Boletín ieee 3

número 25

enero/marzo 2022

MINISTERIO DE DEFENSA

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

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

publicaciones.defensa.gob.es
cpage.mpr.gob.es

Edita:

MINISTERIO DE DEFENSA
SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2022

NIPO 083-22-122-5 (impresión bajo demanda)
NIPO 083-22-123-0 (edición en línea)
ISSN 2530-125X (edición en línea)

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

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

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

índice bie3

enero/marzo

2022

Documentos informativos

7 Presentación de la obra Estrategia. Una forma de pensar. Editorial Sílex. Federico Aznar Fernández-Montesinos

Análisis

21 ¡Revolución industrial 4.0!: ¿Un nuevo siglo de revueltas en el Mediterráneo? Pedro Sánchez Herráez

42 Conflictos en Oriente Medio y su entorno (reedición). José María Ferré

75 Seguridad energética en el tránsito hacia unas energías limpias. José Pardo de Santayana

91 La degradación populista de Estados Unidos (reedición). Pedro Rodríguez

134 La crisis del Líbano: un camino hacia ningún destino. José Ignacio Castro Torres

152 Rusia: ¿el retorno al paradigma del empleo de la fuerza militar? (reedición). Pedro Sánchez Herráez

169 Hitos en la agenda europea de seguridad y defensa. José Luis Pontijas Calderón

184 Una nueva ESN para una nueva realidad. Francisco José Dacoba Cerviño

194 La nación en los censos: identidad hispana y raza en los Estados Unidos. Andrés González Martín

214 Conflictividad en la frontera sur de Turquía (reedición). Felipe Sánchez Tapia

248 Repensando el yihadismo. Federico Aznar Fernández-Montesinos

269 El agua del Tíbet: un recurso vital para China (reedición). María del Mar Hidalgo García

299 Turquía, entre el S-400 y la pared. Felipe Sánchez Tapia

319 La rebelión del coro y la normalización de la protesta en Iberoamérica (reedición). Andrés González Martín

353 «Leopardos africanos»: medianas y pequeñas potencias liderando el continente. Óscar Garrido Guijarro
398 Efectos de la guerra de Ucrania en las Repúblicas Bálticas (reedición). Andrés González Martín
417 La Gran Muralla Verde: entre la esperanza y la realidad. Mar Hidalgo García
430 Crimea: ¿una nueva «posición avanzada» rusa? (reedición).

Opinión

451 AUKUS. Trasfondo de un tratado. Lucas F. Martín Serrano
467 La política exterior de Biden hacia Cuba: el taciturno camino entre una promesa obamista y el statu quo trumpista. Harold Bertot Triana
480 La caída de Kabul (III). ¿El triunfo de China en Afganistán? Javier Ruiz Arévalo
492 25 años de Asociación Euromediterránea. ¿La creación de un área de paz y estabilidad? Rocío Vales Calderón
505 La ambivalencia política de Bután: ¿utopía o supervivencia? Ana Gómez Adeva
526 Putin y la desintegración de Rusia. José Miguel Palacios
537 Política exterior de la UE, de la crisis a la oportunidad: el Sudeste Asiático. Santiago Mondéjar
551 Las crisis del Líbano como moneda de cambio en la geopolítica de Oriente Próximo. David Poza Cano
564 El conflicto Mapuche: terrorismo en La Araucanía chilena. Diego Andrés Frías
586 Francia, AUKUS y la estrategia para el Indo-Pacífico. Augusto Conte de los Ríos
606 Una nueva Operación Atalanta. Ana María Godín Boado
619 El transporte marítimo una solución ante el cambio climático. Bartolomé Cánovas Sánchez
643 AUKUS: la perspectiva de Australia. Alejandro MacKinlay
659 Kazajistán: una revolución sin colores. Alfredo Gil Laso
683 La condicionalidad democrática de la Unión Europea. Ignacio Nieto Fernández
698 La caída de Kabul (y IV). ¿Y ahora qué? El oscuro horizonte económico de Afganistán. Javier Ruiz Arévalo
709 Ataque hipersónico, golpe demoledor. David Corral Hernández
728 2022. Año de un nuevo Concepto Estratégico. Ángel José Adán García
740 Los titanes tecnológicos como modelo de emprendimiento de China y su papel en el desarrollo de la economía digital. Águeda Parra Pérez
754 Nigeria, las controversias de una potencia energética en tiempos de pandemia. Ana Núñez Cifuentes
766 La Nueva Ruta de la Seda como representación identitaria de la Gran China. Ander Sierra Ortiz
782 Operaciones electromagnéticas: deshaciendo el nudo gordiano del multidominio. Juan Martínez Pontijas
794 ¿La década perdida de la Unión Europea? Begoña Ochoa de Olza Amat
810 El empleo de niños por parte del Dáesh. Pablo José Molina Serrano

Marco

825 Una perspectiva ética del ius in bello. Juan A. Moliner González
851 Liderazgo militar con «ñ»: aproximaciones científicas psicosociales en España. Carlos García-Guiu y Alberto Pastor Álvarez

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

bie3

Documentos

INFORMATIVOS

índice

Documentos
INFORMATIVOS

7 Presentación de la obra Estrategia. Una forma de pensar. Editorial Sílex. Federico Aznar Fernández-Montesinos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Informativo

01/2022 3 de febrero de 2022

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Presentación de la obra Estrategia. Una forma de pensar. Editorial Sílex

Presentación de la obra Estrategia. Una forma de pensar. Editorial Sílex

Resumen:

La Academia de las Artes y Ciencias Militares (ACAMI), con la significada colaboración del Instituto Español de Estudios Estratégicos, ha publicado en la editorial Sílex el libro *Estrategia* una forma de pensar presentado en su sede el pasado 19 de enero[1]. Con esta obra se trata de cubrir un hueco en el ámbito de los estudios estratégicos en nuestro país, aportando una referencia nacional sobre la base del trabajo de militares de distintos empleos escogidos por su trabajo en el campo tratado. Este trabajo es una prolongación del ya realizado para la revista de pensamiento *Araucaria* en el monográfico *La evolución del pensamiento estratégico desde el renacimiento*.

Palabras clave:

Estrategia, pensamiento estratégico, ACAMI, libro.

[1] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=a8KEwmhqJs4

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.

Presentation of the book Estrategia. A way of thinking. Editorial Sílex

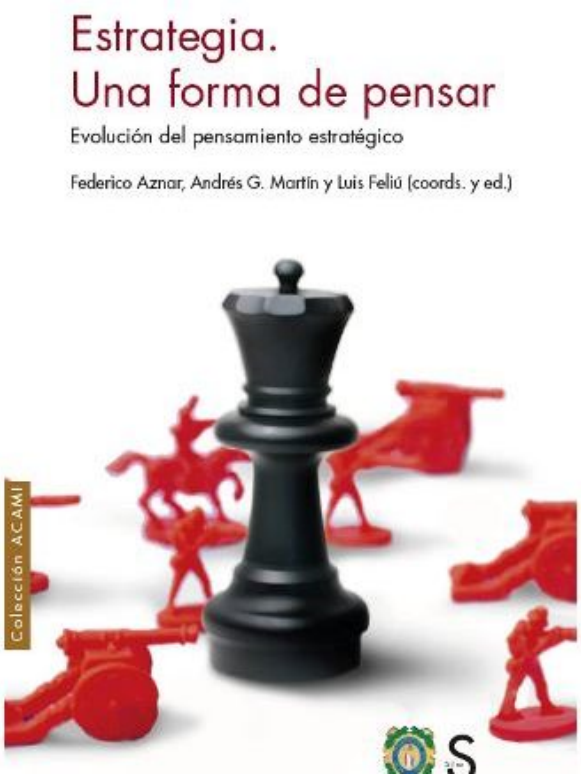
Abstract:

The Academy of Military Arts and Sciences (ACAMI), with the significant collaboration of the Spanish Institute for Strategic Studies, has published in Editorial Sílex the book Strategy. A way of thinking presented at its headquarters on January 19th[2]. This work tries to cover a gap in the field of strategic studies in our country, providing a national reference based on the work of military personnel of ranks chosen for their work in this field. This work is an extension of the one already carried out for the Araucaria thought magazine in the monograph 'The evolution of strategic thinking since the renaissance'.

Keywords:

Strategy, strategic thinking, ACAMI, book.

[2] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=a8KEwmhqJs4



La palabra «estrategia» proviene del término *stratos aegon*. Esta, pese a sus raíces griegas, es un neologismo creado en 1771 por el teniente coronel francés Joly de Maïzeroy. Viene a significar literalmente la conducción de ejércitos; el arte de quién conduce los ejércitos, el arte del general. Esta se forma a partir del desarrollo intelectual de experiencias previas, pero también de la intuición y sensibilidad. Y sobre la base del propio conocimiento (por tanto, en relación con la educación, reflexión y experiencia y, por ende, mejorable) y de la capacidad de cada persona. Es siempre una visión más allá de la realidad tangible.

Y es que vivimos en un mundo en el que se usan muchas palabras de origen militar: estrategia, logística, táctica, estados mayores… que se han trasladado al mundo civil donde han adquirido vida propia. Y se han olvidado de la experiencia posterior de las Fuerzas Armadas, y que puede ser igualmente útil. No se pierda de vista, por ejemplo, que las grandes corporaciones norteamericanas sacaron mucho provecho de la experiencia en economías de escala de los militares que retornaban al mundo civil tras participar en la Segunda Guerra Mundial.

Con todo, la difusión de estas ideas es infrecuente por el reducido número de quienes, en ambos mundos, se dedican efectivamente a estos menesteres. Hay pocas personas que realmente deban disponer de una perspectiva, de una referencia auténticamente estratégica, a la hora de abordar los problemas.

Y eso cuando la aproximación estratégica ofrece, en no pocas ocasiones, respuestas significativamente diferentes a las aproximaciones hechas desde referencias tácticas u operacionales. Disponer de ellas es de especial trascendencia e implica una educada sensibilidad. Un error de unos pocos grados en un rumbo, a la larga, se traduce en distancias inconmensurables.

En este ámbito existe una carencia en el mundo de las ideas, al menos en castellano, y a ella responde el libro que nos ocupa. Las empresas pueden enriquecerse con los desarrollos provenientes del mundo militar. No tienen por qué renunciar a ellos. Los corsés y apriorismos son malos. La vocación de saber, íntimamente asociada a cualquier progreso, debe prevalecer.

La cultura militar, como cultura organizativa, define un espacio de relación y ofrece una terminología, una avalancha de ideas, elementos simbólicos y conceptos que facilitan la asimilación de la situación, su análisis, la decisión y su comunicación a nivel militar. Esta rica experiencia puede trasladarse a otros ámbitos de interés como instituciones y empresas. Trasladar tales conocimientos, el *benchmarking,* es el principal propósito del libro que nos ocupa. Son ideas, principios inspiradores o, incluso, soluciones que pueden interesar en otros ámbitos.

El nivel de decisión más bajo en este ámbito es el táctico, cuya denominación proviene de un sentido próximo y básico: el tacto; de ahí la palabra contacto. Estamos ante la realidad cruda y tangible. El nivel estratégico está ligado al plano, a la vista, al diseño, al mapa; la estrategia son fuerzas que se mueven en el tiempo y en un plano. El nivel operativo se sitúa entre ellos; en él interactúan vista y tacto. En la cúspide está lo político, relacionado con la palabra y el oído; un nivel interactivo, de diálogo, transacción e intercambio.

Este modelo es válido también para la empresa. Pensemos, por ejemplo, en un club de futbol. El nivel táctico los representaría un partido; el nivel operacional la liga; el nivel estratégico, los distintos premios —liga, copa, recopa…—; el nivel político los resultados

se medirían de modo diferente y no relacionado con lo anterior: los beneficios económicos.

Como puede verse, la estrategia no es así una continuación de la táctica ni tampoco su culminación y cuenta con una particular especificidad. Es un espacio de decisión diferente, dotado de sus propias referencias y lógica que obliga a dotarle de un tratamiento diferenciado. De hecho, la gran cantidad de variables que intervienen la convierten en un difícil arte asociado a una forma particular de pensar.

La estrategia militar se encuentra así a caballo entre dos mundos; toma su orientación de la política, un mundo distinto, mientras sus decisiones se plasman directamente en el plano militar; transforma ideas en actos, principios en órdenes. Es el líder militar quien debe ubicarlas como parte de su trabajo y en el contexto de sus relaciones horizontales con otros actores con los que deberá interaccionar para concertar actuaciones, como pasa con empresas e instituciones. La decisión no se encuentra en posesión de una única persona, pudiendo hablarse, según el caso y país, hasta de fragmentación en el espacio decisor, de policefalia.

La especialización y rigor que encarna la táctica (a nivel de empresa, las «ventas») supone una mirada técnica a los problemas; de común, resulta enriquecedora, no obstante, a la postre y como peaje, favorece una suerte de reflexividad especular, esto es, la autorreproducción del paradigma vigente y, por tanto, en cierto sentido, del *statu quo*. El arte que encarna la estrategia, por el contrario, bien llevada es —o puede ser— un martillo que permite su superación. Su capacidad elucubrativa sirve para horadar los muros construidos por el pensamiento dominante que configuran tanto la propia experiencia como el marco vigente; de este modo, se habilita el abrir una ventana por la que contemplar una nueva dimensión del espacio y atisbar hacia dónde se desplaza este realmente. Es premonitoria. Su papel, recordando a Chéjov, es hacer preguntas y no tanto responderlas, que eso corresponde a la política.

El arte y la estrategia se encuentran entrelazados; tienen componentes que se superponen. Ambos manejan una cantidad tal de datos y factores que hacen que la intuición tenga un lugar notable en su desempeño. El arte expresa y explica lo que no se ve, superando la naturaleza especular de la propia experiencia e igual hace la estrategia.

Por ello, el pensamiento estratégico nos sitúa ante una formulación intelectualmente elevada; este, atendiendo a su naturaleza trascendente, en parte desatiende la realidad

más tangible e inmediata en beneficio de un objetivo que puede no resultar del todo visible aún y que, por eso, interesan menos.

Con todo, táctica y estrategia deben encontrarse conciliadas, sin que convenga descuidar ni lo uno ni lo otro por más que prime el segundo término. Como decía Sun Tsu: «Estrategia sin táctica es el más lento camino a la victoria. La táctica sin estrategia es el ruido antes de la derrota». En términos marineros, la navegación por loxodrómica no se contrapone a la navegación ortodrómica, pero por ortodrómica, como poco, se llega antes.

No obstante, la cultura militar es una cultura heroica; y el heroísmo es táctico y relacionado, por tanto, con el nivel de decisión más bajo. De este modo, el pensamiento estratégico en el ámbito de las Fuerzas Armadas; y, al igual que sucede en el mundo civil (en las empresas se cultiva, lógicamente las «ventas», lo táctico), es una excepción a la norma y se encuentra sometido a la presión de la cultura dominante que es la táctica y que, en nombre de la realidad, trata de imponerse en todos los casos, reduciendo con ello sus márgenes y creatividad. Por eso, y en nombre de la practicidad, trata de circunscribirlo a su concreta realidad y límites.

En cualquier caso, está indisociablemente unida a una visión de largo espectro, metodológicamente planteada y prolongada en el tiempo. Es un término integral que significa simultáneamente claridad de objetivos, forma de lograrlos y uso racional de los instrumentos. Viene, pues, a significar la proyección y el desarrollo del pensamiento en el tiempo y el espacio y a la escala necesaria. La estrategia sirve, o pretende servir, para encuadrar los conflictos al dotarles del marco que posibilite una favorable resolución para el que la formula.

Esta, pese a su aparente y apolínea simplicidad, encarna una lógica compleja. Es una herramienta que fija un rumbo en el contexto de una realidad desplegada como una carta de navegación. Es un término integral que significa, a un tiempo, claridad de objetivos, forma de lograrlos y uso racional de los instrumentos. Es la proyección y el desarrollo del pensamiento en el tiempo y el espacio. Entenderlos hace preciso recurrir a los ejemplos que ofrece la historia.

Es preciso identificar las esquinas del puzle, discernir entre el maremágnum de datos lo que resulta importante; separar lo correcto de lo falso, tratando de conectar las

respuestas a los diferentes retos para promover la coherencia, alinear intereses, eliminando en lo posible las incertidumbres y datos espurios.

Y es que con los problemas pasa lo que decía Maquiavelo respecto de la tisis, «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». Hay que saber detectar esos indicios. El futuro, como dijera Heráclito respecto del Oráculo de Delfos: «Ni dice del todo ni oculta su sentido, sino que se expresa a través de indicios». Se precisa de una especial sensibilidad.

La sensibilidad es la facultad de sentir que, ligada a la excelencia, adquiere un valor supremo y trascendente en el arte que encarna la estrategia en la medida en que permite discernir entre una miríada de datos aquello que de verdad es importante, permitiendo que se le otorgue un correcto tratamiento. Es un arte, un auténtico «don», para el que no existen fórmulas. La sensibilidad puede llegar a reconocer aquellos elementos portadores de futuro, las «esquinas del puzle», los elementos de mutación y las claves para el despliegue del escenario en el tiempo, así como las variables sobre las que hay que actuar para alcanzar el resultado pretendido. Es, en esencia, el don del discernimiento.

El pensamiento estratégico pasa de esta manera por identificar los aspectos críticos que deben ser considerados y los caminos necesarios para moverse en dirección al futuro pretendido, es decir, se encuentra centrado en rellenar el espacio vacío existente entre la situación actual y el futuro ambicionado; el problema que se plantea al estratega es definir el alcance de la situación y la dirección que debe seguirse para su resolución.

Pero es también un término que se puede asociar a otros y añadir con ello un específico valor a su significado. Sus principios y metodología, modificando su punto focal, pueden trasladarse del mundo militar a la empresa e instituciones, pero también al político e incluso al geopolítico y sirven a la expresión de una estrategia política y a la geoestrategia. La estrategia política, siguiendo la lógica descrita, es la política desplegada y amalgamada a la estrategia; esto es, supone su desarrollo y puesta en escena, atendiendo a un cierto calendario y que también puede ser útil, por tanto, desagregada de su nivel y como metodología, desde un punto de vista estratégico. De este modo, quedan ligadas con la visión, con la pintura.

Sin embargo, la sobreutilización del concepto con su traslado al vocabulario civil ha provocado su vulgarización, convirtiéndola en un término más o menos ampulosos y vacío con el que se viene a expresar rigor, seriedad o la necesidad de un estudio concienzudo. Así, se suele utilizar indistintamente la palabra estrategia o táctica (la estrategia del partido, la táctica del partido) en aspectos como el fútbol o en la actividad empresarial.

No obstante, estamos ante un tipo de pensamiento prolongado y subyacente (no directamente visible) fruto de la concatenación de ideas en cuyas conclusiones se encuentra el objetivo inicialmente pretendido. La estrategia se encuentra íntimamente ligada a la palabra, al razonamiento y a su plasmación mediante la escritura pues los hace posible y perfecciona; es el elemento que subyace y enlaza a un conjunto de actuaciones tácticas bien llevadas. El mundo griego supo captar tales esencias al situar su patronazgo en Atenea: diosa de la inteligencia, de la palabra y de la guerra inteligente. Griega es también la primera intelectualidad de Occidente, a la que queda ineludiblemente ligada la estrategia.

La reflexión puede parecer una pérdida de tiempo. En un mundo como el de hoy, tan práctico, tan utilitarista, no termina de entenderse bien; hay un desequilibrio entre lo útil y lo inútil que amenaza nuestro progreso y nuestra felicidad a un mismo tiempo. Como apunta Jean Paul Sartre: «Solo el hombre que no rema tiene tiempo para mover el bote».

La manzana de Newton, el átomo de Demócrito o la teoría de la relatividad, por ejemplo, solo pudieron surgir en estas condiciones, como fruto de la displicencia y desinterés de los dioses, asociada eso sí, a la genialidad y al ocio. Lo que es aparentemente inútil, una pérdida de tiempo es, sin embargo, esencial. El estar permanentemente ocupado es lo último que debe hacer un líder que realmente quiera serlo, pues adolece de capacidad para confeccionar su propia agenda, que es lo realmente importante.

La estrategia implica una interconexión y una experiencia de anticipación asociada al estudio. Por ello y como señala el general Beaufre: «uno de los elementos esenciales de la estrategia militar ha sido comprender más de prisa que el adversario las transformaciones de la guerra». En esa sensibilidad especial que aporta ventaja anida precisamente su éxito.

Y es que lo que ha caracterizado a los grandes estrategas ha sido comprender la realidad mucho más deprisa que el contrario; han sabido captar las grandes mutaciones

experimentadas por las sociedades erigiéndose por ello en intérpretes del momento. El mérito de estos líderes estratégicos radicaba en disponer de un agudo sentido de la intuición que los ha convertido en catalizadores de unos acontecimientos, por lo demás, muchas veces inevitables. Disponían ventaja y si no la buscaban para desequilibrar definitivamente el sistema.

Por ejemplo, Asdrúbal enseñó griego a su hijo Aníbal para que leyese en su lengua vernácula a los autores helenos y tuviese ventajas sobre sus oponentes. Y es que el pensamiento y la historia suplen a la experiencia y presentan opciones, caminos y referencias útiles, auxiliando a la reflexión y confiriendo ventaja. En palabras de Isaac Newton: «he podido ver tan lejos porque me he podido subir sobre los hombros de gigantes».

La historia será lo que se utilice en esta obra para suplir el hueco de la experiencia y los errores que, en tan graves asuntos, comporta. Esta es un conjunto de hechos que parecen precisar ser ordenados para hacerlos comprensibles. La elección de escogidas visiones del pasado se presenta como pruebas de unas ciertas dinámicas de la historia que se extrapolan y permiten orientar sobre cuál puede ser el futuro, aun sabiendo que el pasado es irrepetible. La historia, con todo y con eso, es un excelente prontuario.

Así se hace preciso entender el pasado para poder comprender el futuro. Y hay que hacerlo desde el principio, porque en el principio precisamente se haya la raíz de todo. Habida cuenta de lo anterior y como decía Ralph D. Stacy: «La mejor manera de prepararse para actuar no es intentar adivinar lo que está adelante y mirar hacia atrás, sino percibir la dinámica que nos trajo hasta aquí y aprender con ella».

En Occidente, la estrategia fue primero griega, después se hizo romana; en el siglo XVIII francesa, tras ello alemana y, finalmente, ya transformada en geopolítica y geoestratégica después del apostolado de Mahan, anglosajona. Los países que marcaron el pensamiento en cada momento también ejercieron, y no por casualidad, de líderes en el terreno de la praxis política y estratégica.

Con ellas establecieron el marco ideológico de unos debates que, de partida y solo por obrar así, tenían ganados; y de unas ideas que resultaban concurrentes con sus intereses al tiempo que servían para la justificación moral y hasta jurídica de un proceder que, en cualquier caso, quedaba legitimado. Ya Lao Tse apuntaba en el *Tao Te King* que

el sabio «situándose detrás, se coloca delante» (LI). El poder, y más en el siglo XXI, es capacidad de influir.

Y es que, el pensamiento estratégico lleva incluido, aunque sea implícitamente, el sentido de lo importante, la cultura, los modos y las referencias de quien lo elabora. Por eso, no es una tarea que convenga abandonar o dejar en manos de terceros. El pensamiento propio es, junto con la agricultura, una necesidad estratégica. Una nación mínimamente avanzada debe ser productora de su propio pensamiento estratégico y no solo consumidora de lo que otros producen y a granel. Y más una nación con una historia y una cultura como la nuestra.

Hoy en día el pensamiento dominante es, en términos estratégicos y también doctrinales (lo cual es particularmente relevante), de origen anglosajón. Es previsible que a corto plazo siga siéndolo, no solo por controlar el terreno de las ideas y fijar los marcos del debate, que también, sino sobre todo por el gran aparataje de que disponen para su distribución y al que resulta muy difícil acceder exitosamente.

El desarrollo de esta especial sensibilidad también se transforma en una necesidad estratégica. Hace falta un nicho de personas que piense en estos términos. Ello requiere educación, humanismo, formación, tiempo y especialización, apertura de miras y capacidad de comprensión del entorno; en suma, de una profesionalidad específica. El pensamiento estratégico se encuentra íntimamente ligado a la excelencia intelectual. Recordando a Saint-Exupéry: «lo esencial es invisible».

Por lo expuesto, este trabajo es una aportación española hecha por militares, una contribución y una referencia más al pensamiento estratégico global y debe ser construido en colaboración y en pie de igualdad con la Academia, desde unas referencias diferentes a las ordinarias y con una particular consideración hacia Iberoamérica. Esas dos condiciones marcan el valor añadido y la especificidad del trabajo: española y militar.

Y estas se suman a una voluntad: contribuir al pensamiento académico. No en vano el libro es deudor del monográfico *La evolución del pensamiento estratégico desde el renacimiento* publicado en la revista *Araucaria*, volumen 22, número 44 (2020) y que viene a ser el núcleo central de este trabajo.

Este parte de un prólogo realizado por el General de Brigada, Francisco José Dacoba Cerviño, Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos, para abordar la figura

de Maquiavelo y después tratar de la estrategia a lo largo del siglo XVIII que da pie a la llegada de Napoleón y sus intérpretes (Clausewitz y Jomini). El foco pasa entonces a situarse a continuación en el surgimiento de la geopolítica y la geoestrategia. Se entra a continuación en el periodo de 1792 y 1939, con todas las innovaciones estratégicas a que la guerra de masas da lugar. Pero esta estrategia encuentra su inflexión en las guerras de Indochina y Argelia que acabarán dando pie a una estrategia de la resistencia que es la base de la contrainsurgencia posmoderna, que parece ser (o se presenta así) como la guerra de nuestro tiempo y cuyos prolegómenos se encuentran en la reflexión oriental de los conflictos. No obstante, estos conflictos se desarrollan en presencia de armas nucleares y de dos modelos estratégicos convencionales dominantes: el ruso y el aliado; estos tres campos son objeto de un tratamiento individualizado. Al mismo tiempo, se han intentado encontrar otras ideas estratégicas que respondan a los conflictos de Occidente como los anillos de Warden y la doctrina del dominio rápido.

Llegados a este punto el libro abandona la historia y la completa con otros bloques temáticos como el dedicado como el estudio de del pensamiento estratégico en España e Iberoamérica, para después centrarse en la palabra, el ámbito cognitivo, como eje de los planteamientos estratégicos. Tras ellom se habla de la relevancia de la ética en los modelos estratégicos para después centrarse en los discursos estratégicos de los siglos XIX y XX, y pasar a hablar del futuro de la estrategia y de los movimientos estratégicos. La conclusión de la obra es la plasmación de la estrategia en doctrina, la marcha que se hace de las musas al teatro.

Todo ello viene, en exclusiva, de la mano de militares de los tres ejércitos y de distintas categorías, escogidos por su ámbito de conocimientos: Andrés González Martín; Federico Aznar Fernández-Montesinos; José Pardo de Santayana; José Luis Pontijas Calderón; Miguel Ángel Logroño López; José Antonio Pizarro Pizarro; Luis Andrés Bárcenas Medina; Francisco Benavente Meléndez de Arvas; Carlos Javier Frías Sánchez; José Miguel Palacios; Ignacio Fuente Cobo ; José María Prats Marí; José Luis Calvo Albero; José Carlos Presa Díaz; Juan A. Moliner González; Luis Feliu Bernárdez; Enrique Silvela Díaz-Criado. Salvando la aportación de quien esto escribe, no están todos los que son, pero son todos los que están, entre ellos seis miembros del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Es por ello por lo que lo publica la editorial Sílex, y bajo su patrocinio, en la colección de la Academia de las Artes y las Ciencias Militares.

Estamos ante una obra necesaria pues viene a cubrir un hueco de unos conocimientos insuficientes —e incluso hasta relegados por la comunidad académica nacional— para lo que desde nuestro país se demanda, tras la traducción que el Ministerio de Defensa hiciera, allá por la década de los noventa, del renombrado trabajo de Peter Paret, *Creadores de la estrategia moderna*. Un hueco que precisa de una obra como la que nos ocupa, escrita por militares y desde las referencias nacionales, que está concebida como una contribución más al panorama de las ideas, y que es importante para garantizar su pluralidad y ofrecer reflexiones y referencias al debate internacional.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**
Analista del IEEE

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

2013

Documentos

ANÁLISIS

índice

Documentos
ANÁLISIS

21 ¡Revolución industrial 4.0!: ¿Un nuevo siglo de revueltas en el Mediterráneo? Pedro Sánchez Herráez

42 Conflictos en Oriente Medio y su entorno (reedición). José María Ferré

75 Seguridad energética en el tránsito hacia unas energías limpias. José Pardo de Santayana

91 La degradación populista de Estados Unidos (reedición). Pedro Rodríguez

134 La crisis del Líbano: un camino hacia ningún destino. José Ignacio Castro Torres

152 Rusia: ¿el retorno al paradigma del empleo de la fuerza militar? (reedición). Pedro Sánchez Herráez

169 Hitos en la agenda europea de seguridad y defensa. José Luis Pontijas Calderón

184 Una nueva ESN para una nueva realidad. Francisco José Dacoba Cerviño

194 La nación en los censos: identidad hispana y raza en los Estados Unidos. Andrés González Martín

214 Conflictividad en la frontera sur de Turquía (reedición). Felipe Sánchez Tapia

248 Repensando el yihadismo. Federico Aznar Fernández-Montesinos

269 El agua del Tíbet: un recurso vital para China (reedición). María del Mar Hidalgo García

299 Turquía, entre el S-400 y la pared. Felipe Sánchez Tapia

319 La rebelión del coro y la normalización de la protesta en Iberoamérica (reedición). Andrés González Martín

353 «Leopardos africanos»: medianas y pequeñas potencias liderando el continente. Óscar Garrido Guijarro

398 Efectos de la guerra de Ucrania en las Repúblicas Bálticas (reedición). Andrés González Martín

417 La Gran Muralla Verde: entre la esperanza y la realidad. Mar Hidalgo García

430 Crimea: ¿una nueva «posición avanzada» rusa? (reedición).

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

01/2022 12 de enero de 2022

Pedro Sánchez Herráez

¡Revolución industrial 4.0!: ¿Un nuevo siglo de revueltas en el Mediterráneo?

¡Revolución industrial 4.0!: ¿Un nuevo siglo de revueltas en el Mediterráneo?

Resumen:

La Revolución Industrial 4.0 ya es una realidad: la combinación de tecnología y digitalización confiere a los procesos económicos unas capacidades y unas posibilidades sin parangón en la historia, y aparentemente, contribuirá a crear un nuevo modelo de sociedad, un nuevo paradigma socioeconómico.

Si bien los parámetros de esta cuarta revolución industrial son diferentes a los de las anteriores revoluciones, también en la primera, la revolución industrial por antonomasia, se removieron de tal modo los cimientos de la sociedad, se modificó de tal modo el paradigma socioeconómico que desembocó en, entre otras muchas consecuencias, un siglo pleno de revoluciones en Europa y en la migración de millones de personas fuera del continente buscando un lugar mejor para vivir.

Un sucinto relato de lo acontecido a este respecto, una valoración de algunas de las realidades existentes en la cuenca del Mediterráneo y del potencial impacto de esta cuarta revolución industrial sobre dichas realidades conforman el presente análisis, que concluye con una reflexión final.

Palabras clave:

Revolución Industrial, Industria 4.0, modelo socioeconómico, Mediterráneo, Europa, 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.

Industrial Revolution 4.0!: A new century of revolts in the Mediterranean?

Abstract:

The Industrial Revolution 4.0 is already a reality: the combination of technology and digitization gives economic processes capabilities and possibilities unparalleled in history, and apparently, it will contribute to creating a new model of society, a new socio-economic paradigm.

Although the parameters of this fourth industrial revolution are different from those of the previous revolutions, also in the first, the industrial revolution par excellence, the foundations of society were removed in such a way, the socioeconomic paradigm was modified in such a way that it led to in, among many other consequences, a century full of revolutions in Europe and in the migration of millions of people out of the continent looking for a better place to live.

A succinct essay of what happened in this regard, an assessment of some of the existing realities in the Mediterranean basin and the potential impact of this fourth industrial revolution on these realities make up this analysis, which concludes with a final reflection.

Keywords:

Industrial Revolution, Industry 4.0, Socioeconomic Model, Mediterranean, Europe, Africa.

¡Las revoluciones industriales!...

Si bien es factible encontrar ciertas diferencias y matizaciones —incluso en el propio número de revoluciones industriales habidas—, con carácter general suelen señalarse[1] cuatro, contando esta última que se encuentra en curso, definidas genéricamente por los términos «mecanización», «electrificación», «computarización» y «digitalización».

La primera revolución industrial, centrada en la invención de la máquina de vapor a finales del siglo XVIII y la aplicación de dicha invención a diferentes técnicas y procedimientos, marcó un antes y un después en la historia de la humanidad, al introducir máquinas en procesos que hasta ese momento eran realizados por seres humanos, y siendo la fuente primaria de energía el carbón. En muchos aspectos, es la revolución industrial por antonomasia, dado el impacto que indujo en el modelo socioeconómico existente, y además, con impacto directo e indirecto a escala global.

La segunda revolución industrial tuvo lugar a finales del siglo XIX y principios del XX, abarcando incluso la mitad de este último siglo; durante ella, el desarrollo exponencial del motor de combustión interna y la generalización de la electrificación desarrollaron un modelo socioeconómico en gran medida basado en el petróleo como fuente primigenia de energía, a la par que la tecnología progresaba y se popularizaba por todo el planeta, haciéndolo más pequeño e interconectado. Las guerras mundiales, entre otros hitos, son referentes de esta realidad.

Durante la segunda mitad del siglo XX, tanto el desarrollo de la energía nuclear como el empleo creciente del gas natural como modos de producción de energía, a la par que la progresiva introducción en los sistemas productivos de robots y «computadores», así como el desarrollo de la informática en la última parte del milenio, fue modificando, una vez más, no solo los procesos productivos, sino las propias estructuras socioeconómicas, en esa llamada tercera revolución industrial, en la que se comenzaba a intuir el mundo virtual y el poder de las máquinas cibernéticas.

Y ya en el tercer milenio, la búsqueda de energías verdes como modo de generar un modelo más sostenible y de evitar o minorar el ritmo del cambio climático, junto con la digitalización, inducen una nueva, ya la cuarta, revolución industrial.

[1] VVAA., «Capturing the Fourth Industrial Revolution», *Foresight Africa 2020*, Brookings, p. 61.

Esa cuarta revolución industrial, también conocida en ocasiones como «Industria 4.0», tiene como núcleo esencial la combinación de elementos físicos y tecnologías digitales avanzadas —Internet de las cosas, inteligencia artificial, robots, drones, vehículos autónomos, impresión en 3D, computerización en la nube y nanotecnología, entre otros—, lo que permitirá, entre otros muchos aspectos, a las organizaciones, a los consumidores y a la sociedad actuar contando con una mayor cantidad de datos para la toma de decisiones[2]. Pero esta cuarta revolución no será una mera continuación de la anterior[3], sino que debido a su alcance, profundidad, grado de impacto e influencia sobre la Humanidad en su conjunto, supondrá una nueva y absolutamente distintiva revolución.

Si la primera revolución industrial removió los cimientos del modelo socioeconómico del momento, esta cuarta revolución podría generar un modelo de nueva planta muy diferente a lo conocido hasta el momento. Pero… estos fenómenos, estas revoluciones, ¿afectan solo a los procesos de fabricación?

…¿Son solo industriales?

Ya el propio concepto «revolución», por una cierta contraposición a «evolución», implica un cambio rápido y drástico, un «cambio profundo, generalmente violento, en las estructuras políticas y socioeconómicas de una comunidad nacional»[4]; y que se apellide como «industrial», no hace más que, quizás, poner el foco en una de las causas primigenias para su desencadenamiento.

Por ello, el cambio de paradigma, la mutación rápida de esa relación entre cambio tecnológico, prosperidad y empleo —relación siempre compleja y difícil— que implica una «revolución industrial», motiva que en amplios sectores pueda existir una tendencia a frenar el avance y el desarrollo de la tecnología, para así poder mantener los sistemas existentes.

[2] The Fourth Industrial Revolution. At the intersection of readiness and responsibility», *Deloitte*, 2020, página 3. Disponible en: https://www2.deloitte.com/ch/en/pages/risk/articles/industry-4-0-intersection-of-readiness-and-responsibility.html NOTA: todos los vínculos de internet del presente documento válidos a fecha 04 de enero de 2022.
[3] «The impacts of the Fourth Industrial Revolution on jobs and the future of the third sector», *Nicav.org* Disponible en: https://www.nicva.org/sites/default/files/d7content/attachments-articles/the_impact_of_the_4th_industrial_revolution_on_jobs_and_the_sector.pdf
[4] «Revolución», *Diccionario de la Lengua Española*, Edición del Tricentenario, 2021, acepción 2. Disponible en: https://dle.rae.es/revoluci%C3%B3n

Esto no es nada novedoso; basta recordar la llamada «Guerra de las 17 máquinas»[5], como se denominó al episodio acontecido el 2 de marzo de 1821, durante el cual una multitud de unas 1200 personas destruyó las máquinas de cardar e hilar instaladas en la localidad de Alcoy. Dichas máquinas, que habían llegado el mes anterior, constituían el inicio de la mecanización de la producción en la zona, que se había mantenido bajo el sistema gremial casi sin cambios desde la Edad Media, quebrando, por tanto, el paradigma socioeconómico existente, generándose una revuelta que se extendió durante largo tiempo por la región y que requirió de la intervención de tropas para ser sofocada.

De hecho, existió un movimiento nacido en Inglaterra, los luditas[6] —llamado así por su supuesto líder, Ned Ludd— que durante la primera parte del siglo XIX se dedicó a destruir las nuevas máquinas que llegaban a las fábricas, con el argumento de que quitaban el trabajo a las personas; el movimiento fue duramente reprimido, incluyendo el empleo de tropas y condenas a penas de muerte —de hecho, el Gobierno británico envió más efectivos militares a combatir a los luditas en su propio suelo que a la península ibérica a luchar contra Napoleón— para evitar que se extendiera y diera al traste con la revolución industrial en marcha, por medio de la cual Inglaterra pretendía ganar muchos enteros como Imperio y como potencia global.

Realmente, la introducción del telar mecánico supuso la destrucción rápida del 90 % del empleo que, de forma manual, realizaban las personas que fueron sustituidas por máquinas; sin embargo, también es necesario recordar que, en tres décadas, el empleo directo e indirecto en ese mismo sector de negocio se había incrementado en un 4400 %[7], además de aumentar la calidad de vida de los trabajadores. O, que en el caso del sector agrícola, de ser una actividad que ocupaba al 90 % de la masa laboral en el siglo XIX se pasa, en la actualidad, a emplear a menos del 2 % de la población, y con una mayor productividad y atendiendo a una demanda mucho mayor. Por consiguiente, y aparentemente, las primeras revoluciones trajeron desordenes y alteraciones durante un tiempo, hasta que se encontró un nuevo equilibrio a través de la implantación de un nuevo modelo.

[5] BERNABEU MUNUERA, Leandro. «La guerra de las 17 máquinas», *El Saltodiario.com*, 29 de junio de 2018. Disponible en: https://www.elsaltodiario.com/movimiento-obrero/guerra-17-maquinas-alcoi-primera-protesta-ludita
[6] GRODIRA, Fermín. «La verdadera historia de los luditas: no era tecnofobia, era lucha de clases», *Xataka.com*, 7 de marzo de 2017. Disponible en: https://www.xataka.com/historia-tecnologica/la-verdadera-historia-de-los-luditas-no-era-tecnofobia-era-lucha-de-clases
[7] GARCÍA EGEA, Teodoro. «¿Destruye empleo la revolución tecnológica?», *Cinco Días*, 4 de abril de 2017. Disponible en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/04/03/midinero/1491241272_191810.html

De hecho, John Maynard Keynes —uno de los economistas más influentes del siglo XX— en el año 1930 hablaba[8] del «desempleo tecnológico», de la pérdida de puestos de trabajo que genera la implementación de nuevas tecnologías… si bien, continuaba indicando posteriormente que el sistema se reequilibraba y generaba más empleo y de más calidad que el anteriormente existente.

Pero ese «desempleo tecnológico», extendido durante una «fase de transición» más o menos larga, tenía poderosas consecuencias sobre las estructuras sociales y económicas del entorno, y por tanto, sobre la estabilidad y el orden social; de hecho, de la misma forma que aconteció con la producción artesanal, la mejora en los avances técnicos que indujo un incremento en la mecanización del campo dejó a millones de personas, con escasa o nula formación, sin trabajo, por lo que «el desempleo solía ser la consecuencia última de la mejora agrícola»[9], al menos durante esa fase de transición. Y si bien dicha mano de obra se orientó en gran medida hacia la naciente industria —hacia labores poco especializadas y escasamente retribuidas—, también aceleró el crecimiento, de manera desordenada, del proceso de urbanización y de las ciudades.

Y sin sistemas sociales de apoyo, no tener empleo, o tenerlo muy precario y escasamente retribuido era sinónimo de hambre y miseria… y de revueltas y revoluciones sociales, por lo que la primera revolución industrial, la que supuso un antes y un después en la historia de la humanidad, llevó aparejada un periodo tormentoso y tumultuoso.

Siglo XIX… ¡siglo complejo y revolucionario!

Las consecuencias sociales generadas por el cambio de modelo fueron tan intensas y costosas que no en balde se conoce al siglo XIX como el «siglo de las revoluciones», por la cantidad e intensidad de las habidas; también dada esa compleja y nueva realidad, este periodo vio nacer tanto el llamado «socialismo utópico» —Sant-Simón, Fourier, Owen, etc.— como el «socialismo científico» de Marx y Engels, ofreciendo nuevos modelos y paradigmas ante la ruptura del existente hasta el momento.

Así, la situación podía describirse de la siguiente manera: «Las tecnologías fueron el punto álgido de la riqueza y el éxito de algunos; la pobreza para otros. Las divisiones

[8] KEYNES, John Maynard. «Economic possibilities for our grandchildren», 1930. Disponible en : http://www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf
[9] BERG, Maxine. *La era de las manufacturas 1700-1820*, Editorial Crítica, Barcelona, 1987, p. 16.

sociales que crearon podían hacerse patentes en una pequeña comunidad, o provocar una gran escisión regional. Las nuevas tecnologías encontraron resistencia o fueron bien acogidas; sufrieron el paso de los años como lo habían sufrido los antiguos métodos vigentes anteriormente. Crearon algunos empleos nuevos, pero también acarrearon un desempleo sin precedentes para muchos otros. Los nuevos métodos, las nuevas máquinas, no solo significaban un empeoramiento temporal; también podían erradicar un oficio y con ello negar la posibilidad de trabajar durante el resto de sus vidas a muchas personas»[10].

Por ello, la revolución industrial, aparejada a los grandes cambios generados tanto por ella misma como por otras causas ajenas o anejas –desde los grandes avances en medicina a los poderosos desarrollos en los transportes-, generó otra serie de consecuencias asociadas de manera más o menos directa a la misma.

Así, la emigración europea constituyó un fenómeno especialmente intenso y significativo durante el siglo XIX —aunque sea preciso no desdeñar el movimiento generado desde España y Portugal a sus provincias americanas durante los siglos XVI al XVIII—, movimiento migratorio motivado, además de por esa mejora en el transporte y en las comunicaciones —que posibilitaban el desplazamiento de masas humanas crecientes a cualquier parte del planeta—, por el aumento demográfico, las crisis económicas, la falta de oportunidades laborales y la represión política, entre otros factores que generaban dificultades para la vida en el continente europeo.

Frente a esa dura realidad, aunque pudiera ser esta parcialmente debida al «desempleo tecnológico» durante una «fase de transición», para las personas que sufrían las consecuencias de ese cambio de modelo la perspectiva de un nuevo El Dorado, o de una simple expectativa de vida mejor[11], aunque se encontraran en otras tierras lejos de la propia —en este caso, y en gran medida, en las antiguas colonias y en el continente americano— parecía la mejor o la única salida. Y si bien afectó —de diferente modo— a todos los estamentos sociales, el perfil básico del emigrante era, esencialmente, el de campesino u obrero, personas con pocos recursos y baja cualificación que solo contaban con el trabajo de sus manos para obtener un salario.

[10] BERG, Maxine. *La era de las manufacturas 1700-1820*, Editorial Crítica, Barcelona, 1987, p. 257.
[11] HATTON, Timothy J. y WILLIAMSON, Jeffrey G. «What drove the mass migrations from Europe in the late nineteenth century?», *Population and development Review*, Volumen 20, número 3, septiembre 1994, pp. 533-559. Disponible en https://www.jstor.org/stable/2137600?origin=crossref

Millones de personas cruzaron el océano. Y, a su vez, ese flujo constante y masivo de personas, en la mayor parte de los casos sin una gran especialización laboral, contribuyó al desarrollo de las industrias de manufacturas (que requieren poca especialización) y al crecimiento de las ciudades[12] en las zonas de destino, explicando así gran parte de su súbita prosperidad. Se requería mano de obra, estaba «todo por hacer» y esta llegaba a millones, dado que las actividades en esos países en construcción eran, esencialmente, intensivas en mano de obra. Y si bien las cifras varían, se puede estimar que entre 40 y 50 millones de personas abandonaron Europa durante ese periodo, constituyendo un porcentaje elevado de la población del continente; pese a ello, y debido a los avances en medicina y de ciertas condiciones de vida, Europa tuvo un crecimiento demográfico de tal magnitud que le permitió duplicar su población durante el siglo XIX, pese a la emigración.

La «revolución industrial» y la ruptura del modelo existente, junto con el crecimiento demográfico en el continente y las expectativas de mejor salario y condiciones de vida allende el mar motivaron un desplazamiento masivo de europeos en el siglo XIX[13]. Pero eran otros tiempos y otro tipo de revolución… ¿o no?

Cuarta revolución industrial…

En esta nueva revolución, donde, y como acontece periódicamente en la Historia, todo «es nuevo y todo será diferente», se indica que los beneficios de los desarrollos tecnológicos son exponenciales para la sociedad, a la par que también es exponencial la minoración de costes; así, la materialización de la llamada Ley de Moore[14] es la que conlleva que una llamada telefónica, o el mandar un correo electrónico tenga un coste infinitamente menor que antaño, contribuyendo a generar una economía cuyos costes marginales tienden a cero.

[12] SUKKO, Kim. «Inmigration, Industrial Revolution and urban growth in the United States, 1820-1920: factor endowments, technology and geography», *NBER Working Paper Series*, número 12900, febrero 2007. Disponible en: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w12900/w12900.pdf
[13] Un esquema sencillo puede consultarse en, «Migraciones europeas en el siglo XIX. Las causas», *Universidad Nacional Autónoma de México*. Disponible en http://uapas2.bunam.unam.mx/sociales/migraciones_europeas_causas/
[14] En 1965 John Moore, un ingeniero que trabaja en la empresa Fairchild Semiconductor señaló que la complejidad de los circuitos integrados se duplicaría cada año y con un coste cada vez menor, si bien en el año 1975 actualizó su predicción, señalando que esa duplicación se produciría cada dos años, ley que se va cumpliendo. «1965: «Moore's Law» predicts the future of integrated circuits», *Computer History Museum*. Disponible en https://www.computerhistory.org/siliconengine/moores-law-predicts-the-future-of-integrated-circuits/

También se plantea[15] que el desarrollo de la Inteligencia Artificial, uno de los pilares de esta cuarta revolución industrial, podría incrementar y aumentar la autonomía estratégica de Europa, al hacerla menos dependientes de otras entidades, pues la Inteligencia Artificial puede generar ventajas económicas y geopolíticas y reducir la dependencia respecto de la tecnología del exterior, pues Europa, la Unión Europea, puede encontrarse bien posicionada para esta nueva revolución[16], debido a la alta cantidad y cualificación de muchas de las personas necesarias para llevarla a cabo.

Como corolario de esta industria 4.0, se llega a indicar[17] que se avanza hacia un nuevo paradigma económico, hacia «la sociedad de coste marginal cero» en el cual el internet de las cosas, junto con el declive del sistema capitalista tal y como lo conocemos, el fin de la verticalidad tan acusada en las estructuras empresariales y el procomún colaborativo -el paso del «valor de intercambio», de la compra venta de un bien o servicio al «valor de compartición»[18], —como simple muestra, las plataformas de compartición de viviendas o de vehículos— generarán una economía mixta capitalista-procomún colaborativo, un nuevo modelo económico del cual todo el mundo saldrá beneficiado.

Pero esos mismos desarrollos tecnológicos y ese cambio de modelo también tienen sus consecuencias, «desempleo tecnológico» aunque solo sea durante una «fase de transición» de duración desconocida. La tecnología, por tanto, podría ser ese factor de producción que muchas veces se subestima o se olvida, pero que permite, o es responsable, de que el crecimiento del PIB en un país pueda tener escaso o nulo impacto en el mercado de trabajo.

Uno de los casos más patentes y visibles es la banca, que evoluciona hacia la banca online desde el modelo bancario tradicional «de sucursales», lo que si bien posibilita que con un número mucho más reducido de empleados se pueda gestionar volúmenes de recursos y transacciones similares, lleve también aparejado una reducción de personas y de espacios físicos ocupados por dicha actividad económica de una manera casi masiva. Por tanto, esta nueva realidad genera que sectores de la economía que han sido

[15] HOFFMAN, Mia y NURSKI, Laura. «Tres frenos a la inteligencia artificial en Europa», *Política Exterior*, 15 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/tres-frenos-a-la-inteligencia-artificial-en-europa/
[16] ECHIKSONE, William. «Step aside Silicon Valley, there is a new tech hub in the town», *Weforum.org*, 19 de abril de 2017. Disponible en: https://www.weforum.org/agenda/2017/04/step-aside-silicon-valley-there-is-a-new-tech-hub-in-town
[17] RIFKIN, Jeremy. *La sociedad de coste marginal cero*, Ediciones Paidós, Barcelona, 2014
[18] «El internet de las cosas y la sociedad colaborativa», *EL PAÍS*, 7 de septiembre de 2014. Disponible en: https://elpais.com/cultura/2014/09/05/actualidad/1409938985_426506.html

tradicionalmente intensivos en mano de obra devengan en intensivos en capital[19], y con unas plantillas mucho más reducidas.

Ciertamente, eso ha constituido una realidad durante todas las revoluciones, si bien quizás no al nivel esperado para esta; como ejemplo[20], en los años noventa las tres mayores compañías instaladas en Detroit —antaño sede de la poderosa industria del automóvil estadounidense— valían 36 000 millones de dólares y empleaban a cerca de 1,2 millones de personas, mientras que en la actualidad las tres mayores compañías instaladas en Silicon Valley —sede de empresas tecnológicas— valen 1 090 000 millones de dólares pero emplean a «solo» 137 000 personas, casi 10 veces menos empleos directos que sus homólogas hace tres décadas.

Además, el aumento de vehículos sin conductor, sistemas de *big data* o *smart data* capaces de analizar cantidades ingentes de datos, cadenas de montaje automatizadas, etiquetas inteligentes en los supermercados que permiten suprimir los cajeros humanos, reparto de productos con drones, sustitución de administrativos por robots y sistemas de inteligencia artificial —basta observar cómo la empresa japonesa Fokoku Mutual Life Insurance ha reemplazado la labor de 34 administrativos por el sistema IBM Watson Explorer, que, pese a su coste, espera estar amortizado en dos años[21], o la creciente gestión de centralitas telefónicas por medio de sistemas automatizados[22] o *callboots*[23], o el crecimiento de los sistemas de inversión gestionados por algoritmos en lugar de por brokers[24]— y dado que las posibilidades son casi infinitas, aparentemente las máquinas son las ganadoras.

[19] FERNÁNDEZ, Julio. «El trabajo tal y como lo conocemos podría desaparecer: La tercera revolución industrial», *El Blog Salmón*, 24 de enero de 2018. Disponible en: https://www.elblogsalmon.com/economia/el-trabajo-tal-y-como-lo-conocemos-podria-desaparecer-la-tercera-revolucion-industrial
[20] GARCÍA EGEA, Teodoro. «¿Destruye empleo la revolución tecnológica?», *Cinco Días,* 4 de abril de 2017. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/04/03/midinero/1491241272_191810.html
[21] PASTOR, Javier. «En Japón la inteligencia artificial comienza a hacer el trabajo de los oficinistas», *Xataka,* 2 de enero de 2017. Disponible en: https://www.xataka.com/robotica-e-ia/en-japon-la-inteligencia-artificial-comienza-a-hacer-el-trabajo-de-los-oficinistas
[22] A modo de ejemplo: «Robots inteligentes gestionando centralitas telefónicas», *AVISOVOZ.com*, Disponible en: https://www.avisovoz.com/centralitas-inteligentes-con-robots.html
[23] «¿Que es un callbot y para qué sirve?», *AGENCIA12*, 18 de julio de 2019. Disponible en: https://agenciab12.com/noticia/que-es-callbot-para-que-sirve
[24] «Un fondo de inversión gestionado por robots renta más que los de los humanos», *El Economista*, 16 de octubre de 2015. Disponible en: https://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/7076828/10/15/Un-fondo-de-inversion-gestionado-por-un-robot-renta-mas-que-los-de-los-humanos.html

…¿y otro cambio de modelo?

Si los trabajadores llamados *blue collar* —por el color de los monos de trabajo— fueron los grandes damnificados durante los procesos de automatización industrial, ante esta nueva revolución, los denominados *white collar* —fundamentalmente ligados a tareas administrativas y de gestión (aunque las diferencias entre ambas categorizaciones van más allá, pues incluso se extienden al grado de formación, salario percibido, clase social, etc.)[25]— pueden ser ahora los grandes perjudicados por la potencial digitalización de sus funciones, pese a que se espera o se supone la creación de un nuevo tipo de trabajadores ligado a las competencias digitales, los denominados *new collar*.

Se señala que el 85 % de los trabajos que estarán disponibles en 2030 aún no se han inventado, pues esos nuevos empleos estarán ligados en muchos casos a la actividad cognitiva y a la actividad emocional, y que además se liberará al ser humano de las tareas más pesadas, pues muchos de los trabajos existentes hoy día no sobrevivirán, o lo harán en menor número, debido al avance de la tecnología[26], especialmente para aquellos que responden a la regla de las 3 D (*Dirty*, sucio; *Dull*, aburrido; *Dangerous*, peligroso) o en los que son muy repetitivos.

También se argumenta que la nueva industria generada por la Inteligencia Artificial puede generar tantos empleos como los que se destruyan, o incluso más, en sectores y con perfiles tales como ingeniería, software, hardware o lingüística[27], que se crean muchos trabajos indirectos, en otros sectores, especialmente en el sector servicios en la economía local, con un efecto multiplicador mayor para los puestos cualificados —como es el caso de los puestos tecnológicos—, llegándose a señalar la creación de cinco puestos de trabajo[28] de baja tecnología por cada puesto de trabajo creado de alta tecnología, y que, como muestra de esa realidad, en la actualidad las empresas encuentran dificultades para contratar por la escasez de perfiles tecnológicos[29] en el mercado laboral.

[25] PARIETTI, Melissa.»Blue-Collar vs. White-Collar; What´s the difference?», *Investopedia*, 15 de febrero de 2021. Disponible en: https://www.investopedia.com/articles/wealth-management/120215/blue-collar-vs-white-collar-different-social-classes.asp
[26] BARCA, Kamila. «27 trabajos con muy pocas salidas que podrían desaparecer en los próximos años», 4 de enero de 2020. Disponible en: https://www.businessinsider.es/10-trabajos-van-desaparecer-proximas-decadas-555013
[27] «2017: ¿Preparados para un mundo de robots inteligentes?», *CINCO DÍAS*, 2 de enero de 2017. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/12/30/tecnologia/1483133801_694493.html
[28] GOOS, Maarten, KONINGS, Jozef, y VANDEWEYER, Marieke. «Employment Growth in Europe: The Roles of Innovation, Local Job Multipliers and Institutions», *Utrecht School of Economics Discussion Paper Series*, Volumen 15, Número 10, 2015, p. 2. Disponible en: https://ideas.repec.org/p/use/tkiwps/1510.html
[29] «La escasez de perfiles tecnológicos especializados es una de las principales dificultades de las empresas», *La Razón*, 3 de enero de 2022. Disponible en: https://www.larazon.es/economia/20220103/4vi3wj7jjvgrlg4snuf2kpy4ku.html

Pero puede que con la cuarta revolución industrial las cosas pudieran ser diferentes —y no necesariamente mejores—, dadas las inmensas capacidades de las máquinas y de la inteligencia artificial; ya durante la crisis económica principada en el año 2008, la creación de nuevos empleos ha respondido, en muchas ocasiones a trabajos más precarios y peor remunerados[30]; y en las próximas dos décadas, la tecnología podría sustituir al 47 % de los puestos de trabajo actuales en los Estados Unidos[31], lo cual, como derivada, traería aparejado un incremento de la desigualdad socioeconómica al incrementar la brecha entre las clases sociales, entre aquellos que continúen con un empleo o posibilidades de obtenerlo en el nuevo entorno digital o aquellos que pudieran quedar al margen, aquellos que pudieran quedar atrás en esta nueva revolución.

La desigualdad económica podría agudizarse, especialmente entre aquellos que hayan podido mantener sus trabajos o adaptarse al cambio con mucha rapidez y el resto, lo cual generará poderosas tensiones sociales, políticas y económicas, con un impacto directo en la seguridad y la estabilidad.

Y que en la actualidad exista un movimiento denominado «neoludita»[32], recordando aquel que se desarrolló durante el siglo XIX, tiene que ver con todas estas cuestiones.

El debate no es nuevo; ya en el año 2014, el Pew Research Center publicó una investigación realizada entre casi 2000 investigadores y expertos sobre la cuestión del avance tecnológico y el trabajo, y el resultado obtenido fue bastante parejo entre los que mostraron una honda preocupación por el futuro laboral en la nueva era (48 %) y los que se muestran optimistas (52 %) por la amplificación que la revolución tendrá para los trabajos[33].

Pero sí que parece que existen una serie de cuestiones sobre las que existe, aparentemente, un cierto grado de acuerdo; una de ellas, es que el sistema educativo es clave para afrontar no solo ese nuevo escenario, sino para minorar el periodo de transición, que puede ser más largo y traumático que en otras ocasiones de la historia.

[30] ALCOBER FANJUL, Xavier. «Desempleo tecnológico», *Cinco Días*, 4 de marzo de 2014. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2014/03/04/economia/1393966152_776083.html
[31] FREY BENEDIKT, Carl y OSBORNE, Michael A. «The future of employment: how susceptible are jobs to computerization?», *Oxford Martin*, 17 de septiembre de 2013, p. 38. Disponible en: https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf
[32] En este sentido JONES, Steven E., «Against technology: from the luddites to neo-luddism», *Taylor & Francis*, 2006.
[33] SMITH, Aaron y JANNA Anderson. «AI, Robotics and the future of jobs», *Pew Research Center*, 8 de agosto de 2014. Disponible en: https://www.pewresearch.org/internet/2014/08/06/future-of-jobs/

Por otra parte, es preciso considerar que el desarrollo atendiendo a criterios estricta y exclusivamente económicos genera una seria disfunción, al no considerar el impacto humano y las consecuencias sociales de dichos desarrollos, pasándose, como se señala[34], de la distopía tecnológica a la distopía socioeconómica.

Y también, y de manera creciente, se señala como necesario el hecho de que, en aras de la implementación de la revolución 4.0, tanto las empresas como las sociedades deberían diseñar una estrategia, un plan de acción desde el más alto nivel de planeamiento hasta el menor nivel de ejecución, y que, lejos de cortoplacismos[35], cueste con una visión de medio-largo plazo (caso contrario, no sería realmente una estrategia) a efectos permitir que estas nuevas herramientas y capacidades se integren de manera armónica, y que los cambios en las organizaciones y estructuras, que los cambios sociales y económicos se realicen de una manera lo más ordenada posible.

E incluso se indica que resulta del todo imperioso, dado el poderoso impacto que estas nuevas tecnologías pueden tener para el conjunto de la humanidad, que se encuentren adecuadamente acotadas por normas legales, éticas y morales —con lo complejo que resulta abordar estos temas desde una perspectiva multicultural y a escala global—, dada la interrelación que existe y debe existir entre tecnología y valores. Y, ante la dicha tesitura, son los valores los que deberían guiar las decisiones tecnológicas[36].

Pero si en la vieja y avanzada Europa se plantean estas cuestiones respecto a esta revolución 4.0…

… ¿y en la otra orilla del Mediterráneo?

Si bien la orilla sur presenta amplias disparidades en su conjunto, de igual manera que lo hace entre Mediterráneo oriental y occidental —baste, sin necesidad de mostrar datos, pensar en las diferencias socioeconómicas entre Israel y Libia, por ejemplo—, es necesario tener en cuenta que dicha orilla sur lo es no solo como límite del mar de agua, el Mare Nostrum, sino también como el límite del gran desierto, del Sahara; y que de

[34] WEBB, Amy. «Los nueve gigantes. Como las grandes tecnológicas amenazan al futuro de la Humanidad», *Ediciones Península*, 2021.
[35] «The Fourth Industrial Revolution. At the intersection of readiness and responsibility», *Deloitte*, 2020, p. 5. Disponible en: https://www2.deloitte.com/ch/en/pages/risk/articles/industry-4-0-intersection-of-readiness-and-responsibility.html
[36] EHLRT, Ulf. «Why our values should drive our technological choices», *NATO Review*, 16 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/12/16/why-our-values-should-drive-our-technology-choices/index.html

manera secular, las interconexiones entre las orillas del desierto, los movimientos desde África en su conjunto hacia el norte —y del norte hacia el sur— han sido mucho mayores de los que habitualmente se cree. La consideración del Sahel, la orilla sur del desierto, como la «frontera sur de Europa» y como un poderoso nodo de interconexión[37], así como la realidad de un mundo absolutamente global, ponen en valor creciente el papel de la costa sur mediterránea como una zona de interconexión entre África en su conjunto y Europa.

En esta nueva era, ante esta nueva revolución, se abren numerosas oportunidades para las grandes riquezas de la orilla sur y del continente, desde los beneficios que reportaría la digitalización del proceso minero[38] —las tierras africanas se encuentran plenas de recursos naturales- a la aplicación de la Inteligencia Artificial a los procesos agrícolas[39]— pasando por la selección de las mejores variedades de cultivo en función del suelo y el clima o por el cuidado automatizado de las plantas; pero los desafíos también están presentes.

En el continente las tres oleadas previas de industrialización no se dieron de manera directa[40], si bien fueron implantándose parte de sus elementos gradualmente; y se plantea la necesidad de que en esta ocasión no quepa un escenario en el cual la cuarta revolución industrial no sea una realidad[41]… ¿un escenario auténticamente posibilista?

La deslocalización y la globalización han permitido hasta el momento que en las cadenas de producción y valor, las partes del proceso que fueran intensivas en mano de obra se instalasen en aquellos lugares del planeta donde esta fuera abundante y/o de coste menor, normalmente en zonas y países en vías de desarrollo, lo que acabó conllevando que Asia-Pacífico, y especialmente China, se convirtiera en la «fábrica del mundo».

En este sentido, alto crecimiento demográfico de África empezaba a vislumbrar la posibilidad del desarrollo industrial del continente sobre la base de su abundante mano

[37] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro, DUPUY, Emmanuel y HORNERO, José. «El Sahel como centro de gravedad estratégico de África: retos para la seguridad», *Instituto de Política Internacional*, Universidad Francisco Vitoria, Análisis 16/2021. Disponible en https://ipi-ufv.com/foro-sahel-europa-retos-seguridad/
[38] SIGNÉ, Landry. «Digitaling Africa's mines», *Proyect Syndicate*, 23 de noviembre de 2021. Disponible en https://www.project-syndicate.org/commentary/africa-mining-industry-fourth-industrial-revolution-by-landry-signe-2021-11?barrier=accesspaylog
[39] En este sentido «Potential of the fourth industrial revolution in Africa», *Technopolis, Research ICT Africa y Tambourine Innovation Ventures*, octubre 2019, p. 31. Disponible en https://www.technopolis-group.com/wp-content/uploads/2020/02/Potential-of-the-fourth-industrial-revolution-in-Africa.pdf
[40] VVAA., «Capturing the Fourth Industrial Revolution», *Foresight Africa 2020*, Brookings, p. 61.
[41] «Potential of the fourth industrial revolution in Africa», *Technopolis, Research ICT Africa y Tambourine Innovation Ventures*, octubre 2019, p. 17. Disponible en https://www.technopolis-group.com/wp-content/uploads/2020/02/Potential-of-the-fourth-industrial-revolution-in-Africa.pdf

de obra… pero si ya no se hace necesario deslocalizar, pues los procesos pasan a ser intensivos en capital y no en mano de obra, no se hace necesario deslocalizar dicha producción, lo que sumado a la vulnerabilidad generada por esa deslocalización puesta de manifiesto durante la pandemia y a las dificultades que sufre la cadena de suministros global en la actualidad, todo ello contribuye a afianzar esa idea de «dejar la producción más cerca de casa»[42], e impedir desde la instalación de industrias a la inversión en ciertas zonas.

Desde otra óptica más posibilista, la nueva revolución industrial ofrece una oportunidad a una mano de obra abundante y joven, creando nuevas opciones al margen de la economía informal —una de las grandes realidades del continente africano, pues el porcentaje de empleos informales oscila entre 86 % de media en el continente al 67 % en el norte del mismo[43]—, en el sector servicios, que podría crecer a una velocidad mayor que el aumento de la propia mano de obra, y con unos salarios mejores que en el sector informal, si bien existen serias dificultades y es necesario no solo el diseño e implementación de una estrategia holística y realista a este respecto, sino también crear las infraestructuras necesarias, tanto físicas como digitales, para que esa posibilidad devenga en realidad.

Pero, con los datos en la mano, es necesario poner en valor que la población joven del norte de África se encuentra entre la que tiene mayor tasa de desempleo en todo el planeta, y el hecho de que incluso entre aquellos que han recibido una educación y estudios más completos no se haya producido una mayor tasa de empleabilidad y en una gran mejora de oportunidades[44]. Resulta complejo reconducir el sistema socioeconómico establecido, en muchas ocasiones debido a un amplio cúmulo de circunstancias, que van desde la distribución laboral por sectores —todavía con un fuerte peso del sector primario— a, en muchos casos, la dependencia de rentas exteriores, sean de hidrocarburos o de las remesas de los emigrantes, pasando por la debilidad del sector privado[45].

[42] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «¡Flujo de recursos a escala global!... ¿y si hay un bloqueo?», Documento de Análisis 36/2021, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 6 de octubre de 2021. Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA36_2021_PEDSAN_Flujo.pdf
[43] FOX, Louise y SIGNÉ, Landry. «The Fourth Industrial Revolution (4IR) and the future of work: could this bring good jobs to Africa?», *INCLUDE Knowledge Platform*, 2021, p. 8. Disponible en https://includeplatform.net/wp-content/uploads/2021/06/Book-ESP-Fox-FINAL.pdf
[44] «Topics», *Middle East Youth Initiative*. Disponible en https://www.meyi.org/topics.html
[45] En este sentido «Arab Human Development report research paper», *United Nations Development Programme (UNDP)*, 2019. Disponible en:

Y si la situación de base ya era compleja, tras la crisis económica iniciada en 2008 y las primaveras árabes del 2011 —fruto de ese desencanto social con el modelo existente—, el entorno no ha hecho sino empeorar y no solo en la orilla sur del Mediterráneo[46], actuando como catalizador y acelerador del malestar y desencanto la pandemia de la COVID-19, que lo ha empeorado todo… incluso ha hecho cuestionar, aún más si cabe, los modelos existentes[47] en todos los órdenes de la vida.

Por tanto, y de la misma manera que aconteció durante la implantación de la primera revolución industrial, cuando la ausencia o escasez de los sistemas sociales de apoyo significaba que no tener empleo era sinónimo de hambre y miseria… el entorno era y fue el propio para revueltas y revoluciones sociales, por lo que si la primera revolución industrial, la que supuso un antes y un después en la historia de la humanidad, llevó a aparejada un periodo tormentoso y tumultuoso, esta nueva revolución, que implicará un cambio sin paragón en la historia… ¿supondrá lo mismo?

Siglo XXI… ¡siglo complejo! ¿y revolucionario?

Si bien parece inevitable que la cuarta revolución industrial sea (es ya) una realidad, y si bien cuestiones como «desempleo tecnológico» y «periodo de transición» también sean unas realidades, por ya conocidas no significa que no vayan a tener un potencial impacto devastador en un sistema ya en complejo equilibrio y desequilibrándose a toda velocidad, cuanto más si se introducen los parámetros de cambio de esa nueva revolución en curso.

Considerando el cambio de fuente primaria de energía, basta observar lo que está aconteciendo con respecto a las «energías verdes y renovables», las propias de esta nueva era. No solo es preciso recordar que, a excepción de la energía nuclear, todas las demás energías verdes —solar, eólica, hidráulica y geotérmica— son muy caras de transportar, sino y sobre todo que están distribuidas de manera muy desigual entre los

file:///C:/Users/Windows%207/Downloads/52279%2520UNDP%2520Citizenship%2520and%2520SDGs%2520report_web.pdf

[46] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro «¿Arderá el Mediterráneo…sur?», Documento de Análisis 04/2020, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 19 de febrero de 2020. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA04_2020PEDSAN_Mediterraneo.pdf

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

continentes[48], lo cual acarreará, a su vez, nuevos desequilibrios como los existentes hasta el momento con el gas o el petróleo.

De hecho, el gas en Europa es ahora mismo seis veces más caro que en estas mismas fechas el año pasado, mientras que Finlandia ha decidido poner en marcha el mayor reactor nuclear de Europa, que cubrirá el 15 % de la demanda nacional, elevando la proporción de generación nuclear al 40 %, aunque ya tenga un 25 % de la total del país cubierta por energía eólica[49], en pleno debate sobre si la energía nuclear puede ser considerada «energía verde» o no, como una de las maneras de lograr la no dependencia extrema, caso de Europa, de combustibles procedentes allende de sus fronteras.

La energía y su generación se encuentran íntimamente ligadas a otra de las vertientes del paradigma actual, el intento de reducción de emisiones de gases de carbono para intentar minorar o revertir el cambio climático, lo cual implica que, aparentemente, se tendrá que electrificar todo lo que se pueda. Ello, a su vez, requerirá de más centrales hidroeléctricas, eólicas… y nucleares, y extraer del subsuelo cantidades masivas de cobre, aluminio, cobalto, litio y tierras raras, entre otros minerales[50], con la huella que a su vez esto genera y el torrente de disputas a escala global por el control de estos nuevos «minerales estratégicos».

El hecho es que, en plena transición energética, nos encontramos en una crisis energética, con su secuela de subida de precios, carestías y amenazas de apagones y de malestar social, crisis a que recuerda, si bien los orígenes son distintos, a la de los años setenta[51].

El cambio climático, otra realidad patente y visible, también trae y conlleva secuelas para la vida humana y, por ende, para la economía desde la desaparición de zonas costeras —agrícolas, turísticas, portuarias, etc.— bajo las aguas por el aumento del nivel del mar a las dificultades crecientes para los cultivos y la consecuente (in)seguridad alimentaria, lo cual motiva que sea un elemento de preocupación añadido y que por ello forme parte

[48] G. MANRIQUE, Luis Esteban. «La geopolítica de la transición energética», *Política Exterior*, 14 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/la-geopolitica-de-la-transicion-energetica/
[49] «Finlandia pone en marcha el mayor reactor nuclear europeo en plena crisis energética», *NIUS*, 20 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.niusdiario.es/internacional/europa/finlandia-activa-reactor-nuclear-crisis-energetica-europea_18_3253697875.html
[50] G. MANRIQUE, Luis Esteban. «La geopolítica de la transición energética», *Política Exterior*, 14 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/la-geopolitica-de-la-transicion-energetica/
[51] JOHNSON, Keith. «How the energy crisis made 2021 feel like the ´70s», *Foreign Policy*, 22 de diciembre. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/12/22/world-energy-crisis-high-power-prices-blackouts-1970s-economic-political-turmoil/

del nuevo modelo socioeconómico —basta ver las disputas crecientes en el Sahel o en el Ártico para comprobar cómo el cambio climático influye en la realidad socioeconómica y, por tanto, en la seguridad[52]—. Y, como señala el sexto informe de Naciones Unidas al respecto[53], la cuenca del Mediterráneo es una de las regiones más afectadas por el cambio climático, por lo que las repercusiones pueden ser extremadamente graves y desestabilizadoras.

Mientras aumenta el desempleo tecnológico, especialmente en la orilla norte, dada la velocidad del cambio tampoco se cubren muchos de esos nuevos puestos que surgen al calor de la cuarta revolución industrial; de hecho, se señalaba[54] que en el año 2020 se quedarán sin cubrir medio millón de puestos de trabajo en Europa por falta de perfiles tecnológicos, pese a que la Unión Europea se encuentra trabajando[55] en estas cuestiones y haciendo un seguimiento de la evolución y el rumbo que siguen los países en esta transformación digital. La transición nunca es fácil… aunque puede devenir en muy muy compleja.

Es necesario considerar que la adopción e implementación de nuevas tecnologías requiere, ha de requerir, de un necesario proceso que implique que la sustitución de empleo de personas por máquinas no se produzca de una manera absolutamente automática, pues existen una serie de salvaguardas y requisitos tanto desde el punto de vista legal como desde el económico y, obviamente, desde el social que motivan que este proceso no sea[56] ni directo… ni siquiera sencillo.

Sin embargo, la realidad avanza muy rápido, y para poder cubrir parcialmente esos nuevos puestos y oportunidades que van surgiendo, han aparecido, unos denominados *bootcamps*[57] —por semejanza con los campamentos de instrucción básica militar, tanto en duración como en intensidad— donde es factible reorientar el horizonte profesional obteniendo un cierto grado de especialización en un área determinada y con un

[52] En este sentido HIDALGO GARCÍA, Mar. «Cambio climático y seguridad. Riesgos físicos y geopolíticos», Documento de Análisis 49/2021, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 1 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA49_2021_MARHID_Cambio.pdf
[53] «Climate change 2021: The Physical science basis», *Intergovermental Panel on Climate Change (IPCC)*, 2021. Disponible en: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf
[54] «Medio millón de empleos se quedarán sin cubrir en la UE por falta de perfiles tecnológicos», *Libremercado.com*, 1 de julio de 2019. Disponible en: https://www.libremercado.com/2019-07-01/medio-millon-de-empleos-se-quedaran-sin-cubrir-en-la-ue-en-2020-por-falta-de-perfiles-tecnologicos-1276640695/
[55] EUROPEAN COMMISSION, «The Digital Economy and Society Index (DESI), *Shaping Europe's Digital Future*, 28 de octubre de 2021. Disponible en: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi
[56] «Situación economía digital», *BBVA Research*, octubre 2016, p. 8. Disponible en: https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2016/10/Situacion_ED_oct16_Cap2.pdf
[57] ««Bootcamps», una formación exprés para impulsar tu carrera profesional», *Iberdrola*, 2021. Disponible en: https://www.iberdrola.com/talento/que-es-bootcamp

componente eminentemente práctico y de empleabilidad. Y si bien constituyen una opción adecuada para ciertos nichos laborales, no están al alcance de todo el mundo, entre otros aspectos[58], ni por coste (elevado) ni por posibilidad de realización (disponibilidad). Por ello, aquellos que puedan utilizar las ventajas formativas existentes, obtendrán una ventaja competitiva sustancial en el nuevo modelo económico; y si dentro de una misma orilla se generan disfunciones a este respecto, entre las dos orillas aún puede ser mayor.

Necesario es considerar el incremento casi exponencial de la población en África, pues el continente duplicará su población actual para el año 2050[59], sin aparentes posibilidades reales de empleabilidad para dicha masa humana creciente y, en su mayoría, joven; si en etapas industriales previas el «dividendo humano» —la proporción de población en edad laboral respecto al total— proporcionaba una ventaja competitiva, en esta cuarta revolución, intensiva en capital en lugar de en mano de obra…¿cuál será el destino (físico y/o metafísico) de millones de jóvenes, con un nivel de formación quizás no del todo acorde a lo demandado en esa cuarta revolución, y con escasas esperanzas de tenerlo en el futuro?.

Además ese crecimiento exponencial de población, también lleva aparejado un proceso de urbanización rápido y en gran medida desordenado, por la escasa capacidad de las autoridades para proporcionar servicios básicos a las masas de recién llegados a las ciudades, floreciendo las zonas deprimidas y los suburbios de infraviviendas, generándose una poderosa inestabilidad local y regional[60] con interconexiones globales, la llamada «geopolítica de los barrios de chabolas».

Por tanto, resulta muy complicado, en estos casos, por la carencia de infraestructuras físicas y económicas adecuadas, hablar de *bootcamps*, de incrementar el grado de formación o de redireccionarlo hacia competencias digitales. Muy complicado.

[58] ««Bootcamps». De camarero a programador: los entrenamientos «militares» para cambiar de profesión», *El Mundo*, 9 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.elmundo.es/economia/2021/12/09/61aa5252fc6c830b088b45c4.html
[59] VVAA. «Panorama de tendencias Geopolíticas Horizonte 2040», Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2018, página 49. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2019/panorama_de_tendencias_geopoliticas_2040.pdf
[60] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro «África en la «era urbana»: ¿hacia el desarrollo o al desorden?», Documento de Análisis 14/2019, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 24 de abril de 2019. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA14_2019PEDSAN-ciudadesAfrica.pdf

Si en el área mediterránea, si en ese entorno en el que el Mare Nostrum une diferentes continentes se produce un poderoso crecimiento demográfico en una de sus orillas (frente a un contante envejecimiento y minoración de la población en la otra), una brecha cada vez mayor de nivel de vida entre ambas orillas, y en todas partes crecen los desequilibrios sociales y las expectativas y esperanzas solo parecen tener como respuesta una «huida hacia adelante»… ¿entonces? ¿Un nuevo siglo de revueltas en el Mediterráneo?

A modo de reflexión

Se avanza a grandes pasos, al menos en parte del planeta, hacia el establecimiento de un nuevo modelo económico, y por tanto, de un nuevo modelo social, y que tiene, por tanto, sus repercusiones y connotaciones en la estabilidad y seguridad de una sociedad, cuando más en la de un amplio y diverso espacio geopolítico como es el Mediterráneo.

Los cambios resultan inevitables, y las oleadas marcadas por las diferentes revoluciones industriales han anegado, en cada época, las vidas de los ciudadanos del planeta, generando poderosos cambios y efectos. Y, pese a las resistencias al cambio, este se ha producido, y ha obligado a adaptar y modificar patrones y esquemas, para lograr un nuevo equilibrio, unas veces de forma serena y templada, las más de manera dura, compleja y violenta, de manera «revolucionaria».

