn.com/catholicism/library/lenins-blueprint-for-world-domination-9632

Descripción de la regla 5. Predica siempre la verdadera democracia, pero toma el poder de la manera más completa y despiadada posible. Censura enérgicamente los puntos de vista que entren en conflicto con los nuestros.

Regla 6: BANCARROTA AL GOBIERNO

Descripción de la regla 6. Fomenta la extravagancia del gobierno en todos los frentes. Consigue que el gobierno se endeude profundamente. Consigue que la gente dependa del gobierno satisfaciendo todas sus necesidades. Esto destruye su independencia, motivación y fuerza.

Regla 7: DESTRUYE LOS VALORES NACIONALES

Descripción de la regla 7. Provoca una ruptura de los valores nacionales propios. Destruye toda la tradición en preparación para el brillante amanecer del glorioso socialismo. Ridiculiza la religión, el patriotismo y la honestidad. La gente debe ser conducida a tener un solo interés: ¡ellos mismos!

Regla 8: PROPIEDAD DE ARMAS DE ATAQUE

Descripción de la regla 8. Controla o registra todas las armas de fuego si es posible. Esto facilitará mucho su confiscación cuando llegue el momento de la revolución.

Reglas 9 y 10: QUEBRANTAR LA INTEGRIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS

Descripción de las reglas 9 y 10. Destruye la reputación de las fuerzas armadas. Haz que los jóvenes perciban el deber militar como desagradable y ridículo. Lucha contra el registro de cualquier tipo y fomenta las deserciones dentro de las filas.

Haz que la gente desee la paz a cualquier precio. Haz que se opongan a todas y cada una de las acciones de su gobierno con respecto al fortalecimiento o uso de sus fuerzas armadas.

PUBLICACIONES DE DEFENSA

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

ISSN 2530-125X
24
9 772530 125003