No se trata de alinearse ante esta inevitable nueva ola de cambio como «catastrofista», ni tampoco de posicionarse como un «idealista» próximo a «iluso». Los cambios traen convulsiones, llevan aparejadas fracturas y, en ocasiones, no resulta nada sencillo reconducir una situación… y menos si se produce en un entorno tan dispar como lo son las dos orillas del Mare Nostrum.

Ya se ha sufrido un «siglo revolucionario» cuando el modelo productivo cambió tan sustancialmente que todo parecía nuevo y todo se quebraba… ¿será igual en esta nueva ola?

Esperemos que no, sabemos lo que aconteció y sabemos los efectos de «no hacer nada», y también sabemos que los hechos no dejan de existir por ignorarlos —como dijo Aldous Huxley, el autor de *Un mundo feliz*, una conocida distopía—. Y, dado que vivimos en el mundo real, no en un mundo paralelo, quizás sea el momento de recordar que «cuando soplan vientos poderosos, unos construyen muros, pero otros construyen molinos de viento».

Quizás ese sea el camino… ¿pero queremos? ¿lo haremos?

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

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

02/2022 14 de enero de 2022

José María Ferré

Conflictos en Oriente Medio y su entorno (reedición)

Publicado originalmente en Panorama Estratégico 2021. Editado en julio de 2021.

Conflictos en Oriente Medio y su entorno (reedición)

Resumen:

La región estudiada incluye los lugares con los conflictos más importantes hoy en día. Es una región donde son limítrofes diversas civilizaciones, siguiendo los criterios de Toynbee, y donde siempre ha habido tensión. La aparición del Estado de Israel provocó una enorme conflictividad aún no concluida. Hay presiones externas sobre el mundo árabe, desde Turquía, Rusia, Irán e Israel que han provocado conflictos desde hace un siglo. La pos-Primavera Árabe es otra fuente de conflicto distinta a las anteriores, en la que cristaliza el desgobierno, la falta de derechos humanos, la corrupción y la injusticia. Las cuestiones económicas están bien presentes para desestabilizar como la falta de agua, la bajada de precios del petróleo o la muy injusta distribución de la riqueza. La pandemia ha provocado un escenario terrible cuyas consecuencias desconocemos todavía. Muchos problemas no resueltos a los que se añaden las dificultades internas. Como señaló un Informe del Desarrollo Árabe del PNUD las carencias en educación, libertad y trato a la mujer provocan la falta de desarrollo en esta región; podemos añadir que también provocan la aparición y mantenimiento de los diversos conflictos que hemos mencionado.

Palabras clave:

Mediterráneo, Turquía, Palestina, Israel, Irán, comunidades, Siria, Irak, milicias, Terrorismo, Líbano, Hezbolá, Cáucaso, Refugiados, Pandemia y crisis.

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

Conflicts in the Middle East and its surroundings

Abstract:

The region we overview includes the places with the most important conflicts today. It is a region where several civilizations, according to the criteria of Toynbee, border each other, and where always there has been tension. The foundation of the State of Israel provoked a very big unrest that has not finished yet. There are external pressures over the Arab world, from Turkey, Russia, Iran, and Israel that have provoked conflicts since a century ago. The aftermath of the Arab Spring is another source of conflict different from the previous ones, in which crystallizes misrule, lack of human rights, corruption and injustice. The economic questions are well present to destabilize, like the lack of water, the decrease of the oil prices or the very unfair wealth distribution. Pandemic has drawn a terrible stage whose consequences are still unknown. Many unsolved problems that add to the internal difficulties. As was written in an Arab Development Report of the UNDP, the deficiencies in education, freedom and treatment of women provoke the lack of development in this region; we can add that they also provoke the appearance and maintenance of the several conflicts that we have mentioned.

Keywords:

Mediterranean, Turkey, Palestine, Israel, Iran, communities, Syria, Iraq, militias, Terrorism, Lebanon, Hezbollah, Caucasus, Refugees, Pandemic and crisis.

Introducción

ICG se refiere a diez conflictos[1] que deben observarse en 2021. Buena parte de ellos están en Oriente Medio y su entorno: Afganistán, Yemen, Etiopía, Libia, Somalia y EE. UU.-Irán. Añade también la tensión entre Rusia y Turquía que todavía vemos como una novedad, y el cambio climático. Todo ello presidido por las consecuencias de la pandemia durante todo 2020 y que entra en 2021 en espera de una solución médica aceptable y con unas consecuencias económicas generales y gravísimas.

Su presidente, Robert Malley[2], alude a los numerosos acontecimientos que han tenido lugar en 2020 empezando con los no estrictamente bélicos que van desde la pandemia al cambio climático, pero cuyos efectos son devastadores.

El cambio de presidencia en EE. UU. corresponde a 2021, pero las últimas semanas del presidente Trump han sido bien activas, incluso cerca de España con la nueva postura de EE. UU. en el Sahara occidental. Es previsible que la presidencia de Biden cambie algún planteamiento, pero será difícil que sea de forma casi inmediata. Los conflictos por el alto Karabaj y en Etiopía han tenido gran intensidad a finales de 2020, también hemos visto como el año ha terminado con un ataque yihadista al ejército sirio en el noreste de ese país o el atentado en un aeropuerto de Yemen con numerosas bajas.

La pandemia no afectó dramáticamente a los países en conflicto, pero es difícil saber si los datos son muy claros o si algunas circunstancias les han hecho menos vulnerables. En todo caso 2020 acaba, según del Dashboard de la OMS[3] con 80 773 033 personas contagiadas y 1 783 619 fallecidos en todo el mundo, con una mayor incidencia al final del año. Obviamente en 2021 la gran protagonista será la vacuna. Otras consecuencias son trágicas y podrán muy bien incidir en un aumento de la intensidad de los conflictos existentes o en la aparición de nuevos. Ha surgido una crisis económica sin precedente desde la Segunda Guerra Mundial, 150 millones de personas han pasado a una situación de extrema pobreza y la tensión aumenta en diversos lugares como Sudán y el Líbano, por centrarnos solo en esta región. Aumentará el desempleo, será difícil pagar a las fuerzas de seguridad o el ejército, el Estado no podrá hacer frente al aumento de peticiones de ayuda y la renta disminuirá. Este escenario es el del Líbano, pero no tiene la exclusiva. Será difícil que EE. UU. o la UE puedan ayudar en todo lo que se les pida,

[1] ICG, «Ten Conflicts to Watch in 2021».
[2] Robert Malley, ICG, «Ten Conflicts to Watch in 2021».
[3] Dashboard OMS, 31-12-2020.

ya que tienen mucho que hacer con sus propias poblaciones. El sistema de Naciones Unidas se encontrará con dificultades de financiación, como ya se ve en la UNRWA y otras agencias.

El cambio climático ha quedado palidecido por la pandemia, pero sus consecuencias siguen y se observan problemas vinculados a él como la inseguridad alimentaria, la escasez de agua, las migraciones y la competencia por las materias primas, circunstancias que pueden provocar conflictos. El presidente Biden ha asegurado que EE. UU. volverá a aceptar el Protocolo de París, lo que da esperanza a que aplique una política realista.

Mediterráneo oriental y Turquía

Gonul Tol[4] señala que 2020 ha sido muy movido para la política exterior turca en la que la actividad militar ha superado a la diplomacia. Los resultados han sido escasos y más bien para el consumo interno.

Al principio de 2020 Erdogan anunció el envío de tropas turcas a Libia para apoyar el Gobierno internacionalmente reconocido. Amenazó con dar una lección a las fuerzas orientales de Hafter si no cesaban sus ataques al Gobierno de Trípoli. Previamente se firmó un acuerdo, entre Turquía y Libia, de delimitación de espacios marítimos (de dudoso respeto al derecho internacional) y de cooperación militar. El acuerdo debe servir para cambiar el *statu quo* de Turquía en el Mediterráneo oriental frente a Grecia y Chipre.

Todo ello ha sido condenado por varios países, en especial EE. UU., Egipto, Grecia, Chipre e Israel. Las quejas aumentaron al enviar Turquía millares de mercenarios sirios a Libia. El envío de mercenarios sirios a teatros bélicos es constante, como recientemente en Azerbaiyán, lo que ha provocado condenas de EE. UU., Rusia y UE. Turquía empieza a sentir cierto aislamiento.

También ha habido tensiones entre Turquía y Rusia, en especial en Idlib (territorio sirio dominado por rebeldes apoyados por Turquía). Rusia acusa a Turquía de no atacar a los yihadistas en Idlib o incluso de combatir a su lado.

Otro punto de tensión surge de las pretensiones incompatibles de Grecia y Turquía para explorar fondos marinos. Turquía, en este ámbito, ha despreciado el espacio marítimo

[4] Middle East Institute, «2020 The Year in Review», Gonul Tol, 14-12-2020

chipriota y no reconoce plenamente el griego. Francia exigió que Turquía cesara la exploración de posibles yacimientos de petróleo o gas en esa zona y desplegó un navío, otro navío americano llegó a Creta. En el apartado sobre el Líbano e Hezbolá hay más referencia sobre esta cuestión.

El Congreso de EE. UU. ha endurecido su actitud con Turquía. Hay iniciativas bipartidistas para castigar a Turquía por su compra del sistema de defensa ruso de misiles S-400, a pesar de las objeciones de la OTAN, a la que pertenece Turquía. Turquía fue expulsada del programa de F-35, liderado por EE. UU., lo que costó billones de dólares a empresas turcas además de sanciones a entidades oficiales turcas vinculadas con la defensa e incluso a ciudadanos turcos. Quedan prohibidas todas las licencias de exportación de EE. UU. vinculadas a defensa, así como visados para ciertas personas o congelamiento de activos financieros. Otras posibles sanciones, no aplicadas pero mencionadas, serían muy dañinas para la economía turca.

Los miembros de la UE han impuesto sanciones a funcionarios y entidades turcas vinculados a la exploración de gas en aguas chipriotas. No hay que olvidar que Chipre, como Grecia, es miembro de la UE y Turquía no lo es. Están previstas medidas más punitivas como nuevas tarifas aduaneras o embargo de armamento después del comienzo de la presidencia de Biden.

Arabia Saudí tiene una gran tensión con Turquía desde el comienzo de la Primavera Árabe y acusa a los turcos de apoyar a los grupos islamistas. Los bienes turcos sufren un boicot informal en Arabia Saudí. La solución de la crisis del cuarteto con Qatar puede facilitar el acercamiento de Turquía y Arabia Saudí pero no con Egipto o EAU.

Nuevo PPOM, Palestina e Israel

Khaled Elgindi[5] señala que en 2020 la ya lamentable situación de los palestinos ha empeorado aún más en Cisjordania y Gaza, debido al aumento de problemas políticos y económicos.

Tras mucha espera y rumores el Plan Trump se publicó a finales de enero de 2020. Confirmó los temores de los palestinos vinculados a las estructuras oficiales o históricas, pero abrió un tiempo nuevo. Hay que ver si el conflicto que dura más de setenta años

[5] Middle East Institute, «2020 The Year in Review», Khaled Elgindy, 14-12-2020.

está más próximo a una solución y cómo será esta, justa o injusta. El conflicto no se basa solo en la soberanía, sino en cuestiones de propiedad privada o ciudadanía que podrían tratarse de otra manera. La catástrofe económica podría mitigarse destinando menos recursos al conflicto y más a actividades productivas e infraestructuras. Aún es pronto para saberlo.

La clave del Plan Trump es establecer un Estado palestino en Cisjordania con enclaves desconectados y rodeado y controlado por Israel. Israel anexaría el 30 % de Cisjordania, incluido todo Jerusalén, el Valle del Jordán y las zonas de asentamiento de unos 650 000 colonos. Israel mantendría el control de las fronteras, espacio aéreo, aguas territoriales y esfera electromagnética. Nada que no suceda ya *de facto* y desde hace tiempo.

Los palestinos rechazaron el plan, pero Trump y Netanyahu aseguraron que seguirán con él. Ahora hay previstas nuevas elecciones generales israelíes además del inicio de la nueva Administración americana, pero visto el apoyo indirecto recibido de los Estados del Golfo e incluso de Marruecos, estableciendo relaciones diplomáticas con Israel, no parece que sea posible una anulación total del Plan Trump. El plan suspendió la previa decisión israelí de anexionar buena parte de Cisjordania. Trump castigó a los palestinos consiguiendo que los Estados del Golfo retengan la ayuda que envían a la Autoridad Palestina. Las presiones e incentivos económicos han sido muy importantes durante la presidencia Trump.

La pandemia y las retenciones no pagadas de transferencias de impuestos palestinos por Israel dejaron destrozada la economía palestina. En mayo el presidente Abbas, ante la amenaza israelí de anexión, terminó los acuerdos entre la Autoridad Palestina e Israel, incluidos los muy importantes de cooperación en seguridad. Varios meses después se restablecieron debido al aislamiento del presidente Abbas y a la victoria electoral del presidente Biden.

El 2020, en lo geopolítico, ha sido el año de los repetidamente citados acuerdos de Israel con diversos estados árabes, que se añaden a los acuerdos hace años con Egipto y Jordania. Aparece la proximidad de Israel a los Estados que también son próximos a Arabia Saudí.

Israel se aproxima a unos Estados árabes con relación complicada con Turquía. Los alineamientos y evidencias de la región durante decenios se están transformando rápidamente y una nueva actitud deberá cristalizar en 2021. Los nuevos acuerdos tienen

consecuencias inmediatas para EE. UU., que los ha apoyado e incluso provocado, pues sus socios y aliados en la región empiezan a trabajar juntos. También hay consecuencias para Irán, pues sus enemigos empiezan a colaborar entre sí y para los palestinos que han sido superados por los acontecimientos. Más próximo geográficamente a España, también hay consecuencias para el Sahara occidental cuya reivindicación independentista queda muy debilitada.

La normalización de relaciones diplomáticas con Israel de Emiratos Árabes Unidos, Baréin, Sudán o Marruecos, como parte de los Acuerdos de Abraham, en los dos primeros, o de acuerdos parecidos, parece de difícil compatibilidad con la iniciativa árabe de paz y abre también un cambio en cuestiones de seguridad y defensa. El rearme en F-35 de los Emiratos Árabes Unidos lo refleja en caso de que la Administración, que a finales de enero lo ha suspendido, acabe aprobándolo.

El enemigo, si es que lo era, no será Israel, sino Irán.

En el campo palestino la normalización árabe con Israel se ve como una amenaza existencial a las aspiraciones nacionales. Fatah, Hamás y otras facciones palestinas se reconciliaron y acordaron celebrar elecciones presidenciales y legislativas en la Autoridad Nacional Palestina y en la Organización para la Liberación de Palestina. Como en otras ocasiones la reconciliación se atascó.

No hay duda de que los nuevos planteamientos también han llegado a Siria y el Líbano, aunque, de momento, mantengan su rechazo. Una gran parte de la sociedad libanesa ha empezado a preguntarse públicamente por qué no es posible terminar el estado de guerra con Israel, las tesis de la resistencia de Hezbolá empiezan a suscitar preguntas.

La derrota electoral del presidente Trump provocó unas últimas iniciativas aceleradas como la visita del secretario de Estado Pompeo a los asentamientos israelíes, en noviembre. Es la primera de alguien de su nivel. Anunció nuevas reglas de origen para productos israelíes. Los productos que procedan de la Zona C en Cisjordania (zona bajo control israelí) podrán exportarse como «Made in Israel». Esta medida equivale a reconocer soberanía israelí en el 60 % de Cisjordania. Poco después Marruecos normalizó las relaciones diplomáticas con Israel a cambio de que EE. UU. reconociera la soberanía marroquí en el Sahara occidental.

Muchas iniciativas y medidas son ajenas a resoluciones de Naciones Unidas y al derecho internacional. Será conveniente corregir lo necesario durante la presidencia Biden que tendrá más simpatía por el multilateralismo del que ha tenido la presidencia Trump.

Irán, Guardianes de la Revolución y el corredor chiita

El Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)[6] ha quedado muy dañado durante la presidencia Trump y parece incluso superado por los acontecimientos. Desde 2018 ha sufrido la retirada de EE. UU. del acuerdo, la campaña de máxima presión de la Administración Trump contra Irán, sabotajes (sin autor conocido) contra instalaciones nucleares iraníes o el asesinato del científico nuclear iraní más importante. Irán ha desafiado las restricciones del JCPOA. La Administración Biden tendrá la última oportunidad para evitar el hundimiento del JCPOA.

Ha habido 1500 sanciones unilaterales de EE. UU. con restricciones a los sectores energético y financiero iraníes, lo que ha dañado de forma relevante la economía de Irán. El secretario de Estado Pompeo cifró en 70 billones de dólares la pérdida de ingresos en Irán. No se ha conseguido, a pesar de la máxima presión, reducir la actividad nuclear iraní, que ha aumentado. Los intentos de reducir la influencia regional iraní han encontrado una enorme resistencia y tensiones que han provocado situaciones muy conflictivas en Siria, el Líbano, Yemen e Irak.

Se abre un escenario en el que EE. UU. e Irán deban empezar un proceso negociador para conseguir la retirada de sanciones y volver al JCPOA. Está por ver. Los vecinos del Golfo tienen mucha preocupación y la presión iraní en la región, a través de milicias, es inquietante.

Alex Vatanka[7] considera que 2020 fue un *annus horribilis* para Irán. La presión de EE. UU. fue muy fuerte y los errores políticos internos iraníes han provocado un malestar general con muchas peticiones públicas. No parece que sea suficiente para la desaparición del régimen islámico y sus sectores duros mantienen su fuerza e influencia. La pandemia ha sido muy dañina y más a consecuencia de las sanciones. Los intentos de autarquía y de comercio de trueque, para evitar los daños producidos por las sanciones, no han tenido mucho éxito debido a la situación sanitaria. Irán no ha

[6] ICG, «Ten Conflicts to Watch in 2020».
[7] Middle East Institute, «2020 The Year in Review», Alex Vatanka, 14-12-2020.

conseguido provocar simpatía internacional y se ha encontrado aislado en muchos aspectos. Irán no ha reaccionado con represalias ante los ataques más simbólicos atribuidos a EE. UU. o Israel, pero la amenaza la mantiene para mejor ocasión. Ha mantenido mucha prudencia en Siria tras diversos ataques israelíes.

Irán intentará aprovechar el cambio de Administración en EE. UU. para aumentar su actividad regional. ¿Podrá con su débil situación económica? ¿Podrá controlar Siria, Irak, el Líbano y Yemen? Seguirá contando con China. A poco de ser elegido presidente, Biden concedió una entrevista a Thomas Friedman. En ella Biden habló de un «two-step procedure» y una «parallel negotiation», en la que el comportamiento regional iraní y el programa de misiles balísticos iraníes se traten en paralelo con el restablecimiento del JCPOA y el levantamiento gradual de sanciones. Biden no querría empezar con el levantamiento de sanciones para recuperar el JCPOA, pues considera que esa táctica favorecería la expansión de Hezbolá e Irán en la región. La entrevista ha sido criticada por quienes piensan que al descubrir algunas cartas Biden da ánimos a los Guardianes de la Revolución que quieren que el restablecimiento del JCPOA sea favorable a consolidar su fuerza en la región.

Siria e Irak, milicias

La Siria baasista ha conseguido consolidar buena parte de su dominio territorial, pero aún quedan zonas bajo control turco, yihadista o kurdo y presencia de Rusia, EE. UU. e Irán. La catástrofe económica y sanitaria no se resolverá en breve, como tampoco regresarán los refugiados a un país que poco o nada puede ofrecerles. Los cambios en el PPOM podrían dar una salida, pero el régimen baasista no cederá fácilmente en este campo. La situación tan grave podría facilitar algún cambio interno.

Rusia no tiene una posición cómoda en Siria[8]. Tiene tensión con Turquía o Irán o los baasistas, por no hablar de EE. UU. e Israel, pero probablemente tendrá un papel muy relevante en 2021. Debe fiarse de Irán ante el cambio de Administración en EE. UU., buscar algún punto de encuentro con Turquía y facilitar la necesidad de cambio interno. Quizá quiera consolidar al presidente al-Asad terminando con los yihadistas en Idlib. Irán podría garantizar estabilidad para que Rusia mantenga sus bases. Irán querrá consolidar

[8] Raghida Dergham, Beirut Institute, diciembre de 2020.

su fuerza en la región, lo que no solo incomoda a EE. UU. sino a buena parte del mundo árabe. En Siria Rusia y Turquía tienen ideas distintas respecto al régimen baasista pero lo fundamental, quizá, es la enorme prevención de Turquía respecto a los kurdos que no inquietan tanto a Rusia. Rusia podría plantear solucionar los problemas de Siria con Israel a cambio de reducir la presencia militar iraní. Rusia, a través de Siria, busca su papel en Oriente Medio aislando a Turquía e Irán.

Maha Yahya[9] señala que los medios de comunicación sirios han instrumentalizado la pandemia para condenar a EE. UU. y encomiar las medidas sanitarias de Rusia, China e Irán. Estos planteamientos están muy extendidos en la región y algunos han considerado que la pandemia es un arma biológica de EE. UU., lo que facilita, indirectamente, el paso del mando clerical al militar en Irán. No está claro que ello facilite la excelencia de las medidas sanitarias, pero eso no es lo importante. Los hutíes yemeníes han acusado a Arabia Saudí de semejantes maldades.

Robert Ford[10], un funcionario de la Administración Trump, señaló al Congreso en diciembre que era posible derrotar al ISIS en Siria, conseguir la retirada total de las fuerzas iraníes en Siria y conseguir un arreglo político en ese país. Quizá es una posición voluntarista o la frustración de no haber conseguido un segundo mandato la Administración Trump, pero los frutos no se consiguen inmediatamente. En noviembre un informe del Pentágono señaló la mala situación del ISIS en Siria oriental, donde ya no puede consolidar su posición territorial, algo que sí pueden hacer las Fuerzas Democráticas Sirias, apoyadas por EE. UU. Esas Fuerzas controlan pequeños pozos de petróleo y se mantiene una zona de prohibición de vuelos, así como una pequeña fuerza militar americana que disuade a Rusia y al Gobierno baasista sirio de ocupar la zona. Hay tensión entre militares rusos y americanos.

El Gobierno baasista sirio ha tenido que enfrentarse, en 2020, a una fuerte recesión económica causada por la corrupción, la mala gestión y las sanciones occidentales. Ha sido difícil poder comprar pan o combustible. La pandemia ha sido muy fuerte. A pesar de tantas presiones y dificultades el Gobierno baasista sirio no cedió en nada en las conversaciones constitucionales de Ginebra, apoyadas por Naciones Unidas para conseguir que se aprueben reformas. Ha habido tensiones dentro de los clanes que

[9] «Conflict Zones in the Time of Coronavirus», Maha Yahya, 17-12-2020.
[10] Middle East Institute, «2020 The Year in Review», Robert Ford, 14-12-2020.

controlan el régimen. Se aceptó la consolidación de las milicias iraníes cerca del Éufrates, lo que ha provocado la represalia de ataques aéreos israelíes.

Hubo fuertes combates en la región nororiental, al principio de 2020, entre el ejército árabe sirio, apoyado por la fuerza aérea siria, y la oposición, apoyada por Turquía. Los combates acabaron sin un resultado claro, pero las fuerzas progubernamentales pudieron controlar la vital autopista entre Damasco y Alepo. En Idlib, controlado por yihadistas y turcos, los combates se redujeron, aunque hubo ataques aéreos rusos y gubernamentales. Al final de 2020 Turquía ha consolidado sus posiciones dentro de una gran inestabilidad y con tres millones de desplazados internos.

Hay menos combates, pero no se observa ninguna solución política y la situación es dramática para la población siria.

Respecto a Irak, Randa Slim[11] comenta que 2020 empezó con un gran «big bang», como fue la liquidación del comandante de los Guardianes de la Revolución, el general Qassem Soleimani y el vicecomandante de las Fuerzas Populares de Movilización iraquíes, Abu Mahdi al-Muhandis, en territorio iraquí. A ello siguió un ataque de misiles iraníes como represalia contra bases iraquíes en las que había militares de EE. UU. Irak quedó en medio de la escalada militar entre EE. UU. e Irán, algo que siempre se había intentado evitar. Esta escalada condicionó la situación política y de seguridad de Irak durante 2020.

Las condiciones sanitarias, impuestas por la pandemia, y los enormes retos económicos golpearon duramente a Irak en 2020. Irak ha sido el segundo en fallecimientos y contagios por la pandemia en la región. La caída del precio del petróleo y la catástrofe económica mundial ha sido especialmente dura en este país. El Gobierno tuvo que conseguir dinero prestado para pagar los salarios del sector público y los alimentos y medicamentos esenciales. Se aprobó un profundo plan de reformas económicas para hacer frente a la situación dramática y recuperar la solvencia económica. La corrupción endémica y los intereses creados de las élites políticas y económicas impidieron su aplicación, lo que contribuye a un mayor deterioro.

La pandemia y los asesinatos políticos, junto a la presión a los activistas de la sociedad civil, han impedido que el movimiento de protesta de octubre de 2019 tenga resultados. Es un escenario parecido al libanés. Están previstas elecciones generales en 2021 y se

[11] Middle East Institute, «2020 The Year in Review», Randa Slim, 14-12-2020.

verá si el movimiento de protesta consigue llegar al Parlamento o la inercia electoral sigue imponiéndose.

La presencia de las llamadas milicias proiraníes es muy fuerte y, como era previsible, han seguido aplicando sus planteamientos al margen del Gobierno y con apoyo de Irán o del Hezbolá libanés. Destacan en ello Kataeb Hizbolla, organización Badr o Asa'ib Ahl al-Haq, integradas en las Fuerzas de Movilización Popular u otras no integradas en ellas como el sadrista Ejército del Mahdi. Estas milicias defienden el islamismo chiita y han sido muy eficaces en los combates contra el ISIS, evidentemente si el Estado no tiene el monopolio del uso de la fuerza se establece una situación caótica. Las milicias también tienen presencia en el Parlamento y en la Administración iraquí. Frente a esta situación ha surgido alguna milicia sunita o turcomana, con apoyo iraquí, además de los muy consolidados peshmergas kurdos.

El Gobierno formado en mayo de 2020, dirigido por Mustafa al-Kadhimi, fue considerado de crisis para poderse resolver los retos sanitario, de seguridad y económico a los que se enfrenta Irak. No ha habido ningún avance digno de mención. Las milicias proiraníes no han cedido y no han podido ser doblegadas, con lo que han mantenido su presión y su posición de bloqueo hacia cualquier cambio.

Las relaciones entre Bagdad y el Gobierno regional kurdo han continuado en su ciclo permanente de deterioro y mejoras, mientras que las protestas también hacen mella en esa región, donde al igual que en el resto de Irak no se consigue pagar al sector público. Continúan las permanentes discusiones sobre los fondos que Bagdad debe pagar, del presupuesto nacional, al Gobierno regional del Kurdistán y la contribución de este último a las cuentas públicas iraquíes. Nada nuevo desde hace años.

La relación entre EE. UU. e Irak ha pasado desde lo muy positivo expresado durante el viaje en agosto, a Washington, del primer ministro al-Kadhimi, acompañado por una extensa delegación, a las amenazas del secretario de Estado Pompeo de cerrar la embajada de EE. UU. poco después. La cuestión del cierre de la embajada se planteó debido a los ataques que sufría de milicias proiraníes sin que el Gobierno iraquí reaccionara, aunque poco podía intervenir.

En junio comenzó el diálogo estratégico entre EE. UU. e Irak para establecer una relación bilateral sustantiva más allá de lo estrictamente militar. Se piensa que la Administración

Biden podría tener menos interés en ese diálogo estratégico si quisiera reducir su actividad en la región.

En su muy reciente informe el ISW[12] señala que la estabilización de Irak es de importancia estratégica para EE. UU. y merece un importante esfuerzo político. La fragilidad doméstica constante de Irak crea un campo abierto para las intervenciones extranjeras, obviamente de Irán, y para la aparición de grupos armados. Ello incrementa la inestabilidad de la región y de Irak en un ciclo permanente de enfrentamientos. Sería necesario impedir que ese campo abierto fuera empleado, para lo cual es necesario que Irak restablezca un Estado soberano, fuerte y estable. Ello es un requisito para la estabilidad en la región y también para el progreso económico y el bienestar, así como para evitar nuevos motivos de conflicto.

La nueva Administración Biden seguirá necesitando una región estable, mantener éxito antiterrorista y prevenir el resurgimiento del ISIS, competir con Rusia y China, contener a Irán y hacer rentable el esfuerzo realizado en Irak desde hace 17 años. Irak seguirá teniendo gran importancia no solo para EE. UU. sino para la UE y la OTAN, que encabeza una operación allí.

Terrorismo transversal

John Philip Jenkins[13] define terrorismo como el uso calculado de violencia para crear un clima general de temor en una población y así conseguir un particular objetivo político. El terrorismo ha sido practicado por organizaciones políticas con objetivos derechistas o izquierdistas, por grupos religiosos o nacionalistas, por revolucionarios, e incluso por instituciones estatales.

En esta región la extensión del terrorismo, durante el último decenio, ha sido imparable. Ha pasado de ser un instrumento para conseguir logros políticos o sociales, por un camino bien equivocado, a lograr dominio del territorio. El Estado Islámico (ISIS) logró controlar centenares de miles de kilómetros cuadrados, establecer una Administración pública y un sistema judicial, y opinar sobre cualquier acontecimiento mundial. Para ser derrotado en Siria e Irak fue necesaria la intervención de las mejores aviaciones de caza y enviar militares de los mejores ejércitos del mundo. España estuvo bien presente y tuvo

[12] «Irak is fragile, not hopeless», Katherine Lawlor y Ketti Davison, ISW, diciembre de 2020.
[13] John Philip Jenkins, *Enciclopedia Britannica*.

un papel destacado. No solo se buscó el dominio del territorio y se amenazó con que se irían consiguiendo nuevas tierras, sino que se realizaron operaciones clásicamente terroristas en Europa u otros lugares. Todo ello con el objetivo de establecer un califato basado en unos planteamientos que rechazan muchos musulmanes pero que no son completamente rechazados por otros. En este momento la implantación territorial del ISIS es escasa pero el entramado terrorista continúa y espera volver a actuar de igual manera. Aún sigue presente, territorialmente, en Siria e Irak y demuestra que puede aparecer en el Líbano. También está en otros países de la región y en África. No hay que olvidar la presencia paralela de Al Qaeda.

Tras las graves consecuencias económicas de la pandemia es bien posible que esta vía terrorista ofrezca esperanzas a muchos desposeídos, también es posible que haya menos medios para hacerles frente eficazmente.

Hezbolá y las milicias chiitas iraquíes proiraníes han combatido eficazmente a los yihadistas más radicales. Hezbolá les ha combatido en Siria e Irak, pero también ha estado muy activo en el Líbano sin interferir en la labor de las Fuerzas Armadas libanesas y llegando a una coordinación *de facto* con ellas. Los radicales chiitas son proiraníes, los radicales sunitas son antisaudíes. Puede haber más relación entre ellos de lo que parece.

La CIA publicó, en 2017, 470 000 documentos en los que señalaba el estrecho contacto entre Al Qaeda e Irán. En ellos se informaba que Irán había facilitado a Al Qaeda dinero y armamento e incluso ofrecido entrenamiento en campos de Hezbolá en el Líbano, a cambio de atacar a intereses de EE. UU. en Arabia. Ocho de los terroristas del 11S habían pasado por Irán antes de llegar a EE. UU. Irán entregó financiación, apoyo logístico y municiones a dirigentes de Al Qaeda, y cobijó a muchos a cambio de sus ataques a los intereses americanos.

Ello significa que, a pesar de la oposición rotunda entre milicias o grupos armados extremistas chiitas y sunitas, hay puntos de encuentro, en especial, al oponerse a EE. UU. Ha habido muchos episodios de esta clase y en el Líbano parece que habitualmente ha sido así, desde los gravísimos incidentes de Nahr el-Bared entre las Fuerzas Armadas libanesas y los yihadistas de Fath al-Islam.

Los objetivos de estos grupos pueden ser diferentes, califato o resistencia, pero en su afán destructivo sí pueden encontrarse. En la oposición rotunda al modo de vida occidental y a lo que piensan que son sus intereses se busca también llegar a contar con

grandes o medianas potencias que puedan servir de ayuda o facilitar armamento. Otra cuestión de particular relieve es cómo se organiza la financiación.

En 2020 ha destacado el esfuerzo por contar con las mujeres en la solución de los conflictos[14] y, entre ellos, debe destacarse los vinculados con el terrorismo. Se ha conmemorado el vigésimo aniversario de la Resolución 1325 del CSNU sobre Mujer, Paz y Seguridad (WPS). Sus principios siguen siendo vitales, pero ha habido poco progreso en su avance. Un problema es integrar la WPS con la oposición al extremismo violento (CVE). Esta cuestión de la reacción de las mujeres ante la actividad terrorista internacional es importante destacarla y reconocer las dificultades con las que se encuentra.

Muchas mujeres activistas piensan que su activismo se ha subordinado a los esfuerzos estatales para combatir la militancia islamista. Sea o no cierto ello ha dificultado la actividad de las mujeres e incluso las ha expuesto a un peligro físico. El CVE intenta interrumpir el reclutamiento militante islamista que atrae a extranjeros u organiza actividades terroristas fuera de la región. Combate su atractivo y sus raíces y promueve la seguridad e igualdad de las mujeres. El papel de las mujeres para desmentir el relato terrorista en el ámbito social y familiar es muy importante, a lo que se añade que esta clase de terrorismo se caracteriza por una profunda misoginia.

El Líbano, Hezbolá

El renovado conflicto en el Líbano es difícil entenderlo sin fijarse en Hezbolá. Hezbolá cuenta con una mayoría parlamentaria junto a sus aliados (CPL, Amal, prosirios, PSNS, Marada y otros) y una influencia decisiva en la presidencia de la República tras el pacto que permitió al general Aoun ser elegido y consecuencia de todo ello un papel relevante en el Gobierno. No pueden descartarse mayorías parlamentarias distintas, pero es difícil conseguirlas, en todo caso no hay una disciplina en los grupos parlamentarios como pueda haber en los parlamentos europeos. La dimisión de los diputados del Kataeb, independientes del CPL y otros provoca más influencia parlamentaria de Hezbolá, al menos mientras no haya elecciones parciales. El camino hasta las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2022 ha empezado y la posibilidad de que haya un

[14] ICG, «Ten Conflicts to Watch in 2020».

cambio profundo entonces se reduce ante la habitual conducta electoral de la mitad de ciudadanos que vota y la otra mitad que se abstiene y la posibilidad de que se retrasen las elecciones previstas. La influencia de la revuelta continuará, pero no es evidente que vaya a tener resultados electorales llamativos, a fecha de hoy. El Parlamento elige al presidente de la República por lo que hay interés en mantener, con una prórroga, al actual para que la mayoría parlamentaria hoy existente elija al nuevo presidente de la república con un mandato de seis años.

En la crisis general económica, financiera, sanitaria, política y social que padece profundamente hoy el Líbano Hezbolá se mantiene fuerte en sus zonas de implantación y su fuerza miliciana ejerce un poder evidente en la comunidad chiita y disuasorio en las demás. En las comunidades cristiana, sunita y drusa los aliados de Hezbolá son visibles. De todos modos, tras la Revuelta, Hezbolá ha sufrido un daño reputacional importante.

Hezbolá subraya que es un actor político libanés que cumple sus compromisos y apoya la existencia de un Estado, de momento débil para poder influir en la vida libanesa y en el futuro fuerte. Hezbolá mantiene una economía paralela que le permite enfrentarse a las sanciones de EE. UU. Su enfoque doméstico no le hace abandonar sus prioridades regionales, en especial en Siria y manteniendo mucha prudencia ante una escalada con Israel.

Hezbolá refuerza su identidad libanesa y su legitimidad política. Ello hace muy difícil que tengan éxito las presiones exteriores para apartarle del poder en el Líbano y es fuente de conflicto interno importante. Hezbolá siempre ha tenido capacidad de adaptación. En 1992 entró en política y en 2005 en el Gobierno. Ha querido beneficiar a la comunidad chiita que tuvo una larga historia de marginación, se incardina en la tradición chiita no solo libanesa de los desheredados. Sabe adaptar su narrativa. Tras la decepción provocada por su actitud ante la Revuelta, ha sabido manejarse con habilidad en la lucha contra la pandemia. En la Revuelta apareció como una firme defensora de lo establecido y rechazó lo que los manifestantes pedían. Su posición como baluarte de la *izquierda* se resintió mucho y, por ejemplo, el Partido Comunista ha reaparecido tras haber perdido mucha importancia ante el auge de Hezbolá. La red social y sanitaria de Hezbolá se puso a disposición de la lucha contra la pandemia y ha resultado útil y eficaz, aunque haya rivalizado con un Ministerio de Sanidad con un ministro próximo al partido. Su reconocimiento de que atendía a 6000 personas demostró que muchas de ellas venían de Siria y eran combatientes o allegados sirios, iraquíes e iraníes. También destacan sus

apoyos al régimen baasista sirio desde el Líbano, con todo tipo de prácticas que no benefician al común de los libaneses.

La transformación de la sociedad libanesa y la aparición de cambios profundos en las nuevas generaciones hace extraña la existencia de un partido con una estructura armada y miliciana y tan confesional. La guerra de 1975 a 1990 cada vez está más lejos y el rechazo al sistema clánico y clientelar que derivó de ella también. Hezbolá se esfuerza por atraer a los jóvenes. Hezbolá quiere mantener una hegemonía chiita en el Líbano y contribuye a mantener un sectarismo cada vez más superado.

El inicio de conversaciones entre Líbano e Israel, aunque muy condicionadas por la propia Hezbolá, ha quitado argumentos a la teoría de la resistencia que defiende. Las conversaciones, sobre delimitación del espacio marítimo, cuentan con la presencia de EE. UU. y Naciones Unidas y mantienen un esquema análogo al del tripartito con la UNIFIL. Cada vez más libaneses se preguntan por qué el Líbano no puede hacer como los árabes del Golfo, Sudán o Marruecos, además de Jordania y Egipto desde hace años y llegar a algún entendimiento con Israel. Aquí se nota la vinculación de Hezbolá con Irán y la enorme dificultad para evolucionar en un sentido distinto. Las conversaciones están suspendidas y se espera que se reanuden con la nueva presidencia de EE. UU.

Esta cuestión se vincula con la explotación del gas en dicho espacio marítimo adyacente a zonas de implantación de Hezbolá y Amal. El gasoducto (EastMed) pactado por Grecia, Chipre e Israel de enero de 2020[15] para abastecer de gas natural a la UE y facilitar su independencia energética es rechazado rotundamente por Hezbolá debido a la presencia de Israel. EE. UU. mostró su simpatía por el EastMed. Turquía también lo rechaza, e incluso ha firmado un acuerdo de delimitación marítima con Libia para obstaculizar la construcción de dicho gasoducto. Hezbolá prefiere la opción turca de un gasoducto con Rusia e incluso China u otros extraeuropeos. No es de extrañar que, ante la grave crisis económica y financiera libanesa, Hezbolá sugiera contar con el apoyo de Rusia, China, Turquía, Siria, Irán e Irak frente a quienes prefieren la UE o sus Estados miembros, EE. UU. o instituciones financieras internacionales. Existe el East Med Gaz Forum del que forman parte Grecia, Chipre, Israel, Italia, Egipto, Autoridad Palestina y Jordania para dialogar y cooperar, pero no forman parte Libia, Siria o Líbano. Son observadores permanentes UE, EE. UU. y EAU. En 2021 deberían entrar en este foro Turquía y

[15] *El País*, 2-1-2020.

Francia. Grandes empresas petrolíferas y gasísticas como Total, ENI, Novatek o Exxon han firmado acuerdos con países de esta región y son importantes protagonistas.

La presencia de Hezbolá en lugares donde no le corresponde como el aeropuerto de Beirut, el puerto de Beirut, telecomunicaciones, electricidad… ha hecho que surjan evidentes preguntas sobre las gravísimas causas de la brutal explosión del 4 de agosto. La duda se ha extendido y ante ella solo hay rechazos a permitir investigaciones neutrales. La grave crisis financiera en el sector bancario, del que Hezbolá al estar sancionada está fuera, hace también que haya más preguntas. Hezbolá tiene una institución semibancaria, Al Qarqi al-Hasan (un préstamo en especie), que otorga préstamos y otorga préstamos comunitarios con garantía mutua y que se ha beneficiado de la crisis bancaria libanesa al estar fuera del sistema. La desestabilización del dólar y el papel de los cambistas controlados por Hezbolá, el envío de productos subvencionados a Siria o incluso de dólares, son cuestiones muy graves que provocan un conflicto interno libanés que no requiere tener armas.

La gran tensión con Arabia y otros países del Golfo en el contexto de la que existe con Irán está causando muchos problemas al Líbano. Arabia y EAU eran muy próximos al Líbano y contribuían a su bienestar financiero, todo eso ha desaparecido y se ha asentado una profunda desconfianza en cualquier Gobierno libanés, ya que se considera que siempre está vinculado a Hezbolá. EE. UU., Reino Unido, Alemania, Países Bajos, Argentina, Australia, Canadá, Egipto, Israel, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Japón… condenan a Hezbolá sin matices y ello tiene consecuencias en Líbano.

No debemos olvidar la presencia de la UNIFIL en el sur del Líbano. En ella participan unos 600 militares españoles, que forman el mayor contingente fuera de España en este momento. La UNIFIL se amplió en 2006, mediante la Resolución 1701 del CSNU, tras el conflicto entre Hezbolá e Israel y fueron clave para ello Francia, España e Italia. Se logró el cese de hostilidades, pero debe alcanzarse un alto el fuego. La UNIFIL ha conseguido estabilizar el sur del Líbano y que las Fuerzas Armadas libanesas regresen a esa zona que había sido ocupada por Israel entre 1978 y 2000.

Armenia y Azerbaiyán

Turquía y Azerbaiyán podrían haber planeado conjuntamente la ofensiva para oponerse al control armenio del alto Karabaj, lo que sirvió para reiniciar el conflicto entre ambos países del Cáucaso. Las tensiones entre Azerbaiyán y Armenia sobre el alto Karabaj escalaron hasta los combates convencionales en septiembre. Los medios describieron la situación como una escalada espontánea. La cooperación militar entre Turquía y Azerbaiyán, la venta de drones y la movilización militar parecen indicar que Azerbaiyán preparaba, con apoyo de Turquía, disputar la presencia armenia en el alto Karabaj ya antes de septiembre, cuando empezaron los combates.

Parece que Azerbaiyán adquirió drones turcos en junio y los desplegó de forma muy efectiva. También se ha informado sobre el uso de drones israelíes. Entre julio y agosto de 2020, las fuerzas armadas de Azerbaiyán y Turquía realizaron unas maniobras conjuntas a gran escala y organizaron reuniones bilaterales a muy alto nivel. Terminadas las maniobras Turquía dejó en Azerbaiyán aviones de combate F-16 como elementos disuasorios frente a Armenia. No quedó claro hasta qué punto personal militar turco habría participado activamente en operaciones de combate. Antes de que los combates empezaran Turquía ayudó a desplegar a unos 1500 combatientes del rebelde Ejército Nacional de Siria en Azerbaiyán para que reforzaran a su ejército (según el Departamento de Estado de EE. UU., el Departamento de Inteligencia Exterior de Rusia y el presidente de la República Francesa). En septiembre ya había información fidedigna sobre la presencia de estos combatientes sirios que también estuvieron desplegados en la frontera de Azerbaiyán con Irán (cabe recordar que en Siria estos combatientes, apoyados por Turquía, son enemigos de las fuerzas iraníes y sus aliados). Turquía negó toda presencia del Ejército Nacional de Siria en Azerbaiyán, pero aseguró que junto al ejército armenio combatían miembros del PKK. El peligro de escalada hacia los teatros de operaciones activos en Siria e Irak habría existido e incluso si Azerbaiyán hubiera actuado espontáneamente frente a Armenia, el apoyo turco ha sido explícito y visible.

Azerbaiyán debe su victoria rápida en el alto Karabaj a las ventas de armas de Turquía, milicianos sirios y apoyo diplomático[16]. Turquía presume de vínculos de antaño con Azerbaiyán, pero ahora ha buscado consolidarse en el Cáucaso y reemplazar a Rusia en este país. Todo ello con un escaso coste de oportunidad. Rusia, a cambio de

[16] ISW, 13-11-2020.

mantener el control en la región, ha forzado a Armenia a que aceptara su retirada de casi todo el alto Karabaj atendiendo las peticiones reiteradas de Azerbaiyán. Se recuperan las tierras perdidas en 1994 pero Azerbaiyán tendrá que aceptar presencia militar rusa, tensar su relación con Turquía y no aceptar una presencia militar turca.

Rusia habría intervenido si las tropas de Azerbaiyán iban más allá del alto Karabaj y entraban en Armenia (en aplicación del Tratado de Amistad y Cooperación de 1997 entre Rusia y Armenia). Rusia, con ello, considera que el alto Karabaj es un territorio en disputa. Rusia quiere mantener un equilibrio en el territorio de la antigua URSS y está muy presente en otros escenarios como Ucrania y Bielorrusia.

Con el acuerdo del 9 de noviembre, entre Armenia y Azerbaiyán, que pone fin a la guerra, Rusia consigue reafirmar su posición en el Cáucaso y subrayar su presencia en el *near abroad*, fortalece la relación entre Moscú y Bakú a pesar del esfuerzo turco, desplegará 1960 militares en Azerbaiyán recuperando presencia en un territorio de la antigua URSS, no habrá militares turcos en el alto Karabaj, y abre las puertas a un liderazgo prorruso en Armenia ante la previsible derrota política y electoral del actual liderazgo proccidental del primer ministro Pashinyan que surgió de las protestas populares de 2018. El acuerdo recoge los principios de una negociación que lleva estancada 25 años[17]. Se prevé el regreso de los refugiados armenios organizados por ACNUR. Pashinyan quería hacer de Armenia el Israel del Cáucaso con apoyo occidental pero solo Francia ha enviado ayuda humanitaria.

Rusia sacrificó en parte a Armenia que es un firme aliado y que depende militarmente de Moscú, haciendo una política inteligente para evitar que Azerbaiyán se entregara plenamente a Turquía. Turquía ha logrado un centro de observación en Azerbaiyán y abrir un corredor entre ambos países. Putin siempre ha considerado que tiene legitimidad para actuar en todo el territorio de la antigua URSS y, en particular, donde hay población rusa, aunque este no sea el caso en este conflicto.

La competencia entre Turquía y Rusia seguirá en otros teatros. El futuro es incierto. La tensión entre Turquía y Armenia aumentará. Hay otros interesados como Israel, que mantiene una excelente relación con Azerbaiyán, del que importa petróleo y gas y mantiene presencia militar y de inteligencia en su territorio, e Irán, preocupado por esa

[17] Félix Flores, *El País*, 11-11-2020.

presencia israelí y porque hay una importante minoría azerí en su territorio. Al parecer algún grupo armado ataca a Irán desde territorio azerí en algunas ocasiones.

Refugiados y desplazados

Los conflictos en la región son una lamentable fuente de centenares de miles de refugiados y desplazados internos con unas cifras que aumentan de año en año. ACNUR, OIM y UNRWA realizan una labor ingente para solucionar situaciones muy penosas. Las dificultades presupuestarias aumentan al aumentar el número de refugiados y desplazados y, también, debido a las consecuencias de la pandemia.

Según los datos de ACNUR[18] había 80 millones de personas forzosamente desplazadas en el mundo a mediados de 2020. De ellas 45,8 millones son desplazados internos, 26,4 millones son refugiados, 4,2 millones son solicitantes de asilo y 3,6 millones son venezolanos desplazados al extranjero. Hay que destacar que el 67 % proceden de cinco países, de ellos, tres son de nuestra zona de interés: Siria (6,6 millones), Afganistán (2,7 millones) y Sudán del Sur (2,3 millones). Turquía es quien acoge a más refugiados, con 3,6 millones (mayoritariamente sirios, también iraquíes). Alemania acoge a 1,1 millón. Unos 32 millones de los refugiados son menores de edad. El 86 % de los refugiados residen en países en vías de desarrollo. Solo 120 000 refugiados retornaron a su país de origen en la primera mitad de 2020.

Estas cifras dan idea de las terribles consecuencias que producen los conflictos mencionados y cómo, desde hace tiempo, el principal número de víctimas no está entre los combatientes sino entre la población civil.

Los datos son muy variables y la oficialidad de ellos quizá no refleja la realidad. Por ejemplo, se considera que el Líbano puede acoger, en este momento, más de un millón de refugiados sirios, pero ello no se refleja exactamente en las estadísticas, aunque sería el país que acoge a más refugiados en proporción a su número de ciudadanos. La presencia de estos refugiados no deja de ser vista como un posible primer paso para luego desplazarse a Europa si las condiciones en la región no mejoran o si el Líbano se convierte en un estado fallido. Lo mismo, pero con números superiores, sucede en Turquía. El gran número de refugiados que se desplazaron a Europa, en 2015-2016, desde Siria e Irak principalmente, ha tenido importantes consecuencias políticas y

[18] ACNUR, Refugee Data Base, 2020.

sociales e indirectamente ha provocado el refuerzo de partidos políticos que son muy escépticos respecto a ellos.

Los refugiados palestinos son de la competencia de UNRWA[19]. Son considerados por UNRWA como «refugiados de Palestina» aquellas personas «cuyo lugar de residencia habitual fue Palestina durante el periodo comprendido entre el 1 de junio de 1946 y el 15 de mayo de 1948, y que perdieron su hogar y sus medios de subsistencia como resultado del conflicto de 1948».

Los descendientes de estos refugiados también tienen los mismos derechos para la agencia, que atiende a aquellos refugiados que viven en las cinco zonas de operaciones en las cuales actúa (franja de Gaza, Cisjordania, incluida Jerusalén Este, Jordania, Líbano y Siria). El número de refugiados de Palestina ha pasado de 914 000 en 1950 a más de 5,6 millones en la actualidad, debido al crecimiento natural de la población.

Sin duda constituyen un problema muy grave que dura desde hace más de setenta años y en el que, además de cuestiones relacionadas con la soberanía y los derechos humanos, hay cuestiones sobre el derecho a la propiedad. El conflicto sigue en pie aunque en 2020 se han observado importantes cambios al reconocer diversos Estados árabes, no limítrofes con Israel, la existencia legal de dicho Estado. Cabe señalar que el ser refugiado palestino inscrito en las listas de la UNRWA se ha convertido en un cierto estatuto para personas que, a lo mejor, no serían consideradas refugiadas según la ACNUR. ACNUR se ocupa de todos los refugiados en el mundo, excepto los palestinos. Los críticos con la UNRWA señalan que mientras ACNUR trabaja para que los refugiados dejen de serlo (a través de su regreso acorde al derecho internacional a sus lugares de procedencia o a través de su integración plena donde se han refugiado) UNRWA trabaja para que los refugiados palestinos sigan siéndolo.

En el Líbano la UNRWA considera que hay 475 075 refugiados[20], sin embargo, en 2017 las oficinas de estadística del Líbano y de Palestina, con apoyo del Gobierno británico, consideraron que había 170 000 refugiados palestinos residentes en el Líbano y no la cifra anterior.

La grave crisis económica actual de la UNRWA y el cambio que se está produciendo en Oriente Medio tras las iniciativas del presidente Trump (muy hostil a la UNRWA) podrían

[19] UNRWA España, 2020.
[20] UNRWA, 2020.

modificar la actividad de la agencia. España es uno de los 28 miembros del Comité Asesor de la UNRWA y realiza un gran esfuerzo presupuestario en este momento tan difícil para la agencia.

Por su parte la OIM[21] adopta los datos de ACNUR en cuanto a refugiados y desplazados, pero tiene los propios en cuanto a migrantes. En la subregión de Asia Occidental hay 45,6 millones de migrantes, el 16,6 % del total mundial.

Pandemia como conflicto

Paul Salem[22] señala que en 2020 esta región estuvo marcada por la pandemia de la COVID-19 y sus graves consecuencias económicas y por los movimientos regionales debidos a la normalización de relaciones entre varios estados árabes e Israel.

La pandemia golpeó a Turquía e Irán desde el primer momento, después vinieron Irak y algunos estados del Golfo y se extendió rápidamente por la región. Las tasas de contagio y de mortandad nunca han sido muy precisas, pero ha habido crisis sanitarias evidentes en la región, con un gran número de fallecimientos y dificultades de atención en los hospitales. Muchos estados actuaron rápidamente para imponer medidas de control con cierres, toques de queda, restricciones a los viajes, rastreos y controles de contagios, formación, atención médica, medicamentos… para reducir los daños. El Líbano destacó en ello, con resultados ejemplares, hasta la explosión del 4 de agosto. Empieza 2021 con el esfuerzo de hacer frente a una nueva oleada y de adquirir vacunas suficientes y cómo almacenarlas y distribuirlas.

Las economías de la región han sufrido un decrecimiento de una media del 5 %, decenas de millones de personas han caído debajo del umbral de la pobreza y millones han perdido sus empleos. Si no surge una rápida mejoría las posibilidades de aparición de conflictos sociales aumentarán considerablemente. En algunos lugares es necesario establecer redes de protección social, para lo que hacen falta medios económicos que no existen hoy. La respuesta política suele ser muy pobre y se observa que la Administración y el Gobierno en general no están a la altura. La presión sobre organismos internacionales para que ayuden es constante y aumenta, también se pone una gran esperanza en la UE, sin que ello signifique que se desee aceptar su política de

[21] OIM, 2020.
[22] Middle East Institute, «2020 The Year in Review», Paul Salem, 14-12-2020.

derechos humanos, por ejemplo. El golpe económico se ha debido al freno a la actividad económica doméstica debido a los cierres provocados por la pandemia, los daños sufridos por sectores sensibles como el turismo y el colapso de los precios del petróleo. El año 2020 ha sido el peor económicamente del último medio siglo y los altos niveles de pobreza y de desempleo serán aún peores en 2021. El margen fiscal es muy estrecho y ha condicionado las medidas de los Gobiernos. La paz social se mantiene de momento.

En las zonas conflictivas, como en Yemen, Siria y Libia, ha habido daños muy fuertes. En esos lugares el decrecimiento económico sería de un 13 % y no hay instituciones gubernamentales o estatales en condiciones para gestionar la crisis o reducir los daños.

Una nota más optimista la ofrece JP Morgan, que considera que, aunque la pandemia ha afectado muy duramente a la economía de esta región, se espera que en 2021 haya una recuperación gradual y que en 2022 haya una recuperación completa.

Conflictos en el entorno: Sahara occidental, Libia, Afganistán, Yemen, Etiopía y Somalia

El pasado 30 de octubre el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 2548/2020, en la que se invita a Marruecos, el Frente Polisario, Argelia y Mauritania a retomar el diálogo tras los incidentes armados que han ocurrido recientemente entre las fuerzas del Polisario y Marruecos en algunas zonas del Sahara Occidental[23]. La resolución, que contó con el voto favorable de los EE. UU., recuerda los compromisos y las resoluciones anteriores del CSNU, como las 1754 (2007), 1783 (2007), 1813 (2008), 1871 (2009), 1920 (2010), 1979 (2011), 2044 (2012), 2099 (2013), 2152 (2014), 2218 (2015), 2285 (2016), 2351 (2017), 2414 (2018), 2440 (2018), 2468 (2019) y 2494 (2019).

Un mes y medio después de la aprobación de la Resolución 2548/2020 el presidente de los EE. UU., Donald Trump, anunció un acuerdo con el Reino de Marruecos por el que los EE. UU. reconocían, por su cuenta y al margen de la ONU, la soberanía de Marruecos sobre el Sahara Occidental.

En contrapartida el Gobierno marroquí acepta establecer relaciones diplomáticas con Israel. Un anuncio que fue acompañado con una declaración del rey Mohamed VI de Marruecos diciendo que su país mantiene sus compromisos con el pueblo palestino.

[23] Pablo Sebastián, *República*, 12-12-2020

Se ha sumado una declaración de la ministra española de Asuntos Exteriores, en la que reafirma el compromiso de España con las resoluciones de la ONU y en consecuencia con el derecho de autodeterminación del pueblo saharaui.

El que EE. UU. votara a favor de la Resolución 2548 significa que recuerda los compromisos y resoluciones anteriores, pero también que da su apoyo a que este conflicto deba resolverse a través del diálogo entre los tres vecinos del Sahara occidental y el Frente Polisario. La resolución acoge el nuevo impulso generado por la primera mesa redonda, celebrada los días 5 y 6 de diciembre de 2018, y la segunda mesa redonda, celebrada los días 21 y 22 de marzo de 2019, y el compromiso de Marruecos, el Frente Polisario, Argelia y Mauritania de participar en el proceso político de las Naciones Unidas sobre el Sahara Occidental de manera seria y respetuosa, con el fin de encontrar elementos de convergencia. Alienta la reanudación de las consultas a este respecto entre el nuevo enviado personal y Marruecos, el Frente Polisario, Argelia y Mauritania con objeto de aprovechar los progresos alcanzados.

La resolución insiste en la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental en el marco de disposiciones conformes a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, y haciendo notar la función y las responsabilidades de las partes a este respecto. El referéndum solo viene mencionado al referirse a la MINURSO, cuyo mandato se prorroga hasta el 31 de octubre de 2021.

El reconocimiento americano de la soberanía marroquí sobre el territorio condiciona evidentemente ese diálogo e incluso la celebración de un referéndum, desde el punto de vista de EE. UU., y parece plantear que la solución solo puede encontrarse dentro de Marruecos a través de la pura y simple anexión o de algún tipo de autonomía regional. EE. UU. también está dispuesto a abrir un consulado dentro del territorio saharaui. Cabe recordar que otros países árabes han abierto consulados, o dicho que lo harían, durante los últimos meses.

Resulta original que este cambio de posición de EE. UU. se vincule al establecimiento de relaciones diplomáticas entre Marruecos e Israel. De algún modo quedan vinculados los contenciosos palestino y saharaui a través de una sugerencia de soluciones que no pasarían por el reconocimiento de la estatalidad. Naciones Unidas ha aprobado numerosas resoluciones sobre ambos contenciosos y habrá que ver cómo actúa desde ahora. El puesto de enviado personal del SGONU está vacante desde mayo de 2019.

Esta nueva situación creada por Donald Trump muy difícilmente podrá alterarla el presidente Joe Biden a partir del año próximo, porque ello afectaría a las relaciones de Washington con Rabat y Tel Aviv. Puede ser un vuelco estratégico en la región del norte de África por parte de EE. UU. y también en la zona del estrecho de Gibraltar. De todos modos, durante la etapa final del presidente Trump se produjeron movimientos para ver si se matiza ese reconocimiento.

Después de la aprobación de la Resolución 2548, el 13 de noviembre, se rompió el alto el fuego, de 1991, entre Marruecos y el Polisario en lo que sería una provocación del activismo saharaui para romper el largo silencio informativo[24] y lamentar que la resolución pide una negociación, sin condiciones, de todas las partes en lo que sería un conflicto regional. El alto el fuego de 1991 terminó el conflicto que duró de 1975 a 1991 y planteó iniciar el proceso de descolonización supervisado por Naciones Unidas. Al parecer el detonante de la ruptura del alto el fuego fue la expulsión de cincuenta activistas saharauis, por parte del ejército marroquí, en Guerguerat. Es un punto de paso a Mauritania considerado ilegal por el Frente Polisario. Ha habido escaramuzas en diversos puntos a lo largo del muro de seguridad, pero no se han reconocido bajas. El conflicto ha durado una semana, pero no está cerrado aún. Marruecos ha logrado un gran apoyo internacional bien a favor de él mismo bien a favor de la continuidad del alto el fuego, cuya ruptura suele achacarse al Polisario. La República Árabe Saharaui Democrática logró el apoyo de Cuba, Venezuela, Sudáfrica, Namibia y Nicaragua.

No cabe duda de que este conflicto, unido al cambio de posición de EE. UU. respecto al reconocimiento de la soberanía, da un éxito diplomático a Marruecos. Cabe señalar que Marruecos ha necesitado reconocer a Israel para que EE. UU. reconozca la soberanía marroquí en el Sahara Occidental, algo que los marroquíes siempre han manifestado. Quizá el precio pagado no sea muy alto vistos los cambios que se están produciendo en el mundo árabe respecto al reconocimiento de Israel.

El rey de Marruecos preside el Comité Al Quds (de la Organización de Cooperación Islámica), una entidad internacional que reúne el apoyo árabe a la causa palestina para trabajar para la preservación del patrimonio religioso, cultural y urbano de Jerusalén.

Tras los últimos acontecimientos podría haber una escalada. A finales de enero hubo un ataque del Polisario. En el escenario aparecen Marruecos y EE. UU. por un lado y Argelia

[24] Beatriz Mesa, *El País*, 18-11-2020

y Rusia por otro, pero ello no significa necesariamente que deba haber un conflicto. Sería bueno que el Polisario no se sienta aislado. Nadie parece que nadie quiere un conflicto más grave. La grave situación económica que atraviesan los diversos actores tampoco permite aumentar la tensión. Todo ello servirá para consolidar la posición marroquí.

Libia. En octubre se firmó un frágil alto el fuego que se mantiene y ha evitado la renovación del conflicto. La tensión sigue siendo alta y más debido a que no hay un avance sustantivo en las negociaciones políticas y económicas que deberían permitir la reunificación de un país dividido en dos, con Gobiernos rivales e instituciones financieras y militares distintas, desde 2014.

La intervención de Naciones Unidas para nombrar un Gobierno de unidad no tiene todavía éxito. No hay acuerdo para nombrar los altos cargos de la Administración. Hubo un acuerdo temporal sobre el petróleo en septiembre que permitió reanudar la producción y las exportaciones en un momento muy difícil para ese mercado internacional. La situación financiera está muy deteriorada. Se trabaja para que haya elecciones generales en diciembre de 2021 tras conseguir diversos acuerdos políticos.

Jonathan Winer[25] recuerda que a finales de 2019 el general Hafter, con el apoyo de Egipto, Rusia, EAU, Israel, Francia, Grecia, Siria, Arabia Saudí y mercenarios extranjeros estaba próximo a tomar Trípoli y derribar al Gobierno del Acuerdo Nacional, reconocido internacionalmente, tomando el control de los fondos e instituciones gubernamentales.

La intervención de Turquía, durante 2020, ha provocado la retirada de Hafter de la región libia occidental. Se paró la escalada para evitar una guerra regional y permitir la reanudación de las citadas negociaciones con apoyo de Naciones Unidas. Deben retirarse los combatientes y mercenarios extranjeros algo que no se está cumpliendo aún. Un nuevo frente abierto para Turquía que envió material militar hasta diciembre de 2020[26] e incluso preparó sistemas de defensa aérea que podrían llevar a un enfrentamiento con Egipto y EAU, que apoyan a Halfter, al igual que Rusia. Otro escenario en el que se espera que el presidente Biden pueda intervenir eficazmente.

Parece que ha quedado aceptado que no es posible una solución militar interna, pero los acuerdos interlibios todavía no se alcanzan plenamente. Para terminar el conflicto las potencias extranjeras deberían dejar de armar a sus aliados libios y presionar para que

[25] Middle East Institute, «2020 The Year in Review», Jonathan Winer, 14-12-2020.
[26] Crisis Group Libya Update #2, 24-12-2020.

negocien. Mientras tanto podrían continuar los combates entre milicias en vez de conseguirse un Gobierno nacional estable.[27]

En Afganistán Marvin Weinbaum[28] señala que el optimismo es una mercancía escasa, pero en 2020 ha aparecido gracias a las negociaciones para terminar una larga y muy cruenta guerra civil. Las negociaciones intraafganas se programaron para empezar cuando en febrero se alcanzó un acuerdo entre EE. UU. y los talibanes. El conflicto en Afganistán ha provocado la muerte de 100 000 víctimas civiles desde 2010. En febrero de 2020, tras conversaciones entre EE. UU. y los talibanes, se firmó un acuerdo de paz. Los talibanes deben evitar actividad terrorista en su territorio, romper con Al Qaeda e iniciar conversaciones con el Gobierno afgano y EE. UU. ir retirando gradualmente sus tropas. No hay aún un alto el fuego y la presencia yihadista, no talibán, sigue siendo importante en Afganistán. Queda un largo camino de conversaciones de buena fe y de arreglo entre los propios afganos, pero es la única forma de acabar con un largo y muy cruento conflicto[29].

Las conversaciones entre EE. UU. y talibanes han sido las primeras entre ellos. EE. UU. ha dado preferencia a alcanzar un acuerdo con los insurgentes. Estas conversaciones han sido muy elogiadas por la comunidad internacional, que veía que el conflicto interminable podría seguir causando mucho daño fuera del propio Afganistán. Qatar propuso ser el anfitrión de las delegaciones afgana y talibán para sus deliberaciones. Una enorme mayoría de afganos estaba de acuerdo para que se realizara este proceso, que daba puerta abierta a terminar con el sufrimiento de tantos años.

El inicio de las conversaciones fue difícil. Hubo desencuentros en muchos temas, el más relevante de los cuales era el intercambio de prisioneros. Pasaron meses hasta que se realizó un encuentro formal y hubo dificultades formales. Había mucha desconfianza. Las disputas políticas internas tampoco facilitaban la negociación. La pandemia fue muy fuerte en Pakistán e Irán y al regresar refugiados establecidos en ambos países la situación sanitaria de Afganistán se deterioró mucho. La estructura sanitaria de Afganistán es muy pobre y la posibilidad de conocer el nivel de contagios o fallecidos muy reducida, así como de proceder a tratamientos médicos adecuados.

[27] ICG, «Ten Conflicts to Watch in 2020».
[28] Middle East Institute, «2020 The Year in Review», Marvin Weinbaum, 14-12-2020.
[29] ICG, «Ten Conflicts to Watch in 2020».

A pesar de todo durante 2020 la guerra mantuvo su intensidad creciente. Las conversaciones de paz aportaban esperanza pero los ataques insurgentes aumentaban. Sigue la preocupación sobre el proceso de paz, la seguridad y el sistema político. Los talibanes piensan que las conversaciones les sirven para hacer visibles sus logros, el Gobierno afgano no lo ve así. En mayo de 2021 deberá haber terminado la retirada de las fuerzas de EE. UU. y la OTAN. Los talibanes quieren esa retirada en ese momento, EE. UU. podría querer vincularla a logros en las negociaciones. Va a ser una de las primeras decisiones en política exterior del presidente Biden. La presencia militar de EE. UU. no debe ser indefinida.

El conflicto de Yemen ha provocado la mayor crisis humanitaria del mundo con 3,6 millones de desplazados internos, 24 millones de personas que necesitan ayuda humanitaria y 3,2 millones de personas que sufren desnutrición aguda. Un millón de personas pueden quedarse sin ayudas por problemas de financiación y un 80 % de la población depende de la ayuda humanitaria para poder sobrevivir, según datos de ACNUR. Desde 2014 ha habido 100 000 muertes. La pandemia puede aumentar los daños que ya provocaba la pobreza, el hambre y otras enfermedades. Yemen es el primer país en el Índice de Estados Frágiles del Fund for Peace, lo que señala la situación catastrófica en la que se encuentra, en una zona limítrofe con Arabia y con el Cuerno de África, región también muy inestable y conflictiva.

El conflicto entre chiitas hutíes, apoyados por Irán, y sunitas apoyados por Arabia, a los que se añade un movimiento separatista en Adén apoyado por los EAU, ha ido reduciendo su intensidad y hace un año hubo esperanzas de que el diálogo discreto en Arabia diera frutos, pero a fines de 2020 la situación es más pesimista. Las divisiones regionales se consolidan. Los hutíes creen que Arabia no se esfuerza en conseguir un alto el fuego y mantienen armamento suficiente para poder realizar ataques en territorio saudí. La tensión entre EE. UU. e Irán podría extenderse a Yemen. Es necesario aprovechar la oportunidad de conseguir la paz[30]. La desescalada con Irán podría empezar en Yemen reconociendo su Gobierno oficial, que reside en Riad, y obteniendo autonomía para los hutíes. Garantizar la seguridad marítima en Ormuz interesa a todos.

Etiopía. ISW señala que una guerra civil entre el Gobierno central de Etiopía y una de sus regiones amenaza a la seguridad de África oriental. Etiopía es el segundo estado

[30] ICG, «Ten Conflicts to Watch in 2020».

más poblado de África y un socio fiable de EE. UU. En noviembre de 2020 las fuerzas federales etíopes atacaron Tigray tras atribuir unos incidentes armados al Frente de Liberación Popular de Tigray (TPLF). Hubo miles de bajas, un millón de desplazados internos y 50 000 refugiados que fueron a Sudán. Las consecuencias humanitarias y de seguridad de este conflicto doméstico han empezado a dañar a las regiones limítrofes, ya de por sí inseguras y con largas crisis humanitarias. Han venido combatientes desde Eritrea y se ha creado un terreno abonado para que los yihadistas de Al Shabab se movilicen y recluten. El TPLF gobernó Etiopía entre 1991 y 2018 cuando un movimiento popular le sacó del poder[31].

Más positivas son las iniciativas del Gobierno etíope de animar la apertura política, mejorar la relación con Eritrea, liberar a prisioneros políticos, favorecer el regreso de rebeldes exiliados y renovar las instituciones fundamentales. Por eso, quizá, el PM Abiy Ahmed ganó el Premio Nobel de la Paz de 2019. Los esfuerzos para cambiar, dentro de una muy difícil situación económica y social, dan alas al nacionalismo de regiones como Amhara u Oromia, que son las más pobladas y debilitan al Gobierno central. La tensión interregional ha provocado centenares de muertos y millones de desplazados. El modelo federal pugna con un modelo centralizado del poder para gobernar Etiopía.

La escalada en Oromo-Tigray inicia un conflicto en Etiopía que amenaza al Sudán y a la estabilidad y seguridad en la región. Los EAU apoyan y arman a las autoridades de Oromo y al TPLF, que tiene capacidad para conseguir apoyo externo. Los EAU quieren controlar las costas de Yemen y para ello les sirve apoyar a Etiopía y Eritrea, la presencia turca en el puerto de Suakin (Sudán) no agrada a los emiratíes.

Tras la construcción de la presa del Renacimiento por Etiopía su tensión con Egipto y Sudán es evidente al condicionar el caudal del Nilo. EE. UU. presiona a Etiopía en beneficio de Egipto, cuyas amenazas de bombardear la presa han encontrado fuertes advertencias de China, Rusia, UA e India.

Habrá que ver en qué deriva la situación en 2021 que podría pasar de ser un conflicto interno en Etiopía a convertirse en un grave conflicto regional, pues forma parte del panorama de seguridad de Oriente Medio. Es imprescindible el diálogo nacional para recuperar la paz. Otra consecuencia podría ser la propuesta de algún cambio de fronteras, pues es en esta región de África el único lugar en que se ha reconocido la

[31] ISW, 28-12-2020.

existencia de nuevos estados que no surgen del mapa colonial que se respeta en todo el continente. Eritrea, desde 1993, y Sudán del Sur, desde 2011, son esos nuevos estados. El Índice de Estados Frágiles de la Fund por Peace (mide doce factores) que publica *Foreign Policy* considera a dos Estados de esta región, Somalia y Sudán del Sur, en alerta máxima y a un tercero, Sudán, en gran alerta. Son los 2.º, 3.º y 8.º de una lista de 178, en la que Eritrea y Etiopía son el 17.º y 23.º respectivamente. Ello da idea de la gran inestabilidad que hay en esta región si se observan los factores que considera Fund for Peace: amenazas a la seguridad, decaimiento económico, violaciones a los derechos humanos, flujo de refugiados, falta de provisión de servicios básicos, criminalidad y corrupción, intervención de fuerzas externas o falta de soberanía en el territorio nacional.

Somalia. La guerra dura desde hace quince años sin que se vea un final próximo y con las fuerzas de interposición de la Unidad Africana con problemas de financiación. El próximo panorama electoral es complejo. También hay fuertes tensiones regionales, como en los vecinos Yemen y Etiopía. Jubaland y Puntland tienen los clásicos problemas de la periferia con el centro sobre el reparto del poder y de los escasos recursos. El grupo yihadista Al Shabab sigue con fuerza y preocupa en la región más que los problemas internos somalíes. A fines de 2021 el Gobierno somalí debería asumir la defensa de su territorio frente a Al Shabab, pero puede ser complicado.

Las divisiones territoriales en el Cuerno de África y Yemen, junto a la pobreza y el radicalismo islamista, en diversas vertientes, plantea un panorama muy peligroso y complicado.

Conclusión

En los diversos conflictos que afectan a esta región vemos la presencia de EE. UU., que termina la etapa del presidente Trump y comienza la del presidente Biden. Hay quienes esperan cambios importantes y hay quienes no, es difícil pronunciarse, pero la política exterior suele ser más constante de lo que a veces se considera y los grandes cambios necesitan mucho tiempo.

No se esperan cambios relevantes en el Senate Foreign Relations Committee y el Congreso contará con una pequeña mayoría demócrata.

EE. UU. se retiró en mayo de 2018 del JCPOA y ha presionado a Irán con sanciones. No se espera que haya cambios inmediatos, aunque Biden, obviamente, es más partidario de negociar con Irán que Trump. Lo más probable es que EE. UU. asuma lo hecho hasta ahora y proponga cambios siempre que Irán cumpla con el JCPOA. Biden tiene en cuenta los límites del JCPOA y cómo Irán ha aumentado su influencia negativa en la región y en la comunidad internacional. Biden se encontrará con un Irán que ha dado una respuesta moderada a lo que ha considerado afrentas de EE. UU. pero sigue actuando con su política expansionista y milicias. Una vuelta al JCPOA y una buena gestión de las relaciones con Arabia e Israel podría abrir puertas para un diálogo regional, pero en junio de 2021 podría elegirse un nuevo presidente iraní partidario de la línea dura.

Trump ha tenido en cuenta todos los intereses estratégicos de Israel salvo cuando retiró a tropas de EE. UU. del norte de Siria. Biden podría cambiar alguna cuestión o matizarla, pero no se opondrá a los nuevos acuerdos de Israel con los estados árabes. Con Trump se ha reconocido la capitalidad israelí en Jerusalén (quizá Biden recupere el Consulado General de EE. UU. en Jerusalén), se ha reconocido la anexión israelí del Golán, se ha aceptado la legalidad de los asentamientos israelíes en Cisjordania, se ha cerrado la oficina de la OLP en Washington (seguramente volverá a abrirse), se ha dejado de financiar actividades de la Autoridad Palestina por considerar que pudieran acabar en terrorismo (parece que volverá a haber algo de financiación) y se ha reducido enormemente la aportación a la UNRWA (no se ve cómo volverá salvo que haya una reforma profunda en la agencia).

Daniel Kurtzer[32] piensa que la Administración Biden se encontrará con un Oriente Medio lleno de retos y de pocas oportunidades. Hay argumentos aislacionistas americanos para abandonar la región, pero podrían minusvalorar los retos del contraterrorismo, la contraproliferación y los conflictos permanentes que pueden provocar el regreso de EE. UU., que tiene intereses vitales que proteger allí.

Ha quedado claro, tras los dos últimos decenios, que EE. UU. no puede transformar la región o no lo consigue. La mayoría de retos que hay en ella, como el mal gobierno, la falta de transparencia y responsabilidad, la corrupción y las tensiones sectarias, van más allá de la capacidad de EE. UU.

[32] Daniel Kurtzer, «Carnegie Endowment for International Peace», 14-12-2020.

Sin un compromiso de los que viven y gobiernan la región será difícil que haya un cambio real. La gravísima situación económica también condicionará las posibilidades de la Administración Biden. Es probable que EE. UU. continúe reduciendo los costes humanos y financieros en su compromiso con esta región y que lo justifique por un declive en su importancia estratégica.

Más fácil es ver qué pretende otro gran actor internacional en la región, como es Rusia. Rusia ha ido consolidando su proyección, aunque esta no va acompañada de una gran fuerza económica. ISW investiga desde hace tiempo la actividad rusa en la región[33]. Rusia tiene armamento nuclear, capacidad militar y una amplia zona adyacente, energía, veto en el CSNU, herramientas de control social y proyección en la antigua URSS. Rusia también es capaz de exportar narrativa e ideas y ser un actor relevante en las relaciones internacionales. En su relación con Occidente busca demostrar que es una gran potencia, que merece tener una esfera de influencia, que puede negociar sobre cuestiones globales y que es inmune a las sanciones.

La relación entre Rusia y Turquía plantea interrogantes. Durante 2020 las tensiones entre ambos han sido importantes en Siria, Libia y Cáucaso, donde han estado apoyando planteamientos diferentes dentro de los conflictos armados. Rusia quiere tener fuerza en el Mediterráneo y Turquía también y, a menudo, coinciden en las áreas en las que ambos quieren ser influyentes.

Por su parte la UE tiene interés en la estabilidad política, la apertura política y los intercambios económicos y comerciales. Nada de ello tiene que ver con un conflicto bélico.

*José María Ferré**
Embajador de España

[33] ISW, «The Kremlin's Projection of Russia», 25-9-2020.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

03/2022 19 de enero de 2022

José Pardo de Santayana

Seguridad energética en el tránsito hacia unas energías limpias

Seguridad energética en el tránsito hacia unas energías limpias

Resumen:

La transición energética, impulsada por la emergencia climática, es el mayor intento en la historia de reconfigurar el futuro. Esta coincide en el tiempo con una revolución heraclitiana que combina una profunda transformación socio-tecnológica con un proceso tectónico de cambios de poder a escala global. La incertidumbre y las tensiones geopolíticas al alza que de ello se derivan exigirían que se prestara mayor atención a la seguridad energética.

Sin embargo, el discurso dominante había puesto la confianza en que la transformación hacia unas energías más limpias daría lugar a unos mercados energéticos más seguros y menos dependientes de los vaivenes de la geopolítica, pasando por alto que el camino que conduce hasta allí se va a caracterizar por lo opuesto. La profunda crisis de la pandemia no es más que un aviso de lo que podría deparar el futuro.

Palabras clave:

Energía, geopolítica, cambio, transición energética, seguridad energética, rivalidad entre las grandes potencias.

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

Energy security during the energy transition

Abstract:

The energy transition, driven by climate emergency, is the biggest attempt in history to reshape the future. This coincides in time with an Heraclitian revolution that combines a deep socio-technological transformation with a tectonic process of power shift on a global scale. The resulting uncertainty and geopolitical tensions would require greater attention to energy security.

However, the dominant discourse has placed confidence that the shift towards cleaner energy will lead to safer energy markets and less dependent on geopolitical swings, overlooking that the road leading to this end is going to be characterized by the opposite. The deep crisis of the pandemic is but a warning of what the future may hold.

Keywords:

Energy, geopolitics, change, energy transition, energy security, major powers rivalry.

Introducción

Antes del inicio de esta pandemia, Fatih Birol, secretario ejecutivo de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), nos recordaba que la transición energética exigía un esfuerzo aún mayor de seguridad energética. Aunque no tenía en mente una crisis de la magnitud de la que estamos viviendo, quería poner de relieve que la transformación de gran calado necesaria para alcanzar los objetivos climáticos —el mayor intento en la historia de reconfigurar el futuro— está sometiendo al sistema energético global a grandes tensiones. La cantidad de variables aún desconocidas multiplica el factor de incertidumbre.

Cuando se abordaba la seguridad energética, se ponía el énfasis en que la transición hacia las energías limpias daría lugar a unos mercados energéticos más seguros. Se afirmaba igualmente que las naciones ganarían en autonomía energética, al reducir su dependencia de los países productores de recursos fósiles. Es razonable pensar que pueda llegar a ser así.

No obstante, se prestaba menos atención a los retos de la seguridad energética y de la seguridad en general que emergerían durante el periodo que dure la transformación del sistema energético. El *shock* del coronavirus ha venido a abrirnos los ojos, ya que estamos viviendo una gravísima crisis energética que en 2020 redujo la demanda mundial de energía en un 4,5 %[1] y que se ha visto en parte agravada al producirse en plena transición energética, debido a la presión negativa que esta ha ejercido en las inversiones dirigidas a la producción de hidrocarburos.

La pandemia y la consiguiente disrupción económica, la más grave desde la Segunda Guerra Mundial, dieron lugar a una volatilidad y una perturbación sin precedentes en los mercados mundiales de la energía, provocando que se dispararan los precios del gas natural —multiplicando por 7 el precio spot del GNL—, el carbón y, consiguientemente, la electricidad. El panorama global resultante, agravado por unas condiciones climáticas especialmente extremas, a modo de tormenta perfecta, ha propiciado disputas geopolíticas en el este y suroeste europeo que han presionado aún más los precios del gas y de la electricidad y han puesto a la economía española contra las cuerdas en un

[1] BP Statistical Review of World Energy 2021. Disponible en: https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf

momento de gran endeudamiento e inciertos escenarios de crecimiento y recuperación económica.

No se puede afirmar que la transición energética cuente con unas perspectivas globales muy halagüeñas para la consecución en tiempo de sus objetivos. En primer lugar, las grandes potencias geopolíticas —EE. UU., China y Rusia—, que lo son también energéticas, están alcanzando tal grado de confrontación que la colaboración entre ellas, esencial para el buen discurrir del proceso de transformación energética, parece hoy una quimera; por otra parte, como ha puesto de relieve la cumbre de Glasgow, los países menos desarrollados, donde reside la clave para la consecución de los objetivos climáticos, no parecen muy dispuestos a renunciar a sus proyectos de desarrollo y crecimiento económico para asumir el coste de la reducción de unas emisiones acumuladas a las que ellos mismos apenas han contribuido; finalmente, como reconoce la AIE, de momento, no se están dibujando las tendencias que dirigirían el sector energético a los objetivos de cero emisiones netas (CEN) en 2050[2].

Aunque existe un círculo virtuoso de acción política e innovación tecnológica, sustentado en unos costes más bajos de una nueva economía energética más electrificada, eficiente, interconectada y limpia, por cada dato que evidencia la rapidez de este cambio energético encontramos otro que apunta a la persistencia del *statu quo*[3]. Así, a pesar de todos los avances que están haciendo las energías renovables y la movilidad eléctrica, 2021 ha visto un gran repunte en el uso del carbón (6 %) y del petróleo (5 %) con el segundo mayor aumento anual en emisiones de CO_2 (5 %) de la historia. La última palabra en el discurrir de la transición energética la tendrán, sin duda, los avances tecnológicos, hoy desconocidos, que la han de hacer posible.

Este documento defiende que, sin cuestionar los compromisos climáticos, hay que contar con la hipótesis de que en las próximas tres décadas el proceso de transformación del sector energético global se pueda ver jalonado por otras crisis de gran impacto, lo que exige una seria reflexión sobre la importancia de reforzar el vector de la seguridad energética en las políticas de la transición energética.

[2] World Energy Outlook 2021. AIE, octubre de 2021.
[3] Ibidem.

Los nuevos retos de la seguridad energética

La AIE define la seguridad energética como la disponibilidad ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible. En este momento, el aspecto del precio gana relevancia en relación con la seguridad de suministro que, anteriormente, acaparaba la atención. Por otra parte, en la normativa y la regulación reside cada vez más la clave de la ecuación.

Tanto las interrupciones en los sistemas energéticos como su encarecimiento tienen el potencial de causar impactos económicos y sociales severos. Los sistemas energéticos modernos deben ser capaces de resistir los choques de una amplia gama de fuentes, incluidos los desastres naturales, los conflictos geopolíticos y las amenazas nuevas y emergentes relacionadas con la digitalización en curso de los sistemas energéticos. Así, los Estados deben promover la resiliencia de sus sistemas energéticos, al tiempo que impulsan su transformación. Si la seguridad energética a corto plazo se centra en la capacidad del sistema energético para reaccionar rápidamente a los cambios repentinos en el equilibrio entre la oferta y la demanda, la de largo plazo se ocupa principalmente de inversiones oportunas para suministrar energía en consonancia con la evolución económica y las necesidades medioambientales.

El desarrollo de energías renovables conlleva importantes desafíos tecnológicos todavía por resolver relacionados con un sistema de generación eléctrica basado en fuentes de energía variable, el desarrollo de nuevos sistemas de almacenamiento e infraestructuras inteligentes, así como retos relacionados con la reducción del impacto sobre el medio natural y humano.

Las energías limpias van a transformar la geopolítica, aunque no necesariamente de un modo tan idílico como proponían sus más fervientes impulsores. En el muy largo plazo, cuando se disponga de todas las tecnologías necesarias y los sistemas energéticos hayan realizado los ajustes requeridos, podemos imaginar una clara mejora de la seguridad energética con unas perspectivas bastante favorables para España que dispondrá de energías limpias en mejores condiciones que muchos de sus socios y ha hecho una apuesta importante por el hidrógeno verde.

Entre tanto, hablar de una transición suave a la energía limpia resulta fantasioso. No hay manera de que el mundo pueda evitar grandes trastornos al rehacer todo el sistema energético. La AIE reconoce que el mundo no está invirtiendo lo suficiente para satisfacer

las necesidades energéticas futuras. La incertidumbre respecto a las políticas y la trayectoria de la demanda generan un serio riesgo de volatilidad en los mercados de energía[4]. Además, muchos elementos de la política internacional que han moldeado el sistema global desde al menos la Segunda Guerra Mundial se reconfigurarán, afectando significativamente las fuentes de poder nacional, el proceso de globalización, las relaciones entre las grandes potencias, y la actual convergencia económica de los países desarrollados y en desarrollo. El proceso será complicado en el mejor de los casos. Lejos de fomentar la cooperación, probablemente producirá nuevas formas de competencia y confrontación mucho antes de que se forme una nueva geopolítica más constructiva[5].

Con frecuencia los consensos acerca de quién ganará y quién perderá están mal fundamentados. Por ejemplo, los petroestados, podrían disfrutar de un ciclo favorable antes de sufrir la escasez, porque la dependencia de los proveedores dominantes de combustibles fósiles, como Rusia y Arabia Saudí, muy probablemente aumentará antes de que caiga. Por otra parte, según la AIE, un mundo que alcanzara los objetivos climáticos establecidos para 2050, seguiría utilizando la mitad del gas natural y una cuarta parte del petróleo que consume en la actualidad.

Una fuente de poder en el mundo de las energías limpias es el control de la cadena de suministro de minerales estratégicos, que son fundamentales para diversas tecnologías, incluidas las turbinas eólicas y los vehículos eléctricos. El reducido número de países que abastecen la gran mayoría de los minerales críticos gozan así de influencia ascendente. Su creciente demanda para alcanzar los objetivos climáticos (figura 1) alcanza proporciones de vértigo, lo que no dejará además de tener un significativo impacto medioambiental.

Además, el incremento y la mayor volatilidad de los precios de minerales esenciales como el litio, cobalto, níquel, cobre y las tierras raras podrían ralentizar el avance mundial hacia un futuro con energías limpias o incrementar su coste. Las subidas de precios en minerales esenciales en 2021 podrían incrementar los costes de los módulos solares, turbinas eólicas, baterías para vehículos eléctricos y tendido eléctrico en un 5-15 %. Los minerales críticos, junto con los combustibles ricos en hidrógeno como el amoníaco, también se convierten en elementos importantes del comercio energético internacional.

[4] Ibidem.
[5] BORDOFF, Jason, O'SULLIVAN, Megan L. «Green Upheaval. The New Geopolitics of Energy», *Foreign Affairs*, enero/febrero 2022.

Su participación total se eleva del 13 % en la actualidad y a más del 80 % en el escenario de CEN para el año 2050[6].

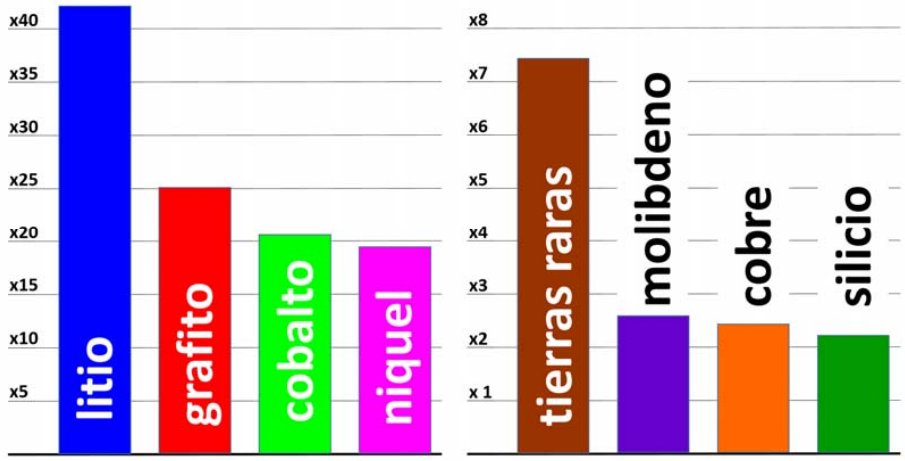


Figura 1. Crecimiento de la demanda de determinados minerales de 2020 a 2040 para el objetivo de CEN.
Fuente. Elaboración propia con datos de la AEI.

Todo esto ha de ocurrir en un mundo sometido a un proceso heraclitiano de transformación en el que, como indica Emilio Lamo de Espinosa, estamos conociendo la tercera gran revolución de la historia humana —después de la del neolítico, la industrial y ahora la digital— que se traduce en un punto de inflexión histórica. Esto hace especialmente difícil cualquier previsión[7].

A ello se suma que, en las tres décadas para alcanzar los objetivos climáticos, se van a producir dos revoluciones geopolíticas —que se realimentan entre sí— como consecuencia del más que probable ascenso de China para igualar o incluso superar a EE. UU. como primera potencia mundial y del desplazamiento del centro de gravedad de la actividad humana de Occidente a Asia. De ello se deriva a un enconado enfrentamiento, cada vez más ideológico e intenso, entre las grandes potencias que ya se está traduciendo en diversos obstáculos para el buen funcionamiento de los mecanismos energéticos. El riesgo de una guerra que afecte directamente a las grandes potencias, particularmente en Taiwán y Ucrania, está al alza.

[6] World Energy Outlook 2021.
[7] LAMO DE ESPINOSA, Emilio. Intervención en mesa redonda «Pensar el siglo XXI», 21 de abril de 2021. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=3n-Ri0i5DEI

Así, se está produciendo una grave contradicción entre las dinámicas geopolíticas y la necesidad de un multilateralismo eficaz para hacer frente a las crisis y los retos de carácter global[8], en particular el energético, siendo además las potencias globales, en tensa disputa entre Washington y la asociación estratégica chino-rusa, los principales actores del mercado energético mundial:

- EE. UU., el mayor productor de hidrocarburos —18,6 % de petróleo, 23,7 % de gas natural y 6,7 % de carbón (cifras de 2020)[9]—, se beneficia de ello en términos de precios y de seguridad de suministro, lo que, a diferencia de Europa, hace que la gran potencia norteamericana mantenga una economía muy competitiva y no haya sufrido una crisis energética.
- La Federación Rusa, el mayor exportador de hidrocarburos del mundo, lo que representa el 16 % del comercio mundial de energía[10], y también el país que lidera con el 50 % la construcción de centrales nucleares fuera de sus fronteras, tiene todavía mucho camino por recorrer antes de que su ventaja de superpotencia energética quede amortizada.
- China lidera el sector de las energías limpias. Produce dos terceras partes de los paneles solares del mundo y dispone de cerca de la mitad de los vehículos eléctricos y de la capacidad instalada tanto solar como eólica. Tiene una posición aún más dominante en el procesamiento y refinado de los minerales críticos, acaparando el 40 % del cobre, casi el 60 % del litio, más del 60 % del cobalto y cerca del 90 % de las tierras raras[11].

Anteriormente, ha habido otras transiciones energéticas que se han ido implantando progresiva y desigualmente según se iban desarrollando las distintas sociedades. Lo que caracteriza a esta en curso es que viene determinada por la urgencia y por la necesidad de que se realice simultáneamente a escala global. Así, el éxito depende de los eslabones más débiles y no se puede esperar a consolidar un objetivo intermedio antes de abordar el siguiente, ni se puede permitir que la neutralidad tecnológica dicte cuáles han de ser las soluciones más adecuadas. Urgencia y fricción van inevitablemente de la mano. Como además la seguridad energética, especialmente en el sector eléctrico, se fundamenta en la experiencia adquirida en la resolución de incidentes de todo tipo, el

[8] Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Gobierno de España.
[9] BP Statistical Review of World Energy 2021.
[10] BRICS Russia 2020 Energy Report. BRICS Energy Research Cooperation Platform.
[11] The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions. AIE, mayo de 2021.

tiempo es un factor fundamental para la consolidación de los mecanismos y protocolos que la hacen posible.

Un aspecto ineludible de la transición energética es la convivencia en su transcurso de los dos sistemas a la vez, cada uno con sus propias vulnerabilidades. El basado en hidrocarburos todavía representa a nivel global el 80 % de las energías primarias y en España el 72 % (cifra de 2019)[12]. Si bien cada uno de los sistemas puede complementar las deficiencias del otro, también se puede producir el efecto contrario, como está siendo el caso cuando la lentitud en la recuperación de la oferta en el mercado del gas natural está produciendo un efecto de escalada en el precio de la electricidad.

Así, se ha vuelto a abrir el debate sobre la energía nuclear y, recientemente, el comisario europeo del Mercado Interior, Thierry Breton, ha defendido la polémica propuesta del ejecutivo comunitario de integrar la nuclear en su taxonomía de las llamadas energías «verdes» y ha afirmado que, para cumplir con los objetivos la transición energética, la UE deberá incluir a la nuclear, lo que implicaría una inversión de medio billón de euros en nuevos reactores atómicos de aquí a 2050[13].

El incremento de infraestructuras y servicios digitales, potenciado por tecnologías disruptivas y emergentes, implica una transformación digital imparable que ofrece innumerables oportunidades, pero también presenta serios desafíos para la seguridad. Al mismo tiempo, la digitalización y la economía verde habrán de avanzar de forma acompasada, de manera que la tecnología contribuya a alcanzar objetivos ecológicos y las tecnologías digitales minimicen su consumo energético y sus emisiones[14].

En el mundo hay enormes diferencias de desarrollo que tienden a disminuir y los países menos favorecidos no van a renunciar a potenciar sus niveles de bienestar. Como el cambio climático es el resultado de la acumulación de emisiones de CO_2 a lo largo del tiempo y la mitad de las emisiones totales desde el principio de la era industrial ha venido de los Estados Unidos y Europa —solo un 2 % de todo el continente africano— una transición justa no puede recaer por igual en unos y otros[15]. Aunque simultáneamente se enfrenten a las peores consecuencias del cambio climático, para alcanzar la mitad del

[12] Spain 2021, Energy Policy Review. AIE, p. 11.
[13] DE ARAGÓN, Esther. «La transición a una energía descarbonizada en la Unión Europea no será posible sin una parte de energía nuclear», *Energy News*, 10 de enero de 2022. Disponible en: https://www.energynews.es/transicion-ue-y-energia-nuclear/
[14] Estrategia se Seguridad Nacional 2021 (ESN 2021). Gobierno de España. Diciembre de 2021, pp. 31 y 32.
[15] BORDOFF, Jason, O'SULLIVAN, Megan L. Op. Cit.

nivel de vida de las naciones más desarrolladas, los países emergentes tendrían que aumentar en un 50 % el consumo global de energía, lo que entra en contradicción con los objetivos de la transición energética. Sin embargo, como refleja la figura 2, en un escenario cercano a la consecución de CEN en 2050 y donde el crecimiento del consumo energético y de las emisiones de CO_2 procede en su totalidad de los países emergentes, los países más desarrollados seguirán teniendo un mayor consumo y una mayor emisión de CO_2 per cápita que los emergentes.

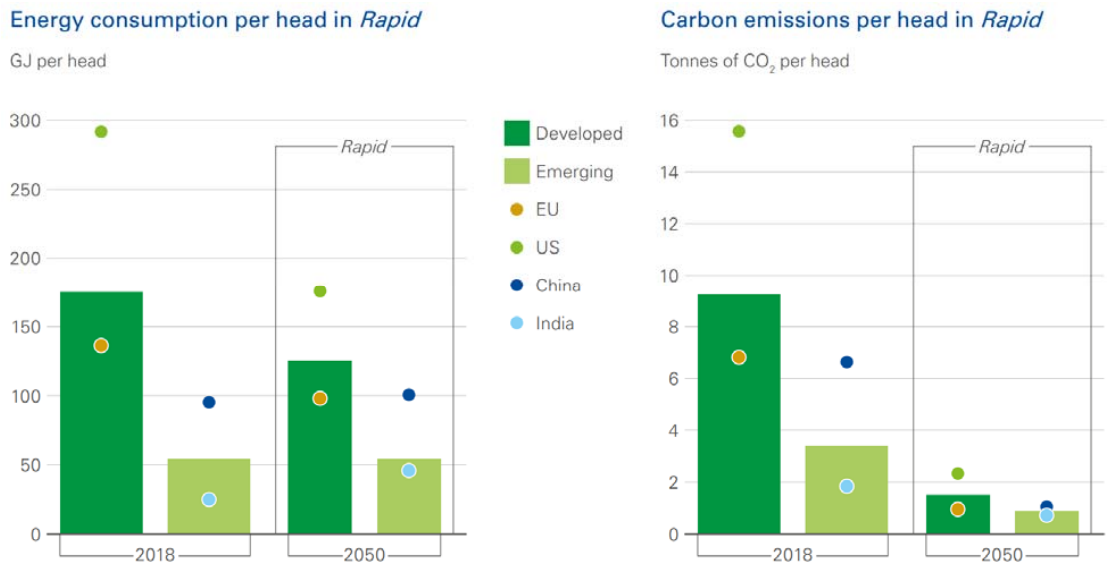


Figura 2. Evolución de las diferencias en consumo de energía y emisiones de CO_2 entre países desarrollados y emergentes. Fuente. BP Energy Outlook 2020.

Como los países ricos sienten urgencia creciente para reducir las emisiones y los países en desarrollo siguen centrados en la necesidad de ofrecer crecimiento a sus ciudadanos, entre ambos grupos surgirán inevitablemente tensiones. Tampoco se puede pasar por alto que la pandemia ha producido un retroceso del 2 % en el acceso universal a la electricidad, invirtiendo años de progreso constante[16].

Se necesitará mucha cooperación internacional para ir sustituyendo en los países emergentes los sistemas más contaminantes todavía en vida útil —especialmente las

[16] COZZI, Laura, TONOLO, Gianluca. «The pandemic continues to slow progress towards universal energy access», *AIE*, 24 de septiembre de 2021. Disponible en: https://www.iea.org/commentaries/the-pandemic-continues-to-slow-progress-towards-universal-energy-access

centrales de carbón que se siguen construyendo en la actualidad y tienen una vida útil de unos 40 años—, según la tecnología vaya ofreciendo soluciones más rentables pero que no alcancen a compensar el desmantelamiento de lo heredado.

Una consecuencia derivada de la transición energética para la seguridad global es el impacto desestabilizador que podría llegar a tener en los países que dependen de los hidrocarburos para el sostenimiento de sus economías. Es el caso de Argelia —el 97 % de cuyas exportaciones son gas y petróleo y que, aunque dispone de un enorme recurso solar, no tiene un tejido institucional favorable[17]—, Libia o los países productores de Oriente Medio, todos ellos situados en el arco de conflictividad mediterráneo que envuelve por el sur y el sureste a la UE.

Los retos para España

Las sociedades occidentales —a diferencia de las asiáticas, mucho más pacientes—, sometidas a los rápidos ciclos de renovación del poder democrático, tienden a vivir con la perspectiva del corto plazo y, aunque reconocen en sus análisis los retos del futuro, no los traducen necesariamente en sus prioridades estratégicas. Así, el Informe de Seguridad Nacional 2019 expresaba la necesidad de adoptar planes de preparación y respuesta ante riesgos sanitarios y afirmaba:

«Los cambios globales en las últimas décadas, con el incremento y envejecimiento de la población; el volumen creciente de viajes internacionales y la circulación transfronteriza de mercancías; los nuevos sistemas de producción y formas de consumo; los residuos generados y el cambio climático asociado marcan la creciente movilidad de riesgos para la salud pública y, en concreto, de microorganismos patógenos capaces de generar epidemias y pandemias»[18].

Textos similares aparecían en los documentos equivalentes de los socios europeos, lo que no impidió que el coronavirus les cogiera por sorpresa.

[17] ESCRIBANO, Gonzalo. «Escribano (RIElcano): «En la transición energética habrá países vecinos perdedores»», *El Español*, 17 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.elespanol.com/invertia/empresas/energia/20210317/escribano-rielcano-transicion-energetica-paises-vecinos-perdedores/566444750_0.html
[18] Informe Anual de Seguridad Nacional 2019. Gobierno de España.

La actual ESN 2021 pone pues un gran énfasis en la prevención y la adaptación[19]. Así, un objetivo primordial de las políticas energéticas nacionales debería ser adelantarse a los potenciales acontecimientos disruptivos e incorporar un importante componente de seguridad energética en la misma concepción de la transición energética. Debe hacerse, además, con la confianza de que España, como miembro de la UE, tiene la voluntad y la capacidad para cumplir sus compromisos climáticos. El mayor peligro reside, precisamente, en que un excesivo coste económico y social genere gran presión popular contra el proceso de transformación hacia energías limpias o incluso inestabilidad social y política.

«La seguridad de suministro energético de España está garantizada para 2022, aunque no puede decirse lo mismo de la seguridad económica. El consenso es que habrá gas y petróleo disponibles, pero a precios elevados […] los cuales ya se reflejan en el fuerte aumento de la inflación. Aunque por el momento los bancos centrales son cautelosos, la tendencia reducirá la competitividad de muchos sectores y los ingresos de los consumidores. Estas subidas de precios constituyen, junto con las incertidumbres derivadas de la pandemia y el colapso de las cadenas de valor (que también afecta a los componentes de las renovables), el mayor riesgo para la recuperación económica mundial y, desde luego, de España»[20].

A corto plazo, el suministro de gas natural a un precio proporcionado está por resolver, aunque parece que se moderará algo después del invierno. En el más largo plazo y hasta que se le encuentre un sustituto, la evolución de su precio condicionará el desarrollo del sistema energético español en su conjunto. Hay un gran consenso en que habrá gran volatilidad. Los altos precios están volviendo a reactivar el *fracking* norteamericano, aunque, esta vez, dicho sector ya no cuenta con el apoyo de la Administración Biden y, si bien es previsible que empuje algo los precios a la baja, no dará la estabilidad de los últimos años.

Según la AIE, aunque las nuevas políticas y el aumento de la electrificación reducirán la dependencia de las importaciones de España, el rápido cierre de las instalaciones de carbón y nucleares en la próxima década podría aumentar la demanda de gas natural, especialmente si la nueva capacidad de energías renovables no puede construirse con

[19] ESN 2021, p. 20.
[20] ESCRIBANO, Gonzalo, LAZARO, Lara. «España en el mundo 2022: Perspectivas y desafíos en clima y energía», RIE, 28 de diciembre de 2021.

la rapidez prevista. De momento, el sistema actual está respaldado por enormes cantidades de petróleo y gas que se pueden enviar de manera flexible[21].

Sin embargo, la combinación de conflictos y disputas al este con Rusia y al sur entre Marruecos y Argelia, augura un panorama crecientemente más complejo y peligroso para el suministro de gas a España a unos precios razonables, haciendo que la interconectividad gasística y eléctrica con otros países europeos gane en importancia como elemento crítico para mejorar la seguridad del suministro. Sin embargo, mientras que los proyectos de interconexión eléctrica con Portugal están progresando, la existente con Francia está a menudo congestionada y los nuevos proyectos se han retrasado, lo que ha hecho que España no alcance sus objetivos de interconectividad de la UE del 10 % para 2020 y ponga en riesgo su objetivo del 15 % para 2030[22].

Rusia, que en la actualidad representa el 40 % de las importaciones de gas de la UE[23], es su socio gasístico natural para abordar la transición energética. Esto permitiría unos contratos a largo plazo que asegurarían unos precios estables y un abastecimiento seguro y adaptado a los plazos de sustitución de unas energías por otras. Sin embargo, consideraciones de naturaleza estratégica y la incapacidad de Washington y Moscú para alcanzar acuerdos que estabilicen una relación crecientemente más tensa y peligrosa impiden la solución más evidente. Ucrania es la manzana de la discordia. Rusia ha establecido una línea rojo en la incorporación de dicho país a la OTAN, mientras que EE. UU. está dispuesto a imponer al Kremlin las reglas del juego. La espiral de reacciones hostiles no augura nada bueno. Los retrasos en la certificación del gasoducto Nord Stream II están produciendo gran frustración en Moscú, lo que este invierno podría generar controversias en el suministro de gas a la UE.

Por otra parte, el conflicto argelino-marroquí se está sumando a la tormenta perfecta. Ambos vecinos están enfrascados en una carrera armamentística y exhiben un nacionalismo cada vez más militante. El riesgo de escalada es real y no se debe descartar un enfrentamiento armado directo o con la implicación del Frente Polisario[24].

[21] Spain 2021, Energy Policy Review. AIE. pp. 11 y 15.
[22] Ibidem.
[23] ALARCON, Nacho. «Borrell advierte del riesgo de una «espiral negativa» entre la UE y una Rusia impredecible», *El Confidencial*, 16 de junio de 2021. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-06-16/el-dia-de-la-cumbre-biden-putin-la-ue-alerta-de-una_3135511/
[24] FERNANDEZ, Haizam Amirah, MARÍN, Ainhoa. «España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos en la vecindad», RIE, 23 de diciembre de 2021.

Marruecos, país con medios de presión y reivindicaciones territoriales similares a aquellos que EE. UU. reprocha a otras potencias, cuenta en la actualidad con el respaldo de Washington y, de paso, de Londres. A cambio, Rabat con su acercamiento a Tel-Aviv se compromete a facilitar las políticas norteamericanas de estabilización en Oriente Medio. En paralelo, se está reforzando el tradicional vínculo entre Argel y Moscú. Ahora que Rusia está de vuelta en África, la rivalidad entre la Casa Blanca y el Kremlin tiende a encontrar su resonancia en el contencioso magrebí.

Desde la independencia de Argelia, Marruecos mantiene con su vecino un intenso enfrentamiento a causa de la guerra de las Arenas de 1963 por la determinación de la frontera común, heredada del domino colonial francés. Posteriormente, Argel no ha dejado de apoyar las aspiraciones del Frente Polisario. Desde agosto de 2021, la relación se ha deteriorado significativamente y, a finales de octubre, Argelia ha reaccionado cerrando el flujo de gas natural por el gasoducto Magreb Europa (GME) que atraviesa Marruecos antes de pasar por el estrecho de Gibraltar (figura 3) y que, desde hace 25 años, suministraba gas natural a España y Portugal.

La economía marroquí pierde con ello unos 200 millones de dólares anuales en derechos de paso y parte del gas con el que producía el 12 % de su electricidad. Ahora todo el gas argelino llegará a la península a través de Medgaz, el tubo que une directamente Argelia con España, pero cuya capacidad (8 bcm) no alcanza la del otro (de más de 10 bcm)[25]. La península ibérica, que tenía dos gasoductos y capacidad excedentaria, ahora cuenta con uno solo y una cadena de GNL, más cara y compleja logísticamente[26]. Todo ello se traduce en mayores precios y una menor resiliencia.

[25] BOUAZIZ, Fátima Zohra, OUABOU, Nacera. «La incesante crisis Marruecos-Argelia acaba salpicando a España en 2021» *Atalayar*, 25 de diciembre de 2021. Disponible en: https://atalayar.com/content/la-incesante-crisis-marruecos-argelia-acaba-salpicando-espa%C3%B1a-en-2021

[26] ESCRIBANO, Gonzalo, LAZARO, Lara. Op. cit.

Figura 3. Gasoductos que unen Argelia con la península ibérica. Fuente. La Vanguardia.

En España, las administraciones autonómicas tienen una autoridad considerable en el desarrollo y la aplicación de la política energética, lo que, según la AIE, hace que la coordinación efectiva entre el gobierno central y las regiones sea aún más decisiva para la aplicación con éxito de las estrategias energéticas[27]. Si pensamos en la falta de armonía que las administraciones del Estado han demostrado durante la pandemia, en el ámbito energético se necesita garantizar un enfoque más constructivo que agilice, además, los trámites administrativos. La nueva ESN 2021 pone el énfasis en que la visión integral de la Seguridad Nacional requiere la necesaria coordinación del conjunto de las Administraciones Públicas y recursos del Estado[28].

Conclusión

La pandemia del coronavirus ha puesto de relieve la necesidad de prestar mayor atención a la seguridad energética en el proceso que ha de conducir a España hacia un escenario de energías limpias. Los altos precios de la electricidad y del gas natural están

[27] Spain 2021, Energy Policy Review. AIE. p. 11.
[28] ESN 2021.

causando graves estragos en la economía, recordando que el camino de la transición energética está empedrado de incertidumbre y riesgos crecientes.

Si aquella ya es de por sí un esfuerzo sin precedentes para reconfigurar el futuro, va a coincidir además en el tiempo con la trasformación de las relaciones geopolíticas hacia un mundo crecientemente más tensionado y peligroso y con una acelerada y profunda revolución socio-tecnológica.

La urgencia que el gran reto climático impone a la transformación de los sistemas energéticos impide que esta se pueda hacer de una forma más ordenada y racional.

Los países menos desarrollados no parecen dispuestos a pagar el coste de un cambio climático que no han causado y cuya mitigación depende de ellos.

El éxito de la transición energética dependerá del desarrollo de unas tecnologías disruptivas que la hagan posible a precios asequibles a nivel global.

La convivencia de los sistemas energéticos heredado y de nuevo cuño obliga a atender dos lógicas energéticas que suman las vulnerabilidades y donde la volatilidad de los precios de los hidrocarburos repercute en la subida del de la electricidad.

El suministro de hidrocarburos y de minerales estratégicos será objeto de sobresaltos económicos y de disputas geopolíticas a nivel global con las grandes potencias como protagonistas.

Tanto el conflicto entre la OTAN y Rusia como el argelino-marroquí proyectan una sombra de seria preocupación para el suministro de gas natural a la Unión Europea.

Los sistemas energéticos estarán cada vez más expuestos a los ciberataques.

En adelante, los desarrollos normativos deberán prever estas eventualidades y crear mecanismos ágiles tanto para aprovechar las oportunidades como para reaccionar frente a los contratiempos.

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

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

04/2022 21 de enero de 2022

Pedro Rodríguez

La degradación populista de Estados Unidos (reedición)

Publicado originalmente en Panorama Estratégico 2021. Editado en julio de 2021.

La degradación populista de Estados Unidos (reedición)

Resumen:

Este capítulo analiza el impacto del trumpismo en la política de Estados Unidos y su influencia internacional. El estudio abarca desde el desembarco presidencial de Donald Trump en las elecciones de 2016, con una forma de hacer campaña basada en *reality shows*, hasta el asalto al Capitolio en Washington perpetrado el pasado 6 de enero de 2021. Una explosión de violencia política que simboliza la degradación populista sufrida por la política de Estados Unidos tras una sobredosis de mentiras, hechos alternativos, desinformación, teorías conspirativas y posverdad. Toda esta maquinaria de la falsedad, sin precedentes en la política de Estados Unidos por su amplificación tecnológica, ha conseguido elevar la tradicional polarización política del gigante americano hasta niveles de crispación y sectarismo incompatibles con un sistema democrático de referencia para el resto del mundo.

Palabras clave:

Estados Unidos, Donald Trump, Casa Blanca, trumpismo, populismo, polarización política, desinformación, teorías conspirativas, redes sociales, *fake news*, *fact checking, wedge issues*, *reality politics*.

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 populist degradation of the United States

Abstract:

This chapter analyses the impact of Trumpism on U.S. politics and its international influence. The study covers from Donald Trump's presidential landing in the 2016 elections, with a form of campaigning based on reality shows, to the assault on the Capitol in Washington perpetrated last January 6, 2021. An explosion of political violence symbolizing the populist degradation suffered by US politics after an overdose of lies, alternative facts, disinformation, conspiracy theories and post-truth. All this machinery of falsehood, unprecedented in U.S. politics due to its technological amplification, has managed to raise the traditional political polarization of the American giant to levels of tension and sectarianism incompatible with a democratic system of reference for the rest of the world.

Keywords:

United States, Donald Trump, White House, trumpism, populism, political polarization, disinformation, conspiracy theories, social networks, fake news, fact checking, wedge issues, reality politics.

Introducción

En 1959, el gran periodista Richard Rovere advirtió con increíble premonición sobre el peligro de trivialización extrema en la política de Estados Unidos: «Hemos tenido, en general, suerte de tener pocos demagogos nacionales pero no hay garantía de que nuestra suerte se mantenga […] Para una nación que ha conocido una buena cantidad de gobierno de la plebe y que —en su devoción por las libertades públicas— hace que las multitudes sean fácilmente accesibles a los demagogos, hemos tenido, creo, una notable buena fortuna al tener tan pocos problemas»[1].

La persuasión populista en Estados Unidos no es precisamente un fenómeno que haya empezado y terminado con Donald Trump. No hace falta dejarse seducir por el musical *Hamilton* para apreciar que desde el minuto cero de esta pionera república obsesionada con la libertad siempre han existido personajes sin escrúpulos dispuestos a abusar del sistema democrático en beneficio propio.

Por lo menos, la decimonónica tradición populista americana se remonta al séptimo presidente Andrew Jackson[2]. Y con diferentes rebrotes, normalmente asociados a profundas crisis económicas, llega hasta al senador Joseph McCarthy, instigador en los años cincuenta de la histeria anticomunista precisamente cuando el periodista Rovere barruntaba el final de la buena suerte de Estados Unidos frente a la demagogia. Vietnam y Watergate habrían sido el gran punto de inflexión en la temporal inmunidad de grupo de Estados Unidos frente el virus del populismo.

Durante sus cuatro años de mandato, Trump ha multiplicado la distancia entre los ideales de Estados Unidos y sus realidades más cuestionables. Y ese distanciamiento habría logrado generar tres Américas más allá de la tradición histórica americana de polarización binaria: los demócratas (más unidos que nunca pese a sus grandes diferencias internas); los republicanos clásicos (en minoría) que intentan defender el gran legado político de su partido desde Lincoln a Reagan; y la América iliberal vertebrada en torno a Trump[3].

Como plantea el historiador Robert Dallek al preguntarse cómo se ha llegado hasta

[1] ROVERE, R. H. *Senator Joe McCarthy*, New York, NY: Harcourt, Brace & Company, 1959, p. 259.
[2] SCHLESINGER, A. M. *The Age of Jackson*. New York, NY: Little Brown, 1945.
[3] EBSALL, T. B. «The Whole of Liberal Democracy Is in Grave Danger at This Moment». *The New York Times*, New York, NY, 2020: https://www.nytimes.com/2020/07/22/opinion/liberals-conservatives-trump-america.html.

Trump, la gran cuestión del momento es si Estados Unidos acompañado por otras democracias occidentales atraviesa por un momento puntual de superable zozobra[4]. O si realmente nos enfrentamos a una amenaza existencial contra la democracia, el pluralismo, la tolerancia y el mínimo consenso requerido para superar todos esos viejos y nuevos problemas acumulados.

«Reality TV» y «Reality Politics»

Durante el mandato presidencial de Donald Trump, Estados Unidos habría dejado de ser reconocible por el resto del mundo. Desde su política internacional a su política doméstica pasando por la catastrófica gestión de la pandemia, se ha materializado una visible discontinuidad con respecto a anteriores administraciones, republicanas o demócratas. Esta profunda desfiguración, incluso grotesca, ha coincidido con la extraordinaria capacidad de Donald Trump a la hora de monopolizar —siempre a su favor— la atención pública y de controlar la conversación nacional[5]. Esta personalista sobrecarga de la opinión pública, como si Estados Unidos hubiera pasado del #MeToo al #OnlyMe[6], ha sido clave dentro de la comunicación política del trumpismo.

Antes y durante su etapa en la Casa Blanca, Trump ha contribuido a la reprochada *espectacularización* de la política con una estrategia de *reality politics*. De hecho, la precampaña de Trump consistió en protagonizar su propio *programa de telerrealidad* en la cadena NBC: *The Apprentice*. Un popular concurso, supuestamente basado en la búsqueda de talento para los negocios, que sirvió a Trump para popularizar la imperativa consigna: «You are fired!» (‘despedido’)[7]. Además de esta remunerada notoriedad, Trump aprovechó la ocasión para presentarse ante una masiva audiencia como una fantasía de sí mismo: un líder emprendedor al frente de un imperio global, un multimillonario hecho a sí mismo que perfectamente maquillado, iluminado y sentado

[4] DALLEK, R. *How Did we Get Here? From Theodore Roosevelt to Donald Trump*. New York, NY: Harper, 2019.
[5] LEADERS. «Trump’s legacy—the shame and the opportunity». *The Economist*. London, UK 2021.
[6] Este enfermizo narcisismo se habría contagiado incluso entre sus acérrimos seguidores, como ilustra el volumen de *selfies* y vídeos del asalto al Congreso distribuidos por redes sociales hasta el punto de facilitar las investigaciones del FBI con miles de imágenes comprometedoras: https://www.fbi.gov/wanted/seeking-info/violence-at-the-united-states-capitol .
[7] Consigna especialmente disfuncional para funcionar en el complejo juego político en Washington, donde el presidente no puede despedir a nadie bajo un sistema constitucional de controles y equilibrios que fuerza tanto el conflicto como el compromiso constante.

detrás de un escritorio tomaba decisiones, aunque fueran sobre cuestiones totalmente banales[8].

Si se dice que toda campaña electoral es un esfuerzo por visualizar al correspondiente candidato ocupando el puesto de responsabilidad deseado, Trump tuvo catorce temporadas para ser visualizado cuando menos como un gerifalte. Como explica James Poniewozik, crítico principal de televisión del *New York Times*, la clave de la proyección televisiva de Trump fue precisamente utilizar un género que le permitió presentarse como un antihéroe:

«Los programas de telerrealidad apelaban a la sed de autenticidad —aunque sus montajes eran artificiosos y sus historias estaban editadas— y prometían un vistazo a realidades más emocionantes que la propia. Pero también, de forma inusual para la televisión, presentaban protagonistas que no eran convencionalmente simpáticos —que se hacían eco de la noción, que reverberaba en toda la cultura, de que este no era un mundo hecho para gente agradable»[9].

Al hilo de las primarias republicanas de 2016, Trump empezó por transformar todo ese ordenado, ejemplar y democrático proceso de selección de candidatos a la Casa Blanca con ayuda del voto popular en lo más parecido a un *reality show*. El calendario gradual de primarias, especialmente concurridas cuando no se trata de un presidente aspirando a un segundo mandato[10], implica una necesaria criba respaldada por los sondeos de intención de voto. Lo que en la práctica supone que para ser invitado a sucesivos debates hace falta contar con el beneplácito de la audiencia, una dinámica que Trump consiguió equiparar al proceso de eliminación de concursantes televisivos a través del veredicto de audiencia[11].

La retórica política utilizada por Trump también ha encajado perfectamente con el tono entre banal y soez que caracteriza el contenido de los *reality shows*. En este sentido, el

[8] MORGAN, I.; WHITE, M. *The Presidential Image: A History from Theodore Roosevelt to Donald Trump*». London, UK: I. B. Tauris, 2020, pp. 232-234.
[9] PONIEWOZIK, J. A. *Audience of One: Donald Trump, Television, and the Fracturing of America*. New York, NY: Liveright Publishing Corporation, 2019, p. 107.
[10] En las primarias de 2016 Trump empezó compitiendo para sumar los 1237 delegados requeridos para la nominación presidencial republicana contra el Bush de Florida, Walker, Huckabee, Carson, Cruz, Rubio, Paul, Christie y Kasich. El grupo era tan excepcionalmente grande que la cadena Fox News tuvo que hacer otro debate adicional fuera de *prime time* para dar una mínima oportunidad a un segundo escalón de candidatos con menores perfiles en las encuestas de intención de voto. En la llamada «mesa de los niños pequeños» participaron Perry, Santorum, Jindal, Fiorina, Graham, Pataki y Gilmore.
[11] MARCUS, S. «Even the Internet Hasn't Really Changed How Being Famous Works. Here's Why». *Time*. New York, NY 2019: https://time.com/5613761/celebrity-evolution/.

presidente Trump habría multiplicado de forma significativa una preocupante tendencia de degradación presente en la retórica de la Casa Blanca. Según el politólogo Elvin Lim, se puede demostrar empíricamente que existe un declive continuado durante el siglo XIX y XX con respecto a los niveles de complejidad intelectual presentes en los mensajes y comunicaciones presidenciales. Con una inclinación hacia la simplificación tanto de contenidos como en sintaxis y gramática, además de mensajes mediáticos en forma de *sound bites*[12] cada vez más escuetos a tono con el creciente déficit colectivo de atención. Aunque irónicamente los presidentes de Estados Unidos hablan y comunican más que nunca, sus discursos son formalmente más pobres que nunca a la hora de incluir argumentos, razonamiento y deliberación[13].

Además de apelar al mínimo común denominador, Trump también jugó con otro elemento explotado ampliamente en televisión: la nostalgia. En el ciclo electoral de 2016, los niveles de desafección con el *statu quo* político en Estados Unidos eran tan profundos que el entonces candidato republicano acertó de pleno al ofrecer una vuelta a tiempos pasados, pero supuestamente superiores, tanto en el terreno económico como cultural. El eslogan «Make America great again»[14], además de una cuestionable interpretación histórica, era una oferta para unirse a una singladura hacia un añorado y muy superior destino. Como ha explicado el profesor James W. Ceaser, prestigioso politólogo de la Universidad de Virginia, Donald Trump acertó de pleno al articular no tanto un *ism*[15] como alternativa ideológica sino un *mood*[16] de frustración y ajuste de cuentas con el que fue capaz de conectar con muchos electores en búsqueda de un candidato sin ninguna experiencia política[17]. Especialmente con extensos sectores de la clase blanca trabajadora, conocida con toda clase de términos peyorativos[18] y arrinconada en la parte más baja y sufridora de la estructura social de Estados Unidos pese a la tradición igualitaria americana[19].

[12] Fragmento de discurso.
[13] LIM, E. T. «The Anti-intellectual Presidency: The Decline of Presidential Rhetoric from George Washington to George W. Bush». New York, NY: Oxford University Press, 2012, pp. 4-16.
[14] «Hacer América grande de nuevo'.
[15] «ismo'.
[16] «estado de ánimo».
[17] KRANISH, M.; FISHER, M. *Trump Revealed: The Definitive Biography of the 45th President*. London, UK: Simon & Schuster, 2016, p. 318.
[18] *Offscourings, boggrotters, rascals, rubbish, squaters, crackers, clay-eaters, hillbillies, rednecks y white trash*.
[19] LOZADA, C. *What Were We Thinking: A Brief Intelectual History of the Trump Era*. New York, NY: Simon & Schuster, 2020, pp. 18-19.

Quizá el diagnóstico más perspicaz sobre esta perturbadora transformación del proceso político en Estados Unidos en un *reality show* lo realizó Jeb Bush, el fracasado candidato republicano que aspiraba a continuar la dinástica política iniciada por su padre y secundada por su hermano mayor. Al anunciar el final de su fracasada campaña tras las primarias de Carolina del Sur de febrero de 2016, Bush vino a reconocer que se retiraba de las primarias porque le habían votado fuera de la isla[20].

En esta televisiva lucha por la Casa Blanca, la *Casa de la Pradera* terminó degenerando en la casa de *Gran Hermano*. Como tiburón de la palabra, Trump no dudó en romper con el tono y los parámetros tradicionales de la retórica política en Estados Unidos[21]. Con sus declaraciones extemporáneas e insultantes, constantes gesticulaciones y la creación de una subtrama muy particular, la serie de debates republicanos durante las primarias de 2015 se convirtió en lo más parecido a *The Donald Trump Show*, un formato prolongado a cuatro años tras su victoria electoral en la Casa Blanca.

Dentro de su exitosa carrera política guionizada, Trump ha aprovechado la dinámica competitiva de los *reality,* según la cual tiende a ganar el concursante que mejor conecta con la audiencia a través de la pose más genuinamente *freaky*. Con el agravante de confundirse la mala educación con la sinceridad. Incluso cuando el magnate no tenía muchas ganas de actuar, su silencio terminaba siendo la gran noticia en la sucesión de debates que jalonan el proceso de primarias. En este sentido, Trump como virtuoso del autobombo debe ser entendido como parte de la evolución del concepto de fama durante el siglo XXI. Es decir, el famoso que en ausencia de cualquier otro mérito discernible es únicamente famoso por ser famoso[22].

Entre los elementos típicos de los *reality* incorporados por Trump a su trama política destacan la confrontación permanente, la bronca tan denigrante como banal, los insultos, los contenidos morbosos y la exaltación de lo soez. En definitiva, este popular subgénero televisivo se caracteriza por exhibir una deprimente falta de respeto y civismo, apelando de forma permanente a los peores —y más emocionales— instintos de la audiencia[23]. Esta constante exhibición pública de desafección será incorporada por Trump durante

[20] STOKOLS, E. «Jeb Bush drops out of White House race». *Politico*, Washington D. C., 2016: https://www.politico.com/story/2016/02/breaking-news-jeb-bush-is-suspending-his-presidential-campaign-219564.
[21] RESTON, M. «No one eclipses Donald Trump at GOP debate». *CNN.com*, 2015: https://edition.cnn.com/2015/08/07/politics/donald-trump-republican-debate/index.html
[22] O'CONNOR, B. «What does Trump»s rise mean for the past, present and future of celebrity politics?», 2016: https://theconversation.com/what-does-trumps-rise-mean-for-the-past-present-and-future-of-celebrity-politics-65159.
[23] BOCKKOWSKI, P.; PAPACHARISSI, Z. *Trump and the Media*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, 2028, pp. 79-85.

toda su comunicación política en la Casa Blanca, intentando redefinir lo que es aceptable y no es aceptable para un presidente de Estados Unidos.

Al estimular los peores instintos de su frustrada audiencia con el *statu quo* y el *establishment*, Trump ha fomentado unos niveles de confrontación, e incluso violencia, que resultan incompatibles con la intensa pero generalmente ordenada competición por el poder político en Estados Unidos. Las peleas, agresiones y altercados se han convertido en parte integral de sus mítines, ya de por sí sobrecargados con declaraciones misóginas o xenófobas. Hasta él mismo se ha llegado a comprometer públicamente a sufragar los costes en que pudieran incurrir sus seguidores implicados en alguna de estas forzadas trifulcas[24].

Con esta transformación de la política en un *reality show*, Trump también habría conseguido formular una realidad paralela[25], al igual que estos populares formatos televisivos. En esa realidad paralela, él actúa como único protagonista, heroico y ganador. Desde el principio de su paso por la Casa Blanca, *The New York Times*[26] publicó que el presidente Trump había insistido a sus ayudantes en plantear cada jornada en la Casa Blanca como un episodio de un programa de televisión con su correspondiente conflicto y final feliz (es decir, la constante victoria de Trump sobre sus rivales y críticos). En una jornada media durante su mandato, el expresidente ha consumido durante al menos cuatro horas de televisión diarias, y muchas veces el doble. En ocasiones, sin sonido, pero completamente entregado al sin fin de batallas y polémicas que alimentan 24/7 la televisión por cable en Estados Unidos.

«Ratings are power»

El mismo Donald Trump confirmó su estrategia de sobreexposición mediática en la ya famosa crónica publicada por la revista *Time* durante la primera semana de marzo de 2016[27]. Según el entonces aspirante presidencial, la poderosa clave de poder en una

[24] FINNEGAN, M.; BIERMAN, N. «Trump»s endorsement of violence reaches new level: He may pay legal fees for assault suspect». Los Angeles Times, Los Angeles, CA, 2016: https://www.latimes.com/politics/la-na-trump-campaign-protests-20160313-story.html.
[25] Para esta realidad paralela sirva de ilustración el ascensor chapado en oro que utilizaba Trump para llegar a su cuna en el piso 66 de su rascacielos de Manhattan que en realidad solo tiene 58 plantas.
[26] HABERMAN, M.; THRUSH, G.; BAKER, P. «Trump's Way: Inside Trump»s Hour-by-Hour Battle for Self-Preservation». *The New York Times*, New York, NY, 2017: https://www.nytimes.com/2017/12/09/us/politics/donald-trump-president.html.
[27] VON DREHLE, D. «Donald Trump»s Wild Ride». Time. 2016.

democracia televisada como Estados Unidos son los índices de audiencia: «It's not the polls. It's the ratings»[28]. Sin importar que esa cobertura, sobre todo televisiva, fuera negativa, positiva o incluso neutral. Lo importante era ocupar como fuese el centro del debate público.

Durante los desplazamientos de Trump durante las primarias, en vísperas del decisivo *Super Tuesday*, el periodista David Von Drehle explicaba cómo el entonces aspirante a la nominación presidencial del Partido Republicano se entregaba sin reparos a su narcisismo mediático:

«Trump entra y se encarama al final de su cabina, toma el mando a distancia y comienza a cambiar de un canal de noticias a otro. Lo que ocurre a continuación es simplemente extraordinario. Durante todo el vuelo de una hora desde Virginia al sur de Georgia, casi cada minuto de cada emisión se concentra exclusivamente en él. Seguro, es rico. Pero ¿cómo es posible que este tipo, un *conseguidor* ligeramente corpulento de un barrio no del centro de Nueva York con cabeza para los números y el don de la palabra, sea la única noticia en el mundo? […] "Los medios de comunicación de todo el mundo están cubriendo a Trump". Volviéndose hacia mí en el sofá, señala la pantalla y comenta con satisfacción: "La palabra clave es cubrir". Tanta exposición tiene un precio. Mientras observa, Trump mantiene una silenciosa pero constante crítica a las declaraciones "deshonestas" e "inexactas". Le gustaría "abrir las leyes" sobre la difamación para proteger a la gente como él, dice —pero añade encogiéndose de hombros: "No sé exactamente qué significa hacer eso, ni cómo funciona exactamente". Tampoco le importa, porque lo que importa más que la exactitud es el mero hecho de ser cubierto. Poseer las ondas, poseer la campaña, dirigir el mundo. "Ves lo que es esto, ¿verdad? Es la audiencia. Voy a uno de estos programas y los ratings [sic] se duplican. Se triplican. Y eso te da poder. No son las encuestas. Son los índices de audiencia"»[29].

Con todo, la relación de Donald Trump con los medios de comunicación americanos no habría beneficiado únicamente al presidente. Más bien habría resultado mutuamente beneficiosa. Además de un gran consumidor de televisión, toda la saga del trumpismo ha supuesto una bonanza de audiencia para los medios de comunicación de Estados Unidos, especialmente las grandes marcas. No era broma, cuando el presidente en su

[28] «No son las encuestas. Son los *ratings*».
[29] VON DREHLE, D. «Donald Trump's Wild Ride». *Time*. 2016.

recta final dijo a los corresponsales ante la Casa Blanca que ellos y sus empresas serían los primeros en echarle de menos[30].

Los múltiples escándalos y broncas permanentes protagonizadas por Trump durante su mandato presidencial han ayudado a que muchos periodistas elevasen su perfil profesional y fueran capaces de firmar lucrativos contratos como comentaristas o autores de libros sobre el presidente, empezando por los dos volúmenes *Fear* y *Rage* de Bob Woodward convertidos en *best sellers*[31] internacionales. Entre 2017 y 2020, una docena de premios Pulitzer han reconocido la cobertura periodística del Gobierno de Trump, incluidas investigaciones sobre sus impuestos, sus vínculos a Rusia y pagos para silenciar amantes antes de las presidenciales del 2016[32].

A nivel corporativo, han sido muchos los medios que durante estos años han logrado beneficiarse de los índices de audiencia extraordinarios generados por el conocido como factor naranja. Este beneficio, aprovechado sobre todo por la cadena Fox News de Rupert Murdoch hasta su ruptura en el último momento con Trump[33], ha coincidido con la amenaza existencial que acecha el modelo de negocio de los medios de comunicación tradicionales de Estados Unidos, sobre todo ante la competencia *online* y el avance de medios alternativos. Al mismo tiempo que la industria de medios americana se beneficiaba en su cuenta de resultados con el fenómeno Trump, los cuatro años de su mandato también han servido para reivindicar la esencia de servicio público fundamental del periodismo cuando se ejerce de manera independiente y agresiva contra los abusos del poder y las amenazas contra la democracia.

En un contexto mediático de transformación, desesperada lucha por la supervivencia y revalorización del periodismo, Donald Trump ha planteado desde un principio un dilema ético para la cobertura periodística de la presidencia de Estados Unidos. Hasta, literalmente, el final de su mandato, las cadenas de televisión no habrían tenido el valor (o la responsabilidad) suficiente para desconectar a un presidente convertido en principal fuente de desinformación en todo lo relacionado con la pandemia y el resultado de las

[30] NAZARYAN, A. «I Was an Enemy of the People: Without quite meaning to, Trump reminded journalists that their relationship to power should be adversarial». *The Atlantic*. Washington D. C. 2021: https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2021/02/i-miss-thrill-trump/617993/.
[31] Éxito de venta editorial.
[32] FARHI, P. «Trump predicted news ratings would «tank if I»am not there». He wasn't wrong». *The Washington Post*, Washington, D. C., 2021: https://www.washingtonpost.com/lifestyle/media/media-trump-bump-slump/2021/03/22/5f13549a-85d1-11eb-bfdf-4d36dab83a6d_story.html?utm_source=morning_brew.
[33] GRYNBAUM, M. M. «As Trump Reels, Fox News Has a Message for Viewers: Stick With Us». *The New York Times*, New York, NY, 2021: https://www.nytimes.com/2021/01/09/business/media/fox-news-trump-tv.html.

elecciones del 3 de noviembre. Tanto a las *networks* generalistas como a los canales especializados en información les ha costado reclamar la autoridad factual del periodismo ante un Trump que siempre ha generado más audiencia y adicionales ingresos publicitarios. Hasta el punto de permitirle elegir personalmente a los presentadores que le iban a entrevistar o consentirle algo tan poco televisivo como intervenir por teléfono en programas para la pequeña pantalla[34].

Con o sin Trump en la Casa Blanca, e incluso más allá de la profunda crisis económica asociada a la pandemia de coronavirus, los medios de comunicación se enfrentan a lo que muchos críticos, tanto académicos como profesionales del periodismo, no dudan en calificar como una crisis existencial que va mucho más allá de la cuenta de resultados:

«No solo su modelo financiero es precario, sino que su legitimidad está en entredicho. Los políticos, los vendedores y los creadores de memes están aprovechando los incentivos de los medios de comunicación para manipular su agenda. Mientras tanto, los compromisos de larga tradición con la objetividad y la creencia obsesiva de que pueden determinar lo que es de interés periodístico impiden a muchas empresas periodísticas ser capaces de ver el juego en el que se han convertido en un peón»[35].

Por supuesto, Trump ha sido también el gran beneficiario de la calamitosa situación de los medios y de una cobertura mutuamente interesada. De acuerdo con el análisis de las cifras reunidas por la agencia mediaQuat[36], solamente durante el ciclo de primarias de 2016, la candidatura de Donald Trump ha obtenido el equivalente a 1900 millones de dólares en cobertura gratuita[37]. Ted Cruz, su más estrecho competidor dentro del Partido Republicano, hasta conocerse los resultados de Indiana, recibió apenas 300 millones de dólares. Mientras que, en el bando demócrata, Hillary Clinton no llegó a los 750 millones de dólares.

Desde un principio, Donald Trump siempre tuvo claro que lo realmente importante era que se hablase de él, mal o bien, y que el máximo impacto ante la opinión pública no se

[34] THOMPSON, D. «Donald Trump Is Helping the Very Media Organizations He Despises: How the president's war on the press has benefited some of the nation»s biggest news outlets». *The Atlantic*. Washington D. C. 2017: https://www.theatlantic.com/business/archive/2017/05/donald-trump-media-enemies/525381/
[35] BOCKKOWSKI, P.; PAPACHARISSI, Z. Trump and the Media. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, 2020, p. 55.
[36] CONFESSORE, N.; WAKABAYASHI, D. «How Russia Harvested American Rage to Reshape U.S. Politics». The New York Times, New York, NY, 2017: https://www.nytimes.com/2017/10/09/technology/russia-election-facebook-ads-rage.html.
[37] *Earned media* en contraposición a *paid media*.

conseguía a través de la publicidad pagada sino a través de la cobertura periodística gratuita para él:

«A veces escriben positivamente, y otras veces escriben negativamente. Pero desde un punto de vista puramente comercial, los beneficios de que se escriba sobre nosotros han superado con creces los inconvenientes. Es muy sencillo. Si saco un anuncio de una página entera en el *New York Times* para dar a conocer un proyecto, puede costar 40 000 dólares y, en cualquier caso, la gente tiende a ser escéptica con la publicidad. Pero si el *New York Times* escribe un artículo de una columna, aunque sea moderadamente positivo, sobre uno de mis negocios, no me cuesta nada, y vale mucho más que 40 000 dólares»[38].

Tal y como ha explicado el crítico de medios Jim Rutenberg, los beneficios que diferentes medios de Estados Unidos han obtenido con Trump son tan cuestionables como repartidos, desde periódicos a medios *online* que se han beneficiado de un filón de historias *clickables*[39]. Sin olvidar tampoco el interés de toda clase de audiencias interesadas en obtener contenidos en cualquier lugar, en cualquier momento y a la velocidad del rayo. A juicio del analista del *New York Times*:

«Ha sido la perfecta reducción de la problemática simbiosis entre Trump y los medios. Hay siempre una relación mutuamente beneficiosa entre candidatos y medios durante los años de elecciones presidenciales. Pero en mi tiempo nunca ha estado tan concentrado en un solo candidato. Y los intereses financieros nunca han estado tan entrelazados con los intereses periodísticos y políticos. Por supuesto, la situación es única porque el señor Trump es único. Su pedigrí, su demagogia y su inescrutable plataforma […] le convierten en una historia gigante»[40].

A modo de prueba del *boom* que ha supuesto el fenómeno Donald Trump para la maltrecha industria de los medios de comunicación de Estados Unidos, el *New York Times* empezó su presidencia con 3 millones de suscriptores de pago y terminó con una cifra incomparable de 7,5 millones de suscriptores. Mientras que, durante los cuatro años de mandato presidencial de Trump, el *Washington Post* triplicó sus suscriptores hasta llegar a los 3 millones. De igual manera, la cadena CNN sumó sus mejores índices de

[38] TRUMP, D. J.; SCHWARTZ, T. «Trump: The Art of the Deal». 2016 ed. London, UK: Arrow Books, 1987.
[39] Contenidos *online* que generan alto volumen de tráfico.
[40] RUTENBERG, J. «The Mutual Dependence of Donald Trump and the News Media». *The New York Times*, New York, NY, 2016: https://www.nytimes.com/2016/03/21/business/media/the-mutual-dependence-of-trump-and-the-news-media.html.

audiencia en 2020, llegando a atraer durante el último trimestre más televidentes de entre 25 y 54 años que las cadenas rivales Fox News y MSNBC. Cifras que parecen irrepetibles con Joe Biden en la Casa Blanca y su presidencia de 9 a 5 que ni de lejos puede competir en *ratings* con los niveles de drama y tensión planteados por Trump[41].

Junto a esta dinámica mutuamente beneficiosa, Donald Trump ha mantenido durante todos estos años una ofensiva permanente para deslegitimar a los medios de comunicación de Estados Unidos. Sin dudar en calificarlos como *fake news media*[42] y *enemies of the people*[43]. Además de fomentar públicos enfrentamientos como la agarrada con el corresponsal de la CNN en la Casa Blanca, Jim Acosta, justo después de las elecciones de medio mandato en noviembre de 2018[44].

Esta bronca permanente contra los medios por parte del presidente Trump estuvo encaminada sobre todo a movilizar a sus bases y extender el prejuicio de que los medios de comunicación de Estados Unidos no solamente eran muy poco fiables, sino que formaban parte del *establishment* antiamericano. Ya durante su campaña presidencial, el propio Trump explicó en estos términos a Lesley Stahl, veterana corresponsal de la cadena CBS, su obsesión populista contra la prensa: «Lo hago para desacreditaros y denigraros a todos, para que cuando escribáis historias negativas sobre mí, nadie os crea»[45].

Donald Trump nunca ha sido especialmente acertado a la hora de hacer predicciones. Aunque cuando el presidente vaticinó en 2017 al *New York Times* que los picos de audiencia alcanzados por los principales medios de comunicación de Estados Unidos sufrirían de no ganar la reelección, ha acertado plenamente. Apenas dos meses después del exilio temporal de Trump en Florida, la bonanza de *ratings* obtenida por toda clase de medios estadounidenses se ha visto significativamente mermada según el análisis del

[41] FARHI, P. «Trump predicted news ratings would 'tank if I'am not there'. He wasn't wrong». *The Washington Post*, Washington, D. C., 2021: https://www.washingtonpost.com/lifestyle/media/media-trump-bump-slump/2021/03/22/5f13549a-85d1-11eb-bfdf-4d36dab83a6d_story.html?utm_source=morning_brew.
[42] «Medios de noticias falsas».
[43] «Enemigos del pueblo».
[44] ACOSTA, J. *El enemigo del pueblo: Un tiempo peligroso para decir la verdad*. Madrid, España: HarperCollins Ibérica, 2019.
[45] CBS. Lesley Stahl: «Trump admitted mission to »discredit» press». *CBS News*, 2018: https://www.cbsnews.com/news/lesley-stahl-donald-trump-said-attacking-press-to-discredit-negative-stories/.

Washington Post a partir de datos reunidos por las compañías especializadas ComScore y Nielsen[46].

Entre la toma de posesión del presidente Biden y el 15 de marzo del 2021, la cadena de noticias CNN ha perdido la mitad de su audiencia en *prime time*[47] en el codiciado segmento de televidentes entre 25 y 54 años. Dentro de la misma tendencia, los visitantes únicos de la edición *online* del *New York Times* se han visto reducidos en un 17 % entre enero y febrero de 2021. Durante el mismo periodo, el tráfico en la web del *Washington Post* se ha visto reducido en un 26 %. Como respuesta al *Trump slump*[48], el *Post* está contratando más periodistas y el *Times* experimenta con contenidos más sostenibles[49]. En 1986, en las páginas de lo que pasa por ser su libro más sincero, Trump ya adelantó la clave de su relación mutuamente beneficiosa con la prensa:

«Una de las cosas que he aprendido de la prensa es que siempre está ansiosa por una buena historia, y cuanto más sensacionalista, mejor. Está en la naturaleza del trabajo, y lo entiendo. La cuestión es que, si eres un poco diferente, o un poco escandaloso, o si haces cosas atrevidas o controvertidas, la prensa va a escribir sobre ti. Siempre he hecho cosas un poco diferentes, no me importa la controversia, y mis ofertas suelen ser algo ambiciosas. Además, logré mucho cuando era muy joven, y elegí vivir con un estilo determinado. El resultado es que la prensa siempre ha querido escribir sobre mí»[50].

La normalización de la mentira

El punto de inflexión que representa Trump en la comunicación política de Estados Unidos no se limita a romper con todas las convenciones de los profesionales de la cosa pública o su capacidad para conectar con la desafección de muchos norteamericanos. Ni tan siquiera tiene que ver con su habilidad para cultivar una imagen populista de autenticidad pese a haber cambiado por lo menos cuatro veces de chaqueta partidista. Con diferencia, el principal impacto de Trump, y el más peligroso, ha sido su intento de

[46] FARHI, P. «Trump predicted news ratings would 'tank if I'am not there'. He wasn't wrong». *The Washington Post*, Washington D. C., 2021: https://www.washingtonpost.com/lifestyle/media/media-trump-bump-slump/2021/03/22/5f13549a-85d1-11eb-bfdf-4d36dab83a6d_story.html?utm_source=morning_brew.
[47] Franja horaria de máxima audiencia televisiva y también la más cotizada para anunciantes.
[48] «Recesión de Trump».
[49] FARHI, P. «Trump predicted news ratings would 'tank if I'am not there'. He wasn't wrong». *The Washington Post*, Washington D. C., 2021: https://www.washingtonpost.com/lifestyle/media/media-trump-bump-slump/2021/03/22/5f13549a-85d1-11eb-bfdf-4d36dab83a6d_story.html?utm_source=morning_brew.
[50] TRUMP, D. J.; SCHWARTZ, T. «Trump: The Art of the Deal». 2016 ed. London, UK: Arrow Books, 1987.

normalizar la mentira con ayuda de su megáfono presidencial y cuestionar con teorías conspirativas[51] y desinformación[52] la mínima confianza pública que requiere todo sistema democrático.

Desde su toma de posesión como presidente, el *Washington Post* se ha empleado a fondo a la hora de identificar, desmentir y contabilizar todas las mentiras acumuladas por Donald Trump durante estos últimos cuatro años[53]. Todo este alarde de verificación ha arrojado un total de 30 573 mentiras durante su mandato presidencial. Con la particularidad de que este análisis, al descartar cuestiones opinables, se ha centrado únicamente en todas esas pequeñas y grandes mentiras encaminadas a hacer realidad el totalitario principio propagandístico de que «nada es verdad y todo es posible» y romper lo que Hannah Arendt llamaba «el tejido de la realidad»[54]. Con el gran peligro de que ciudadanos incapaces de distinguir entre verdad y mentira tienden en convertirse en la audiencia perfecta para líderes autoritarios.

La incorporación sistemática de la mentira dentro de la comunicación política de la Casa Blanca ha tenido un crecimiento exponencial con Donald Trump como presidente de Estados Unidos. Tal y como ha explicado Glenn Kessler, autor de la columna «Fact Checker» para el *Washington Post*, durante su primer año de mandato presidencial, la media de las falsedades de Trump subió a media docena por día. Durante el segundo año de mandato, subió a una media de 16 mentiras por día, 22 por día en el tercer año, y 39 por día en su último año. Según estos cálculos, tuvieron que pasar 27 meses en la Casa Blanca para que Trump alcanzará el listón de 10 000 mentiras. Y otros 14 meses para llegar a las 20 000 falsedades. Una espiral de mendacidad que le permitió alcanzar y superar la plusmarca de 30 000 mentiras en cuestión de tan solo cinco meses[55].

En cuanto al contenido de todas esas mentiras, las falsedades de Trump sirven para trazar una relación entre sus obsesiones y ciclos informativos. Cuando el presidente se ha sentido cuestionado, usualmente ha respondido con una doble estrategia: la construcción de una realidad alternativa dirigida a sus incondicionales y ataques brutales

[51] MUIRHEAD, R.; ROSENBLUM, N. *A Lot of People are Saying: The New Conspiracism and the Assault on Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2019.
[52] RID, T. *Active Measures: The Secrety History of Disinformation and Political Warfare*. London, UK: Profile Books Limited, 2020.
[53] KESSLER, G.; RIZZO, S.; KELLY, M. *Donald Trump and his Assault on Truth: The President's Falsehoods, Misleading Claims and Flat-Out Lies*. New York, NY: Scribener, 2020.
[54] HANNAH, A. *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Alianza Editorial, 2006, pp. 474-501.
[55] KESSLER, G.; RIZZO, S.; KELLY, M. «Trump's false or misleading claims total 30,573 over 4 years». *The Washington Post*, Washington D. C., 2021: https://www.washingtonpost.com/politics/2021/01/24/trumps-false-or-misleading-claims-total-30573-over-four-years/.

contra sus críticos. En lo referente a sus canales favoritos de Trump para diseminar sus mentiras, la mitad de las falsedades contabilizadas por el *Washington Post* fueron comunicadas en sus mítines de campaña o a través de su ahora suspendida cuenta de Twitter: @realDonaldTrump.

El empeño de Trump por normalizar la mentira ha sido tan intenso como para desbordar la verificación de los *fact checkers* del diario de referencia en Washington, con dificultades para llevar al día las cuentas de esta relación tan casual con la verdad. Especialmente el último año de Trump como presidente no tiene comparación posible con ningún otro de sus predecesores. Con meses de anticipación a los comicios presidenciales del 3 de noviembre de 2020, el aspirante ha venido desacreditando el proceso electoral en Estados Unidos para poder construir su *big lie*[56] de fraude electoral en base a su engañosa profecía cumplida. Durante su discurso del 6 de enero del 2021, en el que incitó a sus seguidores para asaltar patrióticamente el Capitolio y detener por la fuerza el «robo» de los demócratas, Trump incluyó un total de 107 falsedades o afirmaciones engañosas, la mayoría sobre el resultado de las elecciones[57].

Como ha explicado el historiador Timothy Snyder, la profunda crisis epistemológica generada por Donald Trump en Estados Unidos requiere de una hiperbólica credulidad ante una realidad alternativa tan alejada de lo plausible:

«La fuerza de una gran mentira reside en su demanda de que muchas otras cosas deben ser creídas o no creídas. Para dar sentido a un mundo en el que las elecciones presidenciales de 2020 fueron robadas se requiere desconfiar no solo de los reporteros y de los expertos, sino también de las instituciones gubernamentales locales, estatales y federales, desde los trabajadores electorales hasta los funcionarios electos, la Seguridad Nacional y hasta la Corte Suprema. Esto trae consigo, por necesidad, una teoría de la conspiración: imagina a toda la gente que debe haber estado en ese complot y a toda la gente que habría tenido que trabajar en el encubrimiento»[58].

Aunque como señalaba el veterano corresponsal Andrew Higgins, una de las claves para tener éxito en el arte del embuste político es que cuanto más grande es la mentira, resulta

[56] «Gran mentira».
[57] RUTENBERG, J. «The Mutual Dependence of Donald Trump and the News Media». *The New York Times*, New York, NY, 2016: https://www.nytimes.com/2016/03/21/business/media/the-mutual-dependence-of-trump-and-the-news-media.html.
[58] SNYDER, T. «The American Abyss: A historian of fascism and political atrocity on Trump, the mob and what comes next». *The New York Times Magazine*. New York, NY 2021.

más creída. Citando ejemplos que abarcan desde la Unión Soviética a las intrigas de Maquiavelo:

«En un cable enviado a Washington en 1944, George F. Kennan, consejero de la Embajada de los Estados Unidos en el Moscú de Stalin, advirtió del poder oculto de las mentiras, señalando que el gobierno soviético "ha demostrado algunas cosas extrañas e inquietantes sobre la naturaleza humana". Lo más importante, escribió, es que, en el caso de muchas personas, "es posible hacerles sentir y creer prácticamente cualquier cosa". No importa cuán falso parezca, escribió, "para la gente que se lo cree, se convierte en verdad. Alcanza la validez y todos los poderes de la verdad". La visión de Kennan, generada por su experiencia en la Unión Soviética, tiene ahora una resonancia inquietante para Estados Unidos, donde decenas de millones de personas creen en una "verdad" inventada por el presidente Trump: que Joseph R. Biden Jr. perdió las elecciones de noviembre y se convirtió en presidente electo solo a través del fraude.

»La mentira como herramienta política no es en absoluto nueva. Nicolás Maquiavelo, escribiendo en el siglo XVI, recomendaba que un líder tratara de ser honesto ya que la mentira en lugar de la verdad "le pondría en desventaja". A la gente no le gusta que le mientan, observó Maquiavelo, pero “quien engaña siempre encontrará a quienes se dejan engañar”»[59].

El mismo Trump, en su libro *The Art of the Deal*, considerado como el texto fundacional de la trumpología, intentó blanquear hace un cuarto de siglo sus mentiras describiéndolas como «truthful hyperboles»[60], que formaban parte necesaria para su creativo modelo de negocio. Según él mismo venía a reconocer, puestos a fantasear (o mentir) es mejor hacerlo a lo grande si se quiere obtener máxima rentabilidad:

«La última clave de mi forma de promocionar es la chulería. Juego con las fantasías de la gente. Puede que la gente no piense siempre a lo grande, pero aun así puede emocionarse mucho con los que sí lo hacen. Por eso un poco de hipérbole nunca viene mal. La gente quiere creer que algo es lo más grande, lo más grande y lo más espectacular. Yo lo llamo hipérbole veraz. Es una forma inocente de exageración, y una forma muy eficaz de promoción»[61].

[59] HIGGINS, A. «The Art of the Lie? The Bigger the Better». *The New York Times*, New York, NY, 2021: https://www.nytimes.com/2021/01/10/world/europe/trump-truth-lies-power.html.
[60] «Hipérboles veraces», expresión esencialmente contradictoria.
[61] TRUMP, D. J.; SCHWARTZ, T. *Trump: The Art of the Deal*. 2016 ed. London, UK: Arrow Books, 1987, p. 58.

El problema no es que haya muchas personas dispuestas a creer a un mentiroso compulsivo como Donald Trump. Con diferencia, el legado más peligroso de la tóxica comunicación política de Trump es que todos terminemos por no creernos nada. Tanto engaño amenaza con generar niveles devastadores de cinismo e incredulidad para la sociedad, la política y la cultura de Estados Unidos. Así no pueden funcionar ni las universidades, ni los medios de comunicación, ni los partidos políticos, ni los Gobiernos, ni la economía. Con tanta mentira, hasta la mejor de las vacunas contra el coronavirus corre el riesgo de fracasar.

La ubicuidad de Twitter

La gran herramienta para transformar en menos de doce años todas las ocurrencias y exabruptos de una estrella de la *reality TV* en la realidad alternativa compartida con 88 millones de seguidores por el presidente número 45 de Estados Unidos ha sido la red social Twitter. El magnate neoyorquino se estrenó el 4 de mayo de 2009 como @realDonaldTrump promocionando una próxima aparición en el popular *show* de David Letterman[62]. Hasta que se materializó su suspensión permanente[63], Trump produjo un total de 57 000 *tweets*[64] dentro de una estrategia de provocación, trasgresión y ubicuidad permanentes. En días especialmente intensos, como durante los dos procedimientos de *impeachment* en el Congreso, superaba el centenar de *tweets* hasta el punto de aparentar que no se dedicaba a otra cosa durante sus jornadas de trabajo como presidente de Estados Unidos. Muchas veces tuiteando de madrugada y siempre con una sobredosis de monosílabos autoritarios, insultos, mayúsculas y exclamaciones múltiples (!!!!!!!!!!). De hecho, sus últimos mensajes se centraban precisamente en alentar a los asaltantes a la sede del Congreso federal, justo cuando se procedía a certificar su derrota en las elecciones presidenciales de noviembre de 2020[65].

La cuenta de Donald Trump en Twitter fue cancelada de forma permanente el 8 de enero de 2021, cuando le faltaban tan solo doce días de mandato en la Casa Blanca y había conseguido acumular 88,7 millones de seguidores. De acuerdo con los argumentos

[62] Primer *tweet*: «Be sure to tune in and watch Donald Trump on Late Night with David Letterman as he presents the Top Ten List tonight!» (4 de mayo de 2009 – 2:54:25 PM EST), con 939 *likes*.
[63] Último tweet: «To all of those who have asked, I will not be going to the Inauguration on January 20» (8 de enero de 2021 – 10:44:28 AM EST), con más de medio millón de *likes*.
[64] Trump-Twitter-Archive. «Trump Twitter Archive» V2. 2016: https://www.thetrumparchive.com/.
[65] MADHANI, A.; COLVIN, J. *A farewell to @realDonaldTrump, gone after 57,000 tweets*. Washington D. C.: Associated Press 2021.

esgrimidos por la compañía en su blog oficial, que ya desde la pandemia venía añadiendo advertencias sobre la veracidad de los *tweets* del presidente, Trump había abusado de las regulaciones que gobiernan esa red social al publicar múltiples diatribas cuyo contenido glorificaba la violencia:

«Tras revisar detenidamente los recientes tuits de la cuenta @realDonaldTrump y el contexto que los rodea —específicamente cómo están siendo recibidos e interpretados dentro y fuera de Twitter— hemos suspendido permanentemente la cuenta debido al riesgo de que se produzca una mayor incitación a la violencia.

«En el contexto de los horribles acontecimientos de esta semana, ya dejamos claro el miércoles que las violaciones adicionales de las normas de Twitter podrían dar lugar a este mismo curso de acción. Nuestro marco de interés público existe para permitir que el público escuche directamente a los funcionarios elegidos y a los líderes mundiales. Se basa en el principio de que el pueblo tiene derecho a pedir cuentas al poder en público.

«Sin embargo, hace años que dejamos claro que estas cuentas no están por encima de nuestras normas por completo y que no pueden utilizar Twitter para incitar a la violencia, entre otras cosas. Seguiremos siendo transparentes en cuanto a nuestras políticas y su aplicación»[66].

La inmediata reacción de Donald Trump fue insistir en que no sería acallado y que encontraría una alternativa para poder seguir conectando con sus seguidores tras la cancelación permanente de su cuenta en Twitter. El silenciamiento de Trump en la recta final de su presidencia se extendió también a Facebook, Instagram, Snapchat, Twitch, Spotify y Shopify, provocando una significativa controversia —dentro y fuera de Estados Unidos— sobre limitaciones a la libertad de expresión en un país con una mínima tolerancia constitucional hacia cualquier forma de censura[67]. Sin embargo, incluso en Estados Unidos, la libertad de expresión como derecho fundamental no se considera un cheque en blanco para promover la violencia. Como tampoco se aprecia la existencia de un sacrosanto derecho a publicar en una red social, ya que esencialmente se trata de una relación pautada y basada en un vínculo contractual entre un particular y una

[66] Twitter-Inc. «Permanent suspension of @realDonaldTrump». 2021.
[67] NOOR, P. «Should we celebrate Trump»s Twitter ban? Five free speech experts weigh in». *The Guardian*, London, UK, 2021: https://www.theguardian.com/us-news/2021/jan/17/trump-twitter-ban-five-free-speech-experts-weigh-in.

empresa con estipulaciones que en ningún caso incluyen el derecho garantizado a publicar sin restricciones[68].

Al reaparecer desde su exilio en Florida para una conferencia de donantes del Partido Republicano el pasado 10 de abril de 2021, el expresidente insistió en que estaba disfrutando de su vida «off Twitter»[69], contento de que sus cada vez más extensos comunicados de prensa eran mucho más elegantes que sus *tweets*. Más allá de esta supuesta satisfacción estética, la capacidad de Trump para influenciar el debate político en Estados Unidos —a pesar de su incuestionable control del Partido Republicano y sus esporádicas apariciones en Fox News y otros medios conservadores— ha retrocedido significativamente, por lo menos durante los primeros cien días de la presidencia de Joe Biden. De acuerdo con el *ranking* de búsquedas más populares en Google, la palabra «Trump» ha descendido al nivel más bajo registrado desde 2015. Datos que habrían ayudado a un necesario proceso de desintoxicación para la opinión pública estadounidense. Como ha indicado el historiador Douglas Brinkley, «donde antes estaba acostumbrado a disparar tuits como Zeus, que eran recibidos como rayos desde las alturas, ahora son pequeñas musitaciones del ratón de Mar-a-Lago»[70].

Con independencia de la lealtad o rechazo que el presidente Donald Trump fuera capaz de generar a través de Twitter, lo cierto es que sus mensajes eran más bien imposibles de ignorar. Sus diatribas eran repetidas, analizadas, ensalzadas o ridiculizadas no solamente en internet sino también en todos los medios de comunicación, llegando a generar una especie de adicción que irónicamente compartían tanto sus detractores o críticos. En este sentido, la capacidad de Trump para llegar directamente a la psique americana y sacar a todo el mundo de sus casillas también habría generado una especie de estrés postraumático colectivo. Según ha explicado el doctor Seth Norrholm, profesor de Psiquiatría en la Facultad de Medicina de Wayne State University, Twitter ha ofrecido a Trump una tribuna permanente para expresar su desprecio e ira y cada vez que lanzaba sus invectivas en mayúsculas era como «un maltratador gritando improperios derogatorios»[71].

[68] GELBER, K. «No, Twitter is not censoring Donald Trump. Free speech is not guaranteed if it harms others». The University of Queensland, 12 de enero: https://theconversation.com/no-twitter-is-not-censoring-donald-trump-free-speech-is-not-guaranteed-if-it-harms-others-153092.
[69] «Fuera de Twitter».
[70] COLVIN, J. «Trump addresses GOP as power to shape national debate wanes». Washington D. C.: Associated Press, 2021.
[71] LYALL, S. «100 Days Without Trump on Twitter: A Nation Scrolls More Calmly». *The New York Times*, New York, NY, 2021. Political Memo: https://www.nytimes.com/2021/04/17/us/politics/trump-twitter.html.

Todo este impacto confirma la capacidad demostrada por Trump a la hora de apreciar y utilizar a su favor el poder de las redes sociales mucho mejor que cualquiera de sus rivales durante su desembarco en la política de Estados Unidos. Completamente ignorante del funcionamiento y engranajes del Gobierno americano, el empresario había acumulado a su favor una extensa experiencia como vendedor: desde casinos a rascacielos pasando por cursos universitarios fraudulentos, carne o vodka. Al iniciar @realDonaldTrump, Trump dedicaba su cuenta en Twitter a los esfuerzos de autopromoción que eventualmente hizo posible transformar su apellido en una rentable marca comercial[72].

Mucho antes de entrar en política, Trump ya estaba utilizando la mentira como una herramienta de negocio. Presumía de que su emblemático rascacielos en el corazón de Manhattan, Trump Tower, tenía 68 pisos de altura cuando en realidad solamente sumaba 58. Todo lo que importaba realmente era el negocio. Y como genio primero de la publicidad, y después de la propaganda, tenía muy presente la importancia comercial de la ficticia ubicuidad a través de los pseudoeventos y la repetición: «Comprendió que la repetición frecuente de eslóganes sencillos y fáciles de recordar servía para incrustar la mercancía (y su nombre) en la mente de los clientes potenciales»[73]. Sin embargo, desde el momento en que Trump contempló en serio su candidatura presidencial, su cuenta se transformó en algo mucho más transcendental que una engañosa teletienda.

Su presencia en Twitter, a pesar de estar plagada de errores gramaticales y léxicos[74], se convirtió en una tribuna política permanente y ubicua. Sus contenidos estaban encaminados a satisfacer un triple objetivo: atacar a sus rivales, presionar a sus aliados y formular su plataforma de nacional-populismo[75]. Hasta el punto de construir toda una realidad alternativa aceptada como verdadera por muchos de sus seguidores[76]. Su *tweet* más popular como presidente, y el que posiblemente le alejó más de ser reelegido para un segundo mandato, se publicó el 2 de octubre del 2020 anunciando que tanto él como

[72] MADHANI, A.; COLVIN, J. *A farewell to @realDonaldTrump, gone after 57,000 tweets*. Washington D. C.: Associated Press 2021.
[73] KAKUTANI, M. *The Death of Truth*. London, UK: William Collins, 2018, p. 81.
[74] Su más comentado gazapo en Twitter fue la inexistente palabra «covfefe», cuyo significado nunca ha sido desvelado.
[75] BOCKKOWSKI, P.; PAPACHARISSI, Z. *Trump and the Media*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, 2028, pp. 151-157.
[76] ROBERTSON, D. «How @realDonaldTrump Changed Politics — and America». *Politico Magazine*. Washington D. C. 2021: https://www.politico.com/news/magazine/2021/01/09/trump-twitter-ban-suspended-analysis-456817.

su esposa Melania se habían contagiado por el coronavirus. El mensaje recibió casi de forma instantánea 1,8 millones de *likes* y casi 400 000 retuiteos[77].

Una vez en la Casa Blanca, además de servir para anunciar fulminantes ceses de su equipo de Gobierno sometido a niveles inéditos de rotación, Trump convirtió Twitter en su principal canal para diseminar contenidos engañosos, maliciosos o simplemente falsos, tal y como se ha encargado de cuantificar el proyecto de verificación realizado por el *Washington Post*[78]. En los últimos meses de actividad en Twitter, 471 mensajes de Trump fueron cuestionados por la compañía y *flagged*[79]. Y, de hecho, cuando las cuentas del presidente y sus principales aliados fueron suspendidas definitivamente por los responsables de Twitter, la firma de análisis Zignal Labs calculó que la desinformación sobre el presunto fraude electoral se había visto reducida en un 73 %. De acuerdo con este estudio, las conversaciones sobre el inexistente robo de las elecciones presidenciales pasaron en el plazo de una semana de 2,5 millones de menciones a 688 000 en diferentes redes sociales. Con un significativo descenso también en *hashtags* y expresiones habituales en la retórica conspirativa de QAnon[80].

Una significativa porción del torrente de *tweets* generado por la carrera política de Donald Trump estuvo dedicada a cuestionar a los medios de comunicación tradicionales. Según el análisis realizado por el grupo U.S. Press Freedom Tracker, coalición en defensa de la libertad de prensa en Estados Unidos, durante los últimos cinco años y medio, Trump tuiteó negativamente sobre los medios una vez al día. Del total de 2520 mensajes antiprensa, 515 incluían insultos a periodistas y 810 contra medios de comunicación específicos. Sus objetivos más recurrentes fueron la cadena CNN y sus profesionales, seguidos por el *New York Times* y la cadena MSNBC[81].

Todos estos esfuerzos de cuantificación[82] han servido para ilustrar la influencia que puede llegar a generar, y acumular, un ecosistema de desinformación perfectamente

[77] Factbase. «Donald Trump - Flagged Tweets». factba.se. 2020-2021.
[78] KESSLER, G.; RIZZO, S.; KELLY, M. «Trump's false or misleading claims total 30,573 over 4 years». *The Washington Post*, Washington D. C., 2021: https://www.washingtonpost.com/politics/2021/01/24/trumps-false-or-misleading-claims-total-30573-over-four-years/.
[79] Etiquetados como falsos.
[80] TIMBERG, C.; DWOSKIN, E. «Misinformation dropped dramatically the week after Twitter banned Trump and some allies». *The Washington Post*, Washington D. C., 2021. Technology: https://www.washingtonpost.com/technology/2021/01/16/misinformation-trump-twitter/.
[81] MCCUDDEN, K. «Trump's Negative Tweets About the Press (Living Doc)». U.S. Press Freedom Tracker 2015-2021.
[82] QUEALY, K. «The Complete List of Trump»s Twitter Insults (2015-2021)». *The New York Times*, New York, NY, 2021: https://www.nytimes.com/interactive/2021/01/19/upshot/trump-complete-insult-list.html?action=click&module=RelatedLinks&pgtype=Article.

integrado, que en el caso de Donald Trump estaba compuesto por él mismo, un grupo de *influencers*[83] de alto perfil y legiones de seguidores dispuestos a repetir los mensajes suministrados que finalmente alimentaban las tertulias de televisión. Con independencia de qué tratase la polémica del día, que él mismo forzaba aprovechándose de las listas de *trending topics*[84], Trump ha sido capaz de construir una poderosa cámara de resonancia capaz de dominar, e incluso monopolizar, la conversación *online* en Estados Unidos. Con la gran ventaja comparativa frente a la televisión, cada vez más inquisitiva con preguntas difíciles, de que Twitter era un medio que Trump podía controlar al cien por cien. Como demuestra el hecho de que en lugar de utilizar la cuenta oficial de la Casa Blanca –@Potus[85] —prefirió seguir utilizando la suya personal @RealDonaldtrump[86]—. Siempre consciente de la construcción de su marca personal, Twitter ofreció a Trump la posibilidad de expresarse sin los mínimos filtros asociados a la presidencia de Estados Unidos. Aunque en el colmo de las ironías, Sean Spicer a la vista de su experiencia privilegiada como primer secretario de prensa del presidente Trump, ha reconocido que la red social favorita de su jefe en la Casa Blanca es mucho más útil para destruir que para construir, más eficaz a la hora de confundir que en el debate de prioridades: «El problema […] es que Twitter no es pegamento. Es disolvente. Nos está rompiendo y separando»[87].

De hecho, Twitter ha sido también la plataforma ideal para que Trump elevase su impulsividad personal a la categoría de estrategia de Gobierno, aprovechando la dimensión de las redes sociales como medio de gratificación instantánea. A la vista de su incomparable experiencia al haber escrito sobre un 20 % de los presidentes de Estados Unidos, Bob Woodward considera que esta combinación de incompetencia radical e influencia ubicua ha roto con las expectativas fundamentales que genera todo ocupante de la Casa Blanca:

«Durante casi cincuenta años, he escrito sobre nueve presidentes, desde Nixon hasta Trump, el 20 % de los 45 presidentes de Estados Unidos. Un presidente debe estar dispuesto a compartir lo peor con el pueblo, las malas noticias con las buenas. Todos los

[83] «Influenciadores».
[84] Temas del momento.
[85] POTUS es el acrónimo de *President of the United States*.
[86] HABERMAN, M. «Stripped of Twitter, Trump Faces a New Challenge: How to Command Attention». *New York Times*, New York Times, NY, 2021: https://www.nytimes.com/2021/01/10/us/politics/trump-twitter.html.
[87] SPICER, S. «The Briefing: Politics, the Press, and the President». Washington, D. C.: Regnery Publishing, 2018, p. 242.

presidentes tienen la gran obligación de informar, advertir, proteger, definir los objetivos y el verdadero interés nacional. Debe ser una réplica de la verdad al mundo, especialmente durante las crisis. En cambio, Trump ha consagrado el impulso personal como principio rector de su presidencia. Cuando se considera su actuación como presidente en su totalidad, solo puedo llegar a una conclusión: Trump es el hombre equivocado para el puesto»[88].

Teorías conspirativas y desinformación

La policrisis que sufre Estados Unidos tiene una dimensión sanitaria, económica, social, cultural, racial y política. Todos estos desequilibrios simultáneos están relacionados y todos están basados en una sobredosis de desconfianza y emocionalidad que han sobrepasado niveles epidémicos de irracionalidad[89]. Como ilustró el asalto al Capitolio perpetrado en enero de 2021, el país sufre un peligroso deterioro sobre la definición de cuestiones tan básicas como la verdad, los hechos y la misma realidad que comparten los estadounidenses.

Sobre esta llamada brecha epistemológica —en referencia a la rama de la filosofía encargada de examinar los fundamentos de la creación del conocimiento[90]— la proliferación de teorías conspirativas y desinformación han contribuido a su agigantamiento hasta alcanzar peligrosas dimensiones. Toda esta ofensiva de posverdad, hechos alternativos y realidades paralelas ha terminado por cimentar un clima de engaño nacional que alimenta no solamente la división política y el odio sino también la violencia y el riesgo de terrorismo doméstico.

El torrente de sin sentido de las teorías conspirativas que han pasado a ocupar una posición central en el discurso público de Estados Unidos recuerda al *cogito interruptus* que acuñó hace ya medio siglo el maestro Umberto Eco. En su clásico *Apocalípticos e integrados*, el gran intelectual italiano explicaba que esta forma de no pensar pertenece a los que ven el mundo repleto de signos, síntomas o, incluso, presagios. Dentro de esta taxonomía de la incongruencia planteada por Umberto Eco, el pensamiento transmitido

[88] WOODWARD, B. *Rage*. London, UK: Simon & Schuster UK Ltd., 2020, pp. 391-392.
[89] BROOKS, D. «The Rotting of the Republican Mind». *The New York Times*, New York, NY, 2020: https://www.nytimes.com/2020/11/26/opinion/republican-disinformation.html.
[90] REDIEHS, L. «Our Epistemological Crisis», 2017: https://www.huffpost.com/entry/our-epistemological-crisi_b_9905086.

a través de la complicidad del codazo y del guiño es practicado por los apocalípticos que «ven en los acontecimientos del pasado los símbolos de una armonía notable, y en los del presente los símbolos de una caída sin salvación»[91].

En el siglo XXI, al calor de un ecosistema mediático y de relaciones comunitarias tan fracturado por internet y las redes sociales, las teorías de la conspiración funcionan como un popular atajo intelectual. Ante acontecimientos desbordantes como la actual pandemia de coronavirus, existe una inclinación a dejar de pensar en forma crítica y una disposición a asumir explicaciones tan alambicadas como falsas como respuesta a una sobredosis de incertidumbre[92]. La lógica conspirativa insiste en que ciertos eventos o situaciones son el resultado de una manipulación secreta por parte de poderosas fuerzas con intenciones dañinas. Da igual que sean los interesados afanes de dominación mundial de George Soros, los chips de Bill Gates, la tecnología 5G, las vacunas desarrolladas por la industria farmacéutica o el siniestro origen de la COVID-19 en China. Siempre parece haber terraplanistas apocalípticos dispuestos a no creerse que Lee Harvey Oswald mató al presidente Kennedy.

En otros tiempos, las teorías conspirativas funcionaban como mecanismo de compensación en sociedades con mínimas libertades, donde los ciudadanos no tenían capacidad de actuar de forma independiente, planificar su destino o tomar sus propias decisiones. La gran paradoja es que precisamente democracias avanzadas como Estados Unidos, donde se supone que los ciudadanos son responsables de sus decisiones políticas, se están convirtiendo en parques temáticos de teorías conspirativas centradas en cuestionar la «versión oficial» de los acontecimientos. De hecho, según estudio publicado por el Annenberg Public Policy Center de la Universidad de Pensilvania, uno de cada tres estadounidenses cree que el Gobierno de China ha diseñado y contagiado deliberadamente el coronavirus responsable de la pandemia, mientras que otro tercio está convencido que los especialistas del CDC[93] han exagerado la gravedad de la COVID-19 para socavar al presidente Trump[94].

[91] ECO, U. *Apocalípticos e integrados*. Barcelona, España: Editorial Lumen, 1968, pp. 384-385.
[92] EC. «Identifying conspiracy theories». Bruselas, Bélgica: European Commision 2020: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/fighting-disinformation/identifying-conspiracy-theories_en
[93] Centers for Disease Control and Prevention, principal institución científica dedicada a la salud pública en Estados Unidos.
[94] CAREY, B. «A Theory About Conspiracy Theories». *The New York Times*, New York, NY, 2020: https://www.nytimes.com/2020/09/28/health/psychology-conspiracy-theories.html.

Para autores como Quassim Cassam, profesor de Filosofía de la Universidad de Warwick, las teorías conspirativas «son, ante todo, formas de propaganda política. Están diseñadas para denigrar a individuos o grupos específicos o promover una agenda política. […] Si las teorías de la conspiración son propaganda política, eso debería acabar con la noción popular de que son inofensivas. Son tan dañinas y peligrosas como las causas que promueven»[95]. Esta conspirativa encarnación de la propaganda política, según Cassam, ha sido utilizada tanto por la extrema derecha como por la extrema izquierda[96]. Aunque la aceptación de teorías conspirativas a gusto del consumidor está vinculada a predisposiciones individuales e inclinaciones ideológicas. En cualquier caso, el gran punto de coincidencia en este uso transversal de las teorías conspirativas sería el *marketing* de explicaciones seductivas para grandes acontecimientos con el fin de promover una determinada agenda política e influenciar a la opinión pública.

Los profesores Russell Muirhead y Nancy L. Rosenblum han acuñado la expresión «conspiracy without theory»[97] para definir la última fase en la evolución acelerada e intensificada de las teorías conspirativas[98]. A su juicio, las conspiraciones sin teoría se caracterizan precisamente por ofrecer nada más que injurias sin traza alguna de evidencia; se agrandan y diseminan a través de redes sociales; son más frecuentes en la parte del espectro político que ocupa la extrema derecha; y encuentran validación en su mera repetición sin atribución de fuentes. De ahí, la nebulosa fórmula «A lot of people are saying…»[99] que precisamente sirve como título a su libro sobre el nuevo conspiracionismo y el asalto de la democracia.

De acuerdo con el análisis de Muirhead y Rosenblum, la proliferación en frecuencia e intensidad de estas conspiraciones sin teoría tiene un gravísimo efecto en sistemas democráticos. El conspiracionismo, llevado a extremos comparables en su captación al de una secta, alimenta un tipo de polarización muy difícil de superar. Ya que mezcla al mismo tiempo superioridad y complicidad que supone ser conocedor de algo que el resto de la sociedad ignora. Por estas razones de cuestionable epistemología, con los creyentes en conspiraciones sin teoría es casi imposible alcanzar consensos,

[95] CASSAM, Q. *Why conspiracy theories are deeply dangerous*. New Statesman. London, UK: Agora Series 2019.
[96] Según recuerda el profesor Quassim Cassam, en línea con lo argumentado magistralmente por Hannah Arendt, tanto Hitler como Stalin eran intensivos promotores de teorías conspirativas.
[97] Conspiración sin teoría.
[98] MUIRHEAD, R.; ROSENBLUM, N. *A Lot of People are Saying: The New Conspiracism and the Assault on Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2019, pp. 19-41.
[99] «Mucha gente dice…».

persuadirles de la falsedad de lo que consideran verdad, o incluso llegar al básico acuerdo de que se está en desacuerdo. Además de imponer una dinámica de deslegitimación de las instituciones democráticas, empezando por los partidos políticos, y generar una realidad totalmente distorsionada sin hechos verificables[100].

La máxima expresión, y la más peligrosa de estas conspiraciones, con diferencia sería QAnon porque ha logrado trascender desde los rincones más paranoicos de internet hasta llegar a ser considerada por el FBI y el Departamento de Seguridad Nacional[101] como una amenaza terrorista para la seguridad nacional[102]. En su origen, una fuente identificada como Q empezó en 2018 a manifestarse a través de foros restringidos de internet para denunciar la existencia de un satánico contubernio secreto internacional, implicado entre otras cosas, en prácticas de pedofilia y canibalismo. Para dar credibilidad a estas elucubraciones que implicaban sobre todo a figuras vinculadas al Partido Demócrata, Q se presentaba como un alto cargo del Gobierno con acceso a secretos oficiales, además de utilizar una jerga que implicaba experiencia militar o en los servicios de inteligencia de Estados Unidos[103].

Dentro de la evolución de QAnon hasta convertirse en un amenazador fenómeno de masas[104], el presidente Donald Trump ha tomado un creciente protagonismo al ser presentado como un héroe en lucha contra una extensa cábala de saboteadores antiamericanos con ramificaciones en el Gobierno federal, la burocracia de los principales departamentos ministeriales, las grandes empresas, los medios de comunicación empezando por la industria de Hollywood y toda clase de instituciones públicas de Estados Unidos[105]. El movimiento ha adoptado un creciente tono apocalíptico, concentrado en la diseminación de información falsa sobre la pandemia de

[100] MUIRHEAD, R.; ROSENBLUM, N. *A Lot of People are Saying: The New Conspiracism and the Assault on Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2019, pp. ix-xii.
[101] DHS: Department of Homeland Security.
[102] LEVY, R.; KESLING, B. «DHS Issues Its First National Terrorism Bulletin for Domestic Extremists». *The Wall Street Journal*, New York, NY, 2021: https://www.wsj.com/articles/dhs-issues-national-terrorism-alert-for-domestic-extremists-11611770893.
[103] BANK, J.; STACK, L.; VICTOR, D. «Explaining QAnon, the Internet Conspiracy Theory That Showed Up at a Trump Rally». *The New York Times*, New York, NY, 2018: https://www.nytimes.com/2018/08/01/us/politics/what-is-qanon.html.
[104] Una comentada encuesta de la firma Ipsos y NPR, publicada en diciembre de 2020, indica que al menos un 17 % de los estadounidenses creen la falsedad central de QAnon sobre la existencia de un grupo de élites satánicas que explotan sexualmente a menores e intentar controlar la política y los medios de comunicación de Estados Unidos: https://www.ipsos.com/en-us/news-polls/npr-misinformation-123020.
[105] THE ECONOMIST. «QAnon conspiracy theorists could prove awkward for Republicans». *The Economist*. London, UK 2020.

COVID-19, las protestas del movimiento *Black lives matter* y, por supuesto, el último ciclo electoral presidencial que culminó en el asalto al Capitolio[106].

Una particularidad especialmente preocupante de QAnon ha sido su capacidad para irrumpir del *online* en el mundo *offline*. Seguidores de QAnon han protagonizado crímenes violentos, incluidos secuestros, tramas para asesinar e incluso el asesinato en 2019 de un capo de la mafia en Nueva York. De los rincones más remotos de internet, las numerosas comunidades de QAnon se han implantado en plataformas tan populares como Reddit, YouTube, Instagram, Facebook y Twitter. Sus seguidores han participado abiertamente en actos de campaña de Trump y manifestaciones exhibiendo banderas, gorras y camisetas. En esta transición de lo digital a lo analógico, el nuevo Congreso federal elegido en noviembre del 2020 cuenta con dos destacadas simpatizantes de QAnon con escaños en la Cámara de Representantes: Marjorie Taylor Green, por Georgia, y Lauren Boebert, por Colorado. Donald Trump y sus aliados han realizado múltiples guiños con esta conspiración sin teoría hasta el punto de que el presidente llegó a manifestar que los creyentes en QAnon «básicamente creen en el buen gobierno»[107].

El preocupante fenómeno de QAnon está vinculado a la campaña de desinformación sufrida por Estados Unidos durante los últimos cinco años. El profesor Thomas Rid, en su historia de esta efectiva herramienta de guerra política, insiste en que actualmente se está viviendo una época dorada para este tipo de manipulaciones maliciosas que abarcan desde la sustracción de información confidencial para su posterior filtración hasta la exaltación *online* de pasiones políticas con el fin de agravar las divisiones y conflictos existentes en las democracias occidentales. A juicio del académico de Johns Hopkins University[108], existen cuatro grandes fases en la evolución contemporánea de esta cada vez más sofisticada y poderosa forma de manipulación informativa con fines políticos.

La primera fase de la moderna era de la desinformación arranca durante los años veinte del siglo XX como un arte y una ciencia, que será utilizada tanto contra Estados Unidos como para atacar a la naciente Unión Soviética. Este recurso propio de actores internacionales débiles se desarrollará con una gran cantidad de innovación,

[106] ROOSE, K. «What Is QAnon, the Viral Pro-Trump Conspiracy Theory?» *The New York Times*, New York, NY, 2021: https://www.nytimes.com/article/what-is-qanon.html.
[107] VILLASENOR, M. «2020 in Review: The Year Disinformation Went Mainstream». Net Politics. New York, NY: Council on Foreign Relations 2021.
[108] RID, T. *Active Measures: The Secrety History of Disinformation and Political Warfare*. London, UK: Profile Books Limited, 2020, pp. 6-8.

retorcimiento y conspiranoia. Su génesis coincide con el periodo de entreguerras, cuando literalmente las luces del mundo parecen apagarse simultáneamente ante el auge del comunismo soviético, el nazismo alemán, el fascismo italiano y el imperialismo japonés. Este periodo inicial coincide con la devastadora crisis económica de la Gran Depresión, que pondrá a prueba la viabilidad tanto de las economías de mercado como de las mismas democracias liberales. Sin olvidar la profunda transformación durante esos turbulentos años que experimentará el periodismo con la aparición de la radio como un primer y verdadero medio para la comunicación de masas.

La segunda etapa dentro de esta evolución se materializará después de la Segunda Guerra Mundial y supondrá un esfuerzo por profesionalizar las campañas de desinformación. Los servicios de inteligencia de Estados Unidos conseguirán una importante ventaja ante el reto de organizar operaciones muy agresivas y poco escrupulosas en el arranque de la Guerra Fría. Será precisamente la CIA[109] quien acuñará la expresión «political warfare»[110] para denominar sus prácticas de filtraciones verdaderas, falsedades y subversión contra el adversario comunista. Mientras que el bloque del Este se decantará por la expresión «disinformation»[111] para designar el mismo objetivo compartido por estas actividades clandestinas: multiplicar las tensiones existentes y contradicciones del adversario. El momento de mayor intensidad y letalidad será durante los años cincuenta del siglo pasado, justo antes de la construcción del muro de Berlín.

La tercera fase llegará a finales de los años setenta cuando las operaciones de desinformación se convertirán en una efectiva maquinaria dotada de abundantes recursos. Será entonces cuando la desinformación se elevará al nivel de ciencia operacional con proporciones globales reflejando el pulso hegemónico librado por todo el mundo entre Moscú y Washington. El término «active measures»[112] será acuñado por la Unión Soviética y utilizado por sus satélites dentro del bloque comunista. A partir de los años sesenta, esas medidas —entendidas como una combinación de desinformación, propaganda, engaño, sabotaje, desestabilización y espionaje a cargo de las grandes burocracias de los servicios de inteligencia— serán cada vez más activas y con ventaja para el bloque del Este hasta el colapso soviético.

[109] Central Intelligence Agency, fundada por la Administración Truman en septiembre de 1947.
[110] Guerra política.
[111] «Desinformación».
[112] «Medidas activas».

La cuarta fase de la moderna era de la desinformación arrancará de forma gradual hasta llegar a su apogeo en torno al 2005. Para entonces, este tipo de manipulaciones con un trasfondo geopolítico renacerán y cobrarán un ímpetu desconocido gracias al desarrollo de redes de ordenadores interconectados, nuevas tecnologías digitales y la cultura de internet. En este periodo actual, la desinformación no solo engaña a mentes sino también a máquinas. El viejo y minucioso arte de la influencia psicológica sobre el terreno se ha acelerado y ha terminado por convertirse en una práctica remota que requerirá de muy poca habilidad. En este último periodo, las llamadas medidas activas serán todavía más activas, pero también carentes de mesura y por lo tanto mucho más peligrosas.

En esta última etapa, caracterizada por el efecto multiplicador del *online*, es donde se enmarca todo lo ocurrido en materia de desinformación con el trumpismo. Para el profesor Thomas Rid, el asalto perpetrado durante los últimos cinco años de posverdad, hechos alternativos y *fake news* en el contexto de un ciclo informativo 24/7 representa una peligrosa amenaza para la misma esencia de las democracias occidentales empezando por Estados Unidos: «La desinformación corroe los cimientos de la democracia liberal, nuestra capacidad de evaluar los hechos según sus méritos y de autocorregirnos en consecuencia[113].

Uno de los grandes problemas que plantea la desinformación más sofisticada es que cuando se práctica de forma precisa es difícil de identificar hasta el punto de que en algunos casos pasa inadvertida. Desinformar no significa simplemente diseminar información falsa. Según especifica el profesor Thomas Rid para definir la desinformación en su actual práctica, las más sofisticadas operaciones no son el resultado de mentiras políticas más o menos espontáneas sino de la producción sistemática de grandes burocracias dedicadas exclusivamente a generar todas estas medidas activas. Es decir, la desinformación es normalmente una responsabilidad de los servicios de inteligencia que emplean criterios profesionales, continuas mejoras y generalmente emplean estas misiones contra adversarios extranjeros. Todas las llamadas «active measures» contienen elementos de desinformación, desde contenido manipulado al empleo de cuentas falsas en redes sociales. Aunque el objetivo final no es otro que desacreditar y debilitar al adversario[114].

[113] RID, T. *Active Measures: The Secrety History of Disinformation and Political Warfare*. London, UK: Profile Books Limited, 2020, pp. 7-8.
[114] *Ibidem*, p. 9.

Dentro de esta dimensión internacional de la desinformación es donde debe entenderse la intensiva campaña de injerencia por parte de Rusia sufrida por Estados Unidos. Esta ofensiva, con una clara intencionalidad política basada en un principio en la hostilidad de Vladimir Putin hacia Hillary Clinton, empezó durante la campaña presidencial del 2016. Durante ese ciclo electoral, los votantes americanos que utilizaban para informarse el mundo *online* fueron sometidos a un esfuerzo sostenido de tóxicas *fake news* y forzada crispación a favor de Donald Trump. Como ha señalado Jonathan Albright, director de investigaciones del Tow Center for Digital Journalism de la Universidad de Columbia: «Esto es *hackeo* cultural. Están utilizando sistemas que ya fueron creados por estas plataformas para aumentar el enganche. Están alimentando la indignación, y es fácil de hacer, porque la indignación y la emoción son lo que motiva a que la gente comparta»[115].

El canal más utilizado para el esfuerzo ruso de desinformación a favor de Trump ha sido la red social Facebook. La propia compañía creada por Mark Zuckerberg tuvo que reconocer en el marco de las pesquisas abiertas por el Congreso de Estados Unidos hasta qué punto había sido utilizada y manipulada por la Agencia de Investigación de Internet (IRA)[116] del Kremlin. En total, esta operación del Kremlin adquirió provocadores anuncios en Facebook que llegaron a ser vistos por 126 millones de estadounidenses[117]. Además de este negocio para diseminar directamente la incendiaria propaganda del Kremlin, Facebook también compartió con la empresa Cambridge Analytica, a su vez contratada por la campaña de Trump, informaciones privadas de más de 78 millones de votantes estadounidenses[118].

El cúmulo de evidencias sobre la campaña de desinformación rusa resultó imposible de ignorar pese a los retirados desmentidos de la Casa Blanca. Al inicio del segundo año de la presidencia de Donald Trump, el Departamento de Justicia, tras una extensa investigación realizada con la ayuda de un gran jurado en el Distrito de Columbia, acusó formalmente a trece ciudadanos de Rusia vinculados con la Agencia de Investigación de

[115] CONFESSORE, N.; WAKABAYASHI, D. «How Russia Harvested American Rage to Reshape U.S. Politics». *The New York Times*, New York, NY, 2017: https://www.nytimes.com/2017/10/09/technology/russia-election-facebook-ads-rage.html.
[116] La granja de *trolls* al servicio del Gobierno de Rusia, con base a las afueras de San Petersburgo, se especializa sobre todo en explotar a través de redes sociales conflictos o divisiones en democracias occidentales.
[117] KANG, C.; FANDOS, N.; ISAAC, M. «Tech Executives Are Contrite About Election Meddling, but Make Few Promises on Capitol Hill». *The New York Times*, New York, NY, 2017: https://www.nytimes.com/2017/10/31/us/politics/facebook-twitter-google-hearings-congress.html.
[118] ROSENBERG, M.; CONFESSORE, N.; CADWALLADR, C. «How Trump Consultants Exploited the Facebook Data of Millions». *The New York Times*, New York, NY, 2018: https://www.nytimes.com/2018/03/17/us/politics/cambridge-analytica-trump-campaign.html.

Internet de crear perfiles falsos de estadounidenses y robar identidades de personas y grupos reales «con el fin de interferir en el sistema político estadounidense» dentro de una estrategia que incluía «apoyar la campaña presidencial del entonces candidato Donald J. Trump […] y desprestigiar a Hillary Clinton»[119].

Ante las presidenciales celebradas el 3 de noviembre del 2020, la injerencia en materia de desinformación por parte de Rusia habría dejado de ser una operación sofisticada para convertirse en una especie de *cut & paste*[120]. En lugar de molestarse en rebuscar en el fondo del barril de la intolerancia y los prejuicios de Estados Unidos, llegando en 2016 a desplazar tres agentes rusos de la Agencia de Investigación de Internet a la América profunda para encontrar fracturas susceptibles de ser explotadas, las campañas de desinformación en 2020 se han limitado más bien a amplificar las declaraciones falsas del propio presidente Trump, sobre todo sus esfuerzos por deslegitimar el sistema democrático americano e insistir en el carácter fraudulento de los comicios. El propio director del FBI, Christopher A. Wray, testificó ante el Congreso que el objetivo en 2020 de la desinformación rusa no había sido otro que exacerbar la polarización política americana y denigrar al candidato demócrata Joe Biden. Advertencia que le costó la inmediata reprimenda del todavía presidente Trump a través de Twitter[121].

La irresistible atracción de los 'wedge issues'

Dentro de su afán por redefinir lo que es aceptable e inaceptable en la vida pública americana, Donald Trump no ha inventado los llamados *wedge issues*[122] pero los ha utilizado con especial efectividad para movilizar a sus bases desde el mismo momento en que lanzó su candidatura presidencial apelando a la irónica ansiedad que provoca la inmigración en un país de inmigrantes. De hecho, para algunos analistas presentes durante el lanzamiento de esta excepcional campaña en el atrio de la Trump Tower en la Quinta Avenida de Manhattan, incluido el descenso surrealista de Trump por las

[119] Indictment U.S. v. Internet Research Agency *et al.*, 16 de febrero de 2018: https://www.justice.gov/file/1035477/download.
[120] «Corta y pega».
[121] SANGER, D. E.; KANNO-YOUNGS, Z. «The Russian Trolls Have a Simpler Job Today. Quote Trump». *The New York Times*, New York, NY, 2020: https://www.nytimes.com/2020/09/22/us/politics/russia-disinformation-election-trump.html.
[122] «Temas divisivos».

escaleras mecánicas doradas, aquel 16 de junio de 2015 habría cambiado para siempre la forma de hacer política en Estados Unidos[123].

En aquella alocución, con aforo modesto a pesar de que el candidato presumió de la presencia de miles y miles de seguidores, Trump planteó con muy poco disimulada xenofobia un *wedge issue* clásico al presentar a Estados Unidos como una especie de vertedero para el resto del mundo de seres humanos cuando menos problemáticos:

«Cuando México envía a su gente, no está enviando lo mejor. No te envían a ti. No te envían a ti. Están enviando a gente que tiene muchos problemas, y están trayendo esos problemas a nosotros. Traen drogas. Traen crimen. Son violadores. Y algunos, supongo, son buenas personas. Pero hablo con los guardias fronterizos y nos dicen lo que estamos recibiendo. Y solo es de sentido común. Solo es de sentido común. No nos están enviando la gente adecuada. Viene desde algo más que desde México. Viene de toda América Latina y del Sur, y probablemente viene de Oriente Medio. Pero no lo sabemos. Como no tenemos protección ni competencia, no sabemos qué está pasando. Y tiene que parar y tiene que parar rápido»[124].

A partir de este ejemplo tan familiar, se puede definir la esencia de los *wedge issues* como controversias más bien falsarias, pero con máxima resonancia ante la opinión pública[125]. El planteamiento de este tipo de cuñas tiene un efecto tan irresistible como estéril: obliga a que todo el mundo se pronuncie y tome posiciones sin que por ello exista la mínima posibilidad de alcanzar acuerdo alguno. Ya que estos debates, basados usualmente en problemas inexistentes, pero con un alto nivel polarizador, tienden a formularse en los peores términos de intransigencia y antagonismo. Con el resultado de ser altamente efectivos a la hora de dividir y, sobre todo, movilizar[126].

Los *wedge issues*, aunque en muy contadas excepciones puedan tener un impacto positivo y fomentar cambios, están vinculados a la llamada guerra cultural que Estados Unidos lleva librando desde el tumulto de los años sesenta, aunque haya alcanzado su máxima expresión política a partir de los ochenta para llegar con plena efectividad hasta nuestros días. Como explica el profesor Andrew Hartman, esta guerra cultural no es una distracción secundaria o un mero intercambio de gritos ni tan siquiera un ejercicio de

[123] KRUSE, M. «The Escalator Ride That Changed America». *Politico Magazine*. 2019.
[124] TRUMP, D. «Donald Trump's Presidential Announcement Speech». *Time Magazine*. New York, NY 2015.
[125] Un buen ejemplo en España habría sido toda la polémica en torno al llamado «pin parental».
[126] HILLYGUS, S.; SHIELDS, T. G. «The Persuadable Voter: Wedge Issues in Presidential Campaigns». Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009, p. 67.

oportunismo político. Es más bien un reflejo del conflicto que ha tenido lugar en la sociedad americana durante las últimas seis décadas ante una serie de cambios sociales sin precedentes en su historia[127].

Un antes y un después en esta guerra cultural, cuyas trincheras han sido definidas precisamente con ayuda de *wedge issues*, será la sentencia del Tribunal Supremo de 1973 en el caso Roe vs. Wade que despenalizó el aborto en Estados Unidos bajo el amparo constitucional del derecho a la privacidad de las mujeres[128]. Junto al aborto y la pena de muerte, la lista tóxica de la guerra cultural siempre abierta a nuevas oportunidades de polémica incluye también el derecho a las armas, la acción afirmativa, las artes, la interpretación de la historia, la censura y el fenómeno de la cancelación, el feminismo, la homosexualidad, la inmigración y demás cuestiones identitarias como el patriotismo y los símbolos nacionales.

Según Hillygus y Shields, profesores de Ciencia Política en las universidades de Duke y Arkansas, las elecciones presidenciales celebradas en el siglo XXI no encajan exactamente en la dinámica tradicional del bipartidismo de Estados Unidos con candidatos republicanos y demócratas moderando sus posiciones políticas para atraer a votantes independientes. Ante la enquistada polarización en la política americana, se otorga una creciente prioridad a conectar a través de *wedge issues* con los llamados votantes estratégicos susceptibles de ser movilizados a través de conflictos internos. En definitiva, cada vez con un mayor despliegue de temas divisivos, los candidatos presidenciales de Estados Unidos no buscan cambiar las predisposiciones de posibles votantes sino movilizar aquellas inclinaciones que les pueda garantizar su voto[129].

La táctica de utilizar este tipo de cuestiones cargadas de emociones para dividir y movilizar se encuentra enraizada en el sistema bipartidista de Estados Unidos, pero con una proyección global. Ya que, como ha analizado con detalle *The Atlantic*, esta forma de hacer política trata como universal el principio clásico de la lógica aristotélica del tercero excluido[130] según el cual, si existe una proposición que afirma algo y otra que la contradice, una de las dos debe ser verdadera y una tercera opción no es posible. De ahí el atractivo sin fronteras de los *wedge issues* formulados en términos de blanco o

[127] HARTMAN, A. «A War for the Soul of America: A History of the Culture Wars». Chicago, IL: The University of Chicago Press, 2015, pp. 1-7.
[128] BLACKMUN, H. A. «U.S. Reports: Roe v. Wade», 410 U.S. 113 Washington D. C.
[129] HILLYGUS, S.; SHIELDS, T. G. *The Persuadable Voter: Wedge Issues in Presidential Campaigns*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009, pp. 21-23.
[130] En latín: *principium tertii exclusi* o *tertium non datur.*

negro: «Si una de las partes de un dilema tiene razón, la otra debe estar equivocada; no hay un punto intermedio. Temas controvertidos como el aborto, el control de armas o las estatuas de los confederados son polarizantes y obligan a la gente a elegir un bando, a favor o en contra. Los votantes pueden pensar que los debates sobre temas controvertidos no dejan lugar a los matices. Pero los temas de cuña, a pesar de que a veces molestan al electorado, han demostrado ser eficaces para galvanizar el apoyo en un sistema de dos partidos»[131].

Dentro del intenso reportorio utilizado por el trumpismo destaca especialmente uno de estos *wedge issues* por su insidiosa construcción. Dentro del complejo reto que supone la aceptación de identidades diferentes, grupos conservadores en Estados Unidos con acceso a la Casa Blanca durante la Administración Trump han venido utilizando como cuña divisiva a las personas transgénero y los supuestos agravios asociados con su normalización social. Aunque esta cuestión ha sido utilizada en varios frentes de polémica, desde la vida militar al uso de lavabos públicos, en su última declinación se ha centrado en adolescentes transgénero y su participación en competiciones deportivas escolares. Con la particularidad de mezclar prejuicios contra esta minoría —que no llega a un 2 % de los menores estadounidenses, pero con una desproporcionada incidencia de suicidios— con el reproche de disfrutar de una injusta ventaja deportiva. Hasta el punto de que algunos Estados de la Unión se han planteado legislar como solución a un problema no existente que supone la marginación de un vulnerable grupo recubriéndola con el sentido de juego limpio[132].

Para poder distorsionar la política de Estados Unidos hasta llegar a niveles extremos de toxicidad, hay que destacar cómo Donald Trump se ha servido de la debilitante fractura sufrida por el Partido Republicano durante la última década. Cuando George W. Bush dejó la Casa Blanca con índices de popularidad históricamente bajos, el partido conservador se enfrentó a todo un preocupante cúmulo de carencias: desde una visión propia para el futuro de Estados Unidos a un recambio generacional pasando por el poco entusiasmo entre sus bases. En este gran vacío y el consiguiente enfrentamiento interno

[131] PETERSON, M.; FAYYAD, A. «The Irresistible Effectiveness of Wedge Politics». *The Atlantic*. 2017: https://www.theatlantic.com/membership/archive/2017/12/the-irresistible-effectiveness-of-wedge-politics/547946/
[132] ORR, G. «The Wedge Issue That»s Dividing Trumpworld». *Politico*. Washington D. C. 2020: https://www.politico.com/news/magazine/2020/08/07/wedge-issue-dividing-trumpworld-392323.

entre absolutistas y pragmáticos, que hacía irreconocible al partido unificado de Ronald Reagan, es donde emerge la oportunista figura de Trump[133].

Será precisamente en unos Estados Unidos sometidos a una gran disrupción social, cultural y tecnológica, junto a una gran divergencia social[134], el efecto de los *wedge issues* ha conseguido elevar la histórica polarización americana a niveles de crispación y sectarismo que distorsionan por completo el ejercicio de la política[135]. Las dos Américas —tres si se cuenta la iliberal de Trump frente a demócratas y republicanos moderados— no se limitan a enfrentarse por cuestiones de ideología o de gobierno, sino que cuestionan recíprocamente su legitimidad al percibirse mutuamente como una amenaza inmoral y alienígena. Este clima sectario, en que ambos bandos tienden a percibirse como enemigos, hace imposible llegar a los requeridos consensos por el sistema constitucional de Estados Unidos, además de incitar a la violación de reglas para implementar una agenda de Gobierno o incluso declarar una victoria electoral[136].

Toda esta animosidad partidista refleja las profundas e irreconciliables diferencias que mantienen el Partido Republicano y el Partido Demócrata. Durante las dos primeras décadas del siglo XXI, las dos grandes formaciones políticas se han enfrentado sobre cuestiones como la respuesta al 11S, la guerra de Irak, el derecho a las armas, sistema sanitario, fiscalidad y diversidad. Estos enfrentamientos no solamente habrían fomentado las posiciones más extremas de cada partido, sino que habrían segregado al electorado de Estados Unidos en bloques vinculados a la raza, la religión, el nivel de educación, grupos generacionales y geografía[137]. Estos bloques, según la politóloga Lilliana Mason, habrían servido para construir una *mega-identity*[138] que no solamente se enfrenta en cuestiones políticas, sino que llega a implicar un choque entre blancos conservadores cristianos contra una élite progresista, multirracial y secular[139].

A partir de investigaciones electorales, Ezra Klein explica cómo está desapareciendo la tradición de un mismo votante optando por diferentes partidos. En los años 70, los votantes tendían a dividir las papeletas entre, por ejemplo, las carreras al Congreso y las

[133] ALBERTA, T. *American Carnage: On the Front Lines of the Republican Civil War and the Rise of President Trump*. New York, NY: Harper, 2019.
[134] MURRAY, C. «Coming Apart: The State of White America, 1960-2010». New York, NY: Crown Forum, 2012.
[135] KAZIN, M. *The Populist Persuasion: An American History*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2017.
[136] FINKEL, E. J.; *et al.*. «Political sectarianism in America». Science Magazine, 370, n.º 6516, pp. 533-536, 2020.
[137] COHN, N. «Why Political Sectarianism Is a Growing Threat to American Democracy». *The New York Times*, New York, NY, 2021: https://www.nytimes.com/2021/04/19/us/democracy-gop-democrats-sectarianism.html.
[138] «Megaidentidad».
[139] MASON, L. «Uncivil Agreement: How Politics Became our Identity». Chicago, Illinois: The University of Chicago Press, 2018, pp. 1-16.

presidenciales; en esa década la correlación de los dos votos era de 0,54. En la década de 1980 aumentó a 0,65. Y ahora es de 0,97. Hasta el punto de que los autoproclamados votantes independientes actuales tienden a votar de manera mucho más consistente a favor de un solo partido que los votantes partidistas del pasado[140].

En este sentido, Klein argumenta que Donald Trump es más un vehículo que la causa de la división sectaria que sufre Estados Unidos. A su juicio, se trata de una espiral de polarización en forma de círculo más bien vicioso. Como el público se ha polarizado, en parte debido al comportamiento de los actores políticos y las instituciones (incluidos los medios de comunicación), los actores y las instituciones responden comportándose de forma cada vez más polarizada. Lo que a su vez polariza todavía más al público, y así sucesivamente dentro de un bucle basado en lo que Klein identifica como *identity politics*[141]. Convertida en arma para cuestionar la legitimidad del contrario, las identidades tienden a solaparse hasta formar las citadas megaidentidades, que se fortalecen mutuamente e impiden el más mínimo desafío[142].

Entre las consecuencias más nefastas de esta irracional polarización política, llevada al extremo de sectarismo, destaca su impacto negativo en la rendición de cuentas requerida a cualquier líder en una democracia avanzada. En esencia, el hiperpartidismo en general y el trumpismo en particular se han convertido en una cuestión de identidad social para muchos votantes que debe ser protegida a través de mecanismos de defensa más bien tribales, y por lo tanto carentes de la suficiente capacidad crítica como para exigir *accountability*[143]en las urnas[144]. En este sentido, hay que recordar que Donald Trump en las elecciones de noviembre de 2020 quedó como el segundo candidato más votado en la historia de Estados Unidos pese a su gestión de la pandemia y su incitación al asalto del Capitolio.

Entre la paranoia de Hofstadter y la brecha de Huntington

Richard Hofstadter, distinguido intelectual e historiador de Estados Unidos, publicó en 1964 un largo y elocuente ensayo en la revista Harper's titulado «The Paranoid Style in

[140] KLEIN, E. «Why We're Polarized». New York, NY: Avid Reader Press, 2020, pp. 1-17.
[141] «Política de identidad».
[142] *Ibidem*, pp. 49-79.
[143] «Rendición de cuentas».
[144] LYNN BITECOFER, R. «Polarization and Democratic Accountability in the 2020 Presidential Election». Society, 57, pp. 507–510, 2020.

American Politics»[145]. De un tiempo a esta parte, este especialista en los movimientos populistas americanos se ha convertido en una referencia obligada para empezar a contextualizar el trumpismo dentro de una tradición histórica mucho más antigua que la derecha radicalizada que cristalizó en los años sesenta en torno a la figura de Barry Goldwater. El ensayo de Hofstadter se ha convertido en una guía especialmente útil para dar sentido y contextualizar toda esa desafección iracunda de la que tanto rédito político ha sabido obtener Donald Trump[146].

De acuerdo al pormenorizado análisis del distinguido profesor de Columbia University: «Lo llamo estilo paranoico simplemente porque ninguna otra palabra evoca adecuadamente la sensación de exageración acalorada, suspicacia y fantasía conspirativa que tengo en mente»[147]. Según el premio Pulitzer, esta degradación política insiste en percibir el mundo como un conflicto entre el bien y el mal. Con el agravante de que, a falta de una victoria total, esta paranoia no hace más que expandirse.

Hofstadter considera que esa arraigada tradición de la política paranoica se remonta a la misma fundación de Estados Unidos y se sustenta a lo largo de la historia americana a través del movimiento antimasónico, las corrientes nativistas y anticatólicas, los más extremistas abolicionistas de la esclavitud, los alarmistas adversarios de los mormones, en los autores populistas de finales del siglo XIX que insistían en una gran conspiración internacional de banqueros, en los que denunciaron la influencia de la industria de armamentos en la participación americana en la Primera Guerra Mundial y las publicaciones más populares de la izquierda. Para llegar —a juicio del profesor Hofstadter de multiplicada relevancia con respecto a la actualidad de Estados Unidos a pesar de que sus conclusiones sobre el estilo paranoico en la política de Estados Unidos se remontan a los años sesenta— hasta la derecha americana contemporánea y la polarización racial que comparten la misma obsesión conspirativa.

El punto en común de todos estos episodios detallados por el profesor Richard Hofstadter es la motivación de estar luchando por una forma de vida establecida pero amenazada por poderosas fuerzas, incluidos los medios de comunicación. Según Hofstadter, en un análisis que parece basado directamente en la tóxica retórica populista del trumpismo y

[145] «El estilo paranoico en la política americana».
[146] HOFSTADTER, R. «The Paranoid Style in American Politics». New York, NY 1964: https://harpers.org/archive/1964/11/the-paranoid-style-in-american-politics/.
[147] *Ibidem.*

todo su contexto conspirativo, la moderna derecha de Estados Unidos se empeña en rectificar una realidad cambiante que perciben como destructiva y subversiva:

«Las viejas virtudes americanas ya han sido carcomidas por cosmopolitas e intelectuales; el viejo capitalismo competitivo ha sido gradualmente socavado por intrigantes socialistas y comunistas; la vieja seguridad nacional e independencia han sido destruidas por complots de traición, que tienen como agentes más poderosos no solo a forasteros y extranjeros como antaño, sino a importantes estadistas que están en los mismos centros del poder americano. Sus predecesores habían descubierto las conspiraciones; la derecha radical moderna considera que la conspiración es una traición desde lo alto»[148].

A juicio de Hofstadter, los tres elementos básicos de la encarnación del estilo paranoico en el pensamiento de la derecha de Estados Unidos se pueden rastrear hasta los años treinta: 1) Existencia de una sostenida conspiración que habría alcanzado su punto culminante con el New Deal de FDR para minar la economía de libre mercado a través del intervencionismo del Gobierno federal; 2) Los puestos clave de la burocracia federal han sido infiltrados por izquierdistas que de forma astuta y sostenida se han dedicado a traicionar los intereses nacionales de Estados Unidos; y 3) Estados Unidos se encuentra infiltrado por agentes izquierdistas que controlan el sistema educativo, la religión y los medios de comunicación con el fin de paralizar la resistencia de los estadounidenses leales y patrióticos.

Tras el sistemático cuestionamiento de la democracia americana instigada desde 2016 por Donald Trump, el estilo paranoico tipificado por el profesor Hofstadter se ha destilado en una combinación del *deep state*[149] y las fuerzas globalistas, sin olvidar la sórdida cábala conspirativa promovida por QAnon. Esta inverosímil combinación de fuerzas, aliadas con los demócratas, habrían conspirado según la reiterada gran mentira trumpiana para amañar el proceso electoral y arrebatar la victoria a su legítimo ganador. Aunque de toda esta trama no existen evidencias, más de la mitad de los votantes del Partido Republicano creen firmemente en la «causa perdida» del presidente Trump[150].

[148] *Ibidem*.
[149] «Estado profundo», en referencia al poder permanente que controla Washington al margen de los ciclos electorales y que según Trump ha conspirado en su contra desde su llegada a la Casa Blanca.
[150] KAHN, C. «Half of Republicans say Biden won because of a 'rigged' election»: Reuters/Ipsos poll. Reuters/Ipsos Opinion Poll. 2020.

Como ha explicado Edward Luce, editor del *Financial Times*, asumir la *big lie* de Trump requiere un ingente esfuerzo de fe ya que implica creer en una conspiración sin fronteras que incluye entre otros a George Soros, Bill Gates, Antifa, los boliviarianos de Venezuela, los comunistas chinos junto a numerosos jueces republicanos y funcionarios encargados de la supervisión del proceso electoral americano desde Georgia hasta Pensilvania[151]. O lo que el profesor Hofstadter definió en términos paranoicamente hiperbólicos como «un modelo perfecto de malicia, una especie de superhombre amoral, siniestro, omnipresente, poderoso, cruel, sensual, amante del lujo» dotado de poderes tan irresistibles como para inclinar hacia lo maligno el curso de la historia[152].

Otra referencia utilizada para explicar el contexto político que ha hecho posible el trumpismo es un libro publicado en 1981 por Samuel Huntington bajo el título *American Politics: Promise of Disharmony*[153]. El profesor de Harvard, también conocido en el análisis internacional por su teoría sobre el choque de civilizaciones, argumenta de forma anticipada que la desilusión con apariencia de nueva fuerza política es en realidad un factor recurrente que se materializa en Estados Unidos cada seis décadas. En estos periodos de moralizante desconfianza hacia al poder organizado, cuya penúltima manifestación antes de Trump habría tenido lugar entre el tumulto de los años sesenta, la narrativa imperante es que el gigante americano ha perdido su camino y para poder encontrar la senda correcta debe volver a sus raíces constitucionales[154].

La esencia del argumento paradójico de Huntington es que Estados Unidos es una nación fundada en ideales que no pueden ser completamente realizados. Toda esa frustración histórica por la distancia que en Estados Unidos separa realidad e ideales genera inevitables tensiones. Como explica Huntington: «En términos de las creencias estadounidenses, se supone que el gobierno debe ser igualitario, participativo, abierto, no coercitivo y receptivo a las demandas de los individuos y grupos. Sin embargo, ningún gobierno puede ser todo esto y seguir siendo un gobierno»[155].

[151] LUCE, E. «No easy cure for America»s «paranoid style»». Financial Times, London, UK, 2020. Opinion: https://www.ft.com/content/5eb76ab8-f3fe-4abb-8efa-3bf934a7cfa6.
[152] HOFSTADTER, R. «The Paranoid Style in American Politics». New York, NY 1964: https://harpers.org/archive/1964/11/the-paranoid-style-in-american-politics/.
[153] HUNTINGTON, S. «America Politics: The Promise of Disharmony». Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1981.
[154] DRUTMAN, L. «This 1981 book eerily predicted today's distrustful and angry political mood». Vox.com 2016.
[155] HUNTINGTON, S. *America Politics: The Promise of Disharmony*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1981, p. 41.

Huntington identifica todo este decalaje entre ideales e instituciones como el «Ivl gap»[156], abreviatura de «ideals versus institutions»[157]. Y a su juicio[158], esa brecha se diluye en un ciclo de cinismo, complacencia e hipocresía. Aunque según el catedrático de Harvard, cada seis décadas, el «Ivl gap» genera un pasional cuerpo de doctrina dominado por una sobredosis de pasión, moralismo, conflicto intensificado, reforma y realineamiento político que lleva a situaciones extremas que tanto recuerdan a la reciente crisis electoral sufrida por Estados Unidos y que culminó con el asalto al Capitolio en Washington D.C.[159].

Los principales ciclos de sesenta años en la historia política americana planteados por Huntington —que falleció en 2008 no sin antes haber anticipado de forma premonitoria el paroxismo anti-*establishment* registrado en Estados Unidos durante los últimos años— son cuatro: 1) En torno a 1770, coincidiendo con la revolución americana y la revuelta contra la Corona británica; 2) Alrededor de 1830, momento en el que la primera pulsión populista de Andrew Jackson impulsa una revuelta contra la banca; 3) De nuevo durante la transición del siglo XIX al siglo XX, con Theodore Roosevelt liderando el movimiento progresista de lucha contra los intereses creados y el sistema; y 4) A lo largo de los convulsos años sesenta en el que activistas de izquierda luchan contra el llamado complejo militar-industrial.

Todos estos momentos coinciden según el académico de Harvard con una significativa coincidencia de rápidos cambios, tanto económicos como sociales (empezando por nuevas formas de comunicación), que tienden a fortalecer el papel de la ideología en la política. En total, Samuel Huntington detalla catorce características generales que sirven para identificar tanto el contexto como las previsibles consecuencias de estos periodos tan definitorios en la historia política de Estados Unidos:

- «El descontento era generalizado; la autoridad, la jerarquía, la especialización y la experiencia eran ampliamente cuestionadas o rechazadas».
- «Las ideas políticas se tomaban en serio y desempeñaban un papel importante en las controversias de la época».

[156] «Brecha Ivl».
[157] «Ideales frente a instituciones».
[158] HUNTINGTON, S. *America Politics: The Promise of Disharmony*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1981, p. 39.
[159] *Ibidem*, p. 130.

- «Los valores americanos tradicionales de libertad, individualismo, igualdad, control popular del gobierno y la apertura del gobierno se acentuaron en la discusión pública».
- «La indignación moral por la brecha lvl era generalizada».
- «La política se caracterizó por la agitación, la excitación, la conmoción, incluso la agitación, mucho más allá de la rutina habitual del conflicto entre grupos de interés».
- «La hostilidad hacia el poder (la ética antipoder) era intensa, y la cuestión central de la política se definía a menudo como "libertad frente a poder"».
- «La exposición mediática de la brecha del lvl era una característica central de la política».
- «Florecieron movimientos dedicados a reformas o "causas" específicas (mujeres, minorías, justicia penal, templanza, paz)».
- «Aparecieron nuevas formas de comunicación, aumentando significativamente la influencia de los medios de comunicación en la política».
- «La participación política se amplió, asumiendo a menudo nuevas formas y expresándose a menudo a través de canales hasta entonces inusuales».
- «Las principales divisiones políticas del periodo tienden a ser transversales a la clase económica, con una combinación de grupos de clase media y trabajadora que promueven el cambio».
- «Se intentaron importantes reformas en las instituciones políticas para limitar el poder y remodelar las instituciones en función de los ideales americanos (algunas de las cuales tuvieron éxito y otras fueron duraderas)».
- «Se produjo un reajuste básico en las relaciones entre las fuerzas sociales y las instituciones políticas, incluyendo a menudo el sistema de partidos políticos, pero sin limitarse a él».

- «El ethos predominante que promovía la reforma en nombre de los ideales tradicionales era, en cierto sentido, tanto prospectivo como retrospectivo, progresista y conservador»[160].

A la vista de los últimos cuatro años de nacional-populismo en la Casa Blanca, las características formuladas hace cuarenta años por Samuel Huntington sirven como una actualizada *checklist* perfectamente aplicable a la distancia multiplicada por el fenómeno Trump entre los ideales y la realidad de Estados Unidos. Con todo, la principal conclusión optimista de esta «promesa de desarmonía» de Huntington es que una coyuntura tan complicada como la que actualmente sufre Estados Unidos puede suponer una oportunidad para cambios positivos, mejoras sustanciales y reformas con futuro.

*Pedro Rodríguez**
Periodista y profesor de Relaciones Internacionales

[160] *Ibidem*, pp. 96-87.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

05/2022 26 de enero de 2022

José Ignacio Castro Torres

La crisis del Líbano: un camino hacia ningún destino

La crisis del Líbano: un camino hacia ningún destino

Resumen:

El Líbano vive una profunda crisis que ha llevado al país a una situación de extremo riesgo institucional, económico y de seguridad. Esta situación de vacío de poder por parte del Estado ha sido el caldo de cultivo para que grupos y organizaciones proliferen en los ámbitos de la seguridad, los negocios, la sanidad y, por supuesto, el crimen organizado. Mientras tanto, el sectarismo de los líderes libaneses ha impedido que se puedan realizar las reformas estructurales que el país necesita con carácter de urgencia. Las penurias que padece la población se han visto agravadas por la falta de suministro energético que ha puesto al país al borde de la paralización. Para sacar a los libaneses de esta situación, las potencias regionales y globales han ideado sus propios planes, pero detrás de estos se encuentran sus propios intereses.

Palabras clave:

Líbano, sectarismo, Hezbolá, Mediterráneo oriental, gas.

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 Lebanon Crisis: A Path with no reaching

Abstract:

Lebanon is in the midst of a deep crisis that has brought the country to a situation of extreme institutional, economic and security risk. This power vacuum on the part of the state has been the breeding ground for groups and organisations to proliferate in the fields of security, business, health and, of course, organised crime.

Meanwhile, the sectarianism of Lebanon's leaders has prevented the structural reforms that the country urgently needs from taking place. The hardship suffered by the population has been exacerbated by the lack of energy supplies that has brought the country to the brink of paralysis. To get the Lebanese out of this situation, regional and global powers have come up with their own plans, but behind them lie their own interests.

Keywords:

Lebanon, sectarism, Hezbollah, Eastern Mediterranean, gas.

Introducción

Las fuerzas políticas libanesas se hallan focalizadas en la lucha por el poder, mientras que el país necesita reformas estructurales que puedan llevarle a la salida de la terrible crisis en la que se encuentra envuelto. El sectarismo, la repartición de cuotas y la falta de estructuras adecuadas han llevado a un enfrentamiento que se incrementa significativamente con la existencia de determinadas milicias armadas afines a las diferentes corrientes ideológicas que impregnan la vida política libanesa.

Desde el año 2019, el país se encontraba sumido en una profunda crisis económica, consecuencia de su sistema de gobernanza sectaria y de la mala gobernabilidad de sus líderes. La situación llevó a la caída en picado de la libra en un país dependiente de las importaciones, lo que acarreó una inflación galopante, la pérdida de liquidez empresarial y el aumento exponencial del paro. En otoño de dicho año, emergieron las protestas populares durante la llamada Revolución del WhatsApp, lo que provocó la dimisión del primer ministro Saad Hariri. Sin embargo, pronto fueron acalladas las voces populares por las disensiones internas y la represión, además que la posterior situación provocada por la COVID-19 se utilizó para acabar de silenciar a los discordantes.

La terrible explosión que arrasó parte de las instalaciones portuarias de Beirut en agosto de 2020 dejó tras de sí un reguero de destrucción. También se podría considerar como el indicador clave que mostraría al mundo el declive frenético que ha llevado a este Estado mediterráneo a una situación de falta de gobernanza, pobreza e inseguridad.

En un entorno de deterioro de las instituciones, sus líderes se han dedicado a amasar fortunas o a crear adeptos para afianzar su poder. En este contexto la economía ha caído en picado y ante la falta de seguridad la población busca en las organizaciones lo que el Estado no les puede proporcionar. Igualmente, el vacío de poder ha sido el caldo de cultivo para que grupos criminales proliferen a la sombra de negocios ilegales.

La situación de parálisis institucional libanesa intenta ser desbloqueada por los actores internacionales, aunque todos ellos buscan obtener una posición de ventaja derivada de las actuaciones que realicen. Del resultado de estas acciones, el Líbano caerá en la esfera de influencia de determinadas potencias regionales y globales. Sin embargo, si dichas potencias no calculasen bien sus decisiones, la situación podría degenerar en un conflicto abierto al menos de ámbito regional.

El comienzo del fin. La explosión del puerto de Beirut y su investigación

Hasan Diab comenzó su mandato como primer ministro a primeros del año 2020 en una situación de debilidad parlamentaria, sustentada por Hezbolá, pero con la mayoría de las fuerzas políticas y actores influyentes en su contra[1]. Los intentos de negociación del gobierno libanés con el Fondo Monetario Internacional (FMI) fracasaron en el mes de julio ocasionando el desplome de la libra que, unida a los cierres que había provocado la pandemia, llevó a una situación de colapso económico[2].

La catástrofe sucedida en el puerto de Beirut, el 4 de agosto de 2020, no hizo más que poner de manifiesto la degeneración de las instituciones que venía arrastrando el país. La dimisión del primer ministro Hassan Diab dio paso a un gobierno de transición, que tuvo que continuar al frente hasta que el nuevo primer ministro, Najib Mikati, pudo formar un ejecutivo. Este fue aceptado en septiembre de 2021 por el presidente Michel Aoun con el apoyo de su yerno Gebran Bassil, ambos cristianos maronitas y este último presidente del partido Movimiento Patriótico Libre.

Mikati, magnate de las comunicaciones y suní, había accedido a su cargo a primeros de año debido al reparto de puestos entre las diferentes confesiones libanesas. Sin embargo, el hecho del consentimiento de estas se debió al carácter moderado de Mikati y a que su anterior experiencia por dos veces en el cargo le había llevado a tener buenas relaciones con el grupo chií Hezbolá y en el plano internacional con Siria, los países del Golfo y EE. UU[3]. Además, esta situación le podría beneficiar personalmente, ya que posee aspiraciones de continuidad tras las triples elecciones previstas para 2022.

Sin embargo, para aquellos que el 17 de septiembre de 2019 habían apoyado la llamada Revolución del WhatsApp, buscando un cambio radical, el nombramiento del nuevo primer ministro suponía una decepción. Mikati estaba considerado como una pieza más

[1] SEIFEDDINE, Wassim. "Lebanon: Is Hassan Diab gov't clinically dead?", *Anadolu Agency*, 15.07.2020. Disponible en: https://www.aa.com.tr/en/middle-east/lebanon-is-hassan-diab-govt-clinically-dead/1911127 (consultado 26/12/2021)
[2] "Managing Lebanon's Compounding Crises", *International Crisis Group*, Report 228 / Middle East & North Africa. 28 october 2021. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/east-mediterranean-mena/lebanon/228-managing-lebanons-compounding-crises (consultado 27/12/2021)
[3] GHADDAR, Hanin. "Mikati Government Will Not Save Lebanon", *The Washington Institute*, Jul 28, 2021. Disponible en: https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/mikati-government-will-not-save-lebanon (consultado 03/01/2022)

del sistema de deficiente gestión y corrupción generalizada, que incluso le había salpicado en ocasiones anteriores[4].

Por su parte Bassil posiblemente actuó presionado por Hezbolá e Irán y sus intenciones podrían haber sido allanarse el terreno para que la presidencia del próximo año recaiga sobre él. Para ello, necesitaba no enfrentarse con el resto de la clase política, que podría responsabilizarle del deterioro de la situación[5]. Además, Bassil está sancionado por la Ley Magnitsky que los EE. UU. aplican a los casos de corrupción, por lo que sus intereses se podrían focalizar más en su rehabilitación que en los problemas que pueda tener la población[6].

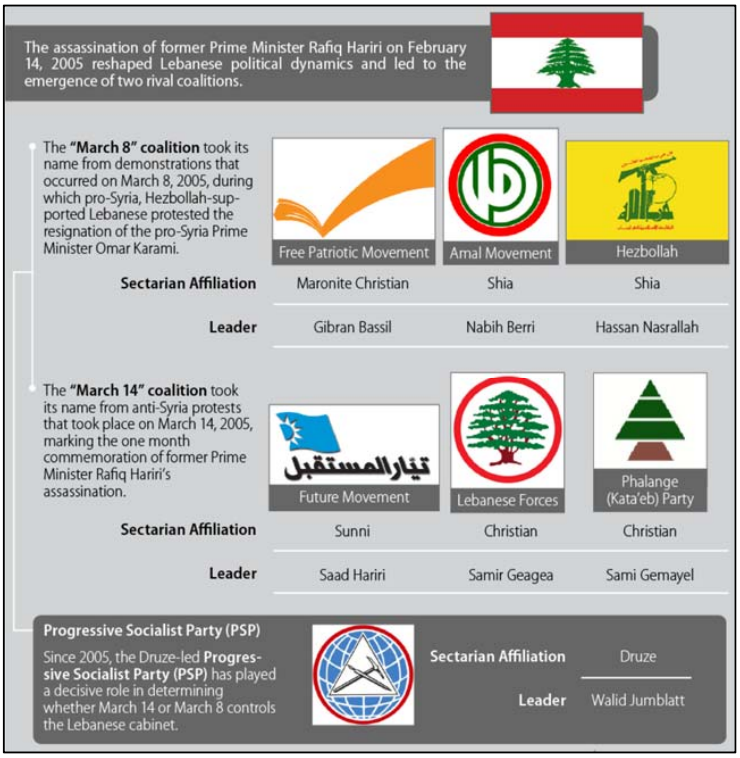


Figura 1. Principales coaliciones políticas libanesas. Fuente. HUMUD, Carla E. Lebanon. *Congressional Research Service*. R44759 April 21, 2021. Washington D.C. p. 7.

[4] PAREDES, Norberto. "Najib Mikati, el hombre más rico del Líbano encargado de sacar a su país de una de las peores crisis de su historia", *BBC News Mundo*, 14 septiembre 2021. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58545226 (consultado 06/12/2021)
[5] YOUNG, Michael. "Najib Mikati Has Formed a New Lebanese Government", *Malcolm H. Kerr Carnegie Middle East Center,* September 10, 2021. Disponible en: https://carnegie-mec.org/diwan/85316 (consultado 06/12/2021)
[6] SZAKOLA, Albin. "The US sanctions Bassil in the first blacklisting of a Lebanese politician under the Magnitsky act", *L'Orient Today*, 06 November 2020. Disponible en: https://today.lorientlejour.com/article/1239879/the-us-sanctions-bassil-in-the-first-blacklisting-of-a-lebanese-politician-under-the-magnitsky-act.html (consultado 29/12/2021)

Entretanto es posible que no se tomen las medidas económicas que el país necesita hasta que, el próximo año, se confirmen las previsiones electorales de la élite actualmente gobernante. Sin embargo, la población sigue padeciendo los efectos de la crisis sin que vean una solución para sus problemas. Una de las mayores complicaciones viene de la mano de la escasez de energía eléctrica, que normalmente no proporciona más de dos horas diarias de suministro. A primeros de octubre de 2021, se produjo un apagón en todo el país debido a la inoperancia de la Administración al no renovar el contrato de suministro que mediante barcazas proporcionaba la empresa turca Karpowership[7] .

Una situación derivada de la crisis económica es la falta de seguridad debido a la escasez de los salarios que reciben los miembros de la policía y el ejército. La carencia de recursos económicos hace que estos deserten o, en el mejor de los casos, se busquen un pluriempleo para poder alimentar a sus familias. La falta de medios y efectivos hace que las unidades encargadas de la seguridad e encuentren al borde del colapso, ya que en las condiciones en las que se encuentran desde la explosión del puerto han tenido que afrontar manifestaciones, disturbios y enfrentamientos entre facciones políticas armadas, controlar los productos de primera necesidad subvencionados, evitar el acaparamiento y contrabando de combustible o luchar contra las bandas de narcotraficantes[8].

A medida que el papel del Estado ha continuado debilitándose, su vacío de poder ha sido ocupado por otros actores, como pueden ser grupos u organizaciones. En este sentido el papel de la organización chií Hezbolá ha sido clave que, apoyándose en sus múltiples ámbitos de actuación y contactos exteriores, ha abarcado desde la asistencia humanitaria a la seguridad.

Sin embargo, el rol de los actores no estatales ha ocasionado que el imperio de la ley se haya resentido severamente en el Líbano. Uno de los recientes ejemplos más significativos se produjo cuando el 14 de octubre de 2021 las principales organizaciones chiíes, Hezbolá y Amal, organizaron una manifestación en Beirut dentro del barrio de Tayouneh, fundamentalmente cristiano. Grupos de estos chiíes se dirigieron al Palacio de Justicia para exigir la destitución del juez Tarek Bitar,

[7] MROUE, Bassem. "Turkish company halts power supplies to crisis-hit Lebanon", *AP News*, October 1, 2021. Disponible en: https://apnews.com/article/business-middle-east-lebanon-beirut-07429c4a33c544bd6994a749c745834d (consultado 29/12/2021)
[8] "Managing Lebanon's Compounding Crises", *International Crisis Group*, Op. Cit.

competente de la investigación de la explosión en el puerto. El incidente se saldó con un tiroteo contra los manifestantes con siete víctimas mortales, casi todas de Hezbolá, quienes atribuyeron las muertes a francotiradores de las llamadas «Fuerzas Libanesas», una facción política de carácter cristiano quien a su vez ha negado dichas acusaciones[9].

Estos graves incidentes no han hecho más que poner a Mikati contra las cuerdas, debido a que, si cede a las presiones de Hezbolá, sería considerado una mera correa de transmisión de los chiíes. Estos afirman que la investigación está sesgada y que no deberían ser llamados a declarar tres exministros chiíes implicados en la tragedia del puerto, por lo que los nuevos ministros chiíes amenazan con no acudir a las sesiones del Ejecutivo[10]. Los desacuerdos han llegado a tal punto que, durante la visita del secretario general de la ONU, António Guterres, este tuvo que reunirse por separado con el primer ministro Mikati y con el presidente del Parlamento, Nabih Berri, ya que ambos no llegaron a ponerse de acuerdo[11]. Hay que tener en cuenta que Berri es líder del movimiento chií Amal.

Tras un periodo de suspenso por un tribunal de Beirut, el juez Bitar ha sido autorizado para continuar la investigación a pesar de las demandas chiíes, lo que no quiere decir que si se presentasen nuevas demandas el proceso se detendría de nuevo[12]. Sin embargo, la cesión supondría la demostración de que el Estado de derecho en el Líbano está en manos de una élite sectaria, por lo que los posibles apoyos de países e instituciones para paliar la grave crisis económica libanesa quedarían en entredicho.

Entretanto parece que la única solución que por ahora tiene el Líbano es llegar a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), pero la Administración libanesa, liderada por el viceprimer ministro Saade Chami, no ha presentado un plan para sentarse a la mesa de negociaciones. Por parte del FMI, se espera una propuesta

[9] "Violence Threatens Fraying Rule of Law in Lebanon", International Crisis Group. 18 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/east-mediterranean-mena/lebanon/violence-threatens-fraying-rule-law-lebanon (consultado 06/12/2021)
[10] "The government is walking, but the cabinet is not", *The Middle East*, Wednesday 01st December. Disponible en: https://middleeast.in-24.com/News/amp/458010 (consultado 23/11/2021)
[11] "UN's Guterres calls on Lebanese leaders to respond to grievances", *Al Jazeera*. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2021/12/21/uns-guterres-calls-on-lebanese-leaders-to-respond-to-grievances (consultado 26/12/2021)
[12] "Beirut blast probe judge cleared to continue investigation", *Reuters*, December 7, 2021. Disponible en: https://www.reuters.com/world/middle-east/beirut-blast-probe-judge-cleared-continue-investigation-2021-12-07/ (consultado 15/12/2021)

de reforma del sector bancario y una auditoría del banco central. Esto podría constituir un primer paso para ganarse la confianza de otros donantes e inversores como el Banco Mundial o los países árabes del golfo Pérsico. Sin embargo, la propuesta libanesa, que debe firmar el Gobierno, sigue sin producirse debido a las disputas internas por la investigación de la explosión en el puerto[13].

En esta maraña de relaciones hay que tener en cuenta que Chami es un cristiano ortodoxo griego que pertenece al Partido Social Nacionalista sirio, de carácter laico y que aboga por la unión de los territorios del llamado «creciente fértil».

Las repercusiones regionales

El territorio libanés ha sido el espejo de las desavenencias entre los dos rivales principales en la región, constituidos por Arabia Saudí e Irán. Las relaciones entre saudíes y libaneses no han estado exentas de problemas desde que, en 2016, fuese elegido presidente Michel Aoun, en gran parte por sus afinidades con Hezbolá, organización protegida por los iraníes. Sin embargo, el príncipe saudí Mohamed bin Salman (MbS) no se encuentra dispuesto a perder lo invertido en el Líbano, aparte que busca con ahínco recuperar los espacios de influencia que convierten a su país en una potencia regional. El escenario libanés permite a MbS reaparecer en el panorama internacional, pudiendo servirse de este para acercar posturas con Francia y especialmente con los EE. UU., después que los comienzos de la Administración Biden no le fuesen precisamente propicios[14].

Aunque los saudíes perdiesen gran parte de su influencia política en el Líbano desde la ruptura con el bloque suní, cuando lo dirigía el antiguo primer ministro Saad Hariri, aún poseen una importante baza económica y estaban esperando poder emplearla en su favor. Hay que tener en consideración que los libaneses dependen del petróleo del Golfo, principalmente el saudí. Además, la diáspora libanesa en los países del Golfo supera el medio millón de personas, que envían a sus familiares en el Líbano importantes remesas que inyectan capital en el maltrecho sistema económico

[13] "Slow progress as Lebanon awaits IMF economic deal", *France 24*, 29/12/2021. Disponible en: https://www.france24.com/en/live-news/20211229-slow-progress-as-lebanon-awaits-imf-economic-deal (consultado 29/12/2021)
[14] DAOU, Marc. "Crise entre Riyad et Beyrouth : quelles conséquences politiques et économiques pour le Liban ?", *RFI*, 02/11/2021. Disponible en: https://www.france24.com/fr/moyen-orient/20211101-crise-entre-riyad-et-beyrouth-quelles-cons%C3%A9quences-politiques-et-%C3%A9conomiques-pour-le-liban (consultado 29/12/2021)

libanés. Adicionalmente, el 10 % de las exportaciones libanesas tienen como destino Arabia Saudí[15].

La oportunidad de volver a ejercer la presión económica saudí se presentó cuando el anterior ministro de comunicaciones, el maronita George Kordahi perteneciente al Movimiento Marada (proclive a Hezbolá), realizó unas declaraciones contrarias a la intervención de los saudíes en Yemen. Kordahi afirmó que los rebeldes hutíes yemeníes, aliados de Irán, estaban «defendiéndose a sí mismos de una agresión extranjera». La respuesta de los países del Golfo vino de la mano de la retirada de sus embajadores en Beirut y la expulsión de los embajadores libaneses en Arabia Saudí, Emiratos, Kuwait y Bahréin. Adicionalmente, los saudíes prohibieron las importaciones libanesas[16].

Finalmente, Kordahi renunció a su puesto a primeros de diciembre de 2021 posiblemente presionado por el primer ministro Mikati, en su intento de tener alguna posibilidad de reconciliación con los saudíes antes de que el presidente francés, Emmanuel Macron, emprendiese durante dicho mes una gira por los países del Golfo[17].

En este bloque de las relaciones regionales se podría contar con el apoyo de Egipto para paliar la crisis energética libanesa. Tras un acuerdo respaldado por EE. UU. para canalizar el gas egipcio a través del mar Rojo hacia Jordania y posteriormente Siria, podría estar acondicionado el gasoducto AGP (Arab Gas Pipeline) antes de las elecciones de 2022. Este proyecto estaría complementado por la conexión con la red eléctrica de Jordania, pero no sería una solución definitiva, ya que solo se podría suministrar energía durante varias horas al día[18].

En este engranaje de rescate energético podría entrar paradójicamente Israel, que envía gas a Egipto a través del gasoducto *Peace o EMG* (East Mediterranean Gas),

[15] Ibid.
[16] "Lebanon wants 'best relations' with Saudi Arabia, GCC, Aoun says", *Al Jazeera*, 30 Nov 2021. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2021/11/30/lebanon-wants-best-relations-with-saudi-arabia-gcc-aoun-says (consultado 29/12/2021)
[17] "Lebanon's information minister quits to ease Saudi dispute", *Reuters*, December 3, 2021. Disponible en: https://www.reuters.com/world/middle-east/lebanon-information-minister-resigns-ease-saudi-spat-2021-12-03/ (consultado 29/12/2021)
[18] NGWY, Abigail. "Egyptian gas should start flowing to Lebanon in the next 3 months, U.S. energy envoy", *CNBC*, Nov 30, 2021. Disponible en: https://www.cnbc.com/2021/11/30/egyptian-gas-may-flow-to-lebanon-in-a-few-months-us-energy-envoy.html (consultado 30/12/2021)

uniendo su terminal de Ashkelon con la estación receptora egipcia de Al-Arish. Una vez en Egipto, el gas israelita se mezclaría con el egipcio antes de exportarlo[19].

Aparte del gas israelita proveniente de Ashkelon, el norte de Jordania es abastecido desde el campo Leviathan, que pertenece a Israel. Una vez en Jordania, parte del gas se envía a Siria. Para evitar a los libaneses la vergüenza de comprar gas israelita la solución planteada sería que los sirios consumiesen el gas de Israel, mientras que su propio gas se enviase al Líbano[20].

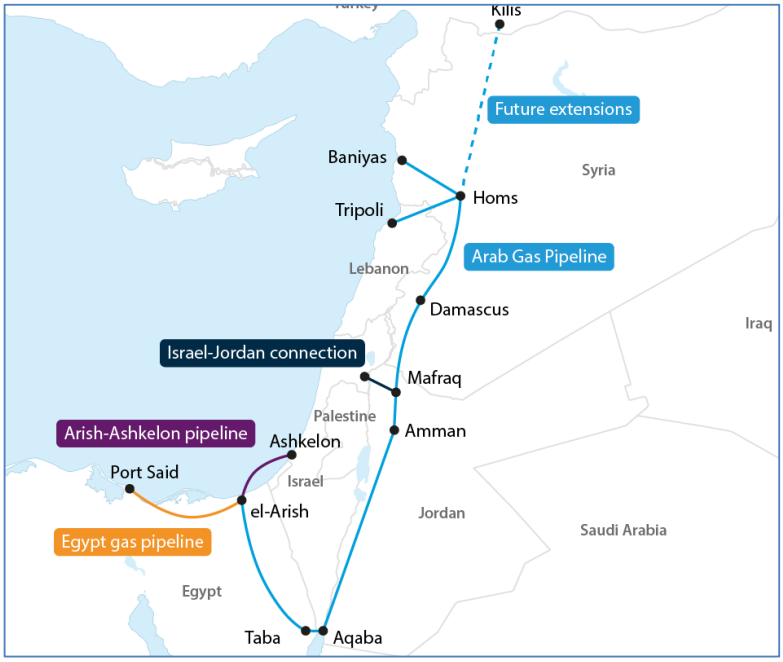


Figura 2. Situación de los gasoductos para el suministro al Líbano. Fuente. Oxford Analytica. "Middle East: The Arab Gas Pipeline". Thursday, September 16, 2021. Disponible en: https://dailybrief.oxan.com/Analysis/GI264146/Middle-East-The-Arab-Gas-Pipeline (consultado 30/12/2021)

Para ello, el mediador estadounidense en las conversaciones indirectas entre Israel y el Líbano, Amos Hochstein, aseguró que para este proyecto los países y empresas implicados no estarían sujetos a la Ley César, que sanciona a Siria por actuar contra su población[21]. En un amplio contexto habría que preguntarse si esta iniciativa de los estadounidenses podría constituir un mensaje para que Irán se sentase con ellos en

[19] KOLEILAT KHATIB, Dania. "Will Lebanon's energy crisis be solved by Israeli gas?", *Arab News*, December 06, 2021. Disponible en: https://www.arabnews.com/node/1981861 (consultado 30/12/2021)
[20] Ibid.
[21] "Project of delivering Egyptian gas to Lebanon not subjected to Caesar Act: US", *Egypt Today*, Thu, 21 Oct 2021. Disponible en: https://www.egypttoday.com/Article/3/109104/Project-of-delivering-Egyptian-gas-to-Lebanon-not-subjected-to (consultado 31/12/2021)

la mesa de las negociaciones nucleares, tras varias rondas indirectas de conversaciones que ya se han mantenido en Viena.

Irán por su parte posee un fuerte ascendiente sobre la organización Hezbolá, que posee en el Líbano una importante representación política e institucional, aparte de contar con una más que significativa milicia armada. La posición de Hezbolá en relación con la crisis energética libanesa agrava aún más la parálisis en la gestión del país.

Para este grupo no existe la posibilidad de tratos con su enemigo «sionista» constituido por Israel, lo que lleva a que los libaneses no puedan explorar si existe gas en las proximidades de sus aguas territoriales. En este sentido las conversaciones sobre la demarcación marítima entre el Líbano e Israel se encuentran paralizadas debido a que, para trazar una frontera marítima y una zona económica exclusiva (ZEE), los países vecinos se deben apoyar en el punto donde comienza la línea, que suele ser la frontera terrestre y el rumbo que tomará la línea divisoria en el mar. Ambos conceptos se encuentran en disputa[22].

Ante este escenario de indefinición el líder de Hezbolá, Hassan Nasrallah, advirtió a los israelitas a finales de octubre de 2021 que no hiciesen prospecciones en la zona en disputa hasta que no se aclarase la controversia y que si así lo hacían Hezbolá tomaría medidas[23].

[22] HENDERSON, Simon. "Lines in the Sea: The Israel-Lebanon Maritime Border Dispute", *The Washington Institute*, May 3, 2021. Disponible en: https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/lines-sea-israel-lebanon-maritime-border-dispute (consultado 30/12/2021). Para un estudio en mayor detalle de la controversia de los yacimientos de gas en el Mediterráneo oriental se sugiere la lectura de SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *Geopolítica del gas y militarización del Mediterráneo Oriental*. Documento de Análisis IEEE 05/2019. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA05_2019FELIPE-Mediterraneo.pdf

[23] "Lebanon's Hezbollah warns Israel against drilling in disputed maritime border area", *Reuters*, October 22, 2021. Disponible en: https://www.reuters.com/world/middle-east/lebanons-hezbollah-says-israel-mistaken-act-it-wants-disputed-maritime-border-2021-10-22/ (consultado 30/12/2021)

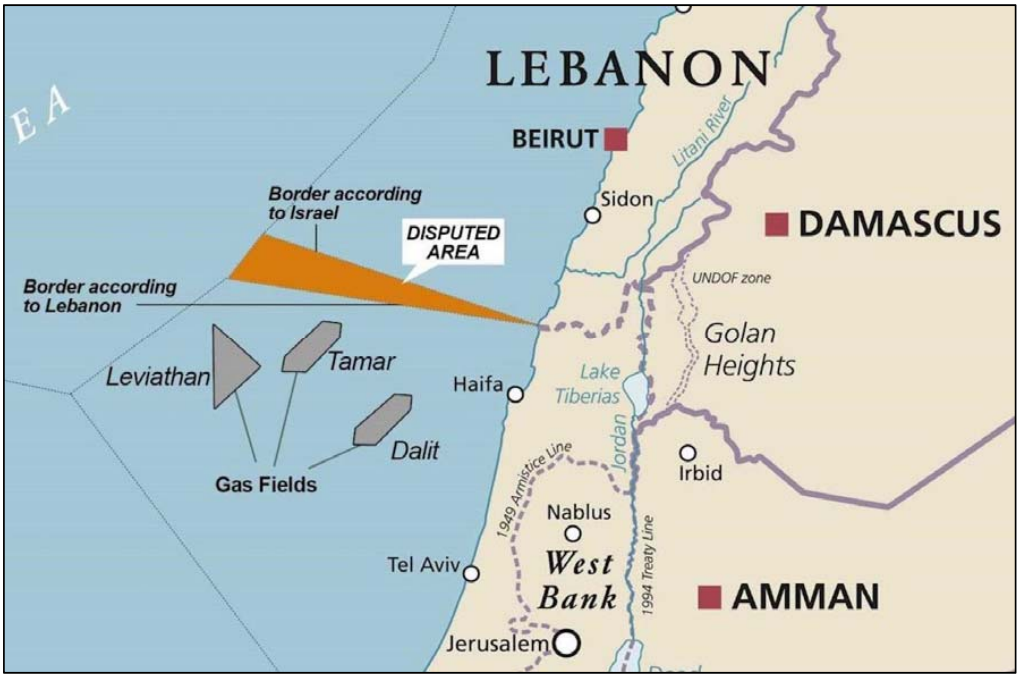


Figura 3. Área marítima en disputa entre Líbano e Israel. Fuente. MENAFM. "Lebanon, Israel sea dispute stuck over a gas field". 4/12/2021. Disponible en: https://menafn.com/1101900799/Lebanon-Israel-sea-dispute-stuck-over-a-gas-field (consultado 30/12/2021)

De la mano de Hezbolá, Irán posee una fuerte presencia en el territorio libanés. Sin embargo, las intenciones iraníes no son tan solo las de apoyar a sus correligionarios en el Líbano. Desde el punto de vista económico la existencia de un corredor que una Teherán con Beirut proporcionaría a los iraníes una ruta de comunicación hacia el Mediterráneo[24]. Además, podría prestar apoyos a la rama armada de Hezbolá, conteniendo a su rival israelí en las mismas puertas de su casa en el caso de una intervención de Israel contra Irán. Sin embargo, los iraníes deben medir sus esfuerzos en el Líbano ante un posible acuerdo en unas futuras negociaciones nucleares con los EE. UU.[25,26].

[24] Para un estudio en mayor detalle de la expansión iraní hacia el Mediterráneo se sugiere la lectura de CASTRO TORRES, José Ignacio. *La importancia de los corredores terrestres (II): la carrera de Irán hacia el mar Mediterráneo*. Documento de Análisis IEEE 26/2021. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA26_2021_JOSCAS_Iran.pdf

[25] GARCÍA-FRAILE HERNÁNDEZ, Miguel Ángel. "La proyección iraní en Líbano: Hizbulá", *Atalayar*, 10 de Abril de 2021. Disponible en: https://atalayar.com/index.php/content/la-proyecci%C3%B3n-iran%C3%AD-en-l%C3%ADbano-hizbul%C3%A1 (consultado 31/12/2021)

[26] MANDEL, Eric R. "America's next crisis may be Lebanon — not Ukraine or Taiwan", *The Hill*, 12/26/21. Disponible en: https://thehill.com/opinion/international/586262-americas-next-crisis-may-be-lebanon-not-ukraine-or-taiwan (consultado 31/12/2021)

Además, la infiltración iraní en las instituciones libanesas ha ocasionado que tras la catástrofe del puerto y las obstrucciones de Hezbolá a su investigación se haya deteriorado la percepción hacia Irán que tenían los libaneses[27]. Por ello, los iraníes intentan lavar su imagen mediante el envío de combustible al Líbano, a la par que actúan como un contrapeso al proyecto estadounidense del gas árabe. Aunque la entrega de los productos energéticos iraníes no estaba aprobada por el gobierno libanés, estos entraron en el país a través de la frontera siria[28]. Entretanto, el ministro de exteriores iraní, Hossein Amir-Abdollahia, durante su visita al Líbano a primeros de octubre de 2021 ofreció la posibilidad de construir dos centrales eléctricas en menos de 18 meses y reconstruir el puerto de Beirut[29].

Las reacciones de las potencias internacionales

Francia siempre ha tenido un interés especial en el Líbano y su compañía petrolífera TOTAL, junto a la italiana ENI, se encuentran presentes en la exploración de los yacimientos costeros del gas libanés[30]. Aparte de un «compromiso moral» como antigua potencia colonial, franceses y también griegos ven con preocupación cómo Turquía se está estableciendo en Akkar y Trípoli, como parte de un escenario en el que los EE. UU. están dejando un vacío de poder tras su vuelco hacia la región Asia-Pacífico. En el trasfondo, la cuestión se dirime como una pugna por ver quien controla los yacimientos energéticos de la costa libanesa, dentro del contexto del Mediterráneo oriental[31].

Tras el desastre provocado por la explosión de Beirut, una de las primeras reacciones internacionales vino de la mano del presidente Macron, quien pidió un «cambio profundo» y «un nuevo orden político» durante su visita del 6 de agosto de 2021 al Líbano. El Sr. Macron enfatizó la necesidad de una auditoría al banco central libanés

[27] ABOUAOUN, Elie. "Iran grapples with Hume's paradox in Iraq and Lebanon", *The Arab Weekly*, 29/12/2021. Disponible en: https://thearabweekly.com/iran-grapples-humes-paradox-iraq-and-lebanon (consultado 31/12/2021)
[28] SABAGHI, Dario. "How the US and Iran compete to fuel Lebanon", *DW*, 23.09.2021. Disponible en: https://www.dw.com/en/how-the-us-and-iran-compete-to-fuel-lebanon/a-59259429 (consultado 31/12/2021)
[29] ROGERS, David. "Iran offers to build two power stations in Lebanon, and rebuild Beirut's port", *Global Construction Review*, 08.10.21. Disponible en: https://www.globalconstructionreview.com/iran-offers-to-build-two-power-stations-in-lebanon-and-rebuild-beiruts-port/ (consultado 02/01/2022)
[30] "Total strengthens its position in the Mediterranean region by entering two exploration blocks offshore Lebanon", *Total Energies*, 02/09/2018. Disponible en: https://totalenergies.com/media/news/press-releases/total-strengthens-position-in-mediterranean-region-by-entering-two-exploration-blocks-offshore-lebanon (consultado 02/01/2022)
[31] HALAWI, Dana. "News Analysis: Economic, geopolitical factors behind France's interest in Lebanon", *Xinhua*, 2020-09-04. Disponible en: http://www.xinhuanet.com/english/2020-09/04/c_139342894.htm (consultado 31/12/2021)

y que las ayudas se proporcionasen a las organizaciones que trabajaban sobre el terreno, en vez de a las autoridades libanesas directamente[32].

Una conferencia internacional de donantes consiguió recaudar 280 millones de euros inmediatamente después de la tragedia, pero un año después el presidente francés afirmó que la situación había empeorado, estimando necesaria una cantidad de 357 millones de euros para cubrir las necesidades básicas de la población[33].

Sin embargo, el plan francés tenía serios problemas para poder llevarse a cabo. En primer lugar, no contaba con el apoyo estadounidense debido a que el presidente Biden no estaba de acuerdo con las relaciones francesas con Hezbolá, afín al Gobierno iraní. Por otra parte, la intromisión iraní en ayuda de su aliado libanés impedía el buen desarrollo de los planes franceses. Pero quizás, la peor de todas las dificultades fuese que los franceses habían vuelto a confiar en las élites libanesas en vez de haberles impuesto sanciones severas por haber llevado a su país a la miseria[34].

La Administración estadounidense parece estar de acuerdo en delegar en Francia el peso de la iniciativa en el Líbano y, mientras hace lo justo para que el país no llegue al colapso total, negocia el suministro energético y prioriza en su agenda la seguridad de Israel[35].

Los EE. UU. buscan una posición de mediación entre israelíes y libaneses en la cuestión de la demarcación marítima que separa los dos países. Por ello, el anteriormente referido representante estadounidense Amos Hochstein, espera que puedan reanudarse las conversaciones en el mismo formato que se realizaron en el Cuartel General de la Fuerza Interina de las Naciones Unidas en el Líbano (FINUL) de Naquora durante el año 2020[36].

[32] "Beirut explosion: Macron calls for 'deep change' in Lebanon after blast", *BBC News*, 6 August 2020. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-middle-east-53686563 (consultado 29/12/2021)
[33] COFFEY, David. "A year after Beirut explosion, France targets $357 million at aid conference", *RFI*, 03/08/2021. Disponible en: https://www.rfi.fr/en/international/20210803-a-year-after-beirut-explosion-france-targets-357-million-at-aid-conference-lebanon-politics-human-rights-watch-world-bank (consultado 29/12/2021)
[34] VOHRA, Anchal. "Lebanon's Failure Is Partly Macron's Fault", *Foreign Policy*, June 23, 2021. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/06/23/lebanons-failure-is-partly-macrons-fault/ (consultado 29/12/2021)
[35] VOHRA, Anchal. "The United States Has No Plan to Save Lebanon", *Foreign Policy*, September 15, 2021. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/09/15/the-united-states-has-no-plan-to-save-lebanon/ (consultado 31/12/2021)
[36] "Lebanon's Hezbollah warns Israel against drilling in disputed maritime border area", *Reuters*, Op. Cit.

Los intereses norteamericanos podrían resultar bastante pragmáticos si se tiene en consideración que Israel, a través de la firma griega Energean, otorgó un contrato de perforación en el campo marítimo Karish Norte al grupo estadounidense de prospecciones petrolíferas Halliburton. Por ello, el Gobierno libanés ha pedido explicaciones sobre si la zona asignada se encuentra en el área disputada, aseverando el primer ministro Mikati que «no retrocederemos en este tema ni renunciaremos a los derechos libaneses»[37].

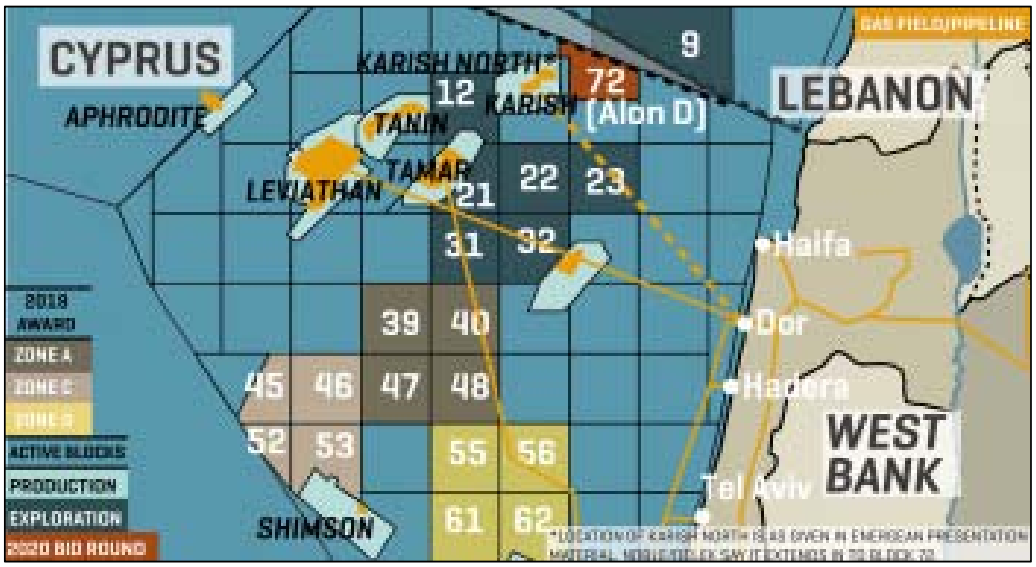


Figura 4. Situación del campo 72 (Karish North) en el sistema de bloques submarinos de Israel. Fuente. STEVENSON, Peter. "Israel: Karish Dispute Overshadows Bid Round" MEES, Issue: 63 / 27, 3 Jul 2020. Disponible en: https://www.mees.com/2020/7/3/geopolitical-risk/israel-karish-dispute-overshadows-bid-round/4e251040-bd2c-11ea-ba6a-8fc56cf95846 (consultado 30/12/2021)

Por su parte, las fuerzas navales de Rusia en el Mediterráneo se encuentran sustentadas desde la base siria de Tartus, a menos de 50 kilómetros de Trípoli.

Los intereses genéricos rusos en este mar son significativos y para ello puede utilizar a su favor la influencia turca en Líbano y Siria. En este caso podría existir una cooperación Rusia-Turquía para compensar el eje de Francia-Egipto-Grecia-Israel y de este modo utilizar el territorio turco como tránsito del gas en dirección a Europa[38].

[37] GNANA, Jennifer. "Lebanon seeks clarification after Israel's offshore award to Halliburton", *The National*, Sep 19, 2021. Disponible en: https://www.thenationalnews.com/business/energy/2021/09/19/lebanon-seeks-clarification-after-israels-offshore-award-to-halliburton/ (consultado 30/12/2021)
[38] TASHJIAN, Yeghia. "Russia's Interests in Lebanon: Fulfilling a Middle Eastern Dream", *The Armenian Weekly*, June 2, 2021. Disponible en: https://armenianweekly.com/2021/06/02/russias-interests-in-lebanon-fulfilling-a-middle-eastern-dream/ (consultado 15/01/2021)

Rusia se ha postulado para la extracción del gas de la costa libanesas a través de la compañía Novatek[39]. Para ello le interesaría un escenario en el que Irán estuviese suficientemente controlado y ganarse la confianza israelita, para que viesen a los rusos como un contrapeso del poder iraní.

De lo anterior se desprende que los ataques israelíes sobre el puerto sirio de Latakia el 7 y 28 de diciembre de 2021 no fuesen contestados por el paraguas antiaéreo que poseen los rusos sobre su base aérea de Khmeimim. Al parecer, en este puerto se encontraban cantidades masivas de municiones que los iraníes pretendían enviar al Líbano. Es posible que en el teatro sirio-libanés los intereses rusos e iraníes no vayan por caminos convergentes, debido a que los rusos podrían querer un régimen sirio con capacidad propia, mientras que los iraníes buscarían un gobierno satélite en Siria que le sirviese como una gran base de operaciones para seguir expandiéndose hacia el Líbano[40].

Mientras todos mueven el árbol China espera pacientemente para recoger los frutos. Los libaneses se encuentran lo suficientemente desesperados para buscar cualquier solución a su desastrosa situación, por lo que la alternativa al rescate del FMI podría ser un programa de inversiones chinas apoyadas por Hezbolá[41].

Tras la catástrofe del puerto de Beirut los cascos azules chinos en la zona sirvieron de base para las fundaciones chinas que intervinieron en los rescates y los empresarios chinos han comenzado a buscar oportunidades de negocio. Estas se han centrado en infraestructuras y posteriormente han proporcionado a los libaneses ayuda médica y vacunas de COVID, aparte de donaciones. Sin embargo, este sistema no está exento de contraprestaciones, ya que es posible que los chinos se quieran cobrar lo invertido en materias primas e influencia política en la misma forma que han hecho en Nigeria, Filipinas o Jordania[42].

[39] KHURRAM, Abdullah. "The Growing Russian Interest in Lebanon", *Australian Institute of International Affairs*. 04 JUN 2021. Disponible en: https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/the-growing-russian-interest-in-lebanon/ (consultado 02/01/2022)
[40] FRANTZMAN, Seth J. "The Latakia doctrine puts Russia in a bind", *The Jerusalem Post*, December 29, 2021. Disponible en: https://www.jpost.com/middle-east/article-690061 (consultado 02/01/2022)
[41] VOHRA, Anchal. "China Wants to Be Lebanon's Savior", *Foreign Policy*, July 9, 2020. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2020/07/09/china-wants-to-be-lebanons-savior/ (consultado 02/01/2022)
[42] JAIN, Sakshi. "China in Lebanon: A Mirage of Help", *The Geopolitics*, April 21, 2021. Disponible en: https://thegeopolitics.com/china-in-lebanon-a-mirage-of-help/ (consultado 02/01/2022)

Conclusiones

El modelo libanés de 1990, de reparto sectario del poder tras la guerra civil, ha llegado al agotamiento. La principal causa ha sido el que los líderes de las diferentes facciones han tenido una visión muy restringida de las necesidades integrales del país, llevándole de este modo a la ruina. Aparte de ello, estas élites libanesas no han sido siquiera capaces de representar a los grupos que dicen apoyar, sino que, preocupados por sus propios intereses, se han afanado más en acaparar riquezas personales y poder político que en servir a la población.

Cuando el modelo de Estado crea un vacío de poder, este da lugar a que otros actores ocupen su lugar. Por ello se entiende que organizaciones como Hezbolá hayan establecido su propia estructura institucional, económica y de seguridad en paralelo a las renqueantes instituciones estatales. No obstante, este tipo de intromisiones socaban el estado de derecho en beneficio de los actores implicados, siendo un ejemplo característico la obstrucción de la investigación de la explosión en el puerto de Beirut.

Mientras la población libanesa vive esta situación de declive acelerado, los actores externos se posicionan para configurar el entorno hacia una posición que les favorezca. A nivel regional los iraníes, apoyados por Hezbolá, intentan expandir su área de influencia consolidando su presencia en Siria, desde la que Israel se ve amenazada. A su vez, la presencia iraní en el Líbano constituye un frente de amenaza contra los israelitas.

Por su parte, Arabia Saudí desea ejercer un control que le permita gestionar su influencia en el Líbano. A la vez debe mantener un equilibrio de poder con el problema de seguridad que se le plantea en Yemen donde los hutíes, aliados de los iraníes, han atacado el territorio saudí en varias ocasiones.

En el terreno de las grandes potencias se debe tener en cuenta el papel de Francia que, en calidad de antigua potencia colonial, ha recuperado un papel importante mientras que EE. UU. ha dejado en cierto modo que sean los franceses quienes representen los intereses occidentales en el territorio libanés.

Rusia ve en el Líbano una necesidad de contención de los principales actores regionales que le pueden afectar. Las posibles rivalidades con Turquía en el Mediterráneo podrían distenderse si en el ámbito energético colaborasen para suministrar gas a Europa. De otro lado los rusos perciben que las ansias de expansión de Irán deben ser contenidas

para que no puedan ser un contrapeso al poder de Rusia en el Mediterráneo. Entretanto China se ha infiltrado silenciosamente en los mercados libaneses y está protagonizando un papel cada vez mayor en relación con las donaciones y ayudas, que muy probablemente se cobrará en forma de influencia y materias primas.

En paralelo a los intereses de poder de los Estados, organizaciones, grupos e individuos implicados se encuentra el problema energético libanés. Hacer llegar los recursos necesarios para poner de nuevo en marcha la maquinaria libanesa requiere de una infraestructura y un abastecimiento en el que parece que hay dos bloques contrapuestos. De un lado estarían estadounidenses, franceses, saudíes e israelíes, mientras que por otra parte se posicionarían los turcos e iraníes controlados por Rusia. Los intereses de poder se pueden percibir igualmente en una posible explotación de los recursos gasíferos de la costa libanesa.

Es complicado ver que solución puede tener este entramado de problemas y tensiones, pero parece que los actores externos verdaderamente interesados en que se recuperase el Líbano deberían ayudar a fortalecer las instituciones estatales antes de que la situación se deteriore hasta el punto en que se produzca una tragedia humanitaria y se desencadenen graves disturbios que puedan llevar a una situación de conflicto abierto.

El mantenimiento de la infraestructura del país, para que esta pueda ponerse de nuevo en marcha, es algo fundamental y que debería ser prioritario. Igualmente, el refuerzo de las instituciones encargadas de la seguridad, como las fuerzas policiales y armadas, es trascendental para que otros actores no estatales ocupen su vacío de poder.

Mientras todo esto ocurre, un contingente de soldados españoles integrados en FINUL se encuentra implicado en monitorizar la línea de separación entre Israel y el Líbano y asistir a la población, mientras la situación va empeorando ante sus ojos.

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

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

06/2022 28 de enero de 2022

Pedro Sánchez Herráez

Rusia: ¿el retorno al paradigma del empleo de la fuerza militar? (reedición)

Rusia: ¿el retorno al paradigma del empleo de la fuerza militar? (reedición)

Este análisis fue publicado originalmente el 11/05/2016

Resumen:

Las recientes intervenciones rusas en Ucrania y Siria –cada una con diferentes fines, medios y modos- han vuelto a poner sobre la mesa el empleo de la fuerza militar para alcanzar objetivos políticos.

La fuerza militar constituye una herramienta más en manos de los decisores de más alto nivel, herramienta que si se emplea de manera adecuada –según el paradigma «clásico»- sigue teniendo una plena utilidad.

El marco teórico de dicho paradigma, los estudios de caso de Ucrania y Siria y una conclusión final articulan el presente análisis.

Palabras clave:

Rusia, Empleo fuerza militar, Ucrania, Siria, Fines, Medios, Modos.

Introducción

La desaparición de la Unión Soviética y el derrumbe de sus estructuras condujeron a una etapa en la cual Rusia se debatía en un intento de sobrevivir e intentar hacer frente a los retos generados por la nueva situación geopolítica[1]. El poderoso Ejército Rojo, uno de los orgullos soviéticos, había quedado muy mermado en capacidades, mientras que actualmente, al compás de la recuperación de Rusia, también lo van haciendo sus Fuerzas Armadas. Las guerras de Chechenia materializan este aspecto de manera muy patente, pues si bien la primera (1994-1996) finalizó con lo que puede ser calificado como una derrota para Rusia[2] –pese al acuerdo alcanzado-, la segunda guerra chechena (1999-2009), y la primera con Putin al timón de Rusia, supuso un cambio radical en la aplicación de la fuerza militar en el marco de una estrategia completa. Bajo la dirección de Putin, se emplearon los medios y se utilizaron los modos que se consideraron necesarios y posibles para alcanzar los fines establecidos. Y no sólo se ganó la guerra, sino que quedó patente que Rusia estaba renaciendo.

Esa «nueva» Rusia, guiada por un líder fuerte, con una visión clara de lo que ha de ser Rusia y del papel que ésta debe jugar en el mundo, y gozando además de un entorno económico favorecido por el alto precio de los hidrocarburos, comienza su recuperación en todos los sentidos, incluyendo la recomposición de su herramienta militar[3] –entre otras cuestiones, incrementando el presupuesto dedicado a defensa- y su inclusión, de manera plena, como un elemento más de la acción de gobierno y de sustento de los intereses nacionales[4].

Las lecciones extraídas del empleo de la misma van introduciendo reformas, cambios y modernizaciones, que van posibilitando el paso de una estructura y procedimientos todavía en gran medida herederos de los soviéticos a otra más ágil, versátil, polivalente

[1] SÁNCHEZ HERRÁEZ Pedro, Marco geopolítico de Rusia: constantes históricas, dinámica y visión en el siglo XXI», en Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda del liderazgo regional y el reforzamiento como actor global, páginas 15-78 en Cuaderno de Estrategia nº 178, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2015. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_178.pdf
NOTA: todos los vínculos de internet se encuentran operativos a fecha de publicación del presente documento.
[2] LIEVEN Anatol, «Chechnya.Tombstone of russian power», Yale University Press, New Haven, 1998.
[3] JANE´S, *Army Russian Federation*, 24 de abril de 2016. Disponible en https://janes.ihs.com/Janes/Display/1767799?from=email&E-Mail=TRUE&utm_source=MAINSEARCH&utm_medium=email&utm_term=clickfull&utm_content=190168&utm_campaign=160426
[4] GRESSEL Gustav, «Russia´s quiet military revolution, and what it means for Europe», Policy Brief, European Council for Foreign Relations, octubre 2015. Disponible en http://www.ecfr.eu/page/-/Russias_Quiet_Military_Revolution.pdf

y adaptada a la nueva situación[5], modificaciones que se aceleran tras la intervención en Georgia en el año 2008, pues se pretende que las Fuerzas Armadas sean capaces de contribuir a la consecución de los objetivos e intereses nacionales de manera plena.

Rusia y la Fuerza Militar

El 31 de diciembre de 2015 Rusia aprueba su nueva Estrategia de Seguridad Nacional[6] (no su doctrina militar), en la que se señala[7] que el papel de la fuerza en las relaciones internacionales no ha declinado, si bien Rusia contempla el empleo de la fuerza militar para proteger los intereses nacionales sólo si el resto de medidas de naturaleza no violenta se han mostrado ineficaces.

Dos son los aspectos recurrentes en dicha Estrategia: la búsqueda del incremento de la presencia y prestigio de Rusia en el mundo, así como mantener y aumentar el grado de cohesión nacional. Y, en ambos aspectos, contempla, entre los medios a emplear para alcanzar dichos fines, la fuerza militar. De hecho, cuando establece el concepto de seguridad nacional hace referencia a una situación que permita proteger a los individuos, a la sociedad y al propio Estado contra amenazas externas e internas que puedan afectar al ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos de la Federación Rusa, asegurar una calidad y estándar de vida adecuado, la soberanía, independencia, integridad territorial y del Estado y un desarrollo socioeconómico sostenible.

Así mismo, señala que el Interés nacional se asegura a través de la implementación de las prioridades estratégicas nacionales[8], la primera de las cuales citada es la defensa nacional. Y los objetivos de la misma son crear las condiciones para un desarrollo

[5] MONAGHAN Andrew, «The «war» in Russia´s «Hybrid warfare»», Parameters 45(4), Winter 2015-2016, páginas 65-74. Disponible en http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/issues/Winter_2015-16/9_Monaghan.pdf

[6] «Russian National Security Strategy», December 2015 – Full-text Translation. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf

[7] Entre los análisis realizados a dicha Estrategia se puede reseñar LABORIE Mario, «La Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa (diciembre 2015)», Documento de Análisis 25/2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 11 de marzo de 2016. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO25-2016_ESN_Rusia_MLI.pdf; OLIKER Olga, «Unpacking Russia´s new National Security Strategy», Center for Strategic and International Studies, 07 de enero de 2016. Disponible en http://csis.org/publication/unpacking-russias-new-national-security-strategy

[8] El resto de prioridades estratégicas que contempla la Estrategia de seguridad nacional rusa (párrafo 31) son las siguientes: seguridad pública y del estado; mejora de la calidad de vida de los ciudadanos rusos; crecimiento económico; ciencia tecnología y educación; sanidad, cultura; cuidado medioambiental y uso racional de los recursos naturales; estabilidad estratégica y partenariado estratégico igualitario.

socioeconómico dinámico y pacífico, así como garantizar su seguridad militar, objetivos que, señala, se alcanzan en el marco de la política militar, a través de la disuasión estratégica y la prevención de los conflictos armados, mejorando la organización militar del Estado y las formas y métodos de desplegar las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa, así como otros tipos de tropas, formaciones militares y agencias, incrementando el grado de disponibilidad y movilización, así como la disponibilidad de la defensa civil y recursos.

Además, recuerda con claridad que las medidas políticas, militares, técnico-militares, diplomáticas, económicas, informativas y de otro tipo se encuentran interrelacionadas y que se desarrollan e implementan para asegurar la disuasión estratégica y la prevención de conflictos armados, medidas que pretenden evitar el uso de la fuerza armada contra Rusia, así como proteger su soberanía e integridad territorial. Y la disuasión estratégica y la prevención de conflictos armados se alcanza manteniendo la capacidad de disuasión nuclear a un nivel suficiente, y las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa –junto con otros tipos de tropas, formaciones y cuerpos militares- al nivel de preparación para el combate requerido.

También indica que se va a mejorar la organización militar del Estado a través de la identificación oportuna de reales y potenciales amenazas y riesgos militares, del desarrollo equilibrado de los elementos de la organización militar, del incremento de las capacidades de defensa y del equipamiento de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa con amas modernas y hardware especializado, y con el desarrollo del complejo industrial de defensa basado en la innovación; también se hace referencia la mejora de los medios de despliegue de las Fuerzas Armadas, considerando la potencial secuencia de desarrollo de los acontecimientos de la nueva tipología de conflictos, así como el desarrollo de nuevos requerimientos para nuevos métodos de conflicto armado, incluyendo, como amenaza a la seguridad pública y del Estado, a las conocidas como «Revoluciones de color».

La publicación de este documento y los hechos acontecidos en los últimos años -anexión de Crimea y Sebastopol (2014), apoyo a rebeldes en Donestsk y Lugansk (2014-…) Intervención en Siria (2015…-)- ponen de manifiesto que el empleo de la fuerza militar, de la herramienta militar, continúa siendo una realidad para la Federación Rusa. Pero –y no es una cuestión en absoluto baladí- ¿Cuál es la manera de emplear la fuerza militar para alcanzar los objetivos nacionales?

Una necesidad imperiosa: la búsqueda del equilibrio

Para cualquier decisor, y de modo sintético, tres son las cuestiones generales a tener en cuenta: el fin (end) a alcanzar, el modo (way) en que debe ser alcanzado y los medios (means) que han de asignarse. Y estos tres elementos conforman un todo que ha de ser coherente, pues de ese todo dimanan todas las actividades, tanto de planeamiento como de ejecución, que han de realizar los niveles subordinados.

El *fin* es la razón, el propósito perseguido, la situación final que se establece como deseable, como objetivo final; el *modo* se puede plasmar en el cómo, en la manera, camino, ruta o línea de operaciones en la cual, empleando los recursos asignados en la proporción adecuada en cada momento y lugar, se va a alcanzar dicho fin. Y los *medios* son los recursos asignados –militares, diplomáticos, económicos, informativos…- tanto los tangibles –efectivos militares, millones de euros, etc- como intangibles -capital político, prestigio- y empleados para alcanzar ese propósito, ese fin.

Y es necesario entender, además de estos conceptos en sí mismos, que debe producirse un equilibrio entre ellos, pues decidir los medios y el modo sin clarificar el fin, conducirá, cuanto menos, a la decepción, pues como señala el adagio, si no sabes dónde quieres llegar, llegarás a cualquier otra parte; igualmente, elegir una manera, un cómo, porque se considera que es el adecuado sin asignar los medios o, más crítico todavía, sin ajustarlo realmente a la naturaleza del fin deseado implica casi con certeza que los esfuerzos, por eficientes que estos sean, no conlleven al éxito. También se debe entender que los medios se arriesgan para alcanzar el fin deseado, pues, cuando recursos, personal, material, dinero o reputación se emplean para alcanzar un resultado esperado, actuando de una manera determinada, se producirá inevitablemente un desgaste.

Y si el fin deseado no se estima suficientemente significativo como para que merezca la pena arriesgar los medios puestos a disposición, entonces el modo o el fin debe ser modificado hasta que se alcance un nuevo equilibrio[9]. Fines medios y modos deben estar adecuadamente equilibrados, debe existir una relación armónica entre ellos.

Esta cuestión no es nueva ni baladí; pues ya Clausewitz dedicó una parte de su obra a establecer la relación entre fines, medios y modos[10]; Collins, el gran estratega norteamericano, realiza un claro análisis de la relación entre fines y medios[11] y en España, Baquer[12] señala que la estrategia es, en definitiva, el modo entre fines y medios. Obviamente, esta relación cuenta con una alta dosis de ciencia y planificación detallada –y ahí radica la esencia de la mayor parte de los sistemas de planeamiento, apoyo a toma de decisiones, etc- pero también tiene una componente de arte y liderazgo clara. Por eso existen buenos y malos estrategas, buenos y malos líderes, que son capaces de decidir adecuadamente –o no- sobre ese equilibrio necesario, sobre la armonía entre fines, modos y medios a emplear.

Y entre esos medios, se encuentra la herramienta militar, la fuerza militar.

El empleo de la herramienta militar

La decisión de empleo de la fuerza armada, por la trascendencia y potencialidad de los efectos de su acción, corresponde al nivel político[13]. Por otra parte, la complejidad inherente a la utilización de la fuerza militar –cantidad de medios y recursos empleados, capacidades puestas en liza, potenciales efectos colaterales…- y su empleo subordinado y en el marco de la acción política, ha generado, a lo largo de la Historia, una estratificación vertical –los denominados niveles- de planeamiento y conducción de las

[9] SMITH Rupert, «The Utility of Force The Art of War in the Modern World», Vintage Books, Nueva York, 2008, páginas 212-213.
[10] CLAUSEWITZ Carl, «De la Guerra», Ministerio de Defensa, Madrid, 1999; resaltar especialmente el Capítulo dos, Fines y medios en la Guerra, Tomo I, libro I capítulo II, páginas 197-208.
[11] COLLINS John M., «La Gran Estrategia, Principios y Prácticas», Naval Institute Press, Maryland, 1973. En la primera parte de la obra dedica un análisis de manera exclusiva a la relación entre fines y medios. Punto 1. Fines versus medios, páginas 25-39.
[12] ALONSO BAQUER, Miguel Ángel, «¿En qué consiste la Estrategia?», Ministerio de Defensa, Madrid, 2000.
[13] En todas las naciones de nuestro entorno, basadas en sistemas democráticos, las Fuerzas Armadas, como no puede ser de otra manera, constituyen elementos subordinados al poder político, que autoriza su empleo, marca los grandes planteamientos estratégicos, determina las directrices básicas para su actuación, etc., si bien determinados matices pueden ser diferentes respecto al papel del Gobierno, el Presidente o Congreso. En España, la Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, (BOE nº 276 de 18 de noviembre) en su Título I, *De las atribuciones de los poderes del Estado*, (artículos 3 al 8) señala perfectamente la supremacía del nivel político respecto al nivel puramente militar.

operaciones militares, niveles que se encuentran definidos no por la entidad de fuerzas y recursos empleados, sino por el tipo de objetivos que se alcanzan en cada uno de ellos[14].

Así, y con carácter general, se puede señalar que en el nivel político, el nivel de dirección de los grandes asuntos de la nación –además de los conflictos armados, crisis o guerras-, se señalan los grandes objetivos estratégicos**.** Tomando como referencia esos grandes objetivos estratégicos, cada una de las herramientas con las que cuenta el nivel político para alcanzar dichos objetivos –herramientas normalmente aglutinadas en las siglas DIME (Diplomáticas/políticas–Inteligencia/informativas- Militares- Económicas) deduce y fija el o los objetivos a alcanzar cuya consecución posibilite la del gran objetivo estratégico, el objetivo final, la situación final deseada por las máximas instancias de la nación

De esta manera, a nivel estratégico[15] se alcanzan los grandes objetivos estratégicos –la fuerza armada la parte militar del mismo, como han de hacer con «su» parte el resto de herramientas de la nación[16]- señalados por el nivel político, se definen los objetivos estratégicos militares, se concibe la «estrategia» (los fines, medios y modos adecuados) para alcanzarlos y se conducen a su nivel las operaciones militares; asimismo, y entre otras cuestiones, se realiza la valoración de riesgos –recordando que el desgaste es inevitable- así como se precisan los límites en el empleo de la fuerza derivados de las restricciones o limitaciones impuestas por el nivel político, y todo ello en el marco de la finalidad política, del interés de máximo nivel que las determinó.

Bajando de nivel, en el denominado nivel operacional, se conciben, planean y dirigen las campañas -serie de operaciones militares, relacionadas entre sí, para alcanzar un objetivo estratégico militar en un tiempo y espacio determinado- que tienen por finalidad alcanzar los objetivos estratégicos militares, así como se fijan los objetivos operacionales que han de lograrse mediante las operaciones principales. Y, por último, en el nivel

[14] Un objetivo estratégico –verbigracia, la captura de un líder enemigo que puede suponer la victoria- puede ser alcanzado por una patrulla de operaciones especiales de una decena de efectivos ligeramente armados, mientras que un objetivo táctico –la eliminación de una posición defensiva- puede requerir cientos de efectivos equipados con carros de combate, artillería…

[15] Si bien pueden existir ciertas matizaciones y diferencias en la manera que las naciones de nuestro entorno abordan esta cuestión, el patrón básico es similar; como referencia puede consultarse MINISTERIO DE DEFENSA, «Doctrina PD1-001, Empleo de las Fuerzas Terrestres», Mando de Adiestramiento y Doctrina, Ejército de Tierra Español, Madrid, 2011, especialmente el capítulo 3,

[16] Como señala Clausewitz, a veces (sólo a veces) los objetivos político y militar coinciden. CLAUSEWITZ Carl, «De la Guerra», Ministerio de Defensa, Madrid 1999, tomo I, Libro I página 186.

táctico, se lleva a cabo el planeamiento y la conducción de las batallas -serie de combates relacionados entre sí para alcanzar el o los objetivos tácticos necesarios para la consecución de un objetivo operacional- y combates -serie de encuentros de duración e importancia variables, necesarios para la consecución de un objetivo táctico- así como se fijan los objetivos tácticos que permitan alcanzar los objetivos operacionales.

Consecuentemente con lo expuesto, se deduce que los objetivos son marcados del nivel superior hacia el subordinado, mientras que son alcanzados, normalmente, en sentido inverso, y resulta patente que todas las acciones y operaciones militares tienen como finalidad alcanzar un objetivo, cada uno a su respectivo nivel, que contribuya, finalmente, a alcanzar el objetivo marcado por el mando político. Todo se hace «para algo», pues se trata de alcanzar esa situación final deseada y señalada por la máxima autoridad. Por tanto, es necesario que todas las acciones individuales y parciales de todos los niveles tengan que responder a un plan global y encontrarse sincronizadas –coordinadas en tiempo, espacio y propósito-[17], pues la simple suma aritmética de acciones no tiene porqué conllevar automáticamente a la consecución de la finalidad. Cuestiones como secuencia, ritmo, alternativas… dan idea de la complejidad del empleo de cualquier herramienta en manos de una nación, y muy especialmente de la militar, por los potenciales efectos no deseados y daños colaterales que pueden generarse.

Pero esa dificultad no debe llevar a no valorar adecuadamente su empleo en las circunstancias que se estimen oportunas y necesarias. Y para ello existen procedimientos.

[17] Este aspecto, como la mayoría, no son cuestiones en absoluto novedosas, como puede deducirse de al comprobar como ya Clausewitz señalaba la necesidad de coherencia entre los diferentes niveles: «la táctica enseña el empleo de las fuerzas armadas en el combate y la estrategia el empleo de los combates para alcanzar el propósito de la guerra».
CLAUSEWITZ Carl, «De la Guerra», Ministerio de Defensa, Madrid 1999, tomo I, Libro II página 242.

La única posibilidad para el éxito: del fin al principio

Como ya se ha indicado, para el adecuado empleo de la fuerza militar –y, en definitiva, de cualquier herramienta- se ha de considerar como referencia inicial la situación final deseada, el destino, pues si no se sabe adónde se quiere llegar, como ya se ha señalado, difícilmente podremos establecer una ruta, y el trayecto será, siempre, errático.

Dicha situación final deseada puede definirse como la situación política y/o militar que debe existir cuando la operación se dé por finalizada en términos favorables, y describe las condiciones que tienen que existir una vez alcanzados los objetivos político-estratégicos, los fines con mayúsculas. Y esta situación final deseada se corresponde con el fin político, e incluye en sí, como en el caso de los objetivos que deben alcanzarse para acceder a la misma, una situación final deseada militar, económica… teniendo en cuenta que la concurrencia de las diferentes situaciones finales deseadas de cada una de las herramientas de la gran estrategia/nivel político coadyuvan y posibilitan alcanzar la situación final deseada política, esa situación que, con diferentes terminologías y acepciones, se corresponde –cada con un matiz diferencial, pero la esencia es común- con los intereses nacionales, los grandes objetivos de la nación, las grandes cuestiones estratégicas, etc.

Y esto se hace en cada uno de los niveles expresados, teniendo siempre como referencia el fin marcado por el nivel superior, y, sobre esa base –y también sobre el saber fruto de la profesionalidad, y, en cierta medida, con el «arte» que diferencia la brillantez de la mediocridad- se van alineando medios y modos de manera adecuada, logrando, de esta manera, que el ciclo fines, medios y modos sea efectivo y mantenga su coherencia. Caso contrario, como ha acontecido en muchas ocasiones a lo largo de la Historia, se pueden ganar las batallas y los combates, se pueden alcanzar grandes objetivos militares, pero finalmente no se alcanza la situación final deseada, el objetivo político que, aparente o realmente, motivó el empleo de la fuerza armada.

Lo expuesto constituye un marco teórico, que quizás pueda parecer complejo o incluso, desde determinadas perspectivas, obsoleto, en un entorno en el que el uso de la fuerza aparentemente queda proscrito o constituye, cuanto menos, una opción del pasado… la fuerza militar ha dejado de ser una herramienta válida para alcanzar los objetivos e intereses nacionales.

¿Ha seguido Rusia esta pauta en sus últimas intervenciones?

Ucrania

Sin pretender realizar un detallado análisis de la campaña o del conflicto acontecido en tierras de la nación vecina de Rusia, si resulta de interés realizar, siquiera grosso modo, una aproximación a efectos de verificar si el empleo de la herramienta militar por parte de Rusia ha contribuido a que ésta alcance sus fines, a comprobar si el empleo de la herramienta militar ha coadyuvado a alcanzar –o a iniciar el camino para ello- la situación final deseada por Rusia.

Los acontecimientos acaecidos en Ucrania son de sobra conocidos[18], si bien, baste reseñar que los hechos del denominado Euromaidán acabaron forzando la salida del país del Presidente electo de Ucrania, Victor Yanukovych –para Rusia, un auténtico golpe de estado- y la subida al poder de un gobierno más prooccidental, situación que podría no ser concordante con los intereses estratégicos rusos[19], considerando, por otra parte –y sin afán de pretender justificar nada de lo acontecido ni a priori ni a posteriori del Euromaidán, simplemente para vislumbrar que la cosmovisión de cada pueblo tiene influencia en el diseño de sus interés y fines- que, como señalaba Kissinger, Ucrania no es, para Rusia, un país realmente extranjero[20].

Esta situación motiva que Ucrania siempre haya constituido un epígrafe especial en sus intereses –sus fines-, que, a vuela pluma, podrían resumirse en los siguientes[21]: Crimea y Sebastopol han sido la base de la Flota del Mar Negro durante más de 250 años -esa Crimea que fue anexada a Ucrania en 1954 por una decisión personal del entonces dirigente de la URSS Nikita Jruschov[22] y que considera por, tanto, plena parte de Rusia-; las acciones realizadas mandan una señal clara a occidente, indicando que Ucrania es parte de la esfera de influencia rusa; Rusia, que debe tener un status de potencia de talla mundial, debe ser respetada y considerada como tal; distraer la atención de la población

[18] Un análisis sobre el mismo puede consultarse en BALLESTEROS Miguel Ángel, «Ucrania y el nuevo liderazgo geopolítico ruso», en panorama Geopolítico de los conflictos 2014, páginas 9-40, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2014. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_geopolitico_2014.pdf
[19] SPAULDING Hugo, «Putin´s next objetives in the Ukraine crisis», ISW (Institute for the Study of War), 03 de febrero de 2015. Disponible en http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Ukraine%20backgrounder_V6.pdf
[20] KISSINGER Henry A., «To settle the Ukraine crisis, start at the end», The Washington Post, 05 d emarzo de 2014. Disponible en https://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html
[21] NATIONAL DEFENCE ACADEMY OF LATVIA, Center for Security and Strategic Research, *Russia´s New Generation Warfare in Ukraine: implications for Latvian Defense Policy,* Janis Berzins, Policy paper nº 2, Abril 2014, página 3. Disponible en http://www.naa.mil.lv/~/media/NAA/AZPC/Publikacijas/PP%2002-2014.ashx
[22] ABC, «El día en que Kruschev regaló la península de Crimea a Ucrania», 27 de marzo de 2014. Disponible en http://www.abc.es/archivo/20140327/abci-kruschev-regala-crimea-ucrania-201403261617.html

de Rusia sobre los problemas socioeconómicos internos que padece; y dejar claro que cualquier pretensión de escisión de la Federación Rusa no será consentido.

Este listado de intereses y objetivos de alto nivel, que pueden ser completados con otros relacionados con la búsqueda permanente de un colchón de seguridad, de espacio que proporcione profundidad y por tanto, seguridad[23], constituyen, de manera genérica, los fines en el modelo estratégico de más alto nivel ruso.

En multiplicidad de documentos de esta nación se lleva indicando, desde hace años, como occidente emplea una combinación de medios económicos, diplomáticos, información y capacidades cibernéticas, en conjunción con las operaciones militares, para alcanzar sus fines; como emplea métodos de guerra de información para generar una percepción favorable en la comunidad internacional para la utilización de la fuerza militar, y como se utilizan, entre otros medios, compañías privadas de seguridad, empleando, por tanto, métodos asimétricos[24].

Igualmente, se señala el empleo de medios no militares para alcanzar fines políticos, creando auténticos golpes de estado[25] utilizando para ello el modelo propuesto hace décadas por Gene Sharp[26] y que constituye el modo empleado para activar y generar las que han sido denominadas como «revoluciones de color»[27], que han puesto fin a gobiernos pro rusos, siendo sustituidos por gobiernos pro occidentales.

Y que sea, desde la óptica rusa, una amenaza real y patente, da fe el hecho que el Ministro de Defensa ruso indica que las Fuerzas Armadas organizarían una investigación[28] relativa a los golpes de estado realizados a través de protestas masivas, para hacer frente a situaciones como las que vivó Rusia en 1991 y 1993[29], de que Putin tildase de inaceptables las Revoluciones de colores –por suponer cambios

[23] Este es un aspecto clave en la cosmovisión rusa, que llega a citar en la Estrategia de Seguridad Nacional, de 2015, en su párrafo 15, que la expansión de la OTAN está creando una amenaza para la seguridad nacional.
[24] KOFMAN Michael y ROJANSKY Matthew, «A closer look at Russias´s «Hybrid war»», Kennan cable nº 7, abril 2015, páginas 2-3. Disponible en https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/7-KENNAN%20CABLE-ROJANSKY%20KOFMAN.pdf
[25] RT, «Cómo derrocar un gobierno en cinco pasos», 19 de febrero de 2014. Disponible en https://actualidad.rt.com/actualidad/view/120340-psicologia-economia-armas-nuevos-golpes-estado
[26] SHARP Gene, «De la dictadura a la democracia. Un sistema conceptual para la liberación», The Albert Einstein Institution, 2011. Disponible en http://www.aeinstein.org/wp-content/uploads/2013/09/DelaDict.pdf
[27] Básicamente, y si bien podrían incluir algunas acontecidas tras la caída del muro de Berlín, en el norte de África y en Asia, normalmente hace referencia a la Revolución de las Rosas (Georgia, 2003), Revolución Naranja (Ucrania, 2004-2005), Revolución de los Tulipanes (Kirguistán, 2005) y la fracasada Revolución Blanca (Bielorrusia, 2006).
[28] RT, «Russian military to order mayor research to counter «color revolutions»», 19 de junio de 2015. Disponible en https://www.rt.com/politics/268378-russian-military-color-revolutions/
[29] Intento de golpe de estado contra Gorbachov entre el 19 y 23 de agosto de 1991 (https://rusopedia.rt.com/historia/issue_251.html) y la denominada crisis constitucional rusa contra entre el 21 de septiembre y 05 de octubre de 1993. (https://rusopedia.rt.com/personalidades/politicos/issue_92.html).

inconstitucionales del poder existente-[30] o de que el Consejo de Seguridad ruso señalara recientemente que ve dicha amenaza en muchos países[31].

En este sentido, el modo empleado por Rusia en Ucrania para el empleo de su fuerza armada se ha denominado «guerra híbrida», o –si bien existen matizaciones al respecto de ambos conceptos- «doctrina Gerasimov»[32], que toma el nombre del General ruso Valery Gerasimov, modo sobre el que recientemente se han vertido ríos de tinta, intentando explicar y aplicar la fuerza militar en concurrencia con otras capacidades y de maneras adaptativas. Así, los disturbios violentos desencadenados en Ucrania fueron seguidos por la aparición de efectivos patentemente militares pero no identificados, que comenzaron, mezclados con civiles armados y desarmados, a ocupar y tomar comisarías y edificios públicos, en el marco de una intensa campaña mediática y presiones políticas y diplomáticas, y todo ello aparentemente perfectamente organizado y coordinado, llegando a citarse como un ejemplo de la citada guerra híbrida[33]. Consecuentemente, y tal y como se señalaba en un epígrafe previo relativo al empleo de la fuerza militar: «*Por tanto, es necesario que todas las acciones individuales y parciales de todos los niveles tengan que responder a un plan global y encontrarse sincronizadas coordinadas en tiempo, espacio y propósito».*

Los fines de buscados por Rusia –si bien, de nuevo, no se trata de «descifrar» el planeamiento completo de la campaña- han sido básicamente alcanzados, empleando para ello los modos y los medios que se han considerado adecuados y generando la sensación de nacimiento –una vez más en la Historia- de un nuevo modo de acción, de una nueva forma de empleo de la fuerza armada denominada «guerra híbrida». Obviamente, Rusia ha corrido riesgos y está pagando un coste por sus acciones –

[30] SPUTNIK, «Putin tilda de inaceptables «Revoluciones de colores» en el espacio postsoviético», 28 de septiembre de 2015. Disponible en http://mundo.sputniknews.com/rusia/20150928/1051845662.html
[31] RT, «Consejo de Seguridad ruso ve amenaza de «Revoluciones de colores» en muchos países», 27 de abril de 2016. Disponible en http://mundo.sputniknews.com/seguridad/20160427/1059106816/rusia-amenaza-revoluciones.html
[32] SÁNCHEZ HERRÁEZ Pedro, «La Nueva Guerra Híbrida: Un Somero Análisis Estratégico», Documento de Análisis 54/2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 29 de octubre de 2014. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA54-2014_NuevaGuerraHibrida_PSH.pdf; BARTLES Charles K, «Getting Gerasimov Right», Military Review Enero-febrero 2016. Disponible en http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20160228_art009.pdf
[33] RÁCZ András, «Russia´s Hybrid War in Ukraine. Breaking the Enemy's Ability to Resist», The Finnnish Institute of International Affairs, FIIA Report nº 43, junio 2015, página 11. Disponible en http://www.fiia.fi/en/publication/514/russia_s_hybrid_war_in_ukraine/

aislamiento internacional, sanciones económicas, etc.- que están haciendo mella en sus estructuras socioeconómicas y afectando a su población.

Pero el hecho es que el empleo de la fuerza militar le ha permitido alcanzar sus fines, si bien es cierto que los costes han sido y están siendo altos y la carga de ilegitimidad asociado a sus acciones, aparentemente, resta valor al empleo de la herramienta militar… ¿será siempre así?

Siria

Siria constituye una pieza clave en las aspiraciones geopolíticas rusas, y como simple muestra de este hecho, baste señalar que, desde el comienzo de la guerra en esta nación, Rusia ha mantenido un alto grado de atención y de empleo de medios políticos y diplomáticos sobre la misma: el papel de Rusia en los intentos de negociación y acuerdo conocidos como Génova I en junio de 2012[34] -en la que una serie de desacuerdos en determinadas cuestiones impidieron que se acabara con el conflicto-, su acción en el Acuerdo Marco entre Estados Unidos y Rusia para la eliminación de las armas químicas de Siria[35] y su actividad en la conferencia conocida como Génova II, en enero y febrero de 2014[36], constituyen pruebas palpables de esta realidad.

Finalmente, en septiembre de 2015 Rusia interviene militarmente en el conflicto sirio en apoyo del Gobierno del Presidente Assad –y, por tanto, de manera impecable desde el punto de vista de la legalidad y legitimidad internacional-, en una Siria en la que, desde tiempo atrás, varias coaliciones internacionales de multitud de países aportaban diferentes medios, incluyendo los militares, para, aparentemente, intentar que el conflicto llegara a resolverse.

Los intereses –fines- de Rusia en Siria pueden –de nuevo, no se pretende diseñar su estratificación en niveles-, y recurriendo a diferentes fuentes abiertas, ajustarse a los siguientes[37]: mantener la base naval de Tartus -la única base naval rusa en el

[34] Naciones Unidas, «Action Group for Syria, final communiqué», 30 de junio de 2012: Disponible en http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf
[35] NEW YORK TIMES, «U.S. and Russia Reach Deal to Destroy Syria's Chemical Arms», http://www.nytimes.com/2013/09/15/world/middleeast/syria-talks.html?pagewanted=all&_r=1
[36] BBC NEWS, «What is the Geneva II conference on Syria?, 22 de enero de 2014. Disponible en http://www.bbc.com/news/world-middle-east-24628442
[37] CNN, «What does Russia want in Syria? 5 reasons Putin backs Assad», 08 de febrero de 2016, http://edition.cnn.com/2016/02/08/middleeast/syria-aleppo-russia-strategy/

Mediterráneo[38]-, mostrar el peso específico de Rusia en el mundo, luchar contra el extremismo islamista radical -sabedor que una victoria del ISIS en Siria incrementaría el riesgo de atentados e inestabilidad en Rusia-, reforzar la imagen de Putin en el interior de Rusia, e incrementar la venta de armas –una de las piezas clave de la renovación industrial rusa-, mostrando sobre el terreno las excelencias de las mismas.

También se pueden citar, de otras fuentes, otros similares, que coinciden en esencia con los anteriormente citados, matizando quizás más alguna cuestión que otra –que simplemente podrían corresponderse con la secuenciación de objetivos operacionales para alcanzar uno estratégico-, como, por ejemplo, los siguientes[39]: prevenir la destrucción total del Estado sirio, lo que generaría un nuevo foco de terrorismo yihadista –como ocurrió con Libia-, mantener la presencia rusa en Siria y la base de Tartus, preservar el mercado –de armas y de otros productos- que supone esta nación, asegurar la percepción relativa a que Rusia es capaz de proteger a sus aliados, y, finalmente, el propio interés de la élite rusa, lanzando un mensaje claro a otros países y a la propia Rusia, relativa poner fin a la sensación relativa a que los regímenes pueden cambiarse por medio de revoluciones.

Y, para alcanzar esos fines, los medios empleados han sido los siguientes: aviones de combate, misiles crucero, helicópteros de ataque, artillería, operaciones especiales[40]… armamento y equipo usado de manera contundente[41] -mucho más que el resto de coaliciones actuando en Siria- y alcanzando, paulatinamente, los objetivos tácticos marcados, permitiendo que cambiara la situación sobre el terreno[42], y dando pie a que, de abajo hacia arriba, se fueran alcanzando los diferentes objetivos operacionales, estratégicos y políticos.

[38] Mostrar una presencia naval permanente en el mediterráneo se menciona expresamente en la nueva doctrina marítima rusa. La anterior tiene fecha de 2001, y se señalan dos razones primordiales para las novedades que introduce la nueva doctrina de 2015: los cambios acontecidos en la situación internacional y las mejoras en la Armada rusa desde la fecha de la doctrina anterior. IHS Jane's Defence Weekly, «Russia's new maritime doctrine», 14 de Agosto de 2015. Disponible en http://www.janes.com/article/53643/russia-s-new-maritime-doctrine
[39] SARADZHYAN Simon, «Russia´s Interest in Syria is not Assad», Carnegie Forum, 20 de octubre de 2015. Disponible en https://www.carnegie.org/news/articles/russias-interest-syria-not-assad/
[40] Resúmenes y análisis de las acciones realizadas por Rusia en Siria pueden consultarse en ISW, Institute for the Study of War. Disponible en http://www.understandingwar.org/
[41] De dicha contundencia da idea la simple lectura de esta presentación de la situación al Presidente Putin PRESIDENT OF RUSIA, «Meeting on Russia's Armed Forces actions in Syria», 17 de noviembre de 2015. Disponible en http://en.kremlin.ru/events/president/news/50714
[42] CALVO José Luis, «La intervención rusa cambia la situación sobre el terreno en Siria», Análisis GESI 4/2016, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, 16 de febrero de 2016. Disponible en http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-intervenci%C3%B3n-rusa-cambia-la-situaci%C3%B3n-sobre-el-terreno-en-siria

El modo ha sido el combate convencional, la guerra, sin apellidos ni matizaciones. El empleo de la fuerza militar «a la antigua usanza», en el marco de otro tipo de medidas, ha permitido a Rusia, al menos de momento y aparentemente, alcanzar los fines previstos, además de dar una opción razonable a una potencial tregua en Siria. Y en este caso, también Rusia ha asumido los costes de todo tipo que podrían generarse, si bien, en esta ocasión – y sin minorar un ápice el valor de cada vida humana- parecen que han sido bastante menores.

Tras el anuncio de Putin de retirar la mayor parte de los efectivos militares desplegados en Siria –si bien permanecen determinados elementos-, el hecho es que en seis meses Moscú modifica la situación sobre el terreno mientras continua con sus acciones diplomáticas, políticas, etc[43].

La valoración relativa al grado de alcance de los objetivos puede quedar sujeta a la especulación, pero la simple lectura de titulares de prensa da pautas sobre esta cuestión: Rusia recupera influencia en el mundo[44]; China resalta como Rusia ha defendido sus intereses en Oriente Medio, incrementado su prestigio internacional y minorado el aislamiento generado por la cuestión de Ucrania[45]; Rusia ha modificado el equilibrio poder en la zona[46], Rusia dejado patente la eficacia de las armas empleadas –lo que ha incrementado el número de pedidos de las mismas-[47]… Y puede ser cuestionable si ha alcanzado todos sus objetivos, sus fines, o no, pero que Rusia ha mostrado que su acción está en línea con sus intereses y que para todos los demás actores globales y regionales ha quedado patente que está dispuesta a actuar para defenderlos, ha quedado claro[48].

Y, considerando que sobre el terreno de Siria se encuentran activas varias operaciones militares de diferentes coaliciones[49], puede resultar un ejercicio interesante valorar

[43] YACOUB Khaled, «Syria after the Russian Intervention», SWP Comments 16, German Institute for International and Security Affairs, marzo 2016. Disponible en http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C16_oweis.pdf
[44] EL PAÍS, «Rusia recobra influencia mundial con su ofensiva militar en Siria», 27 de febrero de 2016. Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/02/27/actualidad/1456601921_012081.html
[45] OSW, «China on Russia's intervention in Syria», OSW Commentary, 19 de enero de 2016. Disponible en http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2016-01-19/china-russias-intervention-syria
[46] RT, «Russia's campaign in Syria shifted balance of power in the region – Iran's defense chief», 17 de febrero de 2016. Disponible en https://www.rt.com/news/332702-iran-russia-power-shift/
[47] Aportándose cifras de pedidos por valor entre 6 y 7 mil millones de dólares. RT, «Russian arms in demand after Syria campaign», 28 de marzo de 2016. Disponible en https://www.rt.com/business/337404-russian-arms-syria-campaign/
[48] PAKHOMOV Nikolay, «The Strategy Behind Russia's Moves in Syria», The National Interest, 15 de marzo de 2016. Disponible en http://nationalinterest.org/feature/the-strategy-behind-russias-moves-syria-15497?page=show
[49] GIL GUERRERO Javier, «Operación Inherent Resolve: una campaña de bajo coste, baja intensidad y baja participación», Documento de Opinión 47/2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos, prevista publicación 13 de mayo de 2016).

adecuadamente los beneficios y la eficacia de contar –o no- con un liderazgo claro, unos fines definidos, unos medios y modos adecuados, unos plazos tasados y una coherente asunción de riesgos. Esa constituye la esencia del paradigma del empleo de la fuerza militar, paradigma que Rusia parece ha rescatado del «olvido».

Conclusiones

Dejando meridianamente claro que en ningún caso se pretende abogar ni trivializar con el uso de la Fuerza militar con ligereza, tampoco parece muy adecuado negar su existencia, sus posibilidades y las capacidades que proporciona a una nación consciente de sí misma, de sus intereses y de los de sus ciudadanos.

En una etapa y en un momento –como otras veces en la Historia- en las que se produce, en ciertas partes del planeta, un replanteamiento generalizado de cuestiones básicas, Rusia –y también sin necesariamente validar sus premisas ni acciones- ha puesto sobre el tapete que la herramienta militar, el uso de la fuerza, sigue siendo perfectamente factible –e incluso necesario en ocasiones- en la salvaguarda de dichos intereses.

Si los intereses –los fines- son lícitos y si se empleen medios y modos adecuados –no contrarios a leyes y usos-, sólo queda, por tanto, ser capaz de integrar, en las proporciones adecuadas, en el ritmo y secuencia necesaria, todas las herramientas en manos de los grandes decisores para alcanzar dichos fines. Y para ello se cuenta, a todos los niveles, con personal adecuadamente preparado para ello.

Pero es necesaria, sobre todo, una cuestión: dejar claro cuáles son esos objetivos, esos fines o intereses, para que, del final al principio, se puedan alinear adecuadamente y equilibrar fines, medios y modos; sin esa directriz o guía inicial, no es factible llegar a ninguna parte.

Si existen dichas directrices claras, renunciar a emplear -o no emplear los medios y modos adecuados- alguna de las herramientas a disposición –sea la militar u otra cualquiera- puede resultar un ejercicio de temeridad, pues, como resulta obvio, otros no renuncian ni renunciarán a emplear todo tipo de medios y modos para alcanzar sus fines.

Y la renuncia a ultranza al uso –y, por tanto, a la propia tenencia de manera efectiva y, a la propia disuasión- de la herramienta militar sólo permite proporcionar ventajas a aquellos que sí que están dispuestos a emplearla. Siempre ha sido peligrosa esta postura, pero, en un mundo global, mucho más. Sin duda.

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

07/2022 2 de febrero de 2022

José Luis Pontijas Calderón

Hitos en la agenda europea de seguridad y defensa

Hitos en la agenda europea de seguridad y defensa

Resumen:

Durante el primer semestre el entramado institucional europeo va a presenciar cambios importantes en las áreas relacionadas con la seguridad y la defensa. La OTAN está definiendo un nuevo concepto estratégico que se desea aprobar oficialmente durante la cumbre de Madrid de 2022, en la que también se nombrará un nuevo secretario general. Por su parte, la Unión Europea está desarrollando la denominada «brújula estratégica» que pretende proporcionar una perspectiva que propicie una cultura estratégica común. Además, ambas organizaciones prevén emitir una nueva declaración conjunta que afiance y estreche aún más su colaboración mutua. En el presente artículo analizamos dichas iniciativas.

Palabras clave:

Unión Europea, OTAN, brújula estratégica, concepto estratégico, autonomía estratégica.

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

Major milestones in the EU's agenda in security and defence

Abstract:

During the first half of the year, the European institutional framework is going to see important changes in the areas related to security and defence. NATO is defining a new strategic concept that it wants to officially approve during the 2022 Madrid summit, at which a new secretary-general will also be appointed. On the other hand, the European Union is developing the so-called 'strategic compass' which aims to provide a perspective conducive to a common strategic culture. In addition, both organizations plan to issue a new joint statement that will further strengthen their mutual collaboration. In this article we analyse these initiatives.

Keywords:

European Union, NATO, Strategic Compass, strategic autonomy, NATO strategic concept

Introducción

El primer semestre de 2022 está siendo muy activo para Europa en los campos de la seguridad y la defensa. Las dos grandes organizaciones del viejo continente, la OTAN y la Unión Europea (UE), se encuentran inmersas en sendos procesos de definición de sus líneas estratégicas. Por su parte, la alianza atlántica desea aprobar un nuevo concepto estratégico (el último data de 2010), a la vez que tiene que nombrar un nuevo secretario general para la organización, previstas ambas en la cumbre de Madrid, que se celebrará en junio de 2022.

Por su parte, la UE está desarrollando la denominada «brújula estratégica», como prolongación de la estrategia de 2016, con la que se pretende que la Unión y sus Estados miembro refuercen su seguridad y defensa, detallando las herramientas y las iniciativas que aseguren una acción exterior más robusta, rápida y decisiva. Esta iniciativa, englobaría a otra también de carácter militar, que consiste en la puesta en marcha de una fuerza de despliegue rápido (unos 5000 efectivos) a la que los países participantes aportarían diferentes módulos de capacidades y fuerzas.

Además, está previsto que ambas organizaciones emitan una nueva declaración conjunta que, unida a las dos anteriores de 2016 y 2018, afiance, profundice e impulse la colaboración mutua entre ambas organizaciones.

El nuevo concepto estratégico de la OTAN

«Nuestro entorno de seguridad es más complejo y disputado que nunca antes… Nos estamos adaptando a un mundo más competitivo».

La organización noratlántica se ha embarcado en la renovación de su concepto estratégico, el séptimo en sus 72 años de historia, cuya última versión data de 2010. Ello requerirá capear un mar tormentoso que agitan un complejo entramado de problemas y amenazas de seguridad que la comunidad atlántica comienza a sentir con intranquilidad creciente. Entre ellas, Rusia destaca como el desafío más importante, a pesar de que no existe un claro consenso al respecto, dado que hay socios de gran peso específico (como Francia y Alemania) que sostienen la necesidad de mantener abierto un diálogo que permita establecer una forma de coexistencia no beligerante, que preserve la posibilidad de progresar hacia la distensión.

Esta confrontación, viene acompañada de una faceta nuclear, en la que Europa es un convidado de piedra de lo que puedan decidir Washington y Moscú, pero que afecta gravemente la seguridad, incluso la supervivencia, del viejo continente. Otro tanto se podría decir de los acuerdos sobre desarme, misiles, etc., en los que los europeos siguen el dictado de EE. UU.

Por otro lado, el crecimiento de China ha modificado el escenario mundial de tal manera que su influencia se hace sentir en el marco europeo, lo que despierta miedos de que su enorme capacidad geoeconómica suponga una interferencia tal que pueda minar la cohesión interna. A esta posibilidad, se une la posición de EE. UU., socio absolutamente determinante en la alianza, que ve a China, no solo en términos de competidor económico, tecnológico, etc., sino mucho más peligroso, como potencial enemigo militar. Una solidaridad atlántica mal entendida podría arrastrar al resto de aliados a situaciones en las que posiblemente muchos de ellos no desearían verse involucrados.

Además, está el conjunto que conforman las nuevas amenazas, que abarcan desde las nuevas tecnologías, pasando por el crimen organizado transnacional, el ciberespacio, el espacio exterior, las consecuencias del cambio climático, la fragmentación de la cohesión social, la desinformación, el terrorismo, el crecimiento de estados fallidos en el entorno vecinal europeo, etc.

La conclusión es que no existe ningún estado que en solitario pueda asegurar su supervivencia, pero especialmente los europeos, que precisan del «hermano mayor» estadounidense como garante real de la misma frente a las otras grandes potencias. Esto es especialmente claro en el campo de la amenaza nuclear, donde la estrategia de Washington ha seguido una doble vía: despliegue avanzado de fuerzas nucleares en Europa para asegurar la disuasión, pero a un nivel lo suficientemente bajo como para evitar el dilema de seguridad y la consecuente carrera armamentística.

Pero el desafío de la organización no es solamente la rápida evolución del ambiente de seguridad, también está la necesidad de contrarrestar la creciente disensión interna. Por un lado, está Turquía, quien con su política neo-otomana de la «Patria Azul» practica una política exterior divergente con los intereses generales, que le ha llevado incluso a chocar con otros Estados miembro en el Mediterráneo Oriental[1].También está la compra

[1] JABBOUR, Jana. «France vs Turkey in the East Med», *IFRI*, 6 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/jabbour_france_vs_turkey_eastmed_2021.pdf consultado por última vez el 20 de enero de 2022.

del sistema antiaéreo ruso, lo que provocó que EE. UU. le negara la venta de aviones de caza de 5ª generación F-35. Por si esto fuera poco, hace unos meses Ankara amagó con expulsar una serie de diplomáticos occidentales. Aunque, en los últimos meses, Turquía está intentando recomponer las relaciones con vecinos como Arabia Saudí, Egipto e Israel.

Por otro lado, está la división de opiniones con respecto a la relación con Rusia, que separa a EE. UU. (quien acaba imponiendo su criterio geoestratégico sobre el conjunto de la Alianza), Reino Unido, los Bálticos, Polonia y Rumanía, por un lado, frente Francia y Alemania por otro. Estos últimos sostienen que se deben mantener canales abiertos de comunicación con Rusia y no ven un peligro tan extremo y existencial.

Así, la cohesión de la alianza se está resintiendo y lejos de disminuir, parece que aumenta y para poder entenderla conviene retrotraernos al momento anterior a la aprobación del concepto estratégico de 2010.

El todavía vigente (en el momento de redactar este artículo) concepto estratégico ha quedado claramente obsoleto, ya que, para empezar, contempla la voluntad de forjar un verdadero partenariado con Rusia, lo que a todas luces parece hoy en día muy difícil, sino imposible. Además, tampoco menciona a China, aunque esta, tampoco supone hoy por hoy, una amenaza militar para Europa. Pero otra cuestión muy importante es que no proporciona ninguna guía de planeamiento. De hecho, se puede afirmar que el documento es el producto del orden de seguridad europeo del momento, caracterizado por la ausencia de una amenaza directa y clara sobre la alianza, pero obligada a enfrentarse a un complejo entramado de nuevos desafíos de seguridad. En aquel momento la mayoría de los socios todavía percibía a Rusia como un socio estratégico potencial y deseable. Además, el socio dominante, EE. UU., impuso una orientación global con una OTAN preparada para la gestión de crisis, ya que, precisaba implicar a los europeos en Irak y Afganistán, para poder reducir en parte su pesada carga en la guerra contra el terror, invocando el artículo V del tratado de Washington tras los atentados del 11S.

Así, el concepto estratégico de 2010 es más un documento de orientación política que no contempla claramente ninguna prioridad estratégica, manteniendo una calculada ambigüedad, contentándose con identificar (sin jerarquía entre ellas) tres tareas fundamentales: defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa.

Lo mismo podemos decir de las amenazas potenciales, riesgos y desafíos, al mayoría de los cuales son de carácter transnacional y no convencional, para los que la alianza no está equipada ni económica, ni jurídica, ni diplomáticamente. Por otro lado, la obstinación de la Administración Bush Jr. de arrastrar a sus aliados europeos a la denominada «guerra contra el terror» había socavado ya la cohesión interna. Esta falta de unidad impidió que en 2001 se adaptara el concepto estratégico, debiendo esperara hasta 2010, cuando las heridas de la profunda división que causó la segunda invasión de Irak estaban en parte restañadas.

La citada ambigüedad, provocó la carencia de una guía militar, pero los acontecimientos de 2008 (intervención de Rusia en Georgia) y sobre todo 2014 (rebelión en el Dombás y secesión de Crimea e incorporación a Rusia) forzaron a reaccionar al aparato político-militar. Una vez que se asumió que la alianza se estaba enfrentando a una situación de seguridad en Europa totalmente nueva, se vio que tanto la estructura de mando militar (que había perdido su orientación geográfica), como las capacidades militares (orientadas fundamentalmente a la gestión de crisis) equipaban muy mal a la OTAN para enfrentarse a la situación, además de haber perdido la iniciativa.

Como respuesta, en mayo de 2019, el Comité Militar aprobó el documento denominado MC 400/4, una nueva estrategia militar que representaba una vuelta a la guerra convencional, tras décadas de contraterrorismo y contrainsurgencia, reconociendo una nueva forma de conflicto, la guerra híbrida. En ella, Rusia representaba la mayor amenaza junto al terrorismo (todavía presente ya que EE. UU. seguía empeñado en la guerra contra el terror). Era un paso claro hacia una realidad que se estaba imponiendo por los hechos, abandonando la senda anterior que anteponía los intereses políticos, que algunos Estados miembro como Alemania deseaban en cierto modo preservar.

Mientras, la alianza no permaneció inactiva. En las sucesivas cumbres de Gales (2014) y Varsovia (2016) se acabó adoptando el Plan de Acción de Disponibilidad (*Readiness Action Plan*[2]), que contempla despliegues inmediatos de fuerzas para reforzar a los países bálticos y Polonia (*Forward Defence Posture*), así como medidas que pretenden realizar cambios a más largo plazo, para disuadir a Rusia. Este conjunto de iniciativas, que claramente desbordaban el concepto estratégico vigente, podría haber provocado el

[2] Readiness Action Plan, OTAN. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_12/20151130_1512-factsheet_rap_en.pdf consultado por última vez el 20 de enero, de 2022.

desarrollo de uno de nuevo cuño, pero el jaque que supuso la llegada de la Administración Trump, secó drásticamente el caudal político de la alianza por su abierta hostilidad hacia ella, impidiendo cualquier avance hacia una nueva guía estratégica. La llegada a la Casa Blanca de una nueva Administración abiertamente favorable a la restitución del entramado aliado estadounidense a nivel global ha abierto las puertas para que un nuevo concepto estratégico sea posible.

Así, en la cumbre de Londres (diciembre de 2019) el Consejo de la OTAN invitó al secretario general de la Alianza a llevar a cabo un proceso de reflexión hacia el futuro para identificar formas de reforzar la dimensión política de la OTAN. Como consecuencia de dicho mandato, el 25 de noviembre de 2020, se hacía público el documento denominado *OTAN 2030: Unidos para una nueva era*[3]. Posteriormente, en febrero de 2021, el propio secretario general Stoltenberg mencionó siete áreas que debería enmarcar el nuevo y renovado concepto estratégico comentando el OTAN 2030[4]. Por lo tanto, la alianza se encuentra inmersa en la confección de un nuevo concepto estratégico.

Pero las profundas divisiones de fondo continúan. Por un lado, están aquellos Estados miembro que exigen que se priorice la defensa colectiva frente a Rusia. Otros prefieren la mencionada doble vía, que mantenga la puerta abierta al diálogo. Mientras, hay quien considera que la OTAN debe prestar también atención al flanco sur, donde las amenazas son crecientes y multidimensionales. No podemos olvidar a EE. UU., que desea una alianza con un enfoque más global, esta vez para su creciente confrontación con China, no sin discrepancias con dicha postura[5]. Los socios europeos corren el riesgo de aceptar la no declarada (pero presente) oferta estadounidense de cooperar con Washington en su confrontación por el dominio mundial con China, a cambio de su garantía de seguridad frente a Rusia en el escenario europeo.

Además, está el caso de Turquía, un aliado cuyo régimen está derivando (si no lo está ya) hacia una autocracia lejos de los cacareados «valores que nos unen», pero que además está desarrollando una política exterior asertiva, en ciertos casos divergente y

[3] Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf consultado por última vez el 20 de enero de 2020
[4] NATO 2030. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf consultado por última vez el 20 de enero de 2021
[5] Cercle de Reflection Interarmées (CRI), Il faut stopper ce train fou; Disponible en: https://www.capital.fr/economie-politique/otan-2030-il-faut-stopper-ce-train-fou-avant-quil-ne-soit-trop-tard-1396756 consultado el 20 de enero de 2022. El CRI, es un organismo independiente que reagrupa a oficiales generales retirados de los tres ejércitos, junto a algunos civiles, cuyo objetivo es informar a la opinión pública y a los niveles políticos de decisión.

en otros claramente opuesta a los intereses de algunos miembros de la Alianza[6], lo que le lleva a serias disputas con otros aliados en Siria, Libia y el Mediterráneo Oriental (EE. UU., Francia y Grecia fundamentalmente)[7].

La cuestión es si esta oportunidad para renovar el citado concepto estratégico cederá ante la tentación de conformar un marco político atractivo para todos y que contribuya a cerrar la disensión interna, pero que resulte inadecuado para afrontar los desafíos estratégicos actuales, como ya ocurrió en 2010. Caso de no encontrar el necesario equilibrio entre ambas posiciones, la OTAN muy posiblemente verá disminuida su capacidad para lidiar con la creciente inestabilidad geopolítica regional, así como representar un papel relevante frente a las nuevas amenazas.

Así, el próximo concepto estratégico debería situar la defensa colectiva a la cabeza de la lista de prioridades, pero equilibrada con una mayor atención y presencia en el flanco sur, mientras potencia y alienta el diálogo político-militar interno, para aumentar y solidificar la cohesión de la alianza, evitando un enfoque global ambicioso, sorteando el riesgo de convertirse en la caja de resonancia de los intereses mundiales de Washington.

La brújula estratégica de la Unión Europea

Otro de los grandes hitos en la agenda de la UE para el 2022 es la denominada «brújula estratégica», cuyo objetivo es establecer una visión común estratégica para la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), para los próximos 5-10 años, que contribuya a su vez, a crear una cultura estratégica europea común[8]. Todo ello, se espera que sea el caldo de cultivo para fortalecer la unidad y solidaridad europeas y, sobre todo, impulsar su capacidad y voluntad política de actuar conjuntamente, protegiendo los intereses europeos y defendiendo sus valores.

La brújula estratégica es una extensión de la estrategia europea de 2016, que desea establecer el nivel de ambición para la agenda de seguridad y defensa de la Unión, estableciendo unos compromisos claros a alcanzar, dentro de unos límites temporales

[6] PONTIJAS, José Luis. «Consecuencias para Europa de la compleja relación ruso-turca», IEEE. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA32_2021_JOSPON_Consecuencias.pdf
[7] SANCHEZ TAPIA, Felipe. «Geopolítica del gas y militarización del Mediterráneo Oriental», IEEE. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA05_2019FELIPE-Mediterraneo.pdf
[8] PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. «La brújula estratégica de la Unión Europea», IEEE. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA45_2021_JOSPON_Brujula.pdf

también definidos y divididos en 4 grandes áreas: acción, seguridad, inversión y partenariado.

Con el área de «acción» se pretende ser capaces de responder ante cualquier situación que pueda suponer una amenaza para la seguridad europea o la estabilidad y la paz internacional, de manera rápida y robusta. Para ello se desea actuar con socios, cuando sea posible, pero también en solitario cuando no lo sea, en clara alusión a la falta de interés estadounidense por escenarios geográficos donde sus intereses no estén en riesgo, pero sí los europeos. Para ello se desea reforzar las misiones civiles y militares de la PCSD, dotándose de una capacidad de decisión más rápida y flexible, además de agilizar una mayor solidaridad en la financiación de las operaciones. También se desea dotarse de una capacidad de despliegue rápido (RDC, por sus siglas en inglés), basada en módulos flexibles e interoperables de unidades militares, aportadas por los Estados miembro que a ello se comprometan, que sea capaz de desplegar unos 5000 efectivos (incluyendo los facilitadores estratégicos) para lidiar con diferentes tipos de crisis. Por otro lado, también se desea reforzar las estructuras de mando y control, tanto civil (el denominado *Civilian Planning and Conduct Capability*), como militar (el *Military Planning and Conduct Capability*, unidad del Estado Mayor Militar de la UE).

En el área de «seguridad» se pretende aumentar la habilidad para anticiparse a las amenazas, garantizar el acceso a los dominios estratégicos y proteger a los ciudadanos europeos. Para ello se incrementarán las capacidades de inteligencia, que permitan monitorizar evoluciones de la situación en aquellos escenarios geográficos que se consideren de interés, así como establecer prospectivas estratégicas. También se pretende crear la denominada EU Hybrid Toolbox que aúne los diferentes instrumentos ya existentes para detectar y responder al amplio espectro de amenazas híbridas, especialmente la desinformación y la interferencia desde fuera de la Unión. La ciberdefensa recibirá especial atención, junto al libre acceso en el ámbito marítimo y atención al espacio ultraterrestre.

Con respecto al área «invertir» la idea es adquirir las capacidades necesarias para actuar autónomamente, reduciendo las dependencias tecnológicas e industriales, con especial atención a los denominados «facilitadores estratégicos».

Por su parte, el área «partenariado» busca reforzar e incrementar la cooperación con las instituciones internacionales de referencia (OTAN, ONU, OSCE, Unión Africana y ASEAN), así como los terceros estados con los que se mantiene ya una fluida relación de cooperación, o con aquellos que lo deseen hacer caso por caso. La Unión desea practicar, promover y defender un multilateralismo respetuoso con la legalidad internacional mediante el refuerzo y establecimiento de relaciones multilaterales y bilaterales. Especial atención recibirán socios como Reino Unido (con el que se desea un acuerdo de cooperación global) EE. UU., Noruega y Canadá, pero también áreas como los Balcanes occidentales, África, Asia e Iberoamérica. Una nueva propuesta parece ser la creación de un foro de partenariado en seguridad y defensa, en el que discutir y trabajar con los socios sobre desafíos y amenazas comunes.

A grandes rasgos, este es el plan que la brújula estratégica contempla para reforzar la PCSD en el horizonte de 2030, en el que la Unión desea desempeñar un mayor papel en su propia seguridad, así como a nivel global. Claro que esto último se enfrenta a la visión «provinciana» de algunos Estados miembro y este es precisamente su talón de Aquiles, es decir, la voluntad política de los Estados miembro o, mejor dicho, la falta de esta.

Un ejemplo paradigmático de ello lo tenemos en la nueva iniciativa para poner en pie la mencionada capacidad de despliegue rápido de 5000 efectivos (una fuerza militar de reacción rápida). Otra iniciativa parecida y mucho menos ambiciosa lleva en marcha desde 2007, los «Grupos de Combate», capaz de desplegar en 15 días hasta unos 1500 efectivos y que, hasta la fecha, nunca se ha utilizado, a pesar de las oportunidades para ello, debido a la falta de voluntad política de los Estados miembro para emplear dicha herramienta de gestión de crisis. Este es el principal problema con el que se enfrenta la PCSD en su conjunto ¿Acaso habrá algo en la brújula estratégica que incentive y asegure dicha voluntad política? Desgraciadamente, la experiencia demuestra que en PCSD, lo que depende de la Comisión avanza con relativa fluidez, mientras que lo que depende del Consejo (es decir, de la voluntad de acuerdo de los 27) sufre de un letargo cuasi paralizante. Así pues, a pesar de las grandes expectativas que la brújula estratégica está generando, habrá que ver cómo reaccionan los 27 ante sus propuestas, especialmente en el campo del despliegue operativo para gestión de crisis.

Una nueva declaración conjunta OTAN-UE

«A la Organización no le gusta esta idea. Ustedes saben lo que la Organización espera de ustedes».

Este es el mensaje que el secretario general de la OTAN, Jens Stontelberg, envió a determinadas capitales europeas, miembros simultáneamente de la alianza y de la Unión, acerca de los planes de la UE para crear la capacidad militar de despliegue rápido[9]. Dentro de la UE hay socios que no ven con buenos ojos cualquier iniciativa que pueda restar solidez o protagonismo a la OTAN (liderados por Polonia, quien parece haber recogido la antorcha de Reino Unido). Por lo tanto, deberíamos preguntarnos que, si esta es la actitud en lo más alto de la alianza atlántica y en algunos de los Estados miembro de ambas organizaciones ¿Qué se puede esperar de una tercera declaración conjunta UE-OTAN?

Las dos declaraciones anteriores de 2016 y 2018, han conseguido acordar 74 áreas de cooperación, repartidas en 7 grandes agrupamientos temáticos: amenazas híbridas, cooperación operativa militar, ciberseguridad, capacidades de defensa, industria de defensa e investigación, ejercicios de adiestramiento, reconstrucción de capacidades en terceros estados socios y refuerzo del diálogo político entre ambas organizaciones.

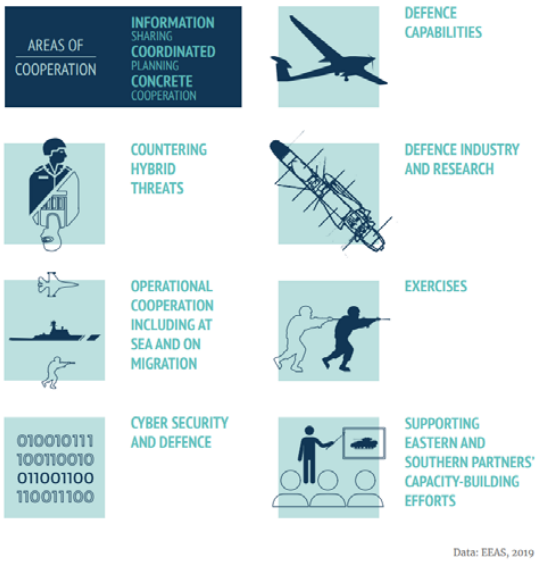


Figura 1. Áreas de cooperación OTAN-UE. Fuente. www.eeas.ue

[9] BISCOP, Sven. «Common Biden, let's talk!», *Egmon Institute*, de 13 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.egmoninstitute.be/40384-2/ consultado por última vez el 20 de enero de 2022.

Pero las amistosas y edulcoradas declaraciones oficiales provenientes de ambos lados, no consiguen ocultar una realidad diferente a la oficial: los contactos tienen lugar a nivel informativo e informal, lo que impide cualquier acuerdo o cooperación de calado. Las razones son varias. En primer lugar, el bloqueo institucional al que Turquía somete cualquier cooperación con la UE, por razones que no son objetivo de nuestro estudio y que reciben su contraparte de Grecia y Chipre. También están los celos institucionales y la desconfianza mutua de ambos aparatos administrativos, lo que no es extraño, ya que la UE es un actor jurídico internacional, mientras que la OTAN es una herramienta (focalizada sobre disuasión y defensa colectiva) sin capacidad diplomática para una política exterior; los asuntos que dominan la agenda europea tienen poco que ver con los que dominan la de la alianza; Bruselas decide colectivamente mientras que en la OTAN, quien verdaderamente decide es Washington y los demás asienten (se realizan consultas y se admiten propuestas, pero sin la aquiescencia estadounidense el recorrido es muy corto); los Estados miembro de la UE prefieren actuar en solitario o en coaliciones *ad hoc* para operaciones de alta/media intensidad (incluso Francia), dado el restrictivo marco legal europeo.

Pero, el factor que más pesa para la falta de entendimiento mutuo es la reticencia estadounidense. En el actual escenario multipolar los intereses y prioridades europeos y norteamericanos son progresivamente divergentes, aunque sigue y seguirá habiendo importantes y fundamentales intereses comunes, como para pretender que en el escenario de seguridad europeo exista una sola visión, la de la alianza atlántica (ergo la de Washington). Esto obliga a la UE a ser un actor geopolítico y geoestratégico, pero eso no quiere decir que se deba separar de EE. UU. Quizá la solución fuese crear un bloque UE dentro de la misma OTAN (el famoso pilar europeo), lo que permitiría un sustancial avance hacia la autonomía estratégica militar europea, pero permaneciendo en sintonía con los intereses del vital aliado norteamericano. Al fin y al cabo, la alianza fue creada por los estadounidenses para que Europa fuera capaz de mantenerse segura por sí misma, de manera que Washington pudiera focalizarse sobre sus propias preocupaciones estratégicas.

¿Quiere verdaderamente EE. UU. mantener esta conversación? Tras el anuncio del AUKUS, el presidente Biden reconoció «… la importancia de una defensa europea más fuerte y capaz, que contribuya positivamente a la seguridad transatlántica y global y que

sea complementaria de la OTAN[10]». Pero no es la primera vez que la Administración norteamericana realiza declaraciones similares, para luego dar marcha atrás ante las iniciativas europeas, cuando considera que estas pueden amenazar el liderazgo estadunidense o los intereses de su industria de armamento.

La oportunidad está ahora mismo delante de nosotros, porque ambas organizaciones están desarrollando simultáneamente el concepto estratégico y la brújula estratégica respectivamente, por lo que debería haber una coordinación estrecha entre ambas, que evitara discordancias y sentara unas bases sólidas para una estrecha cooperación. Además, los paralelismos entre ambas iniciativas son obvios. Para empezar, el entorno estratégico es el mismo, después de todo, la seguridad europea debería ser percibida como indivisible, independientemente del marco en el que los Estados cooperen, OTAN o UE. Pero es quizá aquí donde radican las diferencias que distancian las diferentes interpretaciones, ya que la percepción de la amenaza es distinta según la situación geográfica, la historia y las características particulares de cada nación. En el caso de la alianza atlántica, la visión resulta más homogénea debido a la visión que impone Washington y, aun así, hay sus discrepancias.

Hay analistas que propugnan una división de funciones entre ambas organizaciones, en la que la alianza se encargaría de la defensa colectiva (incluyendo nuevos ámbitos como el ciberespacio y el espacio ultraterrestre) mientras que la Unión se encargaría de la gestión de crisis en el entorno geoestratégico europeo. Pero este debate, no se ha sustanciado hasta la fecha en el nivel político, a pesar de que la misma (ya fuera esta en términos geográficos, funcionales o ambos) merecería un análisis en los citados niveles.

En cualquier caso, el fortalecimiento, profundización y mejora de las relaciones y cooperación entre la OTAN y la UE debería ocupar un lugar destacado, tanto en la nueva estrategia de la alianza como en la brújula estratégica de la Unión, para lo cual, la nueva declaración conjunta debería sentar la líneas de progresión y el nivel de ambición. Pero el mutuo bloqueo greco-turco, junto a las reticencias estadounidenses, en el lado de la alianza, y las reticencias de la Administración en el lado de la Unión, hacen presagiar que, a parte del lenguaje grandilocuente y edulcorado de las declaraciones oficiales, muy poco se podrá avanzar en términos prácticos. El nuevo formato de relaciones UE-

[10] SANCHEZ TAPIA, Salvador. «AUKUS la alianza que abiertamente militariza la relación con China», UNAV. Disponible en: https://www.unav.edu/web/global-affairs/aukus-la-alianza-que-abiertamente-militariza-la-relacion-con-china consultada por última vez el 15 de enero de 2020.

EE. UU. podría ser una forma de intentar soslayar dichos obstáculos, pero aun así, no parece una solución que pueda proporcionar resultados previsibles y mucho menos determinantes. La nueva declaración conjunta se arriesga a ser de nuevo en gran parte inoperante.

Conclusiones

Tanto la OTAN, como la UE se encuentran inmersas en desarrollos estratégicos de gran calado estratégico. Además, la alianza atlántica debe nombrar un nuevo secretario general y ambas organizaciones desean emitir una nueva declaración conjunta. Todo ello está previsto que ocurra durante el primer semestre de 2022.

Por su parte, la OTAN actualizará su concepto estratégico, en el que Rusia ya no será vista como un socio deseable, sino como una amenaza real, a pesar de las discrepancias internas respecto a mantener un diálogo que posibilite una futura distensión. Parte de la cuestión rusa es la faceta nuclear, en la que Europa juega a convidado de piedra entre Washington y Moscú. Ante esto, los socios europeos deberían orquestar una relación con Moscú que estableciera una forma de coexistencia no beligerante.

China, ausente en el anterior concepto, aparecerá como otro actor destacado, a pesar de que para el viejo continente su amenaza es más económica que militar. Los socios europeos deberían tratar de evitar que la influencia de Washington les obligue a tomar partido en la creciente confrontación chino-estadounidense.

No podemos olvidar la nueva panoplia de amenazas y riesgos emergentes, para los cuales la alianza noratlántica no está diseñada ni equipada adecuadamente. Todo ello puede abocar a un documento en el que una solidaridad atlántica mal entendida pudiera arrastrar a los europeos a situaciones y escenarios en los que sus intereses fundamentales no estén en juego.

Por último, está la creciente disensión interna debido a la deriva geoestratégica turca, a la relación con Rusia y a la falta de atención al flanco sur. El nuevo concepto estratégico debería guardar un adecuado equilibrio entre el compromiso político, que preserve la cohesión, y la necesidad de adaptarse al nuevo entorno geoestratégico.

Para ello, una adecuada priorización entre la defensa colectiva y la gestión de crisis, evitando un enfoque global ambicioso, debería ser un marco aceptable para todos. En

cualquier caso, la alianza debería evitar convertirse en la caja de resonancia de los intereses geoestratégicos de Washington.

Por su parte, la UE desea dotarse de la denominada «brújula estratégica», con el objetivo de impulsar la PCSD durante los próximos 5-10 años, que contribuya a crear una cultura estratégica europea común, impulsando su capacidad de actuar, así como su voluntad política. Dicho desarrollo incluye la creación de una capacidad de despliegue rápido para gestión de crisis que, dotada de unos 5000 efectivos, sustituiría a los «grupos de combate», que desde su creación nunca han sido empleados.

Pero la falta de voluntad política de la que adolece la PCSD sigue vigente y está por ver si el nuevo documento consigue incentivarla, o fracasará, como ya ha ocurrido con otras iniciativas anteriores, entre otras cosas por la falta de acuerdo con la hora de priorizar las amenazas.

Por último, la nueva declaración conjunta debería servir para relanzar las relaciones entre ambas organizaciones con resultados prácticos, pero las mismas dificultades y reticencias estructurales que han impedido resultados satisfactorios con las dos anteriores, al margen de las declaraciones políticas, podrían de nuevo lastrar y condenarla a la inoperancia.

*José Luis Pontijas Calderón**
Coronel de Artillería DEM
Doctor en Economía Aplicada (UAH)
Analista de Seguridad Euroatlántica (IEEE)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

08/2022 4 de febrero de 2022

Francisco José Dacoba Cerviño

Una nueva ESN para una nueva realidad

Una nueva ESN para una nueva realidad

Resumen:

La elaboración de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional era una medida prevista y, además, muy necesaria dada la velocidad a la que evoluciona el entorno estratégico mundial. Esta ESN 2021 mantiene la práctica totalidad de los amenazas y desafíos, en la terminología usada en la versión de 2017, y que ahora pasan a denominarse riesgos y amenazas. Pero con una incorporación muy significativa, la de las campañas de desinformación.

Se pone especial énfasis, también, en la relevancia de las nuevas tecnologías y de las estrategias híbridas, tan evidentes en los años transcurridos desde la edición anterior.

ESN 2021. Un proyecto compartido:
https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/ESN2021%20Accesible.pdf

Palabras clave:

Estrategia, seguridad, desinformación, ciber, tecnología, estrategias híbridas.

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.

A new National Security Strategy for a new reality

Abstract:

A new Spanish National Security Strategy (NSS) 2021 has been released as a planned measure and, moreover, a very necessary one given the speed at which the global strategic environment is evolving. This NSS 2021 maintains practically all the threats and challenges, in the terminology used in the 2017 version, and which are now called risks and threats. But with a very significant incorporation, that of disinformation campaigns.

Special emphasis is also placed on the relevance of new technologies and hybrid strategies, so evident in the years since the previous edition.

National Security Strategy 2021. A shared project:

Keywords:

Strategy, security, disinformation, cyber, technology, hybrid strategies.

***Un proyecto compartido*. Estrategia de Seguridad Nacional 2021**[1]

El pasado día 28 de diciembre de 2021 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 1150/2021 por el que se aprobaba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 (ESN 2021). Este texto sustituye al de 2017, y aunque lo previsto en la Ley de Seguridad Nacional (Ley 36/2015) es un período genérico de cinco años, también se contempla el acortamiento de dicho plazo cuando se considere necesario. A la vista de los últimos acontecimientos, esta revisión es más que oportuna y muy necesaria dada, precisamente, la velocidad a la que se están produciendo los cambios en el panorama internacional. Cambios que van más allá de una simple evolución de las tendencias globales, sino que suponen, más bien, una profunda redefinición de los equilibrios geopolíticos mundiales.

Se puede considerar que todas esas tendencias estaban ya en ebullición, no solo en este breve periodo de cuatro años transcurridos desde la aprobación de la ESN 2017, sino también al menos en las dos décadas transcurridas de este siglo XXI. El resurgir de potencias como China o Rusia, la reconsideración del papel que los Estados Unidos quieren desempeñar en el mundo, el debilitamiento del multilateralismo y de los foros de encuentro que suponía, las consecuencias del calentamiento global, las perspectivas demográficas, la aparición de nuevos actores no estatales, las tecnologías disruptivas y la intensa conflictividad en el ciberespacio avalan la pertinencia de la revisión. Además de la contundente y persistente pandemia, en estos cuatro años hemos visto la consumación del *brexit*; la llegada de una nueva Administración a los Estados Unidos, de Trump a Biden; las tensiones, muy preocupantes, tanto en el flanco este de la Unión Europea como en los mares interiores de China, con especial foco en Taiwán; y lo que es especialmente relevante para la Seguridad Nacional española, el empeoramiento generalizado de la situación en África, en concreto en la ribera sur del Mediterráneo y en la región subsahariana.

No se pueden negar, además, los efectos decisivos de la pandemia de la COVID-19 sobre todos ellos. La reconsideración de la globalización, tal y como la conocíamos antes de la aparición del SARS-CoV-2, hacia un modelo más diversificado y más proteccionista es, tal vez, la consecuencia más esclarecedora de este proceso de reconfiguración del orden internacional. Esta dinámica de cambio imparable supone que los documentos del

[1] Disponible en: https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/ESN2021%20Accesible.pdf

tipo que hoy nos ocupa tengan una vigencia temporal limitada que exige, al menos, una continua revisión y actualización. Y a esta necesidad, entre otros factores, responde esta nueva versión.

La ESN 2021 mantiene una estructura semejante a la de su predecesora, y en la línea de otros documentos semejantes, no solo nacionales. Pero más allá de la estructura se mantiene, sobre todo, la misma idea fuerza que figuraba en la portada del documento anterior. Si en 2017 se aludía a «un proyecto compartido de todos y para todos», en esta ocasión el lema es «un proyecto compartido», abreviado, pero igual de significativo.

En el primer capítulo se analiza el contexto internacional; el papel que España debe jugar en el mundo, en el segundo; la identificación de los riesgos y amenazas, en el tercero; la definición de objetivos y ejes estratégicos en el cuarto, y en un quinto capítulo el Sistema de Seguridad Nacional.

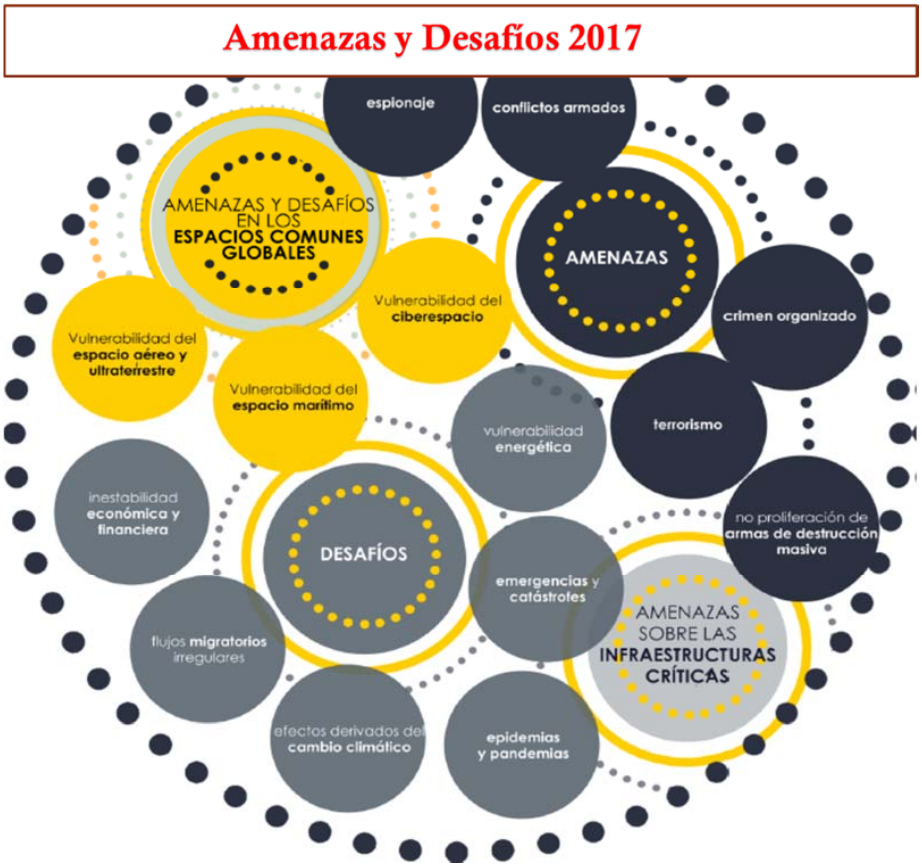
La situación internacional, podemos leer, viene caracterizada por la intensa competición geopolítica entre potencias (*Great Power Competition*), el deterioro del multilateralismo, las estrategias híbridas y la mayor asertividad de diversas potencias regionales. Es de resaltar, en comparación con la ESN 2017, el incremento de menciones tanto a Rusia (8 frente a las 5 anteriores) como a China (16, en lugar de las 5 de 2017), en consonancia con la preocupación que estos dos actores suscitan en dos de las organizaciones internacionales de las que España forma parte (la Unión Europea y la OTAN) y, de manera especialmente significativa para nosotros, el que por primera vez se cite a Argelia en relación con la tensa situación que este país y su vecino, Marruecos, mantienen en la región del Magreb. Un aspecto que no puede dejar de suscitar nuestra atención.

> ***De forma destacada, la contestación del multilateralismo se enmarca en la creciente rivalidad geopolítica, comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China. (ESN 2021)***

Se reitera la visión estratégica de España basada en su posición geográfica (y aunque no lo mencione, en su historia) como país europeo, mediterráneo y atlántico. Estaría bien incluir aquí nuestra condición, también por razones geográficas (España es el único país europeo en ese continente) de país africano. La relación de regiones de interés para la Seguridad Nacional tampoco ofrece sorpresas: Europa, Magreb y Oriente Próximo, África Subsahariana, América del Norte, América Latina y Caribe, y Asia-Pacífico.

> ***La Seguridad Nacional debe contribuir a la cohesión territorial y es necesario asegurar que todas sus estructuras sean más resilientes frente a los riesgos y las amenazas. (ESN 2021)***

Con la denominación, ahora, de riesgos y amenazas, se mantienen, oportunamente actualizados, la práctica totalidad de los desafíos y amenazas anteriores, pero con dos matices significativos.



Por un lado, se añaden las campañas de desinformación, que encuentran en el ciberespacio un terreno fértil para su propagación y que ponen el objetivo en las personas, en sus percepciones. Es el nuevo ámbito cognitivo, en el que dichas campañas pueden llegar a poner en juego la propia legitimidad de los sistemas democráticos al minar la confianza ciudadana en las instituciones y la propia cohesión social. No en vano a los dominios de confrontación tradicionales (tierra, mar y aire) y a los más recientes (el espacio exterior y el ciberespacio) se suma ahora el cognitivo. La otra peculiaridad es la desaparición de los conflictos armados como amenaza específica, quedando subsumidos en la más genérica de «tensión estratégica y regional». Como elementos comunes y transversales a estos riesgos y amenazas aparecen la tecnología y el recurso al empleo de los procedimientos híbridos, algo cada vez más extendido y al alcance de todo tipo de actores, estatales y no estatales.

España requiere una capacidad de disuasión creíble y efectiva y una capacidad de defensa autónoma, frente a diferentes formas de agresión: desde las estrategias híbridas hasta el conflicto convencional. (ESN 2021)

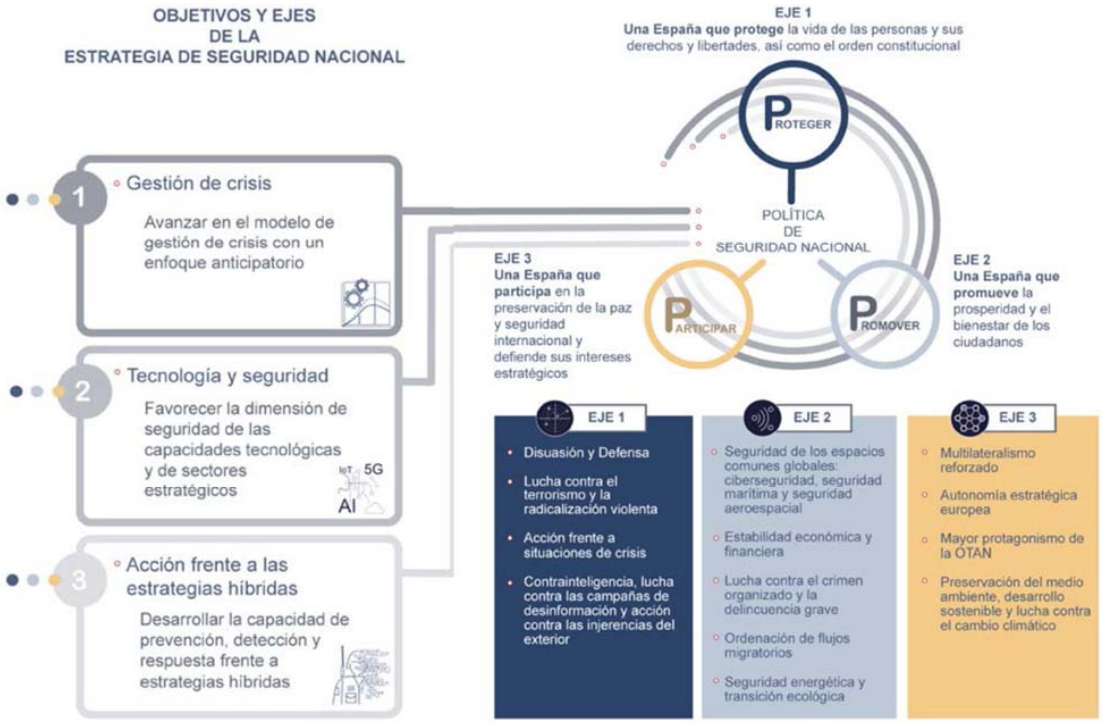
La ESN 2021 pone el énfasis en lo tecnológico, con especial mención a la penetración del equipamiento 5G chino en las sociedades democráticas, la vulnerabilidad en el ciberespacio y las previsibles disrupciones que las tecnologías cuánticas puedan suponer. En esta misma línea, incluye la preocupación que suscita la penetración «pacífica» de actores extranjeros en sectores clave de la economía e industria nacionales. Una alusión clara a la adquisición por parte de capital chino de infraestructuras estratégicas (puertos, empresas tecnológicas, redes de distribución de energía…) en Europa.

Para que la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional no se quede solamente en una declaración de intenciones, debe incluir un detallado planeamiento estratégico para materializar los principios generales en actuaciones concretas. Es el capítulo cuarto el que marca los objetivos de esta estrategia: avanzar en el modelo de gestión de crisis, implicar a los sectores estratégicos y a las capacidades tecnológicas de la nación en la seguridad, y dar adecuada respuesta a las amenazas híbridas. Para alcanzarlos, la ESN 2021 señala tres ejes de actuación basados en otros tantos conceptos: la protección de las personas y del orden constitucional, la promoción de la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos, y la participación de España en la preservación de la paz y seguridad internacionales. Para cada uno de estos ejes, se establecen una serie de líneas de a acción que los desarrollan.

Desde el punto de vista concreto de la disuasión y la defensa, el documento aboga por disponer de unas capacidades militares tecnológicamente avanzadas, suficientes para una defensa autónoma y que cubran todo el espectro del conflicto, incluidas las operaciones de combate, así como de un marco presupuestario estable, condiciones todas ellas necesarias para una disuasión creíble. Elementos clave de este planeamiento han de ser la consolidación del Sistema de Seguridad Nacional y el continuo perfeccionamiento de los procedimientos de alerta y seguimiento en situaciones de crisis. Llama positivamente la atención el hecho de que, para garantizar la protección de los españoles, Eje 1, se incluya una Línea de Acción específica que contempla la elaboración de un Plan Integral de Seguridad para Ceuta y Melilla.

En su dimensión internacional, la Seguridad de España está indiscutiblemente ligada a nuestra pertenencia a la Alianza Atlántica y a la Unión Europea, así como a la promoción de un multilateralismo reforzado. La elaboración en curso del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, que se ha de aprobar en la cumbre de Madrid en junio de este

año 2022, brinda la oportunidad de que España impulse decididamente la inclusión en el mismo de la importancia que para toda la Alianza, no solo para su flanco sur, tiene la evolución de la situación en el norte de África y en el Sahel. Es el denominado «enfoque 360º» que, por el momento, ha recibido escasa atención por parte de los aliados. Lo mismo cabe decir en relación con la aprobación de las conclusiones finales del proceso que la UE está llevando a cabo de definición de su propia «brújula estratégica», que culminará esta primavera bajo la presidencia de turno de Francia.



Conclusiones

La elaboración de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional, aún sin agotar el plazo teórico de revisión de la anterior de 5 años, era una necesidad evidente a la vista de la rápida y profunda transformación del escenario global, así como de las profundas repercusiones que las nuevas tecnologías están ya suponiendo para la seguridad internacional. Las dinámicas geopolíticas en curso, caracterizadas por la confrontación y la competición, son difícilmente compatibles con un multilateralismo eficaz, tan necesario para hacer frente a los retos de carácter global a los que nos enfrentamos. Disponer de

una ESN 2021 actualizada y adaptada a ese escenario es el primer paso necesario, pero por sí mismo no suficiente, para desarrollar el correspondiente proceso de implementación de esta. Habrá que revisar las estrategias de niveles inferiores ya aprobadas y redactar otras a la luz de lo que en esta ESN se contempla. Pero de manera especial habrá que definir en detalle todas y cada una de las líneas de acción, asignarles una autoridad u organismo responsable y dotarlas económicamente para que no se queden solo en buenas intenciones.

En relación con lo anterior, será también necesaria la revisión de la Ley de Seguridad Nacional, de 2015, para dar cobertura legal a algunas de las medidas derivadas de esta ESN 2021, como la constitución de una reserva estratégica de capacidades materiales (no solo, como hemos podido comprobar dolorosamente, de equipamiento sanitario), industriales y de recursos humanos críticos (de nuevo, no solo de personal sanitario).

Como una de las lecciones aprendidas en estos cuatro años, singularmente las derivadas de la gestión de la pandemia, el documento insiste en la prevención y en la adaptación de todos los instrumentos del Estado ante la certeza de que nuevas crisis, sanitarias o de otra naturaleza, se repetirán en el futuro.

Centro de gravedad de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, y que esta de 2021 asume y coloca también en la portada del documento, es la involucración de todos los españoles en el proyecto, a través de las instituciones, de las autoridades, de las administraciones a todos los niveles y, necesariamente, del sector privado y de la sociedad civil. Para ello, es fundamental un proceso de concienciación de la ciudadanía sobre la necesidad de contar con una Seguridad y Defensa adecuadas, y alcanzar una percepción serena y suficiente de los riesgos y amenazas a los que nuestra patria se ve enfrentada. En este sentido, recientemente se ha materializado uno de los proyectos contemplados en la anterior ESN 2017 con la publicación, el pasado mes de junio de 2021, del Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional[2]. Y nótese que se titula «de Seguridad Nacional», no solo de Defensa.

Ardua tarea, tanto como imprescindible, la que se deriva del completo desarrollo de esta ESN 2021. Se necesitará tiempo y continuidad, más allá de los ciclos electorales. El Sistema de Seguridad Nacional, la gestión de crisis, los ejercicios necesarios para

[2] BOE.es - BOE-A-2021-9631 Orden PCM/575/2021, de 8 de junio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de mayo de 2021, por el que se aprueba el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-9631

engranar todos los recursos públicos y privados, el sistema de mando y conducción, la elaboración de planes y programas, así como su dotación en personal y económica… Todo ello requiere un liderazgo decidido, voluntad firme de perseverar en el empeño y un consenso generalizado a todos los niveles, también en el de las Comunidades Autónomas.

*Francisco José Dacoba Cerviño**
General de Brigada ET
Director del IEEE
@fran_dacoba

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

09/2022 9 de febrero de 2022

Andrés González Martín

La nación en los censos: identidad hispana y raza en los Estados Unidos

La nación en los censos: identidad hispana y raza en los Estados Unidos

Resumen:

En el principio están los censos. El pueblo de Israel se constituye en el desierto al recibir las tablas de la ley. Inmediatamente después, en el primer capítulo del libro de los números, recibe el mandato divino de hacer un censo. Roma hizo su primer censo al principio de la historia de la ciudad, durante el breve periodo monárquico. El primer censo español es el de Alonso de Quintanilla en 1482, en tiempo de los Reyes Católicos; al nacer el estado moderno. En los Estados Unidos el artículo primero de su constitución establece la obligación de censar a la población cada 10 años. Cada censo cuenta lo que importa. Analizando la historia del censo de los Estados Unidos se descubren dos aspectos singulares:

1.- El interés desde el principio, en 1790, de conocer la distribución de la población por razas. Las razas en los censos estadounidenses es una categoría rígida. En muy pocas ocasiones se ha tenido en cuenta el mestizaje, es decir las razas mixtas.

2.- Desde 1970, el censo mide una y solo una identidad cultural, la hispana, para seguidamente preguntar por la raza. La oficina del censo de los Estados Unidos reconoce que un hispano puede ser de cualquier raza.

Palabras clave:

Censo, raza, etnicidad, identidad hispana, oficina del censo Estados Unidos, latinos en Estados Unidos

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

The Nation in the Census: Hispanic Identity and Race in the United States

Abstract:

In the beginning are the censuses. The people of Israel are constituted in the desert when they receive the tablets of the law. Immediately thereafter, in the first chapter of the book of Numbers, they receive the divine command to take a census. Rome took its first census at the beginning of the city's history, during the brief monarchic period. The first Spanish census is that of Alonso de Quintanilla in 1482, in the time of the Catholic Monarchs; at the birth of the modern state. In the United States the first article of its constitution establishes the obligation to census the population every 10 years. Each census counts what matters. Analysing the history of the census in the United States, two singular aspects are discovered:

1.- The interest, from the beginning in 1790, in knowing the distribution of the population by race. Race in the U.S. census is a rigid category. On very few occasions has mixed races been taken into account.

2.- Since 1970, the census has measured one and only one cultural identity, Hispanic, and then asks about race. The U.S. Census Bureau recognizes that a Hispanic can be of any race.

Keywords:

Census, race, ethnicity, Hispanic identity, U.S. Census Bureau, Latinos in the United States.

La importancia de un censo

El censo de la población es una potestad del poder que ejerce como consecuencia de una necesidad de conocer. Donde encontramos un censo de población, por muy antiguo e incompleto que sea, hay un poder que dispone de una organización que obedece, pero no solo. El censo requiere un interés por calcular y del cálculo nace una estimación del valor de los recursos.

El censo más antiguo posiblemente se remonte al imperio babilónico, 4000 años antes de Cristo. En el Museo Británico, se conservan algunas piezas de arcilla con las anotaciones de este antiguo primer censo, que se utilizaba para calcular los alimentos necesarios para la población[1].

En el Pentateuco, el Libro de los Números relata el largo viaje de 38 años del pueblo de la primera alianza por el Sinaí hasta la Tierra Prometida. El pueblo de Dios, tras ser liberado de Egipto, pensó que había alcanzado la libertad de decidir por sí mismo. El viaje por el desierto durante tantos años fue la fórmula establecida por el Altísimo para, pedagógicamente, grabar en la memoria de Israel la necesidad de someterse a la ley divina. Es el Señor de los Ejércitos quien fija los tiempos y las formas porque solo él es santo y solo él concede sabiduría.

En el Libro del Éxodo, después de recibir las tablas de la ley el pueblo de Dios se constituye. En ese momento, una vez que el pueblo de Israel ha sellado su alianza con Dios aceptando su ley, en el día primero del mes segundo, en el segundo año de su salida de la tierra de Egipto, Dios habló a Moisés para ordenarle que hiciera un censo[2]. Es el comienzo del Libro de los Números, que toma su nombre precisamente de la cantidad de cifras que aparecen en su primer capítulo. Los números son el contar al pueblo según el mandato divino[3].

[1] Disponible en: https://www.ons.gov.uk/census/2011census/howourcensusworks/aboutcensuses/censushistory/censustakinginthean cientworld

[2] «Tomad el censo de toda la congregación de los hijos de Israel por sus familias, por las casas de sus padres, con la cuenta de los nombres, todos los varones por sus cabezas. De veinte años arriba, todos los que pueden salir a la guerra en Israel, los contaréis tú y Aarón por sus ejércitos». (Números 1:1-3)

[3] El censo se hace por tribus, las 12 tribus de Israel; de Rubén, 46.500; de Simeón, 59.300; de Gad, 45.650; de Judá, 74.600; de Isacar, 54.400; de Zabulón, 57.400; de Efraín, 40.500; de Manasés, 32.200; de Benjamín, 35.400; de Dan, 62.700; de Aser, 41.500; de Neftalí, 53.400. En total, los inscritos fueron 603.550 (Nm 1,46), una cifra enorme para un grupo de personas que vagaban por el desierto. La cifra es exactamente la misma que se mencionaba en el libro del Éxodo cuando se hablaba de las aportaciones presentadas con motivo de la construcción del santuario (Éx 38,26).

Más adelante, en el capítulo 26 del Libro de los Números, el Altísimo pide de nuevo a Moisés y Aarón que hagan un censo de los hijos de Israel. Entre todos los contados no había ninguno que hubiese sido contado la primera vez.

El nuevo censo prueba la necesaria depuración del desierto, ni siquiera Moisés y Aarón entrarían en la Tierra Prometida. A diferencia de la generación del primer censo, la generación del segundo, nacida en el desierto, nunca se reveló contra Dios por las penalidades del viaje. En el desierto muere una generación de esclavos y nace una generación de soldados que conquistará, por la intervención divina a su favor, lo prometido. Pero la conquista es otro Libro, el de Josué.

En Roma, el censo era acto preparatorio para examinar y enjuiciar la fuerza de su ejército, la recaudación de la hacienda y constituir el cuerpo de electores. Por tanto, fue considerado, y con razón, como un atributo originario de la magistratura suprema, que debía ser protegido por la ley y ejercido por la autoridad. Los censores eran una magistratura colegiada romana encargada fundamentalmente de realizar el censo. Los historiadores creen que fue el rey Servio Tulio en el siglo VI a. C., quien realizó el primer censo de Roma para conocer el número de ciudadanos que podía movilizar para la guerra.

Los censos romanos se realizaban periódicamente cada cinco años. Cada hombre debía reunir a su familia y regresar a su lugar de nacimiento para ser contado. Inicialmente, la función principal fue el registro de los ciudadanos romanos, pero con el tiempo también el control de la población para establecer los impuestos. El censo comenzaba con la aprobación de la ley que lo autorizaba, *lex censui censando*, en la que se indicaba la forma y los criterios de aplicación[4].

Cesar Augusto, como emperador, ordenó realizar los censos provinciales con la finalidad de establecer tributos directos e indirectos. Los censos provinciales no pretenden conocer el número de ciudadanos romanos y, por lo tanto, la capacidad de movilización militar. Estos censos eran de población no de ciudadanía y no se realizaron simultáneamente en todas las provincias del imperio[5]. Fue precisamente la orden de

[4] CAÑAS NAVARRO, Pedro (2005) «Aspectos jurídicos del censo romano», *UNED*. Boletín de la Facultad de Derecho, núm. 26, 2005. Disponible en: http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:BFD-2005-26-58994FF6&dsID=PDF
[5] Ibídem.

censar del César el motivo por el que José, el esposo de la Virgen María, se traslada a Belén de Judá, donde dará a luz a Jesucristo para que se cumpliese la escritura[6].

Brevemente, hemos podido asomarnos a la relevancia que, desde antiguo, han tenido los censos. Siendo todos un contar, no siempre cuentan lo mismo. El interés puede estar relacionado con las necesidades de acumulación de grano, con el cálculo de la fuerza militar, con la recaudación de impuestos, con la identificación del cuerpo electoral, con la voluntad de Dios de hablar a su pueblo o con otras muchas funciones.

Los censos han mejorado mucho y casi todo lo que puede contarse se cuenta. Además, la matemática aplicada es un instrumento de gran valor para facilitar la estimación y para inferir los indicadores que no pueden contarse directamente. El potencial de los cálculos por programas asociados a los ordenadores nos permite tratar más datos para medir más fenómenos. En cualquier caso, solo se mide lo que importa. Un censo nos ayuda al descubrir que es lo que se cuenta y lo que se cuenta es lo que interesa.

El censo y el origen de la nación

El primer censo de Israel se produce poco después de que Dios entregase las tablas de la ley al pueblo. La ley de Dios es quien constituye al pueblo elegido y, una vez constituido, es cuando se cuenta. El primer censo romano se produce al comienzo de su historia durante la monarquía.

En España, el primer censo es el de Alonso de Quintanilla, o censo de 1482, según la fecha que le asignó Tomás González al dar la primera noticia de él en 1829. El único documento que acredita la existencia del censo de Quintanilla es un breve apunte de cuatro folios conservado en el Archivo de Simancas, el llamado Apuntamiento de Quintanilla, escrito de su puño y letra y sin fecha.

Alonso de Quintanilla es un personaje histórico poco conocido pero muy próximo a la reina Isabel I de Castilla y después de su matrimonio con Fernando de Aragón a los Reyes Católicos. Quintanilla fue contador mayor y miembro del consejo real, escribano

[6] «Sucedió que por aquellos días salió un edicto de César Augusto ordenando que se empadronase todo el mundo. Este primer empadronamiento tuvo lugar siendo gobernador de Siria Cirino. Iban todos a empadronarse, cada uno a su ciudad. Subió también José desde Galilea, de la ciudad de Nazaret, a Judea, a la ciudad de David, que se llama Belén, por ser él de la casa y familia de David, para empadronarse con María, su esposa, que estaba encinta. Y sucedió que, mientras ellos estaban allí, se le cumplieron los días del alumbramiento, y dio a luz a su hijo primogénito». (Lucas 2: 1-7)

mayor de privilegios y confirmaciones, alcalde mayor del adelantamiento de Castilla y ejecutor de cuentas contra los morosos en el pago de tributos. Entre sus logros, merece ser destacada la fundación de la santa hermandad, el antecedente de la Guardia Civil, la constitución de la Casa de la Moneda de Medina del Campo, la financiación de importantes empresas reales como la conquista de Canarias y los viajes de Colón[7].

No es casualidad que precisamente en aquel momento se pusiera en marcha el primer censo. El matrimonio de los dos reyes fue el comienzo del gran proyecto de las Españas. Todo gran proyecto requiere de cuentas. El censo estaba destinado a descubrir la cantidad de población en edad militar que había en el reino de Castilla. La cifra que descubre Quintanilla es una estimación de unos 500 000 hombres. Entendiendo que por cada soldado potencial podría haber cinco habitantes, se ha venido considerando que la población del reino de Castilla alcanzaría los siete millones y medio de personas en aquella época[8].

La Constitución española de 1978 da por hecho que existe un censo electoral. Los constituyentes no consideraron necesario imponer por mandato la obligación de censar a los votantes. Sin embargo, la constitución de los Estados Unidos, mucho más antigua[9], determina, en su primer artículo, la obligación de realizar un censo de población cada diez años para poder conocer con exactitud el número de representantes legislativos de cada estado y la distribución de impuestos[10].

El artículo primero de la Constitución estadounidense establece lo que se debe contar y su periodicidad decenal. Solo incluirá a las personas libres y se excluirá a los indios americanos. Por tanto, ni los esclavos negros ni los indios son considerados ciudadanos en el primer artículo de la constitución de la primera democracia del mundo. Con el paso del tiempo, tendría que pasar casi siglo y medio, negros e indios comenzarían a ser contados como ciudadanos norteamericanos y, por tanto, progresivamente se reconocería su derecho a voto. Todavía hoy la población de Puerto Rico, estado libre

[7] MORALES MUÑIZ, Dolores Carmen. «Alonso de Quintanilla, un asturiano en la corte de los Reyes Católicos», *Prensa y Ediciones Iberoamericanas*, Madrid, 1993.
[8] GONZÄLEZ, Tomás. «Censo de la población de las provincias y partidos de la Corona de Castilla». *MAXTOR*, Valladolid, 2009.
[9] Ratificada el 21 junio de 1788.
[10] «Representatives and direct Taxes shall be apportioned among the several States which may be included within this Union, according to their respective Numbers, which shall be determined by adding to the whole Number of free Persons, including those bound to Service for a Term of Years, and excluding Indians not taxed, three fifths of all other Persons. The actual Enumeration shall be made within three Years after the first Meeting of the Congress of the United States, and within every subsequent Term of ten Years, in such Manner as they shall by Law direct. The Number of Representatives shall not exceed one for every thirty Thousand, but each State shall have at Least one Representative…» Artículo primero, punto segundo de la constitución de los Estados Unidos de América.

asociado de los Estados Unidos, no puede votar en las elecciones presidenciales si su residencia está en la isla.

El primer censo de los Estados Unidos se celebró en 1790. Sin embargo, los datos de los primeros censos hasta llegar a 1890 no están disponibles en la página oficial del censo estadounidense. Los censos que no están a disposición del público se presentan acompañados con un texto en inglés que informa de que los volúmenes censales de esos años no forman parte de la colección digital. Seguidamente, los interesados en disponer de los datos no publicados pueden leer una nota que les invita a ponerse en contacto con la Biblioteca Federal Depositaria local.

Puede parecer curioso este hecho. No todos los censos están digitalizados. La propia oficina del censo estadounidense lo explica diciendo que «los informes censales del pasado contienen algunos términos que los lectores de hoy pueden considerar obsoletos e inapropiados»[11]. Podríamos pensar que esta indicación aparece hasta 1890, que es el año censal que aporta datos por primera vez. No es así, la nota sobre la falta de adecuación de los términos del censo al lenguaje que hoy entendemos correcto llega hasta el ciclo de 1960.

La población de indios americanos del territorio indio o de las reservas no se incluyó en el recuento de la población hasta 1890. Por supuesto, los indios que vivían fuera de los territorios que tenían asignados no existían. En el año 2018, los indios de Dakota del Norte recurrieron la ley del estado que les exige tener una dirección válida para votar. Esta disposición imposibilita el ejercicio del derecho a un importante grupo de esta población. La reclamación india fue rechazada por la corte suprema. Aproximadamente el 18 por ciento de los indios de Dakota del Norte no tienen una identificación válida de su residencia[12]. La población de raza negra obtuvo el derecho de ciudadanías en 1868. Sin embargo, los indios americanos tendrían que esperar hasta 1924. Los navajos, la nación india más numerosa de los Estados Unidos, no pudieron votar hasta 1962, cuando el estado de Utah reconoció su derecho[13].

[11] «A Note on Language. Census statistics date back to 1790 and reflect the growth and change of the United States. Past census reports contain some terms that today's readers may consider obsolete and inappropriate. As part of our goal to be open and transparent with the public, we are improving access to all Census Bureau original publications and statistics, which serve as a guide to the nation's history».
Disponible en: https://www.census.gov/library/publications/1961/dec/our-growing-population.html
[12] Disponible en: https://www.telesurtv.net/news/ley-impide-derecho-voto-indigenas-dakota-norte-estados-unidos-20181103-0024.html
[13] Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/elecciones-eeuu-2020/20201030/4972365649/nativos-elecciones-eeuu-discriminacion-donald-trump.html

La Ley de Derecho al Voto de 1965, impulsada por el presidente Johnson, prohibió las prácticas discriminatorias para el ejercicio del derecho al sufragio de los negros en los Estados Unidos. Después de casi 100 años de la aprobación de la Decimoquinta Enmienda de la Constitución, que prohibía la discriminación en el ejercicio del derecho al voto por cuestiones de raza, seguían existiendo legislaciones estatales que exigían pruebas de alfabetización, el pago de algún impuesto, la identificación de un domicilio fijo u otro tipo de condiciones que limitaba la posibilidad del ejercicio del derecho a participación política a una parte importante de la población, fundamentalmente negra pero no solo. La ley del 1965 ha sido modificada cuatro veces, lo que de alguna manera invita a pensar que siguen existiendo problemas con el ejercicio de un derecho fundamental en una democracia. Las últimas modificaciones de la ley son de 2006.

Cuatro siglos antes de que los indios en los Estados Unidos fuesen reconocidos como ciudadanos, en 1512, el rey Fernando aprobó las leyes de Burgos, que reconocían a los indios su condición de hombres libres y titulares de derechos, como el de la libertad y la propiedad. Las leyes de Burgos tuvieron un carácter transcendental por su novedad. Hasta ese momento no se había reconocido en ningún texto ni se había polemizado acerca de lo que ahora llamamos derechos humanos y tampoco se había regulado hasta entonces leyes sobre los pueblos conquistados sin civilizar. Los indios convertidos al catolicismo adquirían la condición de súbdito del rey, como cualquier otro europeo.

La primera conclusión de esta revisión de los datos ofrecidos por la oficina del censo estadounidense es que los términos utilizados en el pasado, no tan lejano, resultan hoy del todo inaceptables por lo que entendemos corrección política.

La segunda cuestión que podemos descubrir es el tiempo de evolución que necesito la primera república democrática para reconocer la ciudadanía y después el derecho al voto a los habitantes de su territorio que no fuesen de raza blanca.

La raza en los censos estadounidenses

La ley del censo de 1790 la firmaron el presidente George Washington, el vicepresidente John Adams y el presidente de la Cámara Frederick Muhlenberg. Sin estar establecido en la Constitución, el primer censo también contó a los esclavos, pero no a la población

de las naciones indias. El proceso se celebró en los trece primeros estados y en los entonces distritos de Kentucky, Maine, Vermont y Tennessee[14]. La razón por la que se decidió contar a los esclavos es políticamente importante. La convención que redactó la Constitución estadounidense tuvo que buscar la mejor forma de equilibrar la representación de los distintos estados de la unión en el Congreso y la forma de repartir los impuestos federales.

Los estados más pequeños no aceptaban una representación proporcional porque supondría poner en peligro sus libertades y leyes. La igualdad de representantes por cada estado no era aceptada por los de mayor población, al entender que sus mayores impuestos estarían financiando a los más pequeños. El resultado fue un compromiso que creaba un Congreso bicameral, con una Cámara de Representantes, en la que los miembros se determinaban en función de la población de los estados, y un Senado, en el que cada estado tenía dos escaños independientemente de su población.

El censo era, por lo tanto, muy importante y lo que se contaba también. Los estados del sur defendían que los esclavos, sin tener derecho alguno, debían se contados como población para establecer la representación de cada entidad estatal de la federación. Por supuesto, la única razón para defender una posición tan contradictoria respondía al interés de los propios estados de sur por incrementar su peso en la Cámara de Representantes. Los estados del norte se opusieron y defendieron la necesidad de llegar a un acuerdo equilibrado.

En la Convención Constitucional de 1787, la esclavitud había sido una cuestión controvertida. Los constituyentes que se oponían a la esclavitud consideraron que era prioritario el mantenimiento de la unidad de la nueva república. Para afrontar la representación en el Congreso, se llegó al «compromiso de los tres quintos»[15], que suponía contar a un esclavo negro como tres quintos de una persona libre[16]. El criterio

[14] Disponible en: https://www.census.gov/history/www/through_the_decades/overview/1790.html
[15] *Three-Fifths Compromise*, acuerdo de compromiso entre los delegados de los estados del norte y del sur en la convención constitucional de los Estados Unidos (1787) «Los representantes y los impuestos directos se repartirán entre los diversos Estados que puedan incluirse dentro de esta Unión, de acuerdo con sus respectivos números, que se determinarán sumando al número total de personas libres, incluidas las vinculadas al servicio por un período de años, y excluyendo a los indios no gravados, tres quintas partes de todas las demás personas». Disponible en: https://www.britannica.com/topic/three-fifths-compromise
[16] «The Constitution required that each enslaved individual be counted as 60% of a person to determine population and electoral apportionment. Indians who did not pay taxes were excluded altogether». Disponible en: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/10953811/

se mantendría hasta la aprobación de la decimocuarta enmienda, después de la guerra civil[17].

La siguiente estimación, presentada a continuación, constituyó la base de la tabla utilizada en la convención constitucional de los Estados Unidos, en 1787, para determinar provisionalmente la representación de cada estado en el Congreso, en espera de una enumeración real proporcionada por el censo.

New Hampshire		102 000
Massachusetts		360 000
Rhode Island		58 000
Connecticut		202 000
Nueva York		238 000
New Jersey		138 000
Pennsylvania		360 000
Delaware		37 000
Maryland	Incluyendo 3/5 de 80 000 negros	218 000
Virginia	Incluyendo 3/5 de 280 000 negros	420 000
Carolina del Norte	Incluyendo 3/5 de 60 000 negros	200 000
Carolina del Sur	Incluyendo 3/5 de 80 000 negros	150 000
Georgia	Incluyendo 3/5 de 20 000 negros	90 000
TOTAL		**2 573 000**

Tabla 1. Censo de los 13 estados. Fuente. The history and growth of the United States census. Prepared for the senate committee of the census. Elaboración propia. Disponible en: https://www.census.gov/history/pdf/wright-hunt.pdf

La población esclava mantuvo un crecimiento decenal medio superior al 25%, alcanzando un máximo en el censo de 1860 con casi cuatro millones de esclavos frente a medio millón de negros libres. Desde entonces, en el censo se contabilizaba en un solo bloque a toda la población negra. La esclavitud marcó una forma de entender la raza en

[17] «Se deberá designar representantes dentro de los diferentes estados de acuerdo con sus respectivos números, contando el número total de personas de cada estado, excluyendo a los indios que no paguen impuestos», Decimocuarta enmienda.

los Estados Unidos porque desde el principio se asimilo esclavo con negro, especialmente en los estados del sur.

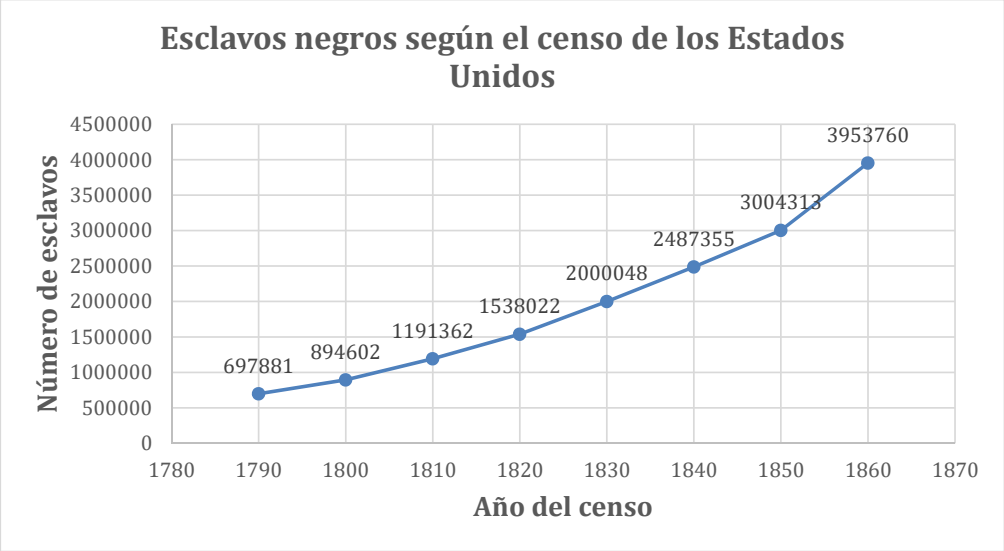


Tabla 2. Esclavos negros según el censo de los Estados Unidos. Fuente. "Historical Statistics of the United States, colonial times to 1970", *Bureau of the census*, p. 14. Elaboración propia. Disponible en: https://www.census.gov/history/pdf/histstats-colonial-1970.pdf

Desde 1850, empezó también a registrarse a la población por su raza. Las categorías eran blanco, negro, mulato, cuarterón y chino. Más adelante se incluyó ochavón, japonés y filipino. En las primeras décadas del siglo XX, aunque pueda resultar extraño, se eliminaron las categorías mixtas del censo y se impuso el criterio conocido como *one-drop rule*[18]. Incluso antes de la guerra civil y hasta 1930, la identidad racial de una persona con algún antepasado negro dependía de su apariencia y de sus antepasados. Las personas de raza mixta eran consideradas legalmente blancas si, pareciendo blancos, tenían menos de un octavo o menos de un cuarto de sangre negra, la mayor o menor exigencia dependía de los estados[19]. En 1930, las presiones de los legisladores del sur obligaron a la oficina del censo a prescindir de las categorías de raza mixta. Los mestizos dejaron de existir en los Estados Unidos.

[18] La regla de una gota es un término histórico en los Estados Unidos para la clasificación social de las personas con alguna ascendencia de razas no blanca.
[19] Disponible en: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK25522/

La *one-drop rule* establecía un criterio absolutamente restrictivo, sosteniendo que cualquier persona con un solo ancestro negro, una sola gota de sangre negra, se considera negra, independientemente de su apariencia. El criterio de aplicación para ordenar la raza sería de hipodescendencia, de tal menara que en un matrimonio mixto su descendencia se identifica con la etnia socialmente menos favorecida[20]. Tanto los afroamericanos como los blancos han aceptado en gran medida este sistema de clasificación racial. Por lo tanto, la mayoría de las personas con ascendencia afroamericana tienen una fuerte presión social para identificarse como negros. En el caso de elegir otra opción, probablemente recibirían poco apoyo social y de su comunidad.

Para los estadounidenses, hijos de matrimonios mixtos o con antepasados de distintas razas, su identidad la asigna la sociedad. La identidad racial y étnica es en gran media una construcción social para las personas que tienen características diferentes en el color de la piel, el acento del idioma, sus apellidos, sus preferencias culturales, sus gustos, etc.

En Puerto Rico, los primeros investigadores norteamericanos descubrieron un modelo de estructura racial diferente y opuesto al de los Estados Unidos. Durante la década de los cuarenta, distintos académicos estadounidenses demostraron que las categorías raciales y la forma de entender la identidad racial eran completamente distintas en la isla. La conclusión general de estos estudios era que la historia y la cultura de la isla promovían la integración racial, en lugar de la segregación, como en Estados Unidos y Sudáfrica[21].

Diferentes estudios coincidían en destacar que los puertorriqueños de diferentes colores se mezclaban libremente en las actividades públicas y que muchos se casaban sin distinción de color. Entonces, en los Estados Unidos esta facilidad de relación y mestizaje asombraba y desconcertaba a los antropólogos y sociólogos. Sin embargo, con el tiempo, los emigrantes de la isla a los Estados Unidos terminaron adoptando el modelo de estructuración racial del país que les acogía. Las tensiones raciales graves que antes no existían comenzaron a emerger. La sociedad de acogida no estaba dispuesta a reconocer la flexibilidad en la relación social a la que estuvieron acostumbrados.

[20] La hipodescendencia establece que una persona de raza mixta se designa como de una sola raza. Este sistema no reconoce categorías de raza mixta o grados de mezcla racial. La descendencia de un matrimonio mixto se identifica con el grupo social más desfavorecido.
[21] ROGLER, Charles. «The Morality of Race Mixing in Puerto Rico», *Social Forces*, Volume 25, 1946, pp. 77-81. Disponible en: https://academic.oup.com/sf/article-abstract/25/1/77/1991894?redirectedFrom=fulltext

Todavía hoy, la mayoría de los estadounidenses tienen un esquema categórico rígido respecto a la raza. La población es blanca, negra, asiática, hispana, india americana. Esta percepción de razas persiste, aunque casi todos los investigadores sean conscientes del mestizaje. La prohibición de matrimonios mixtos en los Estados Unidos en gran parte del territorio hasta 1967 puede estar relacionada con la forma de entender la diversidad racial[22].

En 2000, aparece un importante cambio en el cuestionario del censo que permite elegir más de una categoría racial. El objetivo era crear un espacio para las personas mestizas. Desde 1996, la oficina del censo de Estados Unidos realizó varios ensayos para evaluar el impacto del cambio a la hora de recoger los datos para el recuento de los grupos raciales. La principal conclusión de las encuestas previas fue que permitir a los individuos elegir más de un grupo racial tenía muy poco impacto en los resultados. Las estimaciones de las encuestas predecían que solo entre el 1 y el 2% de la población blanca y negra se identificaría con más de una raza. Las predicciones fueron acertadas. En el Censo 2000, el 97,6% de la población estadounidense declaró pertenecer a una sola raza[23].

Es importante tener en cuenta que el censo del año 2000, al preguntar por la raza, no exige cumplir con ninguna pauta que tenga que ver con los antepasados de la persona[24]. Cada estadounidense elige por sí mismo la raza con la que se identifica. Sin embargo, los resultados indican que la inmensa mayoría sigue eligiendo solo una categoría. Una convivencia de siglos no invita a pensar que el número de personas de raza mixta apenas supere el 2%. En el caso de que aceptásemos por buenos los datos, tendríamos que pensar que han existido barreras explícitas o implícitas durante demasiado tiempo para impedir la mezcla de sangre. Aunque es posible que la percepción social siga influyendo tanto como para que una persona mestiza siga identificándose con la raza socialmente más desfavorecida.

[22] La corte suprema de los Estados Unidos en 1967 sentenció que la prohibición de matrimonios mixtos era anticonstitucional, en ese momento todavía 16 estados de la unión prohibían los matrimonios mixtos entre personas de diferente raza.
[23] HIRSCHMAN C, ALBA R, FARLEY R. «The meaning and measurement of race in the U.S. Census: Glimpses into the future», *Demography*, agosto, Volumen 37, 2000, pp. 381-394. «Del 2,4%, o 6,8 millones, que declararon más de una raza, el 32% declararon ser blancos y de «alguna otra raza», el 16% declararon ser blancos y nativos americanos/de Alaska, el 13% declararon ser blancos y asiáticos, y el 11% declararon ser blancos y negros o afroamericanos». Disponible en: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/10953811/
[24] «For the first time in Census 2000, individuals were presented with the option to selfidentify with more than one race and this continued with the 2010 Census, as prescribed by OMB». Disponible en: https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2011/dec/c2010br-02.pdf

Los hispanos, latinos y españoles en el censo de Estados Unidos

En 1930, el censo creó una casilla para identificar a los mejicanos, pero la comunidad mejicano-americana logró que desapareciera diez años después por considerar que todos los mejicanos debían seguir siendo registrados como blancos. La comunidad mejicana no quería verse afectada por una segregación de raza, aunque muchos de ellos no fueran blancos.

En 1970, el cuestionario del censo fue el primero en incluir una pregunta específica para identificar el origen hispano, aunque solo se planteó a una muestra del 5% de los hogares. Con anterioridad, en la década de los cincuenta y los sesenta, se recopilaron datos de los apellidos de origen español para conocer indirectamente el número de hispanos. En la década de los cuarenta, con la misma función, se identificó a las personas que declaraban el español como lengua materna[25].

Desde 1970, el origen hispano se conceptualiza como una forma peculiar respecto al resto. Ser hispano para el censo de los Estados Unidos es una identidad no una raza, por lo que posteriormente la muestra elegida podía optar por elegir entre mejicano, puertorriqueño, cubano, centroamericano, sudamericano o de origen español. El cambio que supuso la introducción de hispano como identidad ha tenido profundas implicaciones, permitiendo a algunos estadounidenses comprender mejor el mestizaje.

El origen hispano y la raza son en el censo de los Estados Unidos oficialmente clasificaciones independientes. La diferencia entre identidad cultural y raza solo se aplica a los hispanos. El censo estadounidense está diciendo que un hispano puede ser de cualquier raza, pero la realidad es más interesante. El hispano es el único grupo que, en los Estados Unidos, tiene el privilegio de ser de la raza que quiera.

Desde 1970 queda claro que el origen hispano puede considerarse como la herencia, la nacionalidad, el linaje o el país de nacimiento de la persona o de sus padres o antepasados antes de llegar a los Estados Unidos. Las personas que se identifican como hispanas, latinas o españolas pueden ser de cualquier raza y de cualquier país. La afirmación anterior es la traducción de lo que señala la oficina del censo[26]. Podríamos

[25] Disponible en: https://www2.census.gov/library/publications/decennial/2000/briefs/c2kbr01-03sp.pdf
[26] «Hispanic origin can be viewed as the heritage, nationality, lineage, or country of birth of the person or the person's parents or ancestors before arriving in the United States. People who identify as Hispanic, Latino, or Spanish may be any race».

decir que en los Estados Unidos los hispanos son de la raza que les da la gana o de ninguna.

Inicialmente, la Oficina del Censo no entendía por qué tantos hispanos, al preguntarles por su identidad racial, elegían la categoría de «otras». En el censo de 1990, más del 43% de los hispanos declararon pertenecer a una raza distinta a la blanca, negra, india americana o asiática[27]. La existencia de un amplio y creciente segmento de la población estadounidense que se percibe a sí mismo étnicamente como hispano o latino, al tiempo que evita las principales denominaciones raciales aceptadas es un fenómeno políticamente explosivo[28].

La pregunta número cinco del censo de 2000 está destinada a diferenciar a la población hispana del resto de la población de los Estados Unidos. No es una novedad porque se venía aplicando desde hacía décadas esta cuestión. Mientras que en la pregunta seis se solicita que cada persona se autoidentifique por la raza, pudiendo elegir varias opciones; la posibilidad de elegir varias es una novedad que permite dar entrada a las razas mixtas en un censo hasta entonces centrado en una idea de pureza racial.

Con la intención de corregir el problema, en el censo de 2000 se incluyó la posibilidad de elegir varias razas. A continuación, se presentan las preguntas números cinco y seis del censo de 2000.

Disponible en: https://www.census.gov/topics/population/hispanic-origin.html
[27] CLYDE, Tucker; McKAY, Ruth; KOJETIN Brian y otros. «Testing Methods of Collecting Racial and Ethnic Information: Results of the Current Population Survey Supplement on Race and Ethnicity». Bureau of Labor Statistical Notes Número 40, Washington, 1996.
[28] DUNAY, Jorge. «Neither White nor Black: The Politics of Race and Ethnicity among Puerto Ricans on the Island and in the U.S. Mainland». Departamento de Sociología y Antropología de la Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2000.

Reproduction of Questions on Race and Hispanic Origin From Census 2000

NOTE: Please answer BOTH Questions 5 and 6

5. Is this person Spanish/ Hispanic/ Latino? Mark X ☐

"No" box if not Spanish / Hispanic / Latino ☐

Yes, Mexican, Mexican American, Chicano ☐

Yes, Puerto Rican ☐

Yes, Cuban ☐

Yes, other Spanish / Hispanic / Latino — *Print group.* ☐

6. What is this person's race? Mark X one or more races to indicate what this person considers himself/herself to be.

- White
- Black, African American, or Negro
- American Indian or Alaska Native.

Asian Indian Japanese Native Hawaiian

Chinese Korean Guamanian or Chamorro

Filipino Vietnamese Samoan

Other Asian — Print race. Other Pacific Islander — Print race.

- Some other races

Fuente. https://www2.census.gov/library/publications/decennial/2000/briefs/c2kbr01-01.pdf

En el censo de 2010, se define lo que se entiende por hispano o latino. «Hispano o latino se refiere a una persona de origen cubano, mejicano, puertorriqueña, sudamericana o centroamericana u otra cultura u origen español, independientemente de la raza»[29]. *People who identify their origin as Hispanic, Latino, or Spanish may be any race*[30].

También podríamos pensar que el interés por contabilizar solamente a una identidad cultural, la hispana, es consecuencia de una preocupación sentida como posible amenaza. Samuel Huntington, en su famoso libro *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, consideraba que toda Iberoamérica constituía una civilización distinta de la occidental[31].

[29] The OMB definition of Hispanic or Latino origin used in the 2010 Census «Hispanic or Latino» refers to a person of Cuban, Mexican, Puerto Rican, South or Central American, or other Spanish culture or origin regardless of race».
[30] OMB requires federal agencies to use a mínimum of two ethnicities: Hispanic or Latino and Not Hispanic or Latino. People who identify their origin as Hispanic, Latino, or Spanish may be any race. Disponible en: https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2011/dec/c2010br-02.pdf
[31] HUNTINGTON, Samuel. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Ediciones Paidós, Barcelona, 2015.

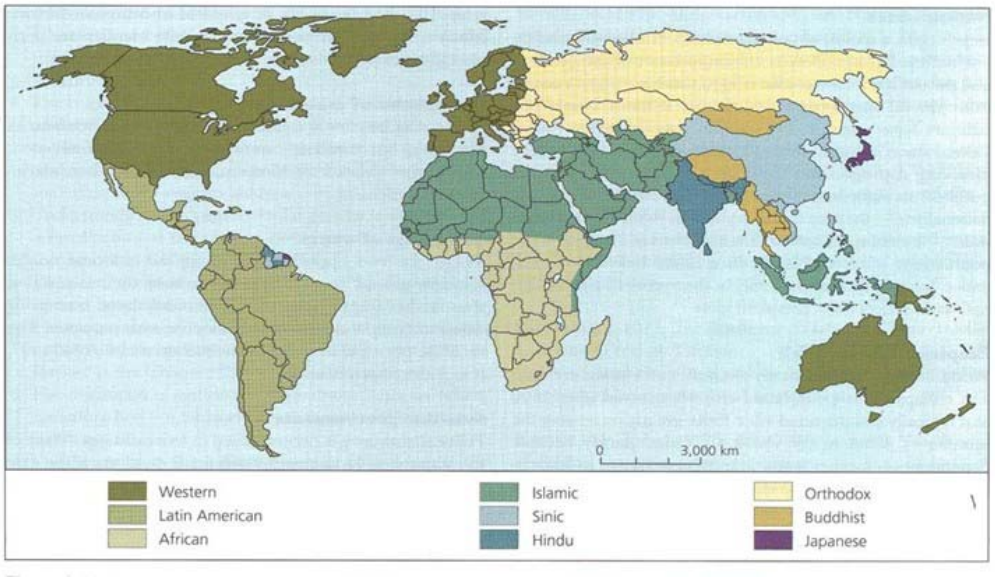


Figura 1. Mapa de la distribución geográfica según Huntington. Fuente. HUNTINGTON, Samuel. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial.*

En el mapa podemos ver la distribución geográfica de las diferentes civilizaciones según el criterio de Huntington. Considerar Iberoamérica como un espacio impropio a la civilización occidental es no conocer la historia y la realidad del continente americano, en el mejor de los casos. Alguien podría pensar que una persona con un alto nivel de formación, educación y relación con el mundo no puede ignorar la identidad occidental de Iberoamérica. En el caso de que lo hiciera, sería por algún tipo de resentimiento, sesgo, oscuro prejuicio o turbio interés.

Samuel Huntington entendía la creciente presencia hispana en los Estados Unidos como una grave amenaza. Expresaba con preocupación la incapacidad de la sociedad estadounidense de asimilar a los emigrantes hispanos, anticipando la fragmentación de la auténtica identidad de los Estados Unidos por la presión migratoria que procede de Iberoamérica. No pocos estadounidenses piensan que, en caso de no detenerse el proceso, con todo tipo de barreras y recurso, los hispanos terminarán provocando la descomposición de la identidad, la unidad y el poder de los Estados Unidos como nación heredera de una cultura anglosajona. Huntington, junto con otros compatriotas suyos, piensa que los hispanos no terminan de adoptar la forma de vida americana con el paso

del tiempo y las generaciones. La población hispana es refractaria al credo estadounidense[32].

La preocupación por la pérdida de la identidad estadounidense se apoya en algunos hechos concretos. Muchos hispanos no aprenden el inglés, seguramente porque en muchos lugares del país no es necesario. Las convicciones religiosas de la población de origen iberoamericano se oponen a los valores disidentes del protestantismo. El imperio de la ley no se incorpora a sus códigos de conducta. Los derechos de los individuos se subordinan a la autoridad de familia, la iglesia católica y otros grupos de identidad. La responsabilidad personal se diluye y el impulso de mejorar para prosperar no es fuerte. La ética del trabajo se disuelve por la llegada de una inmigración que no acepta que la riqueza es un indicador de superioridad moral. Todos estos elementos y otros que podríamos resaltar, unidos al proceso de globalización, terminarán traduciéndose en una crisis de la identidad estadounidense y en una fractura cultural que amenaza la cohesión nacional. Al menos así lo entiende Huntington y no pocos norteamericanos WASP.[33]

En la misma línea, Huntington escribió con anterioridad un artículo en Foreign Policy titulado “The Spanish Challenge”, el desafío español. La crítica a la población de origen iberoamericano, especialmente mejicana, fue demoledora. Muchos vieron en su artículo una afrenta, provocando una amplia reacción en contra de la opinión del autor[34]. Huntington seguía sosteniendo que los hispanos son una amenaza para los Estados Unidos, una amenaza tan peligrosa como para, con el tiempo, romper la nación[35].

Fueron muchos los iberoamericanos que sintieron que Huntington no sabía nada de la realidad cultural al sur del río Grande. Algunos llegaron a pensar que, conociendo lo suficientemente la calidad intelectual de Huntington, su oposición a una realidad indiscutible se debía sencillamente a algún tipo de prejuicio.

Homero Aridjis, poeta, novelista, activista ambiental, periodista y diplomático mejicano, embajador de Méjico en Holanda y Suiza, autor de más de 48 publicaciones traducidas a 15 idiomas, en una jugosa entrevista declaraba que él nunca había pensado que Méjico no fuera un país occidental. Calificaba las ideas de Huntington como completa estupidez.

[32] HUNTINGTON, Samuel. *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense.* Paidós, México, 2004.
[33] WASP es el acrónimo en inglés de «blanco, anglosajón y protestante».
[34] Disponible en: http://www.revistascisan.unam.mx/Voices/pdfs/6705.pdf
[35] HUNTINGTON, Samuel. «The Hispanic Challenge», *Foreign Policy*. 141, 2004. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2009/10/28/the-hispanic-challenge/

El padre de Homero Aridjis era griego y su madre mejicana de origen español. Por lo tanto, Aridjis entiende perfectamente que el concepto de Occidente nace de la cultura grecolatina y no de la cultura anglosajona. Concluyendo que algunas veces los anglosajones se consideran los propietarios de la cultura occidental y que para ellos es muy difícil comprender el mestizaje[36].

Sin embargo, no solamente los anglosajones identifican a Iberoamérica como un espacio cultural diferente de Occidente. El indigenismo iberoamericano también aspira a desligarse de la identidad occidental de su cultura. Con la finalidad de preservar la identidad de los pueblos precolombinos, reniegan de la colonización española e incluso de las repúblicas que nacen después de la independencia.

Conclusiones

Todavía, de alguna manera, consciente o no, se sigue considerando en los Estados Unidos el mestizaje como un desorden, una escondida vergüenza y un problema. La situación pone en evidencia la dificultad, que tienen muchos norteamericanos, de escapar a una rígida taxonomía racial superada que, sin embargo, durante mucho tiempo ha estado vigente en los Estados Unidos.

El censo estadounidense se ha visto obligado a reconocer que los hispanos son un mundo diferente, donde la raza no se entiende de la misma forma. La raza en el mundo hispano no establece categorías cerradas por entender que el mestizaje tiene su espacio natural sin asociarlo a un error o a un pecado.

El término en inglés *melting pot* no podemos traducirlo como crisol de razas, sino en el mejor de los casos como crisol de culturas. Crisol de culturas que algunos norteamericanos entienden amenazado por la creciente relevancia de los hispanos en los Estados Unidos. En realidad muchos estadounidenses entienden que para formar parte de la nación es preciso asimilar la identidad WASP y su cultura, relato histórico, costumbres y pautas de comportamiento.

[36] «My father is a Greek and my mother a Mexican with Spanish roots. For me, my concept of the West is the Greco-Latin culture, not the Anglo-Saxon culture. Sometimes Anglo-Saxons feel that they are the owners of the Western culture. But you had, for example, living in the 16th century an emperor, Charles V, who was German and Spanish. That was «the West» at the time». Disponible en: https://www.carnegiecouncil.org/studio/multimedia/20180605-samuel-huntington-ignored-latin-america-as-the-west-homero-aridjis

La pregunta en el censo de los Estados Unidos sobre la identidad hispana anima a pensar que, al menos un grupo de estadounidenses, consideran que los hispanos no se encuentran integrados plenamente en la cultura del país.

Los grupos identitarios más polarizados de WASP en Estados Unidos y el radicalismo indigenista en el resto del continente niegan la identidad occidental de los iberoamericanos. Los dos grupos, cada uno con su cosmovisión, se imponen la obligación de rechazar la aportación cultural de España a las Américas, considerándola como un proyecto fallido de dominio cultural por parte de una minoría imperialista y explotadora.

¡Oh madre España! Acógeme en tus brazos
y, al compás de mi cántico sonoro,
renueva el nudo de los viejos lazos;
que un anillo de oro hecho pedazos
ya no es anillo... ¡pero siempre es oro!

Ofrenda a España de José Santos Chocano Gastañodi, poeta nacional del Perú.

*Andrés González Martín**
Teniente Coronel de Artillería
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

10/2022 11 de febrero de 2022

Felipe Sánchez Tapia

Conflictividad en la frontera sur de Turquía (reedición)

Conflictividad en la frontera sur de Turquía (reedición)

Publicado originalmente en el 'Panorama geopolítico de los conflictos 2020'. Editado en diciembre de 2020.

Al final se incluye una valoración actualizada de la situación.

Resumen:

La evolución de acontecimientos en su frontera sur durante los últimos años ha sido ha sido enormemente desestabilizadora para Turquía. Hechos como la invasión norteamericana de Irak en 2003 y la expansión de las «primaveras árabes» a primeros de 2011 han ido configurando conflictos de distinta naturaleza en una amplia área de inestabilidad a lo largo de los casi 1.300 km de frontera con Siria e Irak. El establecimiento de una entidad kurda prácticamente independiente en el norte de Irak con posibilidades reales de expansión hacia la vecina Siria, la vertiginosa expansión del yihadismo en todas sus modalidades, el terrorismo étnico encarnado por la rama siria del *PKK* y la corriente de refugiados que huyendo del conflicto se asientan sobre territorio turco son las cuestiones, quizás, más relevantes cuyas consecuencias se dejan sentir fuera de los límites geográficos de estos países. La implicación de potencias de orden regional o global añaden dificultades adicionales a la ya de por sí complicada gestión de toda esta conflictividad para una Turquía que, lejos de obtener los resultados pretendidos, ha caído en una situación de aislamiento diplomático.

Palabras clave:

Turquía, Siria, Idlib, Irak, PYD, YPG, PKK, yihadismo, refugiados.

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.

Conflict on Turkey's southern border

Abstract:

The evolution of events in its borders during the last years has been greatly disruptive for Turkey. Occurrences like the American invasion of Iraq in 2003 and the expansion of Arab Springs at the beginning of 2011 have been creating different kinds of conflicts in a vast unstable area across the almost 1,300 km of the Syrian-Iraqi border. The establishment of a practically independent Kurdish entity in Northern Iraq, which has real possibilities of expanding towards Syria, the ethnic terrorism embodied by the Syrian branch of the PKK, and the flow of refugees who escape from the conflict and settle in Turkish territory are perhaps the most relevant issues whose consequences are unfelt outside of the geographic boundaries of said countries.

The implication of regional or global powers adds further difficulties to the already complicated management of this whole turmoil for Turkey, which, far from obtaining the desired outcomes, has fallen into a situation of diplomatic isolation.

Keywords:

Turkey, Syria, Idlib, Iraq, PYD, YPG, PKK, jihadism, refugees.

Introducción

Situada en un pentágono de inestabilidad cuyos vértices se encuentran en los Balcanes, el Mediterráneo Oriental, Oriente Medio, el Cáucaso y el mar Negro[1], la política exterior y la estrategia de seguridad de Turquía se ve afectada por múltiples y diversos conflictos cuyos efectos acaban siendo perceptibles en las alianzas y organizaciones internacionales de ámbito regional a las que pertenece. Miembro de la Alianza Atlántica desde 1952, su aportación en términos de compromiso y contribución de fuerzas en los más de setenta años de existencia de la OTAN resultan indiscutibles. Pero también es cierto que en el escenario complejo en que la historia ha situado a la nación turca, la OTAN aporta a Turquía una garantía de seguridad de incalculable valor. Una hipotética agresión armada de Irán o de Siria, por ejemplo, implicaría la obligación de los aliados de acudir en su auxilio y, sin necesidad de llegar a ese punto, desde el año 2012 distintas naciones vienen reforzando las capacidades turcas de defensa durante el conflicto de Siria[2].

Hace ya algunos años que se debate en el seno de la Alianza Atlántica la forma y manera de tratar los problemas que, desde el sur, amenazan la estabilidad de los aliados. Y aunque se han articulado múltiples iniciativas al respecto, no siempre han estado debidamente coordinadas entre sí, lo que dificulta la obtención de los resultados deseados. Las razones de esta situación son múltiples: desde la variedad de amenazas que se ciernen sobre el espacio europeo hasta la dificultad de encontrar una manera efectiva de tratarlas. Y es que resulta más fácil enfrentarse a una gran amenaza que a una multitud de pequeñas amenazas de naturaleza diversa y compleja. Pero, además, son, sobre todo, las distintas visiones e inquietudes de los países directamente afectados las que dificultan el diseño y aplicación de una estrategia eficaz de la OTAN para el flanco sur. Si bien existe un entendimiento sobre las causas de la inestabilidad en este espacio (terrorismo, problemas demográficos, tráfico ilegal de personas, etcétera), más difícil resulta ponerse de acuerdo sobre los límites geográficos de posible aplicación de esta estrategia y sobre la naturaleza misma de estas amenazas. Lo que desde España se

[1] ÇAKAR, Nezihi (secretario del Consejo de Seguridad Nacional turco a principios de los años 90). *Turkey's Security Challenges*, Perceptions, Vol. I, N.º 2, junio-agosto de 1996, ministerio turco de Asuntos Exteriores, Centro de Investigación Estratégica SAM, disponible en http://sam.gov.tr/tr/wp-content/uploads/2012/01/3.-TURKEYS-SECURITY-CHALLENGES.pdf (consultado en junio de 2020).
[2] Desde 2015 y hasta el momento actual España despliega una batería de misiles PATRIOT con esta finalidad.

entiende como orientación sur de la Alianza no tiene por qué coincidir exactamente con lo que por ese concepto se interpreta desde Italia, Grecia o, no digamos, Turquía.

He ahí la dificultad y de ahí la conveniencia de conocer las diferentes perspectivas. Este documento pretende analizar las causas de inestabilidad y los problemas que afectan al sector este del flanco sur de la OTAN, espacio que al objeto de este documento abarca las fronteras terrestres de Turquía con Siria e Irak, cuyos efectos se dejan sentir en espacios geográficos contiguos, como el Mediterráneo oriental, llegando incluso hasta las costas de Libia.

No se pretende aquí analizar las estrategias de la OTAN en esta región, ni hacer propuestas o recomendaciones al respecto, sino identificar las causas de inestabilidad en el extremo sureste desde la perspectiva de Turquía, país a través del cual la OTAN tiene frontera con Irán, Irak y Siria. Para ello, analizaremos inicialmente el modo en que Turquía ha abordado los problemas en su frontera sur para, a continuación, tratar la intervención de potencias extranjeras, para determinar en qué manera esta intervención afecta a la posición de Turquía en la región.

Intervención de Turquía en el norte de Irak y Siria

Referirse a la inestabilidad en la zona contigua a la frontera sur de Turquía es sencillamente mencionar lo evidente. Aunque los problemas que afectan a la zona se originan siglos atrás, dos son los acontecimientos que han marcado el ritmo de la conflictividad durante las pasadas dos décadas: la invasión norteamericana de Irak en 2003 con el subsiguiente vacío de poder ocasionado tras la caída de Sadam Hussein y las «primaveras árabes» que, desde finales de 2010, se expandieron por todo el norte de África y Oriente Medio y, que, en el caso de Siria, han acabado por degenerar en auténtica guerra civil. Veamos de qué manera.

Norte de Irak

Desde la invasión liderada por Estados Unidos en 2003 son múltiples los conflictos que se han ido superponiendo en territorio iraquí: una guerra civil con tintes sectarios, una insurgencia contra las fuerzas internacionales de ocupación, una lucha de poder entre distintas facciones chiitas con la influencia del vecino iraní como telón de fondo y la semirebeldía de una Administración kurda en el norte de Irak en desafío al poder central de Bagdad, por citar los, quizás, más destacados. Esta conflictividad ha condicionado sobremanera las relaciones de Turquía con el Gobierno de Bagdad, nunca fáciles, aunque, en líneas generales, Ankara favorece un Irak estable con quien poder entablar intercambios comerciales[3]. De especial interés para Turquía resultan los recursos petrolíferos de la Región Autónoma del Kurdistán (RAK)[4], con cuyo Gobierno ha establecido una relación privilegiada que le permite importar directamente petróleo de esta región sin el consentimiento de las autoridades federales, lo que genera considerables fricciones[5].

Pero lo que en mayor medida ha marcado las relaciones entre Turquía y las instituciones iraquíes es el conflicto sostenido desde hace más de treinta y cinco años con el terrorismo étnico de extrema izquierda encarnado por el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (*PKK*, por sus siglas en kurdo). El hecho de que tras su expulsión de Siria en 1999 el *PKK* pudiese instalar su cuartel general en las montañas de Qandil, zona en la actualidad teóricamente controlada por el Gobierno de la RAK, ha obligado a Turquía a llevar a cabo de forma periódica operaciones militares en territorio iraquí, donde incluso ha llegado a establecer bases semipermanentes (figura 1).

Esta circunstancia provoca un profundo malestar en el Gobierno central en Bagdad, pues, aunque un acuerdo de seguridad establecido en 2007 garantiza la colaboración de ambos Gobiernos en la lucha contra el *PKK*, el iraquí nunca ha autorizado la entrada o la presencia de tropas turcas en su territorio más allá de lo que se considera

[3] CASTRO TORRES, José Ignacio. *Irak después del Dáesh: entre la presión interna y la presión exterior*, Panorama Geopolítico de las Conflictos 2019, capítulo 8, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019 (pp. 249-274). Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_2019.pdf (accedido en septiembre de 2020).
[4] El Ministerio de Energía de la RAK declara unas reservas probadas de 45.000 millones de barriles de petróleo y unos 707 bcm de gas y estima unas potenciales reservas adicionales de unos 5.600 bcm.
[5] Desde hace años los Gobiernos federal y autónomo regional mantienen una agria disputa por las exportaciones que la RAK realiza directamente. En 2018 ambos Gobiernos alcanzaron un acuerdo para la exportación de petróleo procedente de Kirkuk a través del oleoducto propiedad del Gobierno de la RAK, con capacidad para 1.000.000 de barriles diarios. Pero este acuerdo apenas ha podido ser implementado por la falta de acuerdo sobre la contribución que el Gobierno federal debería aportar al presupuesto de la RAK en caso de que la RAK cediese la gestión de estos yacimientos al Gobierno federal.

«persecución en caliente». Turquía ha rebasado habitualmente estos límites para irritación de Bagdad, que considera las incursiones turcas una flagrante violación a su soberanía. Sin embargo y al margen de la retórica institucional, el Gobierno central carece de capacidad o voluntad, o ambas cosas, para poner límites a la presencia del *PKK* en su territorio.

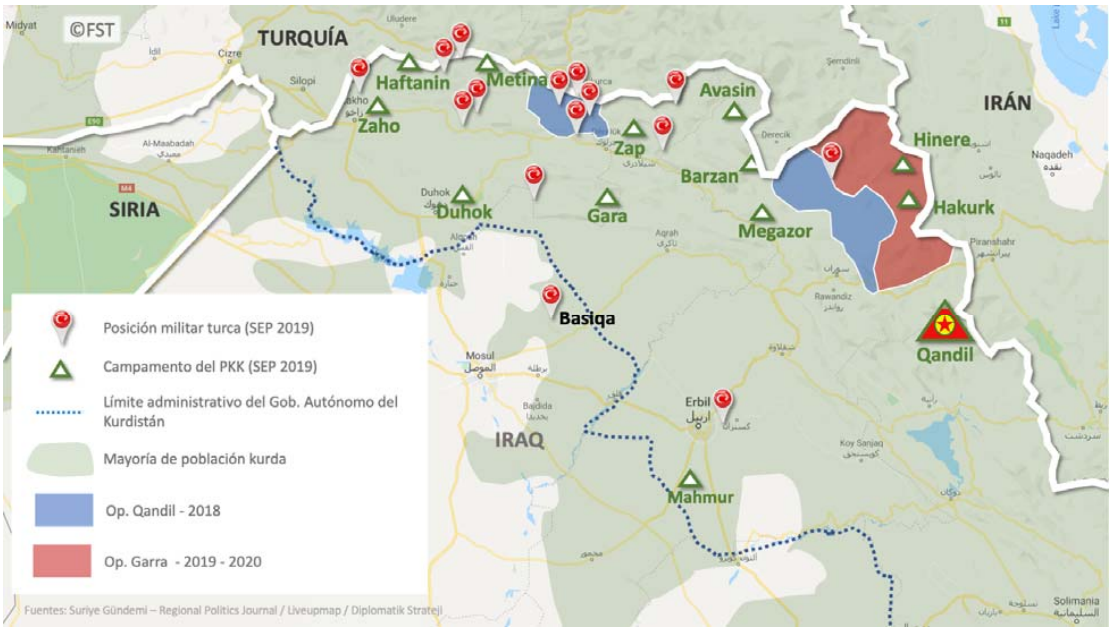


Figura 1. Operaciones de Turquía en el norte de Irak. Fuentes diversas. Elaboración propia.

En época más reciente, tras distintas operaciones llevadas a cabo en 2018, desde finales de mayo de 2019 el ejército turco lleva a cabo la Operación Garra (*Pençe Harekatı*) que pretende erradicar la presencia del *PKK* en el norte de Irak. Rebautizada desde el 17 de junio de 2020 como «Garra-Tigre», la operación continúa en ejecución en el momento actual, habiendo neutralizado en estos últimos tres meses, según el ministro turco de Defensa, un total de 320 militantes kurdos[6].

[6] *Turkish military* neutralised *320 PKK militants in northern Irak - Defence Ministry*, AHVAL NEWS, 5 de septiembre de 2020, disponible en https://ahvalnews.com/operation-claw-tiger/turkish-military-neutralised-320-pkk-militants-northern-iraq-defence-ministry?language_content_entity=en (accedido en septiembre de 2020).

Siria

El estallido de las primaveras árabes a finales de 2010 se interpretó en Turquía como una magnífica oportunidad para exportar el modelo turco de islam político a lo largo y ancho de un mundo musulmán en plena efervescencia y desde el Gobierno no se escatimaron esfuerzos para proporcionar un apoyo político al movimiento que mejor se alineaba con la ideología del AKP: los Hermanos Musulmanes (HHMM). A pesar de no haber superado nunca el 20 % de apoyo político real, no tardó en convertirse en la fuerza dominante del Consejo Nacional Sirio[7], coalición de opositores organizados con ayuda internacional, que posteriormente (2013) se transformó en la actual Coalición Nacional de Fuerzas Sirias de Revolucionarias y de Oposición (*SOC*, por sus siglas en inglés). Desde un principio, Turquía se posicionó abiertamente en contra del régimen de Asad, liderando la causa de quienes exigían su abandono del poder como condición previa para una solución política al conflicto. Y aún hoy, a pesar del pragmatismo que en otras ocasiones Erdoğan ha demostrado, la remoción de Assad a la cabeza del régimen sirio continúa siendo el objetivo prioritario de Turquía.

A pesar de ello, en esos primeros momentos, Turquía fue reticente a implicar a sus Fuerzas Armadas (*TSK*, por sus siglas en turco) de manera directa y el apoyo militar a las fuerzas de oposición se efectuó exclusivamente por medios indirectos. En colaboración con Estados Unidos, Turquía inició en 2014 a través de sus servicios de inteligencia (MIT), sin involucración aparente de las *TSK*, un programa de financiación, equipamiento y adiestramiento (*Syrian Train and Equip Program*) de milicias de oposición agrupadas bajo la denominación Ejército Libre Sirio (*FSA*, por sus siglas en inglés) cuya eficacia, no obstante, dejó mucho que desear[8].

Poco a poco, el apoyo y financiación proporcionados desde distintas fuentes, entre las que hay que contar de manera destacada a las monarquías del golfo Pérsico, fueron imponiendo el sectarismo y la radicalidad entre los grupos de oposición al régimen, de manera que ya a finales de 2013 los yihadistas gozaban de considerable protagonismo sobre el terreno. Entre la miríada de grupos radicales que en aquellos momentos proliferaron entre la oposición al régimen destaca, como no, Dáesh, nacido como la filial

[7] SAPAG M., Pablo. *Siria en perspectiva: de una crisis internacionalmente mediatizada a la reconstrucción física y política*, Ediciones Complutense, 2019, pp. 80-82.
[8] BLANCHARD, Christopher M., y BELASCO, Amy. *Train and Equip Program for Syria: Authorities, Funding and Issues for Congress*, Congressional Research Service, 9 de junio de 2015, disponible en https://fas.org/sgp/crs/natsec/R43727.pdf (accedido en agosto de 2020).

iraquí de Al Qaeda (AQ) con la denominación de Estado Islámico en Irak (ISI)[9] y que, aprovechando la porosidad de la frontera pudo, a partir de 2011, expandirse con facilidad a una Siria en plena efervescencia revolucionaria. Dáesh pronto se convirtió en una fuerza militar formidable que ejerció un férreo control sobre amplias extensiones del país, incluidos importantísimos núcleos urbanos como Raqqa, en el valle del Éufrates, donde instaló su capital.

Ya bajo la denominación de Estado Islámico en Irak y el Levante (ISIL o ISIS), Dáesh[10] acaparó titulares en prensa internacional cuando, en junio de 2014 y en el curso de una gran ofensiva, en la que consiguió ocupar amplios territorios del norte de Irak, su líder, Abu Bakr al-Baghdadi[11], proclamaba el Califato. Para entones, el partido kurdo *PYD*[12], que ya en 2012 había conseguido establecer una entidad autónoma kurda (Kurdistán occidental o Rojava), también había ampliado considerablemente su domino territorial en el norte de Siria (figura 2).

[9] Su líder inicialmente era el jordano Abu Musab al Zarqawi Al Zarqawi, eliminado por un dron norteamericano en 2006. Siguiendo el modelo de franquicias locales, ISI gozó desde sus comienzos de una amplia autonomía operativa y sus actuaciones estuvieron marcadas por una brutalidad extrema e indiscriminada que no escapó a la crítica de la central de Al Qaeda, con quien mantuvo relaciones siempre complicadas. La cuerda se rompió definitivamente en 2013, momento en que, actuando ya de manera totalmente independiente, pasó a denominarse Estado Islámico en Irak y el Levante (ISIL o ISIS).

[10] Dáesh es el acrónimo árabe que responde a las mismas siglas que ISIS. Sin embargo, el término puede interpretarse en árabe con sentido peyorativo y traducirse por algo así como «intolerante» o «quien siembra discordia». Otros lo traducen como «que merece ser pisado». Sea de una u otra manera, por esta razón el propio Dáesh rechaza su uso. Ver *Paris Attacks: What Does* Daesh *Mean and Why Does ISIS Hate It?*, NBC News, 14 de noviembre de 2015, disponible en https://www.nbcnews.com/storyline/isis-terror/paris-attacks-what-does-daesh-mean-why-does-isis-hate-n463551 (accedido en septiembre de 2020).

[11] Al Baghdadi fue eliminado en octubre de 2019 por fuerzas especiales norteamericanas en las proximidades de Idlib.

[12] *PYD*, *Partiya Yekitiya Demokrat*, Partido de Unión Democrática.

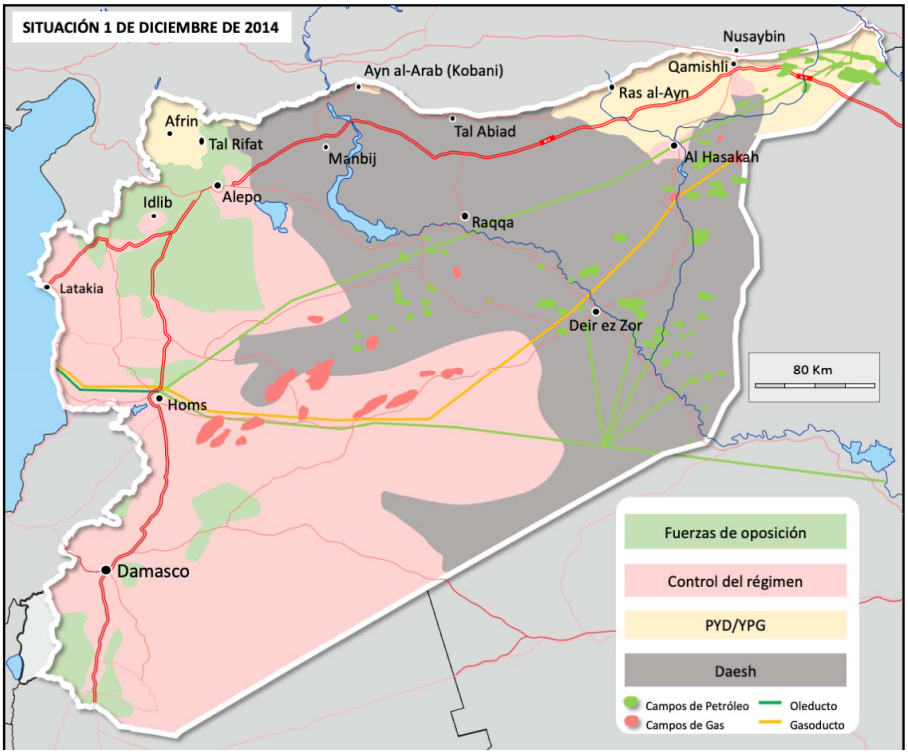


Figura 2. Control territorial en Siria en 2014. Fuentes diversas. Elaboración propia.

Dáesh y *PYD* confluyeron en el verano de 2014 en la localidad fronteriza de Kobani, donde el mundo pudo contemplar en directo el duro asedio al que los yihadistas sometían a las milicias kurdas del *PYD* (*YPG*)[13]. La resistencia de estas últimas, convertidas a ojos de la opinión pública mundial en el último bastión capaz de frenar la barbarie representada por Dáesh, proporcionó a su causa un reconocimiento internacional del que, en gran medida, aún gozan en la actualidad. Tanto es así que Estados Unidos, cuando se vio, en cierto modo, forzado a intervenir ante la manifiesta expansión de Dáesh en otoño de 2014, no encontró mejor aliado para asentarse en la zona que el *PYD/YPG*.

Es esta una cuestión extremadamente controvertida cuyas consecuencias se dejan sentir al otro lado de la frontera, pues, lejos de constituir organizaciones estancas, el *PYD* no es sino la rama siria del *PKK*[14] turco, con quien comparte liderazgo, objetivos y,

[13] *YPG*, *Yekîneyên Parastina Gel*, Unidades de Protección Populares.
[14] *PKK*, *Partiya Karkerên Kurdistan*, Partido de los Trabajadores del Kurdistán.

en no pocas ocasiones, intercambia activistas[15]. Tratando de reducir tensiones, Estados Unidos ha consolidado una coalición de milicias de distinto carácter, en su mayor parte árabes, alrededor del *PYD*/*YPG*, bajo la denominación de Fuerzas Democráticas Sirias (*SDF*, por sus siglas en inglés). Pero esto no es más que un gesto cosmético, pues el *PYD*/*YPG* continúa siendo la fuerza más numerosa y quien ejerce el liderazgo de las *SDF*. Este es en la actualidad el mayor escollo que impide a Estados Unidos mantener unas relaciones fluidas y sinceras con Turquía.

Intervención militar de Turquía

La imparable expansión tanto de Dáesh como del *PYD*/*YPG*, esta vez con apoyo norteamericano, y la reanudación del conflicto interno con el *PKK* tras el fracaso del proceso de reconciliación en 2015[16] acabaron por convencer a los turcos de la necesidad de modificar su estrategia e intervenir de manera directa en el norte de Siria. Dáesh había llegado a ocupar una amplia franja de terreno en su frontera (entre las localidades de Killis y Jarablus). Pero, sobre todo, de manera más preocupante, el *PYD* amenazaba con llevar a cabo una ofensiva para arrebatar a Dáesh el terreno que este último ocupaba al oeste del río Éufrates. Con este movimiento el *PYD* hubiera enlazado con el enclave de Afrin y extendido su dominio a lo largo de la totalidad de la frontera, estableciendo un corredor que hubiese enlazado las montañas de Qandil, en el norte de Irak, con el Mediterráneo.

Era más de lo que Turquía podía tolerar. Entre noviembre de 2016 y febrero de 2017 Turquía llevó a cabo con éxito la operación «Escudo del Éufrates», expulsando a Dáesh de la frontera y poniendo coto a las aspiraciones del *PYD*/*YPG*. El papel de las *TSK* en el planeamiento y conducción de las operaciones fue determinante, aunque la presencia de tropas turcas sobre el terreno fue limitada y el esfuerzo principal de las operaciones fue soportado por el *FSA*.

En condiciones similares se llevaron a cabo, posteriormente, otras dos operaciones para limitar la expansión del *PYD*/*YPG*: la operación «Rama de Olivo» en el enclave de Afrin

[15] SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *35 años de conflicto: Turquía y el PKK*, Panorama Geopolítico de los Conflictos 2019, capítulo 7, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019 (pp. 221-246). Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_2019.pdf (accedido en septiembre de 2020).
[16] En marzo de 2013 se declaró un alto el fuego entre el Estado turco y el *PKK* que permitió el inicio de un «proceso de resolución» que se prolongó durante casi tres años, hasta el verano de 2015.

(2018) y la operación «Fuente de Paz» (2019) en el sector de frontera comprendido entre las localidades de Tal Abyad y Ras al-Ayn[17] (figura 3).

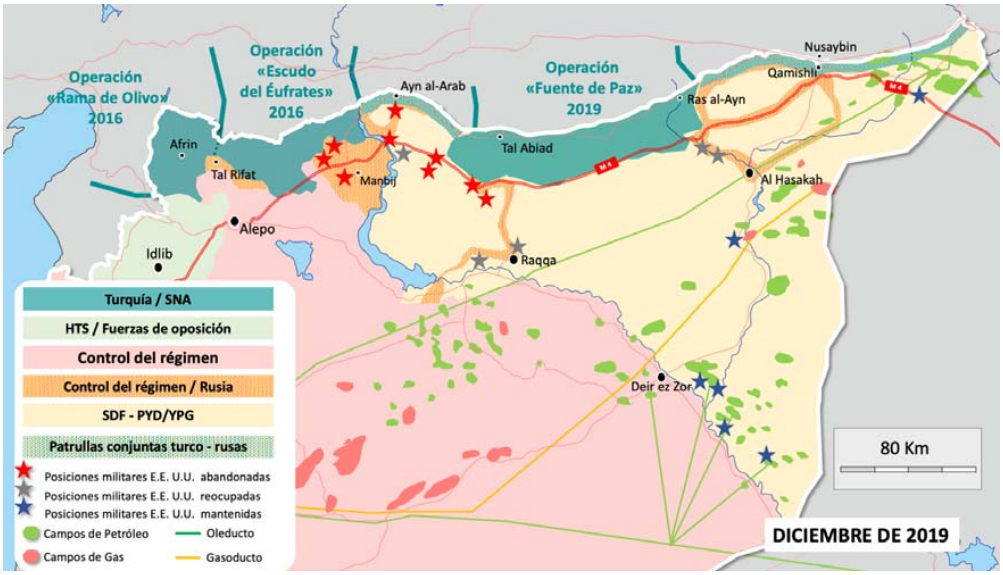


Figura 3. Operaciones militares de Turquía en el norte de Siria. Fuentes diversas. Elaboración propia.

Ninguna de estas operaciones podría haberse llevado a cabo sin el beneplácito o, al menos, consentimiento ni de Estados Unidos ni de Rusia, que a la postre ha resultado la gran beneficiada. En octubre de 2019 se reunieron en Sochi el presidente ruso, Vladimir Putin, y el turco, Recep Tayyip Erdogan, para alcanzar un acuerdo que aseguraba la permanencia de fuerzas turcas en la zona comprendida entre Tal Abyad y Ras al-Ayn en una profundidad de 32 km. Las fuerzas rusas garantizaron la retirada del *YPG* a una distancia de 30 km en el resto de la frontera, donde, además, se acordó la realización de patrullas conjuntas ruso-turcas en una franja de 5 km de profundidad (figura 3). En lo esencial, este acuerdo se mantiene en vigor en el momento actual.

Para Estados Unidos el balance no ha resultado tan positivo. Tras un nuevo anuncio de una retirada de Siria del presidente Trump, las fuerzas norteamericanas dejaron espacio considerable para la intervención de las fuerzas turcas, espacio que, en gran parte, fue inmediatamente ocupado conjuntamente por fuerzas sirias y rusas. Aunque las fuerzas norteamericanas interrumpieron una retirada, en realidad nunca iniciada, y reocuparon

[17] SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *El futuro de Siria se juega en Idlib*. Documento Análisis IEEE 19/2020. http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/05/DIEEEA19_2020FELSAN_Idlib.html

algunas de las posiciones abandonadas, las fuerzas rusas y sirias aún permanecen sobre el terreno disputando el control de la zona a las estadounidenses, lo que da lugar a enfrentamientos esporádicos.

Operaciones en Idlib. Auge del yihadismo

El segundo frente objeto de operaciones militares de Turquía es la provincia de Idlib, área en la que, desde octubre de 2017, las *TSK* mantienen un amplio despliegue militar. Tras un periodo de intensos combates entre el Ejército sirio y las fuerzas de oposición, incluyendo enfrentamientos directos entre fuerzas militares sirias y turcas, el 5 de marzo de 2020 se acordaba entre Rusia y Turquía un alto el fuego que, contra todo pronóstico, en septiembre de 2020 aún se mantiene en vigor.

¿Cómo se llegó a esta situación? En los párrafos siguientes trataremos de responder a esta cuestión, pero antes de ello resulta conveniente detenerse brevemente para identificar las fuerzas en contacto, diferenciando entre las fuerzas de oposición y las fuerzas del régimen o que apoyan a este.

Facciones enfrentadas en Idlib

Fuerzas del régimen y milicias afines

A diferencia de la oposición, que ha adquirido tintes marcadamente sectarios, las Fuerzas Armadas sirias mantienen un carácter aconfesional al igual que el resto de las instituciones del Estado. Estas fuerzas, que cuentan con un total de unos 130.000 efectivos, se complementan con fuerzas paramilitares, como son las Fuerzas de Defensa Nacional, milicias locales creadas con misiones de defensa territorial, que cuentan con unos 50.000 efectivos, milicias locales (aconfesionales, como las del Partido Nacionalista Social Sirio, *SSNP*, milicias chiitas, sunitas, cristianos, drusos) y de diversas nacionalidades (pakistaníes, afganos, iraquíes, etcétera), que en total aportan unos 50.000 efectivos adicionales[18]. Entre ellas debemos mencionar a la milicia libanesa Hezbollah, cuya intervención en el conflicto en apoyo del régimen ha sido en algunos momentos determinante. Obviamente, tanto las Fuerzas Armadas como las milicias

[18] *Military Balance 2020*.

operan en toda la amplitud del territorio nacional, siendo difícil estimar los efectivos dedicados en el momento actual a las operaciones en el enclave de Idlib.

Fuerzas de oposición[19]

Respecto a la oposición, es preciso diferenciar dos grandes bloques: los grupos que se enmarcan en las organizaciones patrocinadas por Turquía y aquellas milicias que tienen por denominador común su carácter radical islámico, de afiliaciones diversas y que, en principio, actúan de manera autónoma (figura 4).

Entre las primeras, consideramos a las numerosas milicias financiadas, adiestradas y equipadas por Turquía que, desde el comienzo de la guerra en 2011, se han ido agrupando, inicialmente bajo la denominación de Ejército Libre Sirio (*FSA*, por sus siglas en inglés) para, a partir de diciembre de 2017, constituir la base de otra formación más amplia, el Ejército Nacional Sirio, *SNA*. El *SNA* dependiente, al menos nominalmente, del Gobierno provisional sirio establecido en 2013 al amparo de la Coalición Nacional de Fuerzas Sirias de Revolucionarias y de Oposición (*SOC*, por sus siglas en inglés), con sede en Estambul.

En torno al *SNA* se agrupan fuerzas de toda ideología, sin excluir yihadistas que algunos consideran «moderados» y que conforman el Frente de Liberación Nacional (NLF por sus siglas en inglés), entre los que destaca *Ahrar al-Sham*. Según el *Military Balance 2020*, el *SNA* dispondría de unos 70.000 combatientes, 20.000 del *SNA* y 50.000 del NLF.

[19] SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *El futuro de Siria se juega en Idlib*. Documento Análisis IEEE 19/2020. http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/05/DIEEEA19_2020FELSAN_Idlib.html

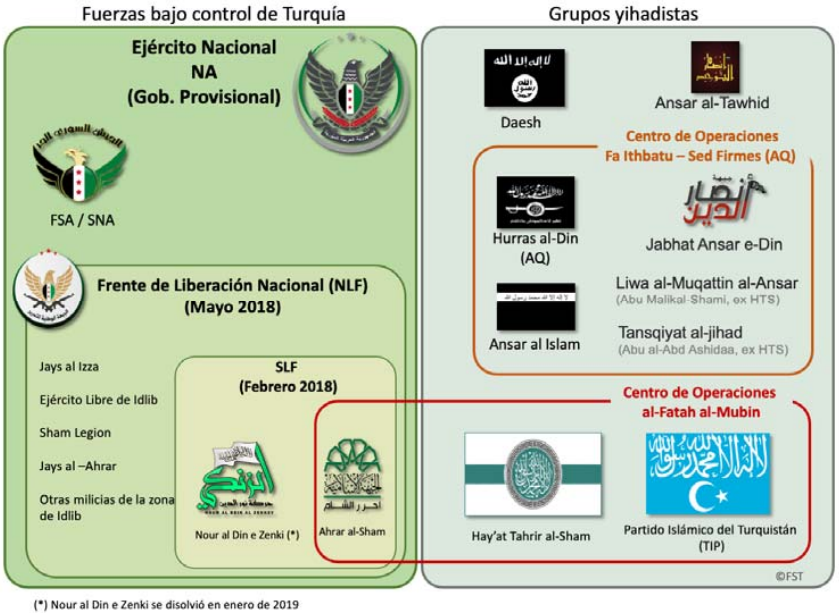


Figura 4. Principales grupos de oposición en Idlib (Siria). Fuentes diversas. Elaboración propia.

Entre las segundas, destacan *Hay'at Tahrir al-Sham* (*HTS*), que opera de manera independiente, y *Hurras al Din* (*HD*), que mantuvo su fidelidad a la matriz y continúa ejerciendo como franquicia de Al Qaeda. Ambas derivan de la escisión que se produjo en enero de 2017, de la que hasta entonces era la única marca de Al Qaeda en Siria: *Jabat al Nusra*[20]. Existen otros grupos yihadistas con cierta actividad, como el *uigur al-Ḥizb al-Islāmī al-Turkistānī* (Partido Islámico del Turquistán-*TIP*, por sus siglas en inglés) o *Ansar al-Tawhid* (Defensores del Tawhid)[21], pero de menor entidad y que apenas pueden llevar a cabo operaciones sin el consentimiento de *HTS*.

HTS es, sin duda, la milicia mejor organizada y más efectiva de las presentes en la zona de Idlib, lo que le ha permitido dominar la mayor parte del territorio de la provincia, incluida su capital. En la actualidad y según expresa su líder, Abu Muhammad al Jolani, *HTS* es un movimiento yihadista independiente, que ha renunciado a su agenda internacional y que se concentra en el Gobierno del territorio sirio bajo su control[22].

[20] *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2019*, *EUROPOL*, p. 38.
[21] El *tawhid* o *tauhid* es un dogma fundacional del islam que proclama el monoteísmo absoluto.
[22] *The Jihadist Factor in Syria's Idlib: A Conversation with Abu Muhammad al-Jolani, ICG*, 20 de febrero de 2020, disponible en https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/jihadist-factor-syrias-idlib-conversation-abu-muhammad-al-jolani (accedido en mayo de 2020).

Hurras al-Din (Organización de Guardianes de la fe-*HD*) es la verdadera franquicia de Al Qaeda en Siria, con ideología yihadista y, a diferencia de *HTS*, agenda internacional[23]. Sus relaciones con *HTS* son complicadas y aunque en algún momento han llegado incluso a firmar acuerdos de cooperación, se han documentado enfrentamientos armados esporádicos entre miembros de ambas facciones[24]. *HD* no ejerce dominio territorial en Idlib y su capacidad de llevar a cabo operaciones militares depende, en gran medida, del consentimiento de *HTS*.

Como hemos referido, también Dáesh mantiene presencia encubierta en Idlib, aunque la presencia de *HTS* como milicia dominante, con quien mantienen gran rivalidad, hace que su actividad militar en esta parte del país sea muy reducida. Hoy en día puede considerarse que Dáesh ha sido, efectivamente, militarmente derrotado y apenas es capaz de ejercer control territorial alguno[25]. Sin embargo, es preciso reconocer que mantienen cierta capacidad residual con la que es capaz de atentar contra las fuerzas de seguridad tanto en Irak como en la zona central de Siria. De hecho, este tipo de ataques han experimentado un notable repunte este año 2020 en comparación con 2019[26]. Nadie puede excluir que la situación evolucione desfavorablemente y Dáesh recupere capacidad ofensiva y de atentar no solo en Siria e Irak, sino al otro lado de la frontera, donde ya perpetró atentados de gran magnitud y repercusión (Suruç y Ankara en 2015, Estambul en 2016 y 2017, causando más de 300 muertos).

Es difícil establecer el número de combatientes que militan en las filas del yihadismo. Se estima que *HTS* podría contar con unos 20.000[27], *HD* con unos 2.500[28] y Dáesh con unos 10.000 en Siria e Irak[29]. Estas facciones se organizan en los denominados «centros de operaciones», estructuras de coordinación constituidas en un momento y con una finalidad táctica determinada, sin llegar a suponer una fusión o la formación de una coalición. En el momento actual, *HTS* lidera el «centro de operaciones» *al Fatah al Mubin*

[23] *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2019*, *EUROPOL*, p. 38.
[24] *Hay'at Tahrir violates agreement with fa ithbatu, launches large attack in western Idlib*, Southfront, 25 de junio de 2020, disponible en https://southfront.org/hayat-tahrir-violates-agreement-with-fa-ithbatu-launches-large-attack-in-western-idlib/ (accedido en septiembre de 2020).
[25] El presidente Trump anunció la derrota «oficial» de Dáesh en diciembre de 2018.
[26] VORONKOV, Vladimir. *Eleventh «Report of the Secretary-General on the threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security and the range of United Nations efforts in support of Member States in countering the threat»*, 24 de agosto de 2020, disponible en https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/200824_sc_briefing_11th_isil_report_ousg_as_delivered.pdf (accedido en septiembre de 2020).
[27] *Military Balance 2020*.
[28] *Counter Extremism Project*.
[29] VORONKOV, Vladimir. *Op. cit.*

y las milicias de Al Qaeda se agrupan en torno a *HD* en el «centro de operaciones» *Fa Ithbatu*.

La ofensiva sobre Idlib

Como ha podido apreciarse en la figura 2, a mediados de 2014 la situación del Ejército árabe-sirio era más bien precaria, incapaz de contener la continua expansión de las fuerzas de oposición, en su mayoría de carácter yihadista. Esta situación obligó a Rusia a tomar cartas en el asunto para impedir la caída de un régimen aliado que, además, era su único punto de apoyo en Oriente Medio. A partir de septiembre de 2015, una intervención militar milimétricamente ajustada y basada fundamentalmente en el apoyo aéreo fue más que suficiente para, no solo evitar la caída del régimen sirio, sino para que este pudiera recuperar grandes porciones de territorio, incluyendo Alepo[30], y terminara por acorralar a la oposición. Las facciones yihadistas no tuvieron otra opción que replegarse sobre el enclave de Idlib, donde, no obstante, la por entonces filial de Al Qaeda en Siria, *Jabat al Nusra*[31], ejercía su dominio. Es preciso señalar que la concentración de milicianos se produjo no solo por la presión militar directa ejercida sobre los grupos yihadistas, sino en gran parte en el marco de los procesos emprendidos desde el Ministerio de Estado para Asuntos de Reconciliación Nacional que permitía a quienes no querían acogerse a los mismos desplazarse de forma segura a otros frentes, desde donde podían continuar la lucha contra el propio Estado[32]. Sea como fuere, a finales del año 2017 el régimen había recuperado gran parte del territorio nacional donde, excluyendo extensas áreas desérticas despoblabas, se concentra más del 80 % de la población (figura 5).

[30] Alepo, con una población de más de 4.000.000 de habitantes, era antes de la guerra la ciudad más poblada del país. En la actualidad ha sido rebasada por la capital, Damasco.
[31] Recuérdese que no fue hasta enero de 2017 que *Jabath al Nusra* mutó en *HTS* tras romper con Al Qaeda.
[32] SAPAG M., Pablo. *Op. cit.*, p. 271.

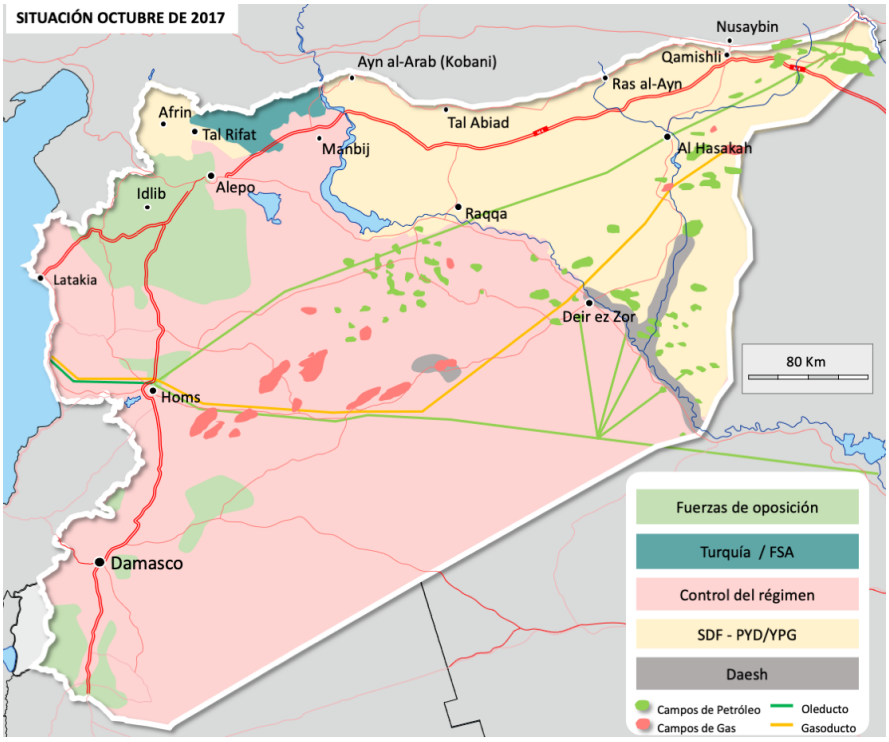


Figura 5. Control territorial en Siria en 2017. Fuentes diversas. Elaboración propia.

En estas condiciones, el Gobierno consideró llegado el momento de recuperar el control sobre el enclave de Idlib. La campaña emprendida entre septiembre de 2017 y febrero de 2018 por las fuerzas gubernamentales contra los cada vez más numerosos grupos yihadistas en la zona pronto amenazó con provocar una nueva corriente de refugiados hacia territorio turco de imprevisibles consecuencias. La tensa situación pudo *in extremis* contenerse gracias al acuerdo alcanzado en septiembre de 2018 entre Rusia, Irán y Turquía[33], por el que se estableció una zona desmilitarizada de separación entre las fuerzas de oposición y las fuerzas sirias. En este acuerdo, Turquía se responsabilizaba de desalojar de la franja a los grupos yihadistas activos en el enclave, abriendo al tráfico las vías de comunicación terrestres entre Damasco y la localidad de Alepo (autopista M5). A modo de supervisores del acuerdo, Turquía desplegó doce puestos militares de observación a lo largo de la zona desmilitarizada, al tiempo que Rusia e Irán desplegaban otros doce y siete, respectivamente (figura 6).

[33] Reunión tripartita del foro de Astaná en Sochi (Rusia) en septiembre de 2018.

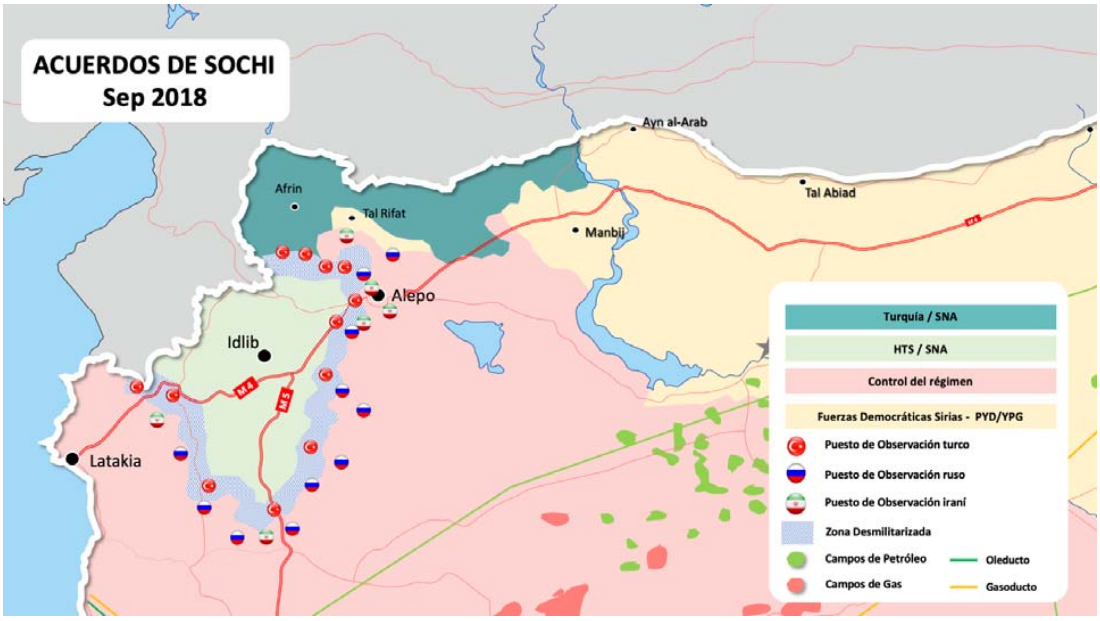


Figura 6. Acuerdos de Sochi, septiembre de 2018. Fuentes diversas. Elaboración propia.

Sea por incapacidad, sea por falta de voluntad, Turquía nunca llegó a cumplir lo pactado, lo que terminó por agotar la paciencia de Rusia que, en la primavera de 2019, dio luz verde al Ejército sirio para emprender acciones militares contra las fuerzas de oposición. En el curso de esta ofensiva, el Ejército sirio pudo recuperar considerables extensiones de terreno, incluyendo la totalidad de la autopista M5, que ha quedado abierta al tráfico bajo su control.

La ofensiva fue dirigida contra las fuerzas de oposición presentes en el enclave de Idlib, sin distinciones. Y ello incluye a las fuerzas opositoras no yihadistas respaldadas por Ankara, agrupadas en el *SNA*. Temiendo, una vez más, la corriente de refugiados que la ofensiva del régimen amenazaba con empujar hacia su territorio, Turquía optó por ocupar militarmente posiciones adicionales en Idlib, estableciendo numerosos puntos fuertes en zonas clave de terreno por toda la provincia. Al mismo tiempo mantenía y reforzaba sus doce puestos de observación, parte de los cuales fueron rebasados y rodeados por las fuerzas sirias en su avance. De esta manera, las *TSK*, que hasta entonces se habían limitado a apoyar a las fuerzas rebeldes, se vieron envueltas en combates directos con las fuerzas sirias e, indirectamente, con las fuerzas rusas de apoyo[34], con el consiguiente

[34] Fundamentalmente inteligencia, apoyo aéreo y fuegos terrestres.

riesgo de escalada del conflicto, hasta que un nuevo acuerdo ruso-turco alcanzado el 5 de marzo de 2020 pudo frenar la ofensiva[35] (figura 7).

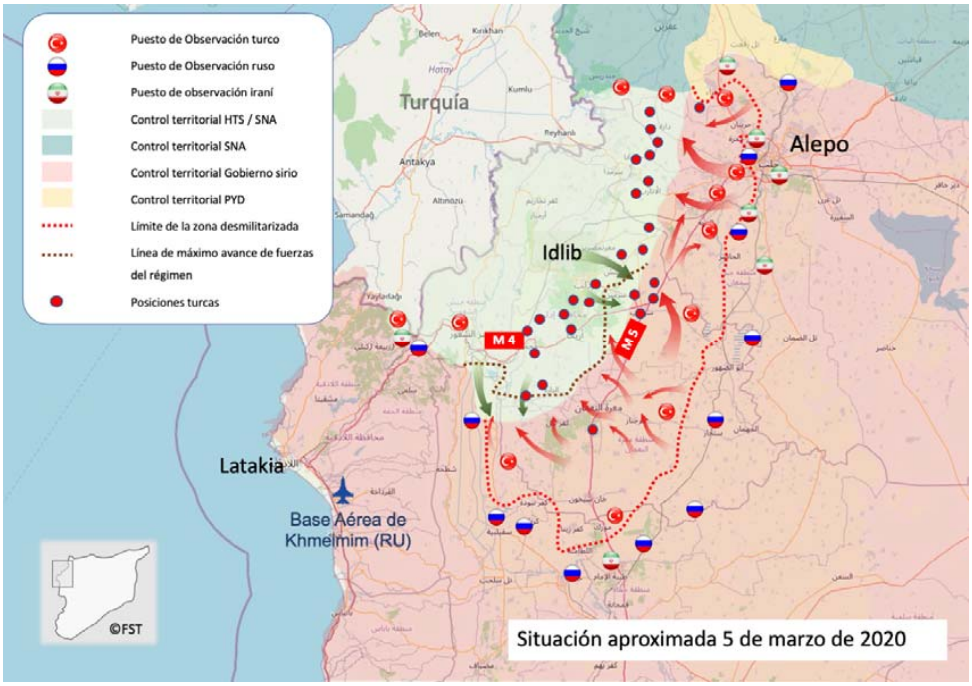


Figura 7. Situación en Idlib, acuerdos del 5 de marzo de 2020. Fuentes diversas. Elaboración propia.

No sin dificultades, el alto el fuego se ha mantenido en vigor hasta el día de hoy, aunque las escaramuzas a lo largo de la línea de contacto entre las fuerzas del régimen y los yihadistas se producen a diario. Por otro lado, Turquía y Rusia han ejecutado numerosas patrullas conjuntas a lo largo de la autopista M4, pero con enormes dificultades y siendo frecuentemente objeto de ataques de milicias yihadistas que se niegan a reconocer la validez del acuerdo ruso-turco y que, en cualquier caso, no aceptan la presencia rusa en la zona[36].

Turquía está dedicando notables esfuerzos a embridar a las facciones yihadistas, en particular *HTS* que, por otra parte, ha quedado en situación delicada. En primer lugar,

[35] SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *El futuro de Siria se juega en Idlib*. Documento Análisis IEEE 19/2020. http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/05/DIEEEA19_2020FELSAN_Idlib.html (accedido en septiembre de 2020).
[36] La situación es tensa hasta el punto que, en el momento de escribir estas líneas (septiembre de 2020), Rusia ha anunciado la interrupción de la ejecución de esas patrullas hasta que retorne la calma. *Russia says to resume patrolling of Syrian highway with Turkey when situation calms*, REUTERS, 21 de septiembre de 2020, disponible en https://www.reuters.com/article/us-syria-crisis-russia/russia-says-to-resume-patrolling-of-syrian-highway-with-turkey-when-situation-calms-idUSKCN26C2KO?il=0 (accedido en septiembre de 2020).

porque la fortísima presión que las fuerzas sirias han ejercido sobre el grupo a lo largo de esta ofensiva ha degradado considerablemente su capacidad operativa, que ahora trata de restablecer mediante la reestructuración y recuperación de sus unidades[37]. En el plano político, *HTS* se esfuerza por lavar su imagen ante la comunidad internacional, presentándose como un grupo de oposición que únicamente aspira a una solución política para el país, sin constituir una amenaza para el resto del mundo[38].

Desde el inicio del alto el fuego, el Ejército árabe-sirio ha reforzado sus posiciones en lo que bien podrían ser preparativos para una nueva fase de la ofensiva con la intención de recuperar, al menos, todo el territorio de Idlib ubicado al sur de la autopista M4 que une la autopista M5 (Damasco-Alepo) con Latakia. Y otro tanto ha hecho el Ejército turco, al tiempo que ha procedido a reorganizar su despliegue en Idlib, evacuando las posiciones y puestos de observación más expuestos[39], en lo que parecen preparativos para repeler una inminente ofensiva siria. De reanudarse las hostilidades, es de suponer que los enfrentamientos serán de mayor envergadura.

Rivalidad regional y potencias externas

Desde el estallido de las primeras revueltas a finales de 2010, la situación del país ha evolucionado desde los meros disturbios callejeros hasta convertirse en una guerra civil compleja en la que agentes externos interactúan entre sí. Siria es en estos momentos el escenario de múltiples guerras por delegación, donde a la rivalidad entre potencias regionales (Turquía, Irán, Arabia Saudí, EAU, Qatar, Israel) se superpone la intervención de las otrora potencias coloniales, como Francia o Reino Unido, y sobre las que, finalmente, actúan las potencias de ámbito global, Rusia y Estados Unidos.

[37] *Tahrir al-Sham takes advantage of Idlib ceasefire to restructure, reorganize*, The Reference, 22 de abril de 2020, disponible en https://www.thereference-paris.com/11314 (accedido en mayo de 2020).
[38] Declaraciones de Abdel Rahman Atun, director del consejo de la sharía de HTS, en *Coups on allies: HTS rids Syria's Idlib of opponents*, Middle East Eye, 19 de septiembre de 2020, disponible en https://www.middleeasteye.net/news/coups-allies-hts-rids-syrias-idlib-opponents (accedido en septiembre de 2020).
[39] A finales de octubre de 2020 Turquía evacuó cuatro puestos de observación (entre ellos los de Morek y Shir Maghar) y dos posiciones militares adicionales en las inmediaciones de Saraqib, en el cruce de autopistas M4 y M5. *Turkey to abandon some observation stations in Syria's Idlib*, Middle East Eye, 19 de octubre de 2020, disponible en https://www.middleeasteye.net/news/syria-idlib-turkey-observation-posts-abandon (accedido en octubre de 2020).

La expansión de Irán

Aun siendo en esencia potencias regionales rivales, las relaciones entre Turquía e Irán han estado tradicionalmente marcadas por el pragmatismo. Y aunque ambas potencias se han situado en polos opuestos respecto a la continuidad del régimen de Assad, han sido capaces de compartimentar los problemas de manera que el conjunto de sus relaciones diplomáticas, comerciales y de otros ámbitos han permanecido indemnes. Más que eso, desde enero de 2017 Irán y Turquía son promotores junto con Rusia del proceso de paz de Astaná, foro tripartito que ha tenido la virtud de lograr acuerdos sobre cuestiones parciales (zonas desescalada, altos el fuego, etcétera), aunque a costa de dilatar las negociaciones para una solución política definitiva.

Las razones que han llevado a Irán a intervenir en estos espacios «vacíos de poder» no se deben tanto a la búsqueda de dominio *per se* como a un intento de obtener profundidad estratégica. 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»[40], aunque en este caso, y con intención defensiva, se trata de acotar una penetración estadounidense percibida por Irán como la mayor amenaza a la supervivencia de su régimen desde la revolución de 1979[41]. Desde la perspectiva iraní, el establecimiento o mantenimiento de regímenes afines en Siria e Irak ha pasado a ser una prioridad en su acción exterior.

Para expandir su influencia Irán ha hecho uso de clásicos recursos de poder, como son el comercio o el fortalecimiento de lazos culturales o religiosos, pero, sobre todo, de la herramienta más potente a disposición de su política exterior: el Cuerpo de la Guardia de la Revolución Islámica (*IRGC*, por sus siglas en inglés). Durante estos años, esta fuerza militar ha creado una red de milicias y grupos paramilitares que, a modo de *proxys*, ha permitido al *IRGC* participar activamente en los conflictos en ambos países.

La eliminación por Estados Unidos en enero de 2020 de su mítico comandante, general Qasem Soleimani, supuso un duro golpe para el *IRGC*, aunque aún es difícil evaluar en qué medida la eficacia de la organización ha quedado dañada. La respuesta iraní no se hizo esperar y pocos días después misiles iraníes impactaban en bases norteamericanas

[40] MEARSHEIMER, John. *The tragedy of great powers politics*, updated edition, Norton & Company, 2014, p. 21.
[41] SADEGHI-BORUJERDI, Eskandar. *Strategic depth, counterinsurgency and the logic of sectarianization, the Islamic Republic of Iran's doctrine and its regional implications*. SECTARIANIZATION, C. Hurst & Co., 2017, p. 164.

en Erbil y proximidades de Bagdad sin causar bajas mortales entre las tropas allí alojadas. Pocos consideran que este ataque sea la última palabra y no puede descartarse alguna otra acción de repercusión internacional contra personal o intereses norteamericanos en Irak u otra parte del mundo.

Los países árabes

En noviembre de 2011, los Estados de la Liga Árabe acordaban por amplia mayoría[42] la suspensión de la participación de Siria en la organización y la retirada de sus embajadores de Damasco[43], decisión basada, ciertamente, en una hostilidad compartida hacia el régimen de Assad. Fue esta hostilidad la que promovió desde un principio que los países árabes fuesen apoyando a grupos de oposición que, a medida que el objetivo del derrocamiento de Assad se alejaba, fueron ganando en radicalidad. Y aquí acaban las coincidencias. Las distintas actitudes hacia la organización de los Hermanos Musulmanes, que, como hemos referido, alcanzó una posición dominante en el seno de la oposición, acabaron por dividir al mundo árabe, en general, y a los países del Consejo de Cooperación del Golfo, en particular, en dos grandes bloques: Qatar por un lado, que optó por apoyar a la Hermandad y el bloque liderado por Arabia Saudí, alrededor de la cual se alinearon los Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Egipto, que consideran a los HHMM organización terrorista. Este posicionamiento a favor y en contra de los HHMM ha tenido también el efecto de alinear estos bloques a favor y en contra de Turquía, como hemos dicho, ferviente impulsor del islam político representado por la Hermandad y que, a ojos del bloque liderado por los saudíes, se ha convertido en una amenaza que es imprescindible contener. Y ello implica no solo Siria, sino el Mediterráneo[44] e incluso Libia, donde Turquía y el bloque antiturco se han situado manifiestamente en bandos opuestos.

Los avances de Turquía en Siria y la imposibilidad de derrocar a Assad ha llevado al bloque antiturco a cambiar sustancialmente su estrategia en Siria. Assad ha pasado a convertirse en un mal menor y Emiratos, Arabia Saudí, Bahréin y Egipto han hecho

[42] Dieciocho países a favor, Yemen y Líbano en contra, Irak se abstuvo.
[43] *Arab League decides to suspend Syria*, Al Jazeera, 12 de noviembre de 2011, disponible en https://www.aljazeera.com/news/2011/11/13/arab-league-decides-to-suspend-syria/ (accedido en septiembre de 2020).
[44] *UAE pushing for Arab-European alliance to curtail Turkish encroachment,* The Arab Weekly, 17 de junio de 2020, https://thearabweekly.com/uae-pushing-arab-european-alliance-curtail-turkish-encroachment (accedido en septiembre de 2020).

gestos de ostensible acercamiento, bien reabriendo embajadas[45], bien proponiendo la readmisión de Siria en la Liga Árabe o bien expresando voluntad de participar financieramente en la reconstrucción del país. Y es igualmente esta cuestión la que ha aconsejado a este bloque de países a apoyar, al menos financieramente, a las *SDF*, la formación promovida por Estados Unidos y liderada por el *PYD* kurdo[46].

Es en este contexto antiturco que, además, podemos encajar el acercamiento entre estos países e Israel, país cuyas relaciones con Turquía no pasan por sus mejores momentos. Ese acercamiento ha concluido con la firma de acuerdos de paz con los EAU y Bahréin en septiembre de 2020, circunstancia que difícilmente se hubiera dado sin el beneplácito de Arabia Saudí.

Israel

Israel observó con preocupación la paulatina penetración de Irán en Siria, pero se abstuvo de intervenir abiertamente hasta 2017. Fue la confluencia de la presencia iraní con la cada vez mayor presencia del grupo libanés Hezbollah, acusado de perpetrar ataques desde Siria sobre territorio israelí, lo que provocó desde mediados de 2017 una campaña de ataques aéreos contra objetivos iraníes y sus *proxys* por todo el territorio sirio. Aunque no hay evidencias al respecto, sí existen fundadas sospechas de que estos ataques se han realizado también sobre los *proxys* de Irán en Irak, las PMF, ataques que, muy probablemente, se han ejecutado desde territorio sirio controlado por las *SDF*[47]. Algunas fuentes incluso señalan que estos ataques han contado con financiación saudí[48]. Todas estas circunstancias invitan a pensar en cierta colaboración entre Israel y las *SDF*, lo que abre un nuevo frente en unas relaciones turco-israelíes profundamente deterioradas.

[45] *UAE reopens Syria embassy in boost for Assad*, REUTERS, 27 de diciembre de 2018, disponible en https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-emirates-idUSKCN1OQ0QV (accedido en septiembre de 2020).
[46] *Arabic press review: Egypt helping Kurdish-led troops in Syria fighting Turkish forces*, Middle East Eye, 13 de marzo de 2020, disponible en https://www.middleeasteye.net/news/arabic-press-review-egypt-coordinating-support-kurdish-led-troops-syria (accedido en septiembre de 2020).
[47] «*Indications* Israel behind PMU base strikes, Irak PM Abdul Mahdi says», *The Defense Post*, 30 de septiembre de 2019, disponible en https://www.thedefensepost.com/2019/09/30/iraq-israel-pmu-base-strikes-abdul-mahdi/ (accedido en septiembre de 2020).
[48] «EXCLUSIVE: Israeli strikes in Irak launched from SDF-held Syria, Baghdad believes», *The Middle East Eye*, 27 de agosto de 2019, disponible en https://www.middleeasteye.net/news/exclusive-israeli-strikes-iraq-launched-sdf-bases-baghdad-believes (accedido en septiembre de 2020).

Las potencias coloniales

Consideramos en este apartado al Reino Unido y Francia los urdidores del pacto secreto conocido como Sykes-Picot que en el curso de la I Guerra Mundial repartía entre ambos países los restos del Imperio otomano. Ambos países, junto al conjunto de la Unión Europea, adoptaron desde el comienzo una postura contraria al régimen de Assad, exigiendo su dimisión, imponiendo duras sanciones económicas al Estado sirio y a personas vinculadas con el mismo para acabar retirando sus embajadas a principios de 2012. En realidad, la durísima actitud de la Unión Europea hacia Assad fue promovida por Francia, país que ejerce un considerable protagonismo en el desarrollo de las políticas europeas en el espacio mediterráneo y, en particular, Siria[49].

Varios son los intereses que llevan a Francia al espacio Mediterráneo y a Siria, comenzando por un marcado interés por recuperar la influencia que ejercía cuando era una verdadera potencia regional. Siria y Líbano han sido territorios sometidos a mandato francés y, por tanto, Francia se considera facultada para recuperar la influencia antaño ejercida, obviando que, en gran medida, los problemas actuales derivan de lo ocurrido aquellos años.

Pero el segundo de los motivos tiene mucho que ver con la energía y la implicación de su compañía de bandera TOTAL en Siria y en aguas del Mediterráneo, donde disfruta de concesiones para exploración y explotación otorgados por el Gobierno chipriota. Antes del estallido de la guerra, TOTAL, además de haber establecido acuerdos de partenariado estratégico con las compañías nacionales de gas y petróleo, era copartícipe al 50 %, junto a la estatal Syrian Petroleum Company, de la compañía Deir Ez Zor Petroleum, con licencia para la explotación de los yacimientos de Jafra, Qahar and Atalla[50], ubicados en la zona que las *SDF* controlan desde 2017.

Francia ha entrado en Siria de la mano de Estados Unidos y despliega un reducido contingente precisamente en las zonas de control territorial de las *SDF*. Su apoyo al *PYD*/*YPG* es un punto de fricción adicional a una serie de enfrentamientos con Turquía en el Mediterráneo oriental y en Libia. Ambos países ya han chocado en el Mediterráneo en un incidente, no públicamente aclarado, a causa del que Francia ha pedido del resto de miembros de la Unión Europea la imposición de sanciones a Turquía, postura de

[49] SAPAG M., Pablo. *Op. cit.*, p. 139.
[50] TOTAL, nota de prensa de 4 de septiembre de 2008, disponible en https://www.total.com/media/news/press-releases/syrie-total-signe-trois-accords-petroliers-et-gaziers (accedido en septiembre de 2020).

extrema dureza que, no obstante, no ha sido secundada por la mayoría de los miembros de la Unión[51]. Estas cuestiones, unidas a la postura francesa de oposición frontal a su adhesión a la Unión Europea, hacen de Francia uno de los socios europeos más incómodos para Turquía.

El Reino Unido tiene igualmente intereses en el sector energético sirio y despliega sus fuerzas militares en la misma zona de control de las *SDF* que Estados Unidos y Francia. Pero a diferencia de esta última, su salida de la Unión Europea fuerza al Reino Unido a la búsqueda de socios comerciales alternativos y Turquía se presenta como una posibilidad que no se puede despreciar. La postura del Reino Unido hacia Turquía es cooperativa y empresas británicas participan en numerosos proyectos conjuntos con empresas turcas, de manera muy visible en el sector estratégico de la defensa[52].

Las potencias globales

Rusia

Como anteriormente hemos indicado, Rusia se vio impelida a intervenir en 2015 para sostener a un régimen que, de haber caído, hubiese puesto en dificultades la presencia de Rusia en todo Oriente Medio. Sin embargo, lejos de empeñar una «fuerza masiva», Rusia optó por desplegar un modesto componente aéreo, que fue quien llevó el peso de las operaciones, complementado por un relativamente reducido contingente terrestre de unos 3.000 y 4.000 hombres[53], fundamentalmente con misiones de asesoramiento, apoyos de fuego, operaciones de movilidad y contramovilidad, defensa de costas, policía militar y operaciones especiales. Además, la presencia de compañías privadas de seguridad, como Wagner, que en momentos determinados llegó a tener 2.000 efectivos sobre el terreno[54], asegura una acción efectiva al tiempo que permite negar la implicación de sus Fuerzas Armadas en aquellos acontecimientos en los que no resulta conveniente verse envuelto. Lo reducido del contingente ruso deja siempre margen para la escalada si la evolución de la situación lo requiere, lo que da gran flexibilidad a su intervención,

[51] En octubre de 2020. No puede descartarse que posteriormente se haga.
[52] SÜNNETÇİ, Ibrahim. *Past and Present Cooperation within the Defence Industry Between Turkey and the United Kingdom*, DEFENCE TURKEY, n.º 83, 16-22 de julio de 2018.
[53] TRENIN, Dimitri. *What is Russia up in the Middle East?*, Politi Press, 2018, p. 67.
[54] GRAU, Lester, y BARTLES, Charles. *The Russian ground- based contingent in Syria*, Russia's war in Syria, Cap. 4, Foreign Policy Research Institute, pp. 67-89.

evitando verse arrastrado por los acontecimientos y envuelto de forma involuntaria en un conflicto de difícil salida.

Pero por ajustada y exitosa que *a posteriori* haya resultado, una intervención militar en un conflicto como el de Siria lleva enormes riesgos aparejados. ¿Qué es lo que ha llevado a Rusia a asumir estos riesgos?

Además de una legítima preocupación por el desarrollo que el islamismo ha experimentado durante el conflicto sirio, con posibilidades de acabar reverberando en territorio de la Federación rusa, la inestabilidad en su entorno inmediato es causa de inquietud en Moscú. Desde el punto de vista ruso, la inestabilidad extendida por todo Oriente Medio con ocasión de procesos revolucionarios no es sino el resultado de la ingeniería geopolítica de occidente, en general, y de Estados Unidos en particular. El riesgo de extensión de este fenómeno a los vecinos de la Federación rusa e incluso a la propia Federación es muy real para los estrategas rusos y limitar la influencia occidental en Oriente Medio resulta, por tanto, esencial para su seguridad.

No puede desdeñarse el factor energético entre las motivaciones que mueven a Rusia a intervenir en Oriente Medio, pues, siendo un país cuyo crecimiento como potencia se ha basado en la pujanza del sector energético, no puede permanecer ajena a cuanto acontece en esta parte del mundo. Así lo atestigua su participación en el foro OPEP+ o la penetración de sus empresas energéticas por todo Oriente Medio (figura 8).

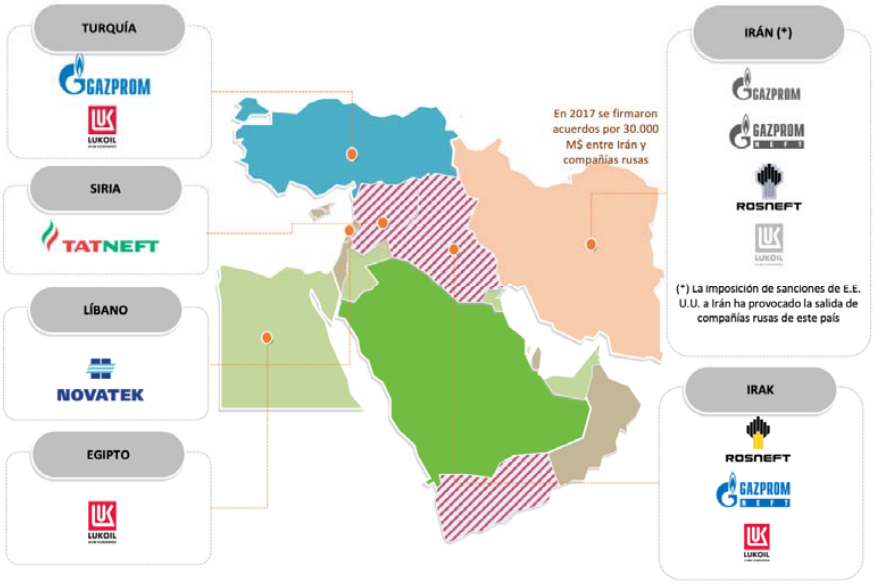


Figura 8. Implicación de compañías energéticas rusas en Oriente Medio. Fuentes diversas. Elaboración propia.

Por último, habiéndose mostrado capaz de sostener a un régimen «amigo» en dificultades, Rusia ha reforzado enormemente su credibilidad y prestigio como potencia global estabilizadora en toda la región, mostrándose como un potencial aliado fiable y capaz. En gran medida, puede valorarse que los objetivos de la intervención rusa en Siria han sido alcanzados de manera satisfactoria.

Estados Unidos

Estados Unidos es la potencia global por excelencia, por lo que los motivos de su presencia en Siria e Irak deben ser analizados desde una óptica global, en primera instancia, y regional, en segunda. Desde el punto de vista global, la Estrategia de Seguridad Nacional señala el desafío de las «potencias revisionistas» globales, Rusia y China, a la hegemonía norteamericana como la primera de las amenazas a que los Estados Unidos deben enfrentarse[55], siendo imperativo limitar la expansión de estas potencias rivales en regiones que puedan poner en peligro esta supremacía.

[55] *National Security Strategy 2017*, p. 48. http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf (consultado en octubre de 2018).

Oriente Medio es obviamente una de ellas y, a pesar de la política *pivot to Asia* ya promovida durante el mandato de Obama, Estados Unidos no puede abandonar una región que sería inmediatamente ocupada por sus rivales. La prioridad concedida a la amenaza de China a la hegemonía norteamericana parece compartida tanto por republicanos como por demócratas, por lo que es difícil que, tras las elecciones de noviembre de 2020, una u otra Administración den un giro de 180° a la estrategia estadounidense para la región. La retirada de Estados Unidos de Oriente Medio, que ya ha dado comienzo, continuará a mayor o menor ritmo, aunque, como anteriormente se ha indicado, esta no podrá llegar a ser total.

La contención de Irán en apoyo de su incondicional aliado, Israel, es el segundo de objetivos perseguidos en la región, y la lucha contra el terrorismo internacional, objetivo en gran parte alcanzado, completaría el cuadro. Podría añadirse un cuarto motivo, genérico para toda la región de Oriente Medio desde la doctrina Carter de 1981: la energía, habida cuenta de los recursos existente en cantidades significativas en el norte de Irak y en menor medida en el norte de Siria. El presidente Trump declaró la explotación de pozos petrolíferos sirios uno de los objetivos de su presencia en Siria y recientemente la compañía Delta Crescent Energy ha firmado un acuerdo con la Administración autónoma kurda en el noreste de Siria para el establecimiento de al menos dos refinerías en la zona, lo que no ha sido bien recibido por la británica Gulfsands, con derechos de explotación en esta zona desde 2003[56].

En apoyo de estos objetivos, Estados Unidos mantiene un contingente militar en Irak actualmente de unos 5.200 soldados que quedarán en breve reducidos a unos 3.000[57], concentrados en unas pocas bases e instalaciones militares, mientras en Siria las cifras, que siempre han sido más modestas, alcanzan en la actualidad unos 500 efectivos.

¿Qué va a ocurrir con esta presencia militar? Esta continúa siendo una de las cuestiones clave del momento. Entre otras consideraciones porque, sin la presencia de tropas en Iraq, las operaciones en Siria resultan simplemente insostenibles.

En el marco de una creciente confrontación entre fuerzas norteamericanas e iraníes, o sus *proxis*, en suelo iraquí, intensificada tras la eliminación del comandante del *IRGC*,

[56] *British Company Concerned over its Oil 'Rights' in Northeastern Syria*, ASHARQ AL-AWSAT, 13 de septiembre de 2020, disponible en https://english.aawsat.com/home/article/2504826/british-company-concerned-over-its-oil-%E2%80%98rights%E2%80%99-northeastern-syria (accedido en septiembre de 2020).
[57] «US to Reduce Troop Levels in Irak to 3,000», *The New York Times*, 9 de septiembre de 2020, disponible en https://www.nytimes.com/2020/09/09/us/politics/iraq-troops-trump.html (accedido en septiembre de 2020).

general Qasem Soleimani, crece la presión política para una marcha de los norteamericanos que es contemplada por muchos, y no solo por los partidos apoyados por Irán, como un lastre para la estabilización del país.

La presencia de tropas en el país se justifica por un intercambio de notas diplomáticas efectuado en 2014, al amparo del Acuerdo Marco Estratégico bilateral de 2008[58]. Pero desde un punto de vista legal, la presencia en Siria resulta más problemática. En no pocas ocasiones, tanto el Gobierno de Assad como quienes le apoyan, Rusia e Irán, han denunciado una presencia ilegítima de acuerdo con el derecho internacional, pues no deja de ser una intervención sin mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sin haber sido requerido para ello por el Gobierno internacionalmente reconocido y sin que la legítima defensa haya podido ser esgrimida. La presencia de Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro permanente garantiza que en ningún caso se producirá una resolución condenatoria por esta cuestión, pero, que duda cabe, este argumento podrá ser utilizado por sus oponentes ante la opinión pública mundial para debilitar la posición estadounidense.

China

Con unos marcados intereses comerciales en la región (importaciones energéticas, desarrollo de la nueva Ruta de la Seda, etcétera), la presencia militar de China en Siria e Irak ha sido hasta el momento inexistente. La capacidad de las compañías chinas de operar en ambientes de gran inestabilidad, así como su dependencia del Estado, lo que les permite asumir mayores riesgos, tanto físicos como comerciales, han permitido a compañías chinas penetrar en el sector petrolífero *upstream*[59] iraquí, aprovechando el hueco dejado por compañías occidentales, forzadas a suspender gran parte de sus actividades en sur del país por la situación de violencia generalizada. En la actualidad la compañía china CNPC tiene participaciones en los campos de West Qurma-1 (32,7 %), al-Ahdab (37,5 %), Halfaya (45 %) y Riumalia (46,3 %)[60].

[58] *Irak and US Policy*, Congressional Research Service, 29 de septiembre de 2020, disponible en https://fas.org/sgp/crs/mideast/IF10404.pdf (accedido en octubre de 2020).
[59] El sector *upstream* incluye los procesos de exploración, desarrollo y explotación de yacimientos energéticos (petróleo o gas); el sector *midstream* se refiere al transporte, proceso, almacenamiento y distribución; el sector *downstream* contempla el refino, actividades petroquímicas y la comercialización de productos energéticos.
[60] *CNPC in Iraq. Sustainability Report*, CNPC, 2019, disponible en https://www.cnpc.com.cn/en/Enlag/201907/a2082cc9c4444eaa99c973dd0e021847/files/3d2c41de747d4c7aa6a5e8157f188f4f.pdf (accedido en octubre de 2020).

En Siria, donde se ha mantenido escrupulosamente al margen del conflicto, China se presenta como un actor potencialmente clave en la futura reconstrucción del país, lo que podría proporcionarle considerable ventaja en el desarrollo de su proyecto de la nueva Ruta de la Seda. Inversiones chinas en los puertos de Tartus y Latakia, aunque en competencia con Rusia, podrían completar la cada vez más densa red de puertos bajo control (gestión) china en el Mediterráneo (la estatal china COSCO Lines ya gestiona terminales marítimas en Grecia, Turquía, Líbano, Israel y Egipto).

China ha mostrado repetidamente su interés en participar en la reconstrucción e incrementar su presencia en el país, y ha puesto en marcha numerosos proyectos de ayuda humanitaria[61]. Nada se menciona de un incremento de su huella militar, pero a medida que sus intereses en la región aumentan es preciso tener en cuenta la posibilidad de que China acabe por verse impelida a garantizar su seguridad mediante el despliegue de fuerzas militares.

Conclusiones y prospectiva

La evolución de acontecimientos en la frontera sur de Turquía durante los últimos treinta años ha sido ha sido enormemente desestabilizadora. En primer lugar, porque la intervención estadounidense en Irak tanto en 1991 como en 2003 ha posibilitado la consolidación de una entidad kurda independiente en su frontera, circunstancia que, a pesar de las buenas relaciones establecidas, genera enorme incertidumbre en Ankara. No en vano, la región autónoma del Kurdistán, que como se demostró con el referéndum de 2017 mantiene intactas sus aspiraciones independentistas, puede servir como un modelo exitoso a imitar en otros países con minorías kurdas, como es Turquía. Y, en segundo lugar, porque las revueltas en Siria en el contexto de las primaveras árabes han acabado por degenerar en una compleja guerra civil que nadie es capaz de controlar, situación que implica unos considerables retos para su seguridad.

El primero de ellos es el del terrorismo, fenómeno que se presenta con dos caras diferenciadas: el terrorismo étnico encarnado por el *PKK* y su filial siria, el *PYD* (con sus correspondientes brazos armados), y el terrorismo islamista de carácter yihadista.

[61] *China to play bigger role in Syria's reconstruction, development process*, XINHUANET, 12 de febrero de 2018, disponible en http://www.xinhuanet.com/english/2018-02/12/c_136967861.htm (accedido en octubre de 2020).

El terrorismo étnico supone una amenaza de orden existencial para Turquía pues, las aspiraciones, objetivos y finalidades de estos grupos implican la destrucción del Estado turco tal y como lo conocemos en la actualidad. La consolidación de una entidad kurda independiente liderada por el *PYD* en el norte de Siria (Rojava) constituye una auténtica pesadilla para el Gobierno turco y el hecho de que miembros de la Alianza Atlántica sostengan esta posibilidad no hace sino añadir dificultad a esta cuestión. Sin duda, esta circunstancia es la primera causa del deterioro de las relaciones de Turquía con Estados Unidos, Francia y, en menor medida, el Reino Unido.

Por otro lado, el terrorismo yihadista constituye otra de las actuales preocupaciones del Gobierno turco. Turquía se enfrenta, no solo a la posibilidad cierta de convertirse en escenario de atentados por parte de los grupos yihadistas que se concentran en Idlib, como ya ha ocurrido en el pasado. Turquía se enfrenta, sobre todo, al problema de convertirse involuntariamente en territorio de acogida de terroristas en la clandestinidad. Muchos de ellos son, además, de nacionalidad turca, pues se estima que unos 9.000 ciudadanos turcos podrían haberse unido a las fuerzas de Dáesh a lo largo del conflicto. Su retorno está representando un verdadero quebradero de cabeza para las autoridades turcas[62]. Hasta el momento, Turquía ha conseguido limitar los riesgos mediante una enorme presión policial y judicial, pero, al igual que ocurre en los países occidentales, el abandono de las cárceles de los antiguos combatientes de Dáesh tras cumplir sus condenas supone un problema difícil de tratar.

El segundo de los retos es el representado por las corrientes de refugiados que desde Siria se propagan por los países vecinos desde el comienzo del conflicto. El casi millón de desplazados que se concentran en la provincia de Idlib ejercen una tremenda presión sobre la frontera turca. Franquearles el paso supondría engrosar los más de 3,5 millones de refugiados ya presentes en su territorio, lo que, además de ser una pesada carga económica, representa un considerable problema de seguridad. Muy probablemente Turquía optará por abrir sus fronteras con la Unión Europea, lo que añadiría tensión adicional a unas relaciones ya de por sí bastante deterioradas.

Todas estas cuestiones se agravarían en el caso de una más que probable reanudación de la ofensiva de las fuerzas del régimen, que empujaría tanto a yihadistas como a

[62] *Calibrating the Response: Turkey's ISIS Returnees*, *ICG*, Report n.º 258, 29 de junio de 2020, disponible en https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/turkey/258-calibrating-response-turkeys-isis-returnees (accedido en septiembre de 2020).

refugiados hacia territorio turco. Una solución duradera para la crisis en Idlib se presenta, por tanto, esencial para la seguridad de Turquía, que mantiene contactos con Rusia a nivel técnico para evitar una escalada, en tanto los trabajos de la Comisión Constitucional en Ginebra en busca de una solución política al conflicto no finalicen. Las negociaciones son complejas y las posturas claramente divergentes. Rusia trata de asegurarse el control de la autopista M4 y reducir la huella militar de Turquía en Idlib. El punto de partida de Ankara es el retorno de las fuerzas del régimen a las posiciones previas a la ofensiva, es decir, a la línea de contacto a finales de 2018, algo francamente desconectado de la realidad. Para complicar el escenario, ambos países miran de reojo a la evolución de acontecimientos y sus respectivas posturas, una vez más enfrentadas, en la zona noreste del país y en Libia. Rusia, que siempre ha mantenido líneas de comunicación abiertas con el *PYD*, ha iniciado cierto acercamiento con partidos políticos kurdos que podía desembocar en exigencias de inclusión en el Comité Constitucional de Ginebra, del que, por exigencias de Ankara, han sido excluidos. A ambos les interesaría establecer mecanismos de coordinación que les permitiera compartimentar los problemas y poder abordarlos individualmente, algo que, tradicionalmente, han sabido hacer en otros campos para salvaguardar sus relaciones. Pero no será fácil.

No se pueden obviar los efectos que todos estos acontecimientos pueden llegar a tener en la cohesión interna de la Alianza Atlántica. Como hemos señalado, las realidades geopolíticas sitúan a los aliados en polos enfrentados tanto en Siria como en Iraq. La situación se repite en escenarios contiguos, como se ha manifestado recientemente en el Mediterráneo oriental, Libia y en el conflicto de Nagorno-Karabaj. Es una situación difícil de manejar que tenderá a exacerbar la tensión intra-alianza, dificultando la unidad de actuación. Ello sin poder excluir enfrentamientos armados entre aliados.

La gestión de los problemas que acechan a Turquía desde distintos frentes ha llevado al país a lo que algunos han denominado «soledad diplomática», situación caracterizada por un aislamiento del país en la escena internacional acompañada de operaciones militares unilaterales no solo en la frontera sur, sino, sin solución de continuidad, en los espacios marítimos contiguos (Mediterráneo oriental) y hasta el norte de África. Ciertamente, la situación geográfica de Turquía presenta unos problemas de seguridad específicos que requieren soluciones *ad hoc*. Pero su resolución será siempre más fácil desde la cooperación, considerando que el aislamiento puede llevar a Turquía a una situación sin salida.

*Felipe Sánchez Tapia**
Analista del IEEE

Valoración actualizada

El año y medio transcurrido desde el cierre de la edición del capítulo aquí reeditado relativo a la conflictividad en la frontera sur de Turquía no ha hecho sino confirmar las tendencias que ya en él se apuntaban. El conflicto en la zona de Idlib, en la vecina Siria, continúa enquistado y apenas se han producido avances en los intentos de degradación de la capacidad operativa de las facciones yihadistas presentes en la zona, en particular la dominante, Hay'at Tahrir al-Sham y la que, de manera reconocida, ostenta la representación de Al Qaeda, la denominada Hurras al- Din. Esta cuestión continúa siendo punto de fricción entre Turquía y Rusia, que reclama a la primera asegurar el control sobre estas facciones, tal y como se pactó en Sochi en marzo de 2020. La proliferación de la amenaza yihadista continúa siendo para Rusia una cuestión primordial y mientras no se consiga su reducción este continuará siendo un punto de fricción en las relaciones entre la Federación Rusa y Turquía.

La temida ofensiva de las fuerzas del régimen para recuperar el control de esta región no se ha tenido lugar, aunque los incidentes armados en el frente continúan produciéndose a diario. Idlib es una de las pocas zonas significativas desde el punto de vista demográfico que aún escapan al control del régimen, por lo que es de esperar que este trate de recuperarlo en cuanto se presente la oportunidad. Aquí será Rusia quien, probablemente, decida cuándo ha llegado el momento.

La evolución del contexto geopolítico mundial que, tras la retirada de Afganistán, implica la probable reducción de presencia norteamericana en Oriente Medio, está teniendo su impacto en las relaciones regionales de poder. Turquía ha acelerado el proceso de acercamiento a las monarquías del golfo, Arabia Saudita, EAU y Bahréin, además de Egipto, lo que abre nuevas oportunidades para la resolución del conflicto sirio. Por otro lado, los Acuerdos de Abraham se han consolidado e Israel establece relaciones cada vez más estrechas con las monarquías del golfo. Estas últimas, a su vez, continúan el proceso de rehabilitación del régimen de Assad en Siria, que podría tratar de obtener cierto reconocimiento internacional. Mucho dependerá de los progresos que se alcancen en el comité constitucional, *de facto* paralizado desde finales de 2021.

La mencionada reducción de presencia norteamericana en Oriente Medio podría, además, implicar una retirada de sus fuerzas de Siria, lo que llevaría aparejado una reducción de su apoyo al PYD, la rama siria del PKK turco. De producirse algo así se despejaría un importante obstáculo en las siempre difíciles relaciones entre Turquía y EE. UU., que podrían llegar a cooperar en áreas de especial interés para estos últimos como pueden ser el Cáucaso y Asia central, además del Mediterráneo oriental, área de especial sensibilidad para Turquía.

En definitiva, si a finales de 2020 Turquía había caído irremediablemente en el aislamiento regional, las actuaciones llevadas a cabo desde entonces le han permitido acercar posiciones en su entorno, lo que, sin duda, presenta considerables ventajas. Veremos hasta qué punto las aprovecha.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

11/2022 16 de febrero de 2022

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Repensando el yihadismo

Repensando el yihadismo

Resumen:

La reciente muerte de Ibrahim al Hachemí al Quraishi, el líder del Dáesh, a manos de fuerzas norteamericanas anima a repensar que amenaza supone el yihadismo hoy. Han transcurrido más de 20 años de los atentados del 11S tiempo suficiente para poder hacer una reflexión sosegada y atender las lecciones políticas y estratégicas que del caso se derivan, así como hacer una valoración de la amenaza. La fuerza que confiere al movimiento el salafismo acredita la relevancia militar que tiene para el terrorismo la solidez del relato que los sostiene. El principal éxito de Al Qaeda ha sido divulgar la palabra yihadismo. La amenaza de los lobos solitarios es escasa por lo que cabe esperar una vuelta a los grandes atentados.

Palabras clave:

Yihadismo, salafismo, Al Qaeda, Dáesh, terrorismo.

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.

Rethinking jihadism

Abstract:

The death of Ibrahim al-Hashemite al-Quraishi, the leader of ISIS, at the hands of US forces, encourages rethinking what threat jihadism poses today. More than 20 years have passed since the 9/11 attacks. Enough time to make a calm reflection and attend to the political and strategic lessons from the case, as well as to assess the threat. The strength that Salafism proves the military relevance that the solidity of the narrative for terrorist movements. The main success of Al Qaeda has been to spread the word jihadism. The threat of lone wolves is scarce so we can expect a return to the great attacks.

Keywords:

Jihadism, salafism, Al Qaeda, ISIS, terrorism.

«Hospes comesque corporis
Quae nunc abibis in loca
Pallidula, rígida, nudula
Nec ut soles dabis iocos»
Emperador Adriano[1]

En cualquier investigación, las cuestiones preliminares, las que parecen más obvias, son siempre las más trascendentes; en ellas se dirime el marco de desarrollo, sus reglas y, no pocas veces, hasta su resultado, pues este puede venir, de alguna forma, incluido en las premisas.

Así, la primera cuestión para el correcto análisis del yihadismo es que las claves más acertadas para el análisis son políticas, dicho al revés y contra lo que parece, no son exactamente religiosas. Y es que, citando a Carl Schmitt*:* «los enfrentamientos religiosos morales y de otro tipo se transforman en enfrentamientos políticos y pueden originar el reagrupamiento de lucha decisivo en base a la distinción amigo-enemigo. Pero si llega a esto, entonces el enfrentamiento decisivo no es ya religioso, moral o económico sino el político»[2].

Esto es, los enfrentamientos religiosos son, en última instancia, enfrentamientos políticos. No obstante, su correcta comprensión pasa por entender las claves religiosas que los legitiman, pero hay que trascenderlas porque son insuficientes y hacen que el análisis sea incompleto o, incluso, equivocado. Aún, es más, y yendo un paso más allá, las referencias son las suyas, esto es, no son las nuestras.

En el caso del mundo cristiano las referencias se sitúan en la resurrección de Jesucristo, el Sermón de la Montaña, la Ley y los Profetas; y no en las relaciones con otras confesiones religiosas, el problema de la violencia, la dimensión social de la religión o el rol femenino. Otro tanto cabe pensar del mundo islámico donde la respuesta también se obtiene del análisis del cuerpo doctrinal en cuya periferia se instalan las respuestas.

Así, muchas veces, se llama moderados a quienes se muestran más próximos a las tesis occidentales y se tilda de radicales a quienes no, ignorando que la base de la diferenciación no es tanto la militancia o la proactividad como la naturaleza de las

[1] Mínima Alma mía, tierna y flotante,
huésped y compañera de mi cuerpo,
descenderás a esos parajes pálidos, rígidos y desnudos,
donde habrás de renunciar a los juegos de antaño.
[2] SCHMITT, Carl. *El concepto de político.* Alianza Editorial, Madrid, 1991, p. 33.

convicciones, la aproximación que se hace al mundo y las respuestas que se ofertan desde ella.

En el islam, no existe, a diferencia de lo que sucede en el catolicismo, una jerarquía (con ligeros matices en el caso del chiismo usulí) ni unidad de doctrina. Y es que, en esta religión, al igual que sucede en el mundo protestante, predomina de facto la predicación sobre la doctrina. Su desarrollo obedecerá tanto a principios religiosos como a la praxis histórica.

Ciertamente, el islam se vertebró en torno a la cultura árabe como opción política. Pero el islam no es monolítico, es un credo que se superpone a una cultura local, de modo que no es lo mismo un musulmán bosnio que uno egipcio, malayo o árabe. Parafraseando a Gellner, dos hombres son de la misma religión si se reconocen así; o como Edward Mortimer señala: «Solo puedo definir el islam como religión de los musulmanes y para mí un musulmán es alguien que se denomina así…Solo hay lo que oigo a los musulmanes decir y lo que les veo hacer»[3].

En esta línea, no existe una ortodoxia nítida y exactamente definida, sino una tradición, o con más exactitud, varias tradiciones igualmente válidas; se está ante una comunidad de fieles, en su sentido más gregario, más que ante un grupo dogmático. De hecho, lo que en el fondo se defiende en las guerras de religión es una concepción de la comunidad. Es más, no pocas veces parece que, a más dolor, más ortodoxia: esto es, la religiosidad se mide frecuentemente por el nivel de adhesión a la rama más exigente de esa misma religión, con independencia de la adecuación de esta a sus fundamentos doctrinales.

Es más, podría plantearse que la globalización no solo ha puesto en contacto al norte con el sur, sino también al este con el oeste, y también al islam consigo mismo. Y se ha hecho consciente de su diversidad lo que ha dado pie a una pugna. Con ello se ha iniciado un proceso de racionalización sobre una sola fórmula a la que pretende declararse el islam verdadero por encima de la cultura en la que se apoya y aún al margen de ella. Y ese proceso, en parte, se dirime contra Occidente que actúa a modo de yunque que soporta lo que es un conflicto entre las ramas de una misma religión.

[3] FERNÁNDEZ-MOLINA, Irene. «Islamismo y Relaciones Internacionales» en *Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad «General Gutiérrez Mellado* Tomo I, UNED, 2009, pp. 291-286.

Y es que como señala Freud los grandes conflictos no se producen entre las grandes diferencias sino entre las diferencias menores. En el caso que nos ocupa no son interreligiosos sino interreligiosos, con las «herejías»: católicos y protestantes, chiitas versus sunitas, y aun entre grupos salafistas.

El discurso político del yihadismo

La palabra terrorismo fue introducida por Robespierre para designar a un periodo revolucionario que lideraba. Su nombre quedó consignado en un célebre discurso en el que se asociaba virtud y terror: «la virtud sin la cual el terror sería funesto, el terror sin el cual la virtud sería impotente».

De este modo, la ideología, la narrativa —la virtud— quedaba indisolublemente asociada a los medios —el terror— en una peligrosa simbiosis que equiparaba a ambos. Esta es el tronco al que se adhiere el terror con lo que su solidez determina la propia solidez del terrorismo en sí. La virtud debe ser impermeable al terror. Por ello, tal combinación precisa de una delicada gestión para evitar que la ideología se vea contaminada por la violencia; esto difícilmente puede ser conseguido.

La narración permite una aproximación omnicomprensiva al hecho que explica mientras rechaza cuanto queda fuera, proporcionando al hombre las exactas referencias que precisa. Como sostiene Munckler, «la concentración en las fachadas ideológicas… satisfacía al mismo tiempo la necesidad de abarcar fácilmente con la vista el panorama y verlo con facilidad»[4].

Es más, si la guerra es básicamente un acto de comunicación que incorpora un suplemento de violencia, el terrorismo es una actividad política que se escenifica mediáticamente a través de un cierto derramamiento de sangre. A la contra la violencia forma parte del terrorismo, pero el terrorismo no es solo violencia; de hecho, la violencia, su metodología, no es lo más importante del terrorismo, sino el discurso al que este sirve o cuya promoción busca y que encarna una propuesta eminentemente política. El rearme ideológico se traduce en un importante rearme militar, pues el mensaje es también parte de la acción, con la que forma un todo integral.

[4] MÜNKLER, Herfried. *Viejas y nuevas guerras.* Siglo XXI Editores, 2002, p. 119.

De este modo, el centro de gravedad del terrorismo no es el terrorista sino el discurso que sostiene y al que con su proceder contribuye a alimentar. Si no se acaba con aquel, no puede acabarse con el fenómeno; por más que se detengan terroristas —es una labor de contención necesaria, por más que no sea definitiva— otros surgirán desde la narrativa para reemplazarlos.

En fin, las primeras organizaciones islámicas aparecieron antes de la Guerra Fría; el movimiento tampoco quedo constreñido por el enfrentamiento entre las superpotencias. Simplemente, no se le prestó atención ni se consideró relevante. Así, la Organización de los Hermanos Musulmanes surgió ya en 1928 (cuatro años después del fin del Califato y de la desmembración del Imperio otomano) de la mano de Hassan Al Banna, un maestro egipcio. Esta organización incorporaba células terroristas.

No obstante, será en la década de los setenta y de los ochenta cuando se produzca la consolidación del fenómeno y su lanzamiento definitivo, coincidiendo con años de grave crisis social, económica y política, pero también de choque cultural con Occidente como consecuencia de la implantación de los medios de comunicación de masas[5]. En este contexto, comenzarán a ser más frecuente la aparición de organizaciones de ideología islámica. Con ello comienzan también las llamadas «interpretaciones modernas del islam»[6].

Estas asociaciones, bajo la consigna «el Corán es nuestra Constitución»[7] pretenden proceder a la reislamización[8] de la sociedad desde abajo. No se trata de tomar el control del Estado, sino de cambiar la sociedad, y, a partir de este punto, obligar al Estado a adaptarse[9]. Se trata de construir un espacio auténticamente islámico para luego expandirlo[10].

El corpus teórico para tal hecho vendría de la mano de intelectuales de primer nivel como Sayyed Qutb, Hassan al-Turabi, Mawdudi, Hanafi; y del lado chií, con sus particularismos, Jomeini o Alí Sariati. La mayoría de ellos sufrirá todo un proceso de radicalización que los llevará a prisión e incluso a la muerte.

[5] KEPEL, Gilles. *La yihad.* Ediciones Península, Barcelona, 2002, pp.57 y ss.
[6] GONZÁLEZ FERRIN, Emilio. *La palabra descendida.* Ediciones Nobel, Oviedo 2002, p. 185.
[7] PÉREZ LÓPEZ-PORTILLO, Raúl. *Argelia. El fin del sueño islamista*. Silex, Madrid, 1999, p. 105.
[8] KEPEL, Gilles. *La yihad*. Opus citada, p. 95 y ss.
[9]KHADER, Bichara. «Terrorismo islamista localizado Terrorismo islamista globalizado. Un ensayo de definición.» en VV. AA. *Afrontar el terrorismo.* Gobierno de Aragón, 2006, p. 191.
[10] Ibidem.

Además, estas asociaciones se encontraban dotadas con la vocación internacionalista implícita al panislamismo o al panarabismo y crearán distintas ramas nacionales. Al moverse en el plano religioso podrán incorporar simultáneamente distintos discursos (económicos o políticos, en cualquier caso, sustanciales en Occidente, como también hace el islamismo político) sin incurrir en una contradicción estructural grave, lo que dará lugar a planteamientos difusos y populistas. Son *catch-all-parties*.

Al final, como Oliver Roy vaticinara, a comienzos de los noventa, se produjo la integración y banalización de estos movimientos islamistas que han acabado por adquirir tintes islamonacionalistas. La institucionalización del islamismo trajo consigo su renuncia a la vía revolucionaria y su encuadramiento en la lógica del Estado-nación, así como la postergación de las referencias ideológicas trasnacionales en beneficio de objetivos nacionales. Esto, a su vez supuso, por posibilista, su desideologización y una escasa reislamización de las costumbres y el derecho desvinculada de la pretendida reislamización[11].

Estamos ante un movimiento de retorno. Si la occidentalización ha tenido sus límites en el mundo islámico, la orientalización también. Es más, si el islamismo está liderado por políticos islamizantes, el salafismo lo está por clérigos.

El salafismo moderno surgió en los sesenta en Arabia Saudí por razones geopolíticas bajo la tutela de sus dirigentes como un instrumento de lucha contra el nasserismo. La fusión de su pensamiento con el wahabismo constituyó un poderoso reactivo que vivificó y dinamizó el grupo que, más tarde, adquirió vida propia. De esta forma, también los gobernantes saudíes trataban de liderar el mundo musulmán y ganar legitimidad ante su pueblo.

Merece referirse que, en el conflicto ruso-afgano, en los ochenta, se forjó un cuadro de activistas fuertemente motivados y experimentados en el combate armado que se distribuirían luego entre los países musulmanes de orígenes sirviendo para hacer germinar en ellos nuevos movimientos. El compromiso de Al Qaeda en Afganistán tuvo múltiples contestaciones doctrinales toda vez que, la peculiar interpretación del islam de los talibanes, lastraba la apuesta de la organización por la pureza de la religión, escollos que se superaron por razones operativas claras.

[11] ROY, Oliver. *El Islam Mundializado.* Ediciones Bella terra, 2003.

Así, el problema del yihadismo es que encarna una propuesta ideológica enraizada en la tradición islámica —especialmente en Oriente Medio y con el wahabismo— a través del salafismo moderno. Este es el que le dota de raíces doctrinales contribuyendo a la vertebración y pervivencia de los movimientos terroristas al tiempo que legitimando la violencia que se practica en su nombre. Y, además, cuenta con un anclaje social importante en el mundo islámico, así como con el crédito milenario de toda una tradición espiritual, de cuyo nombre se han adueñado. El salafismo resulta un concepto clave para entender el yihadismo y es la razón de su fortaleza. La cuestión es esencial, porque como apunta Mohammed Sifaoui: «No es Bin Laden quien dicta cada orden o planea cada atentado, sino más bien la ideología islamista…él designa los Estados diana, muestra la vía a seguir y explica los motivos de su operación. Si debe hacer lícita una acción terrorista debe previamente dar argumentos ideológicos, a los que presentará como argumentos teológicos, de manera que las células operacionales que aceptan su liderazgo y su "combate" pasen al acto…los ejecutores no tienen la convicción de obedecer a Bin Laden, sino a un mandato divino, luego sagrado y en consecuencia indiscutible»[12].

El ideal yihadista, y conforme a la más pura tradición islámica, el modelo de héroe no es propiamente el del militar aguerrido, sino el del jurisconsulto pues el camino que este ofrece se presenta a través del conocimiento, el ejemplo y el compromiso; es, aun tiempo, vida y ley pues nos encontramos no solo ante una ortodoxia sino más bien ante una ortopraxia. De esta manera la «virtud» gobierna al «terror».

Así, a juicio de algunos autores, existe un notable paralelismo entre Abd el-Krim el Jatabi y Osama bin Laden; y más aún, con Azzam en cuanto a estilo de vida. Abd el-Krim llegó a alcanzar la condición de juez de jueces bajo la administración española con la que trabajó y a la que conocía antes de convertirse en el León del Rif, si bien sus cualidades intelectuales sobresalen respecto de Bin Laden[13].

Tanto los miembros del Dáesh como los de Al Qaeda, contra lo que a veces parece, no son unos psicópatas, sino actores distintos sustentados sobre algunas creencias religiosas. Algunos de ellos —otros manifiestamente no, sobre todo en el Dáesh, donde la formación no fue tan relevante al ser un movimiento en primer término insurgente; en

[12] VERSTRYNGE, Jorge. *La guerra periférica y el Islam revolucionario.* Editorial Viejo Topo, 2005, p. 61.
[13] DEMPSEY, John. *Al Qaeda ante el derecho Internacional.* Tesis Doctoral, Universidad Antonio de Nebrija. 06.03.2015.

Al Qaeda, sin duda sí— están preparados, religiosa y políticamente alerta, como los revolucionarios clásicos. Sus líderes no deben ser objeto de menosprecio intelectual, sino todo lo contrario. Son *alim*, estudiosos de la ley. Su pretendida irracionalidad solo habla de la capacidad de comprensión del analista. Lo que no quita que no se les combata, sino todo lo contrario: deben ser objeto de una atención preferente y diferenciada.

En esta línea y con la denominación yihadista se conoce a quienes de modo catárquico y sintiéndose a la vanguardia del islam se pronuncian por la lucha armada más que por la predicación religiosa. De este modo, retoma viejos discursos, entre ellos el antiimperialista, y se les dotan de una nueva lectura. En todo caso, no es un fenómeno monolítico sino, como siempre, plural y diverso que admite distintos objetivos, medios y métodos, en nombre de un islam que se pretende alcanzar por la fuerza.

Las bases religiosas del discurso político

La palabra salafismo —una idea que se pierde en los tiempos casi primeros del islam— proviene del término *Salaf al-Salifh,* los Antepasados Piadosos, con el que se hace referencia a los *Rashidun* los cuatro Califas Perfectos, sucesores del Profeta, Abu Bakr, Omar, Utmán y Alí y, en términos más amplios, las tres generaciones a las que pertenecen, a las que por su proximidad al Profeta consideran más perfectos. Quede claro que estamos hablando de un movimiento sunita; para los chiitas el sucesor de Mahoma fue Alí, y las figuras de los otros tres *Rashidun,* no son un ejemplo, sino que resultan execrables.

Las raíces de la versión moderna de este movimiento arrancan de la escuela hanbalí (caracterizada por su literalismo en la exégesis coránica), y pasan por pensadores como Taqi ad-Din Ahmed Ibn Taymiyya, movimientos reformadores como el wahabismo y tradiciones de orígenes indios como el Ahl-e Hadiz (las gentes del hádiz)[14].

Originalmente era una categoría teológica y no política y, por tanto, no describe la condición política de quien la usa; lo que sí supone es un acercamiento literal, descontextualizado y hasta deliberadamente antiracionalista a las escrituras. El

[14] CASTIÉN MAESTRO, Ignacio. «Las corrientes salafíes: puritanismo religioso proselitismo y militancia», Cuaderno de Estrategia 163. *Islamismos en ®evolución.* Instituto Español de Estudios Estratégicos 2013.

salafismo condena la praxis de un islam que juzga occidentalizado y racional mientras considera otros movimientos de renovación, como el Tabligh, débiles doctrinalmente.

Trata de volver a los tiempos primeros, a la pureza prístina, ausente de toda degradación hecha como resultado de una imitación cada vez más imperfecta cuando no de la contaminación por el contacto con Occidente. El salafismo pretende no hacer concesiones a la modernidad ni busca concordancias entre lo islámico y lo moderno rechazando cualquier mezcolanza con elementos extraños y la confusión entre ideas parecidas.

Consecuentemente, el salafismo promueve la incorporación de la norma en su totalidad, toda vez que la *sharía* no procede ni está modelada por la sociedad, sino que es un ideal trascendente otorgado por Dios. Rechazar una parte es, así, rechazarlo todo. Hay islam solo si el Estado aplica íntegramente la *sharía* y si no, lo que existe es *yahiliyya*, la era de la ignorancia y la impiedad, históricamente se refiere al tiempo anterior a la predicación de Mahoma, aunque los radicales lo utilizan para referirse al momento actual]; y rechazar el Islam es un acto de *ridda* («apostasía», el crimen más execrable pues supone rechazar el Islam) que los sitúa fuera de la comunidad, lo que permite, siguiendo la estela Ibn Taymiyya, hacer la guerra contra ellos por ser peores que los infieles. Es el *takfir*, una suerte de excomunión de la también se hace un uso impropio por abusivo y, en cualquier caso, no tradicional. Para esta corriente, quienes desobedecen habitualmente una sola norma de las muchas que el Islam incorpora, no solo son pecadores sino que son apóstatas. Es más, este tipo de movimientos convierten lo excepcional en la norma, tergiversando los movimientos religiosos.

Y es que el takfirismo ha ido ampliando sus límites para alcanzar no los infieles de todo tipo (incluidos los *Ahl-Kitab*, judíos, cristianos y sabeos, tradicionalmente minorías protegidas, *dhimmies*) a todos aquellos que no siguen su doctrina (incluidos en la versión de Abú Qatada, mujeres y niños). Una intolerancia con la que se pretende la transformación de la vieja sociedad, a través del ejercicio lato de una violencia horizontal. Es más, la violencia se ve acrecentada por la autonomía de la que se dota a los agentes materializada en el principio de que «el muyahidín sobre el terreno sabe mejor cómo actuar» transposición de la idea de que Alá conoce mejor.

En fin, además de en la pureza de la doctrina, el salafismo se concentra en la predicación (*Dawa*) con vistas a reforzar la fe, preservar la cohesión de la comunidad y defender el orden moral islámico.

Es este un discurso que coincide con el activismo fundamentalista y con ello —y como en todo discurso de renovación— se promueve la ruptura con los musulmanes más tibios.

Salafismo y salafistas son palabras que no solo aceptan los radicales, sino que reclaman para sí, en tanto que presupone una aceptación del islam más sólida y tradicional; y eleva su discurso político a sus más altos términos religiosos dotándole de una potencia intelectual y, con ello, según hemos visto, también militar. La mutación conceptual que propugnan queda así convalidada.

Con estas incorporaciones doctrinales, el yihadismo salafí ha ido perdiendo paulatinamente su conexión con el salafismo decimonónico. Así, mientras el salafismo rechaza la realidad en nombre de la pureza, el yihadismo salafí se esfuerza en cambiarla transformando el credo (*'aqida*) en lo preciso hasta lograr el pleno encaje con el concepto de yihad de la tradición de Ibn Taymiyya; y, aún más lejos, llega a incorporar a pensadores fundamentalistas con el propósito de echar raíces en el pensamiento islámico más tradicional.

Hay en esto algo no solo proscrito sino perseguido por el islam como es la innovación. Y es que otro elemento clave de su constructo ideológico es la *hisba*, institución que se sustenta en la aleya coránica «sois la mejor comunidad que nunca ha tenido el hombre, ordenáis el bien prohibís el mal y creéis en Dios» (3,110). La *hisba* consiste en ordenar el bien, lo lícito, (*halal)* y prohibir el mal (*haram)* conforme a la *sharía*, esto es, con ignorancia de la legislación positiva.

La apelación de los radicales a la fe y al compromiso de los fieles es el más compulsivo de los argumentos en una sociedad llamada al activismo. Como ordena el hádiz, «aquel de vosotros que vea algo ilícito debe impedirlo con su mano; sino puede con su lengua y si no puede, con su corazón y este es el grado más débil de la Fe (Imán)»[15] La *hisba* era tradicionalmente aplicada por los gobernantes por «la mano», los clérigos por «la palabra» mientras que para el pueblo únicamente se dejaba «el corazón».

Trasladar esta obligación directamente a los creyentes le da una nueva dimensión revolucionaria pues hace de cada hombre un censor y un activista. Esto genera un control social difuso pero permanente, pasivo en cuanto a la expectativa de respuesta

[15] AN NAWAWI. *Lo más granado del Jardín de los Justos.* Comunidad Musulmana de España, Motril, 2005, p. 98.

(todos conocen el «deber ser»), pero también activo y corrector («con la mano») y a cargo de cualquier musulmán.

Otro concepto clave está referido a la comunidad de fieles, la *umma.* Esta es una entidad trascendente construida sobre las relaciones horizontales de hombres virtuosos: «los creyentes y las creyentes son amigos los unos de los otros, mandan lo establecido y prohíben lo reprobable» (9,71). Es, por sí misma, una propuesta de sociedad civil, reforzada por otros elementos como la *asabiyya,* una suerte de solidaridad tribal.

La doctrina *al-walá wa-l-bará*, que defiende las ideas de separación del mundo entre creyentes y no creyentes mientras desdeña cualquier otra categoría intermedia trae el sectarismo.

Abu Muhammad Al-Maqdisi, padre espiritual y luego crítico de Abú Mus'ab Al Zarqawi, enlaza la doctrina *al-walá wa-l-bará* con la profesión de fe; promueve la separación entre fidelidad (el respeto a las leyes divinas) e infidelidad (el respeto a las leyes humanas), engranándolas con el *Tawhid* (la confluencia de todo en torno a Dios, algo que remarcan muchos vídeos radicales en los que se utiliza el dedo índice para subrayar este fundamental hecho), y de ahí con la *yihad* y el *takfir*.

En el caso de Al Qaeda, la falta de una doctrina sólida fue identificada en la década de los ochenta y noventa como un factor de debilidad de la organización, lo que traería como respuesta correctora su reforzamiento a cargo de académicos. Esta contaría entre sus fuentes doctrinales, desde la perspectiva de al-Suri, con elemento fundamentalistas de los que cabe destacar la *hakimiyya* (el gobierno de Dios en todos los asuntos, esto es la trasposición directa de una visión sectaria de la *sharía*), la doctrina legal y política del salafismo de Ibn Taymiyya, especialmente, el ya citado principio de *al-wala wa al-bara*; a ellos se sumarían elementos de tradición jurídico política del wahabismo e ideas propias de los Hermanos Musulmanes[16].

Yihadismo y fragmentación

Por su origen, el salafismo no es un único movimiento sino un magma, una nebulosa de ellos; por razones de idioma y cultura, muy influenciado por el mundo árabe, de hecho,

[16] BRYANJAR, Lia. «Destructive doctrinarians» en MEIJER, Roel. *Globalsalafism.* Hurst &Company, Londres, 2009, p. 286.

puede hasta plantearse como un intento árabe por recuperar las riendas del islam del que son fundadores.

Además, entremezcla lo local y lo global; hay ramas orientadas a la *umma*, (la comunidad islámica), otras de orientación moral, así como sectarios como al- Zarkawi. Y es que sí por un lado aúna quietismo, claridad y universalismo, por otro también suman activismo, rigidez, fragmentación, disolución política y localismo. Además, su purismo no ha podido escapar a los debates del presente y ha sido de facto secuestrado por otras luchas.

Wiktorowics[17] clasifica a los salafistas en tres grandes grupos, sin entrar en la continuidad que existe de una categoría a otra: puristas (académicos *salafiyya al ilmiyya*), políticos (son activistas o *harakis*, partidarios de la acción Política), y yihadistas (*salaffiyya al yihadiyya*) unidos por un credo común y separados por la interpretación del mundo en el que se ha de operar; aunque eso sí, sin hacer el énfasis que hacen otros autores en los importantes debates doctrinales que subyacen bajo cada una de esas interpretaciones.

Como se ve, es este un espectro que va desde el academicismo más absoluto hasta los aspectos y ámbitos más operativos, incluyendo además a una suerte de telepredicadores dotados de gran influencia social. Y todo también depende de la índole de los problemas abordados. Cuando los problemas a los que se responde son de índole más nacional, dominan las ideologías más islamonacionalistas, si son más inconcretos los salafistas y sí la población ha sufrido los rigores de un conflicto, los salafistas yihadistas.

En este sentido, hay autores que opinan que es un error ver a Al Qaeda propiamente como una organización pues en realidad representaría una ideología. Desde esta perspectiva, estamos ante un espacio amorfo que sirve para albergar una suerte de internacional islamista, en la que la fraternidad islámica trasciende las diferencias nacionales y culturales y los objetivos ideológicos inmediatos. De este modo, la ideología sirve de mínimo común denominador a distintos movimientos locales, a los que dota de una cierta vertebración de modo que se generan sinergias a nivel global. Estamos ante organizaciones sunitas y que se pretenden multirraciales por más que la base de Al Qaeda sea fundamentalmente, y como se ha apuntado, árabe.

De hecho, el nombre de Al Qaeda puede ser reclamado para sí por cualquier persona que se identifique con tal ideología. Desde esta perspectiva, estamos ante un movimiento

[17] WIKTOROWICS, Quintan. «Anatomy of the Salafi movement», *Studies in conflicts and terrorism* num. 29 no 3 (abril-mayo 2006).

social transnacional sin forma definida e integrado por una multitud de potenciales activistas que mantendrían entre si una cierta relación que estaría propiamente en función de afinidades doctrinales que les harían converger en diverso grado hacia la consecución de determinados objetivos ideológicamente prefijados[18]. Y es que se hubieron de crear palabras nuevas para describir lo que se presentaba también como una nueva realidad por entonces incomprensible y que ha sufrido un proceso de normalización.

El problema de este último terrorismo es que la globalización no ha finalizado, no está constituida. Estaríamos ante un proceder «glocal», una adición de elementos locales con resultados a nivel global; la crítica es que la alineación entre lo local y lo global aún resulta pobre. Una nueva palabra trata de describir un fenómeno igualmente novedoso, el «alqaedismo».

Los orígenes de Al Qaeda se sitúan en el conflicto afgano. Esta sería una evolución de la organización Maktab-al-Jidmat (MAK) de Abdullah Yusuff Azzam, promotor de la idea de yihad global, a la que se sumaría Bin Laden. Se trata de una fraternidad islámica que trasciende las diferencias nacionales y culturales y los objetivos ideológicos inmediatos.

Desde entonces su actividad terrorista ha ido en oleadas. El 11S marcó un hito, pero también un techo, en la medida que no ha conseguido superar su propio éxito que lo ha convertido en prisionero. Estos atentados situaron a Al Qaeda en primera línea a nivel mundial, le dieron una visibilidad global y generaron un «efecto llamada» que convirtió a la organización en banderín de enganche de los descontentos con el orden vigente, al costo de dar a la organización una relevancia poco acorde con sus capacidades militares reales y con ello de las expectativas que despertaba. Su proceder hizo que su apuesta política fuera sentida como viable, y consecuentemente, como un peligro para la seguridad de Occidente.

No obstante, poco a poco se fue produciendo una pérdida de apoyo social al no cumplir mínimamente con las expectativas que suscitaba. Ello pudo deberse a la falta de adecuación de las organizaciones yihadistas al marco social y cultural en el que operan y su incapacidad para propiciar su transformación real en las claves propias del islam que propugnan. Esto explica el enquistamiento geográfico, el encapsulamiento de que

[18] DEMPSEY, John. *Al Qaeda ante el Derecho Internacional.* Tesis Doctoral, Universidad Antonio de Nebrija. 06.03.2015.

son objeto estos movimientos. El resultado de esta conjunción es un bucle melancólico, como lo denomina Jon Juaristi[19].

La atricción de Occidente en respuesta a tal desafío ocasionó la centrifugación y el achatamiento de estructuras de la organización matriz, haciendo que perdiese capacidad de coordinación y mando sobre sus filiales, privándola de la iniciativa y minorando su relevancia mediática hasta dejarla por completo fuera de los noticieros. Es la yihad sin líderes, una yihad que adolece de una estructura formalizada, popularizando el concepto de *bunch of guys* con el que alude a grupos informales que, tras autoconstituirse, realizan sus atentados inspirados en las directrices que dimanan de un núcleo central el cual, en la mayor parte de los casos (no en todos), adolece de control operativo directo sobre ellos. De este modo, Al Qaeda ha pasado de ser una organización con una estructura relativamente jerárquica a un híbrido polimorfo situado en una nebulosa semifranquicial.

Los atentados de Madrid y Londres, con su relevancia, no consiguieron superar el techo marcado por el 11S y, como resultado, la organización fue perdiendo la iniciativa y visibilidad; las bolsas mundiales cayeron durante varios años tras el 11S, varios meses tras el 11M y solo días tras los sucesos de Londres; los mercados, desde entonces y en general, atienden poco a sus actuaciones. Es más, desde esa fecha no ha logrado llevar a cabo exitosamente en Occidente ningún nuevo ataque de esta magnitud. Y los intentos por forzar una guerra civil en Irak entre suníes y chiíes supusieron su severo cuestionamiento además de un lastre político que hizo fueran rechazados y combatidos por la misma población que, entonces, habían venido a apoyar. La muerte de Bin Laden en 2011 fue el colofón físico de una decadencia.

El surgimiento y ocaso del Dáesh es otro ejemplo como parte de un ciclo más corto. Esta organización hasta finales de 2013 había formado parte de Al Qaeda, pero divergencias estratégicas —su apuesta por el poder local, la consolidación territorial, una marcada tendencia al empleo de la violencia horizontal y su activismo antichií— propició su alejamiento que también puede explicarse por la debilidad de la casa madre en relación con las capacidades operativas de la filial en la zona.

[19] JUARISTI, Jon. *El bucle melancólico.* Espasa, 1998.

Consideraciones estratégicas

En 2002, el presidente George W. Bush afirmaba «lo único moderno en el planteamiento de los activistas son las armas que quieren usar contra nosotros». Y es que la clave del terrorismo se encuentra donde siempre, en la explotación de los medios de comunicación.

El poder es ante todo imagen. Su secreto es que se utiliza poco —su empleo tiene un costo en términos de legitimidad—, que es potencia no acto, por eso los medios sirven a la reducción del uso real del poder, y al parejo incremento en su eficacia en la medida en que son capaces de magnificarlo y direccionarlo en función de la audiencia escogida. Su principal atributo es erigirse y ser constructor de la verdad, de modo que este se ejerce a través de su producción. Solo tiene el poder el que tiene la verdad; y en este plano de disputa el terrorismo tiene las opciones de que no dispone en el ámbito militar. Pues esta se comprende mejor si es simple; el terrorismo tiene así ventaja desde la perspectiva de la comunicación política.

En este sentido, la utilización de la violencia extrema y su primacía incluso sobre la predicación (el medio por encima del mensaje) junto con sofisticadas estrategias de comunicación y avanzados medios de edición, puede proporcionar al Dáesh una notable repercusión en clave de audiencia y actuar como un atractor; pero tiene un costo a largo plazo en clave de alejamiento de esta organización del musulmán moderado. Aún es más, Abu Qatada subordina la predicación y la acción política a una yihad dirigida en primer término contra el enemigo próximo; y va aún más lejos que muchos salafistas en su desprecio la razón humana.

Abu Bakr Naji, en su trabajo de 2004 *La gestión del salvajismo*, proponía generar el caos mediante la manipulación de elementos religiosos y nacionalista, polarizando las sociedades y ganando su territorio para la *umma.* La polarización se lograría obligando a tomar partido, reduciendo el espacio para la neutralidad con la violencia y sofocando cualquier otro debate. Preveía varias fases hasta, finalmente, culminar el proceso con la instalación de un Estado Islámico; el Dáesh parecía ubicarse en lo que Naji denominaba «vejación y agotamiento» e identificada como una suerte de *alzarkawismo*. Después vendría un Estado comprometido con la prestación de cada vez más servicios, aunque no se precisa cuales, dentro de su pensamiento mágico.

En esta lógica, sí hay algo en que coinciden las estrategias de Al Qaeda y el Dáesh es en el activismo mediático, en el cuidado del mensaje y de los medios para su transmisión. El propio Bin Laden en una entrevista reconocía que ello suponía más del 90 % del esfuerzo en la preparación para la batalla. El Dáesh ha ido aún más lejos si cabe incorporando las redes sociales, mejorando las labores de edición, incorporando las últimas técnicas de realización al tiempo que, incrementando exponencialmente el número de publicaciones, creando un potente entramado mediático y hasta secuestrando y utilizando a un periodista como presentador.

La actuación de los grupos yihadistas se desarrolla simultáneamente en una doble dimensión no del todo desalineada en la que se aúnan simultáneamente terrorismo (poder ficticio) e insurgencia (despliegue de capacidades, poder real). En primer lugar, tratando de erigirse en representante del islam, lo que supone la convalidación de su propuesta religiosa y que en la práctica actúa en beneficio del segundo, que es dónde se sitúan sus objetivos reales, en tanto que alcanzables.

Fruto de ello es una violencia horizontal en forma de insurgencia o terrorismo, según el caso. No obstante, la violencia dirigida contra los propios musulmanes ha sido identificada como una vulnerabilidad estratégica por su sobreutilización dirigida a la transformación de la sociedad; y una violencia vertical, exclusivamente terrorista, que sirve igualmente al propósito anterior, dirigida contra Occidente y, por ende, contra los líderes políticos locales, a los que consideran sus representantes en tanto que no aplican en su totalidad las normas islámicas. De este modo, el segundo plano de actuación sirve para situar a los yihadistas a la vanguardia del islam, deslegitimar a sus enemigos políticos y contribuir a la victoria en el primer plano, auténtico eje sobre el que gravita su propuesta político-religiosa.

La doble dimensión del terrorismo se manifiesta también en la estrategia de Al Qaeda. Esta, a nivel intraislámico, trata de beneficiarse de la situación de debilidad institucional y social de no pocos Estados; y a nivel supra manifiesta su compromiso mediante el empleo de los denominados «lobos solitarios». Lo que, a su vez, se traduce a nivel local en una instrumentación de la violencia para fines operativos reales, en una insurgencia dirigida contra el poder establecido, mientras que a nivel global su uso es fundamentalmente instrumental y mediático.

Al Qaeda apuesta por combatir en primer término al «enemigo lejano» y critica la obsesión por derribar los regímenes apostatas sin antes haber derribado a quienes realmente hacen posible su supervivencia.

Así, y en lo que a Occidente se refiere, se trata de llevar la lucha a directamente a sus sociedades de la mano de quienes residen habitualmente en ellas, superando así las dificultades logísticas y de preparación de los terroristas, mientras se desborda cualquier medida de seguridad al tiempo que se fractura la comunidad y se obliga a sus miembros a pronunciarse. No se trata ya de grandes y complejos atentados (de los que hay múltiples precedentes registrados de fracasos, saldados incluso con la muerte de quienes los preparaban por falta de adiestramiento), dirigidos a la pantalla sino de actuaciones más sencillas y caseras como atropellos, apuñalamientos… actos de impacto emocional ejecutados por gentes inspiradas, desgajadas del grupo y, por tanto, de muy difícil control policial. Se da con ello rienda suelta a la iniciativa individual y se proporcionan ejemplos de personas que, desde sus labores cotidianas pueden actuar al servicio de la religión. Nuevamente una inspiración para el grupo; son los lobos solitarios.

En este contexto internet se ha demostrado capital. La red de redes es interesante por la proliferación de centros emisores y nodos que generan una estructura plana y policéntrica. Esta ha sido identificada como la universidad a distancia yihadí toda vez que favorece la hermandad y la solidaridad, posibilitando una suerte de yihad virtual y mental (la guerra es ante todo una actitud), al mismo tiempo que se propicia la existencia de académicos yihadíes y el transvase de ideas, al mismo tiempo que se da flexibilidad y dinamismo al movimiento.

Ello ha posibilitado que Al Qaeda se haya adaptado al escenario y pasado de ser una organización con una estructura relativamente jerárquica a un híbrido polimorfo situado en una nebulosa semifranquicial. Estamos ante un conjunto muy diverso y heterogéneo cuya acción concertada resulta, como podrá intuirse, compleja y muy dificultosa. En el centro de todo y como tótem figura Al Qaeda, como fruto de sus éxitos del pasado.

Conclusiones y valoración de la amenaza

La aparición de un grupo como Al Qaeda —resultado del reflujo de la globalización y dotado de unos sólidos fundamentos doctrinales, que además son fruto de la revisión de la tradición islámica— ha contribuido a la dinamización de un tipo de terrorismo que, por su carácter novedoso, ha sido recogido bajo la denominación «autóctona» de yihadista.

Es más, merece destacarse que el principal logro de Al Qaeda habría sido el haber popularizado el uso de una palabra, «yihadista», que sirve de apellido y mínimo común denominador a distintos movimientos locales, dotándoles de una cierta vertebración y generando sinergias a nivel global.

Al Qaeda y sus filiales ha pasado de ocho teatros de operaciones en 2008 a 16[20]. Los grupos pasaron de tres en 1988 a 31 en 2010 y a 49 en 2013, tras las Primaveras árabes, lo que implica una suerte de «alqaedismo»[21] construido a partir de un sistema que liga franquiciado y legitimación de modo que permite el mutuo beneficio de ambas partes. Ahora puede superar los 60 mientras se expande por las costas africanas, aunque en Occidente —ocupado ahora por los imaginarios del ascenso China (que se gestó en la sombra del yihadismo) y la crisis de Ucrania— parezca haber desaparecido.

No obstante, la utilidad de la violencia del terrorismo tiene límites que quedan consignados por su normalización como fenómeno; el terrorismo para ser operativo precisa de mantenerse en la excepcionalidad. Este ha de estar en permanente estado de innovación y no puede reiterar excesivamente sus procedimientos, como ha hecho, sin perder frescura y con ello la iniciativa, esencial para su supervivencia. Necesita despertar emociones; para ello ha de ir de un acto de impacto a otro mayor, o bien hacer una pausa larga entre sus acciones, algo a considerar para evaluar el proceder futuro de Al Qaeda.

El uso lato de la violencia horizontal —contra los propios musulmanes y con vistas a propiciar la transformación de las sociedades; más del 90 % de los fallecidos por terrorismo son musulmanes— que estas organizaciones han hecho y su incapacidad para resolver los conflictos que asumían, junto a su crítica de la práctica del islam a nivel local, han propiciado el hastío y con ello el alejamiento de las poblaciones implicadas de

[20] BERGEN, Peter; HOFFMAN, Bruce; HURLEY Michael. «Jihadist terrorism: A thread assessment», *Bipartisan Center*, September 2013.
[21] Ibidem,

sus bases y hasta su rechazo. El fracaso de AQMI en crear una identidad panmagrebí puede ser un buen ejemplo. De ello, se deriva sin duda la necesidad de cambiar de blanco y retornar a los enemigos tradicionales y «lejanos» como forma de mejorar su enlace con la sociedad.

Así, el terrorismo de actores individuales —los llamados lobos solitarios— ha provocado en Europa desde 2001 menos de 700 muertos; el valor «militar» de su proceder es así escaso por más que el valor de un atentado no puede medirse en términos de impacto físico, sino de impacto político y mediático; como ya dijimos allá por 2011, con alboroto y hasta alguna contestación entonces, en esta formulación estratégica, no supone una amenaza sustancial por más que de su actuación se derive un gran drama humano.

En cualquier caso, la apuesta de estas organizaciones por actuaciones individuales limitadas e inconexas, cuando apenas ocupa lugar en los medios, lejos de activar a la comunidad musulmana en Occidente puede desactivarla. Y eso cuando ni en 2001 ni mucho menos ahora, se dan las condiciones objetivas para que un movimiento de este tipo triunfe en el mundo islámico a nivel global, o incluso, a nivel local. En ese sentido, a medio plazo, Afganistán —que es un movimiento insurgente— parece abocado a una nueva guerra civil.

Y es que una guerra es una sinfonía cuyo drama y *leitmotiv* es que tiene sentido, eso sí, un sentido político; mientras los atentados perpetrados por los lobos solitarios son poco más que meros ruidos inconexos. No obstante, su impacto político y en términos de seguridad ha sido extraordinariamente elevado. Por ejemplo, el costo para la seguridad de los aeropuertos tras los atentados del 11S es muy superior a los daños materiales producidos en aquel. El costo de los lobos solitarios es barato.

Volvemos pues al terrorismo como actividad ficticia. Pero, como vemos, tampoco puede considerársele una cuestión menor, dado el daño que, junto al daño económico, es capaz de hacer a las estructuras de gobernación de las sociedades. El terrorismo no puede destruir una sociedad, pero si puede cambiar un gobierno y subvertir el orden constitucional de un país además de dañar seriamente su economía.

Un atentado, al menos sin armas de destrucción masiva —otra cuestión a considerar como anhelo terrorista—, no hunde físicamente un Estado, pero la propaganda posterior sí puede hacerlo. La vuelta a los grandes atentados está asociada a la propia

supervivencia del yihadismo, los lobos solitarios ya no dan más de sí en términos políticos o informativos.

Se trata, a fin de cuentas, de una violencia simbólica con la que se golpea mediáticamente en las líneas de fractura, en las costuras de la sociedad que son perfectamente identificables por los terroristas en tanto que, muchas veces, miembros del mismo corpus social. El terrorismo bien dirigido, aunque parezca lo contrario y con sus excepciones puntuales, siempre viene de dentro. A modo de ejemplo, está la relación de Mustafá Setmarian, uno de los líderes militares Al Qaeda, con nuestro país donde vivió lo que no es ajeno al posible señalamiento de ciertos objetivos en el pasado.

Referir también que la palabra Al Ándalus tiene connotaciones míticas en el mundo islámico. Así mismo, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla han suscitado su reclamación con lo que las organizaciones yihadistas parecen sumarse a los movimientos pseudo anticoloniales y reforzar así su discurso.

No olvidemos que España, el 11M, sufrió el ataque más importante que se ha producido en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Por no traer a colación los atentados de Barcelona de 2017 de mucha menor entidad, pero más cercanos en el tiempo. Es más, y para mayor abundamiento, ya en 1994 Al Qaeda estableció en España una de las células más importantes que ha habido en Europa Occidental[22].

En concordancia con lo expuesto, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021 incide en esta preocupación y continúa considerando al terrorismo yihadista como uno de los principales problemas con los que se enfrenta la Seguridad Nacional. No obstante, el alma del yihadismo, su particular salafismo, como en el poema de Adriano, ya ha iniciado su particular tránsito al mundo de las sombras intelectuales.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**
Análisis del IEEE

[22] REINARES, Fernando; GARCÍA-CALVO, Carola; VICENTE, Álvaro. «Yihadismo y yihadistas en España», *Real Instituto Elcano*, 2019, p. 10.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

12/2022 18 de febrero de 2022

María del Mar Hidalgo García

El agua del Tíbet: un recurso vital para China (reedición)

El agua del Tíbet: un recurso vital para China (reedición)

Publicado originalmente en el «Panorama geopolítico de los conflictos 2020».

Editado en diciembre de 2020.

Resumen:

Para conseguir el propósito de ser la primera potencia mundial en 2050 China debe afrontar el problema del aumento de la demanda de agua y energética, por lo que el Tíbet se ha convertido en una cuestión de supervivencia y una región clave para su seguridad hídrica. El control que ejerce sobre el Tíbet le permite ejercer de potencia hidrohegemónica, al controlar las cabeceras de los principales ríos asiáticos.

La gestión de estas aguas compartidas es un tema crítico, ya que, aunque el agua casi siempre es un factor de cooperación, también puede convertirse en un factor de conflicto. Si bien la política china a este respecto ha sido mejorar la colaboración con sus vecinos ribereños por sus propios intereses políticos y económicos, algunos de ellos perciben el afán controlador de recursos hídricos y la acusan de estar realizando una sigilosa guerra de agua.

Palabras clave:

China, Tibet, Mekong, Lakang, Brahmaputra, conflictos hídricos.

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.

Tibet's water: a vital resource for China

Abstract:

To achieve the goal of being the first world power in 2050, China must face the problem of increasing demand for water and energy. Tibet has become a matter of survival and a key region for its water security. The control it exercises over Tibet allows it to exercise a hydro-hegemonic power by controlling the headwaters of the main Asian rivers.

The management of these shared waters is a critical issue since, although water is almost always a cooperative factor, it can also become a conflict factor. While Chinese policy in this regard has been to improve collaboration with its riverside neighbours for their own political and economic interests, some of them perceive the desire to control water resources and accuse it of waging a stealthy water war.

Keywords:

China, Tibet, Mekong, Lakang, Brahmaputra, water conflicts.

Introducción

La disponibilidad total de agua de China se sitúa alrededor de los 2.000 metros cúbicos al año por persona, lo que supone, aproximadamente, un tercio de la media mundial. Según algunas estimaciones, China puede sufrir en las próximas décadas un déficit anual de 200.000 millones de metros cúbicos debido principalmente al incremento de la demanda de agua en el sector industrial y urbano. Sin embargo, estas cifras no son homogéneas en todo el territorio chino ya que la mayoría de las provincias que demandan más agua se sitúan en la costa este del país[1].

Además de este problema del déficit entre la demanda y el suministro, China afronta otro importante problema relacionado con sus recursos hídricos, como es la contaminación que afecta a más del 85 % de los cursos de agua de las principales ciudades y a un 80 % de las aguas subterráneas. La rápida urbanización está acelerando la degradación de los ecosistemas como lagos y humedales, provocando también un aumento de los riesgos de inundaciones[2].

Desde hace varias décadas los problemas de seguridad hídrica han sido motivo de preocupación para el Gobierno chino. En 2005, el entonces ministro de Recursos Hídricos declaró que China se enfrentaba al desafío de «luchar por cada gota de agua o morir»[3]. Y es que a pesar de que varias regiones de China se encuentran en situaciones de escasez de agua, el problema hídrico se relaciona más con el impacto que puede tener sobre el crecimiento económico de China, como señaló el primer ministro Wen Jiabao: «La supervivencia de la nación de China está amenazada por la pérdida del suministro de agua»[4].

China tiene el 20 % de la población mundial pero solo el 7 % de los recursos hídricos[5], por lo que la disponibilidad de agua es de las más bajas del mundo. Esta desproporción unida a su crecimiento económico que demanda grandes cantidades de este recurso vital puede desembocar en un aumento de las tensiones por el agua tanto a nivel interno como externo, dificultando las relaciones con sus países vecinos. Y aunque el agua haya

[1] Disponible en: https://www.eastasiaforum.org/2018/06/28/chinas-water-wars/ Fecha de consulta: 15 de julio de 2020.
[2] Ibidem.
[3] Disponible en: https://chinadialogue.net/en/climate/10583-china-is-heading-towards-a-water-crisis-will-government-changes-help/ Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2020.
[4] Disponible en: http://www.iberchina.org/files/2018/China_s_looming_water_crisis.pdf Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2020.
[5] Ibidem.

sido a nivel global una fuente de colaboración, en el caso de China puede resultar ser una fuente de disputas o una herramienta para utilizar una diplomacia coercitiva.

En China, la demanda de agua crece un 10 % anual en la mayoría de las ciudades y más de un 5 % anual en su uso industrial. Además de la escasez, uno de los mayores problemas relacionados con el agua que afronta China es la contaminación. Más de la mitad de la población bebe agua contaminada con residuos orgánicos y más del 75 % del agua superficial no es adecuada para uso potable ni para pescar. Un 30 % del agua ni siquiera es adecuada para la agricultura ni para la industria.

Por este motivo —casi de supervivencia— la región del Tíbet es una región crítica para China. La altitud a la que se encuentra de la meseta tibetena hace que sea una zona que presenta grandes glaciares, extensos lagos alpinos y enormes cascadas. Estas reservas hídricas abastecen de agua a una gran parte de la población mundial ya que son cabecera de los principales ríos de Asia, incluyendo el río Amarillo, el Yangtze, el Mekong, el Yarlung Tsangpo-Brahmaputra, el Salween y el Sutlej, entre otros.

La meseta tibetana es la meseta más grande y de mayor altitud del mundo. Situada en el centro de Asia, se encuentra rodeada por las montañas más altas del planeta: al oeste por la cordillera de Karakorum, al norte por la cadena montañosa de Kunlun y al sur por la cordillera de los Himalayas. De este a oeste esta meseta se extiende por 2.500 km, ocupando una superficie de 2,5 millones de kilómetros cuadrados[6].

[6] Disponible en: https://www.atc.org.au/wp-content/uploads/2018/07/ATC_Environment_Report_2016_update.pdf Fecha de consulta: 20 de julio de 2020.

Figura 1. Los ríos que nacen en la meseta tibetana. Fuente. https://www.meltdownintibet.com/images/plateaumap_lg.jpg

Esta enorme meseta, junto con la cordillera del Himalaya, el Hindu Kush, los Parmir y las montañas Tian Shan, forman parte del conjunto montañoso del Himalaya (*HKH* por sus siglas en inglés) del conocido como «el tercer polo» ya que contiene las terceras reservas más grande de agua dulce, por detrás del Ártico y de la Antártida[7]. El conjunto de esta región abarca 5 millones de km^2, presenta una altitud media de 4.000 metros y en ella se encuentran más de 100.000 km^2 de glaciares[8]. Esta región también recibe el nombre de «Las torres de agua de Asia» ya que es fuente de diez importantes ríos de Asia: el Amu Darya, Brahmaputra (Yarlungtsanpo), el Ganges, el Indo, el Irrawaddy, el Mekong (Lancang), el Salween (Nu), el Tarim (Dayan), el Yangtse (Jinsha) y el río Amarillo (Huanghe). Las cuencas de estos diez ríos cubren una extensión de 9 millones de km², de los cuales 2,8 millones de km^2 se encuentran en la región en el Sistema de los Himalayas. A lo largo de sus cauces, millones de personas dependen de estos ríos para uso doméstico, agricultura, generación de electricidad y para la industria. Todos estos ríos se nutren del agua de lluvia, del deshielo y de las aguas subterráneas[9].

[7] Disponible en: https://public.wmo.int/en/resources/bulletin/third-pole-climate-warming-and-cryosphere-system-changes Fecha de consulta: 20 de julio de 2020.
[8] T. YAO and col. *Third Pole Environment (TPE)*. Environmental Development, Vol 3, July 2012, pp. 52-64. Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2020.
[9] Disponible en: https://www.grida.no/resources/6702 Fecha de consulta: 20 de julio de 2020.

El Sistema de los Himalayas es, por tanto, una región crítica para la seguridad hídrica y el desarrollo socioeconómico de los países situados en las cuencas de sus ríos. Aproximadamente, una quinta parte de la población mundial depende del agua del tercer polo, lo que supone un PIB de unos 12.700 billones de dólares[10].

De los diez ríos que nacen en la meseta tibetana, ocho son transfronterizos y fluyen a través de dieciséis países: China, India, Nepal, Tayikistán, Pakistán, Afganistán, Bután, Myanmar, Bangladesh, Camboya, Tailandia, Turkmenistán, Vietnam, Uzbekistán, Laos y Kirguizistán. Entre todos ellos existe una gran diferencia en cuanto a la dependencia del agua, siendo Turkmenistán el que presenta un mayor grado con un 97 %.

Desde un punto de vista geográfico e hidrológico, la meseta tibetana suele hacer mención del lugar en donde se encuentra el Tíbet, existiendo una correlación entre esta meseta y el área tibetana desde un punto de vista histórico, étnico y cultural. Por lo tanto, las tres provincias del Tíbet (Ü-Tsang, Amdo y Kham) ocupan más o menos la extensión de la meseta tibetana.

En la actualidad, el Gobierno chino ha dividido esta área tibetana en varias áreas separadas desde un punto de vista administrativo: la denominada Región Autónoma del Tíbet (que incluye casi la mitad del Tíbet histórico, con la provincia de Ü-Tsang y parte de Kham), Qinghai, dos Prefecturas autónomas tibetanas y un condado tibetano autónomo en Sichuan, una prefectura autónoma tibetana y un condado autónomo tibetano en Gansu y dos Prefecturas autónomas en Yunnan[11].

Desde un punto de vista hidrológico, China cuenta con una posición privilegiada ya que es la potencia hidrohegemónica de la región, tras la ocupación del Tíbet en 1950. China comparte más de cuarenta cursos de agua superficiales y más de veinte acuíferos con sus diecisiete vecinos[12]. La gestión de estas aguas compartidas es un tema crítico ya que, aunque el agua casi siempre es un factor de cooperación, también puede convertirse en un factor de conflicto. Si bien la política China a este respecto ha sido mejorar la colaboración con sus vecinos ribereños, algunos de ellos perciben el afán

[10] Disponible en: https://public.wmo.int/en/resources/bulletin/third-pole-climate-warming-and-cryosphere-system-changes Fecha de consulta: 20 de julio de 2020.
[11] Disponible en: https://www.atc.org.au/wp-content/uploads/2018/07/ATC_Environment_Report_2016_update.pdf Fecha de consulta: 2 de octubre de 2020.
[12] Disponible en: https://www.chinawaterrisk.org Fecha de consulta: 2 de octubre de 2020.

controlador de recursos hídricos y la acusan de estar realizando una sigilosa guerra de agua.

Además, al igual que sucede con los otros dos polos, el Sistema de los Himalayas está sufriendo los efectos del calentamiento global de forma más acelerada que en otras regiones del planeta. Estos cambios pueden alterar las interacciones entre la atmósfera, la criosfera, la hidrosfera y biosfera de toda la zona. A este problema se une la construcción de grandes proyectos hidroeléctricos y de desviación de agua, así como la minería sin regularización que amenazan con provocar una crisis por los recursos hídricos entre Estados que comparten cuencas hidrográficas[13].

Antecedentes

Además de una barrera de protección física desde un punto de vista geográfico, el Tíbet es una cuestión vital para China debido a los recursos hídricos y minerales presentes en la zona. Por este motivo, China no renunciará a ejercer su dominio sobre el Tíbet a pesar de las presiones que se realizan a nivel internacional en defensa de los valores culturales y sociales del pueblo tibetano.

Aunque el presente capítulo se centre en los posibles conflictos por el control de agua de los ríos que nacen en la meseta tibetana, es necesario repasar brevemente la historia de la relación entre el Tíbet y China sobre la región, ya que es clave para entender el poder hidrohegemónico que ostenta el gigante asiático frente a sus vecinos de cuenca.

Para China, el Tíbet es una parte inalienable del territorio chino y considera que los tibetanos siempre han sido parte de la gran familia china multinacional. El llamado asunto de «la independencia de Tíbet» es originalmente un producto de la agresión de naciones imperialistas[14].

Desde el siglo XIII, el Tíbet formaba parte del Imperio mongol y disfrutaba de una relativa autonomía, motivada por las duras condiciones climáticas y orográficas. A mediados del siglo XIX, el dalái lama llegó a cerrar fronteras a los extranjeros en vista de que tanto rusos como británicos mostraban cierto interés en Asia Central. Para los segundos, el

[13] SHRESTHA, A., y GHATE, R. (2016). *Transboundary water governance in the Hindu Kush Himalaya region: Beyond the dialectics of conflict and cooperation*. HI-AWARE Working Paper 7. Kathmandu: HI-AWARE.
[14] Disponible en: http://www.embajadachina.org.pe/esp/ztzl/zgxz/t423776.htm Fecha de consulta: 20 de octubre de 2020.

Tíbet era considerado una región «amortiguadora» para evitar que la amenaza rusa colindara con la India.

La dificultad del terreno retrasó la presencia de los británicos en el Tíbet pero finalmente accedieron, obligando al Dalai a huir a la India y a firmar un acuerdo comercial para desplazar a su rival ruso. En 1906 se firmó la Convención entre China y Gran Bretaña, en la que esta última declaraba no interferir en el Tíbet a cambio de una indemnización. La importancia de este acuerdo radica en que constituye la base sobre la que China argumenta sus derechos sobre el Tíbet.

Aunque durante los primeros años se facilitó la vuelta del dalái lama, poco a poco China mostraba una mayor ambición en ejercer el Gobierno del Tíbet, por lo que de nuevo el dalái lama se vio obligado a huir. La situación dio un giro con la declaración de la República de China. Volvió el dalái lama y China retiró su presencia de la región. Para el Tíbet este hecho constituyó un reconocimiento a su independencia por parte de China, mientras que para esta este suceso ha sido considerado como un paréntesis en la soberanía de la región ya que su intención no era en ningún momento dejar de ejercerla.

En 1912, el Tíbet declaró su independencia, pero, finalmente, en 1950 China ocupó el territorio por la fuerza y se produjo la anexión con la firma del acuerdo conocido como «Acuerdo de los diecisiete puntos para la liberación pacífica del Tíbet» firmado por un dalái lama de tan solo 15 años. En este acuerdo Pekín pedía que el Tíbet reconociera pertenecer al territorio chino y a cambio China se comprometía a aceptar el sistema político del Tíbet, el estatus del dalái lama y a mantener las estructuras autóctonas tibetanas. El Acuerdo estableció para el Tíbet una Administración autónoma dirigida por el dalái lama.

Durante los años siguientes se produjeron expropiaciones de monasterios, así como diversas acciones contra distintos sectores de la sociedad tibetana, a la que China consideraba feudal. El descontento de la población tibetana provocó la revuelta del Litang en 1959, en la que se produjeron miles de víctimas. El resultado fue el exilio del dalái lama, la pérdida de las posesiones de los monjes y la aristocracia tibetana, y ataques a la cultura y vida social tibetana.

En 1965 el territorio tibetano se reorganizó como la Región Autónoma del Tíbet, pasando a ser una región administrativa de igual estatus jurídico que cualquier otra provincia

china. En los años posteriores, el Tíbet sufrió la represión de todo aquello que fuera budista e incluso se fomentó la migración de población china a la región[15].

La llegada al poder de Den Xiaoping en 1978 ofreció un punto de flexión al permitirse la libertad religiosa y la apertura de miles de templos budistas, todo ello sin dejar de ejercer la soberanía sobre el Tíbet. Desde entonces, son muchos los sucesos, revueltas y acusaciones de vulneración de los derechos humanos, pero lo cierto es que han tenido lugar varias rondas de negociación entre el Gobierno chino y las autoridades tibetanas acerca del futuro del Tíbet. El resultado es que el dalái lama acepta la presencia militar de China y renuncia a la independencia política, pero reclama una autonomía cultural y religiosa[16].

En 2006 China finalizó la línea de ferrocarril que conecta Golmud y Lasa. Se trata de uno de los ferrocarriles más altos del mundo, de gran dificultad en su construcción, pero de gran interés económico para China ya que le permite transportar bienes y equipos desde y hacia el Tíbet de forma más rápida y barata. Esta infraestructura ha facilitado a China la explotación de recursos minerales y la construcción de grandes embalses[17].

La presencia de agua y de recursos naturales en el Tíbet son claves para entender el interés de China en seguir ejerciendo la soberanía de la región. Se podría decir que es como el corazón que debe latir para continuar con la propia supervivencia de esta potencia asiática.

Esta soberanía sobre el Tíbet le ha permitido a China estar en una posición privilegiada en cuanto al control de los recursos hídricos que discurren por cuencas transfronterizas, entre los que se incluyen India y los países del sudeste asiático.

En 1997, se aprobó la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, entrando en vigor en 2014 tras la firma de Vietnam. China fue unos de los tres países que votó en contra, argumentando que era necesario dar más relevancia a la soberanía y su desacuerdo con los mecanismos establecidos para la resolución de disputas[18].

[15] Disponible en: https://vaventura.com/divulgacion/historia/breve-historia-del-conflicto-tibet-china/ Fecha de consulta: 10 de julio de 2020.
[16] Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO63-2015_Tibet_CarolinaAlberto.pdf. Fecha de consulta: 3 de octubre de 2020.
[17] Disponible en: https://www.equaltimes.org/la-rapina-del-agua-del-tibet-por#.X2249D9xeUk Fecha de consulta: 3 de octubre de 2020.
[18] Disponible en: https://www.chinawaterrisk.org/opinions/chinas-water-sharing-treaties-reciprocity-in-practice/ Fecha de consulta: 4 de septiembre de 2020.

La Convención establecía tres reglas principales:

- Factores pertinentes en una utilización equitativa y razonable (artículos 5, 6, 7).
- Obligación de no causar daños sensibles (artículo 7).
- Intercambio regular de datos y de información (artículo 9).

De forma general, los Estados situados agua arriba basan sus intereses en el principio de uso razonable y equitativo, mientras que los países de aguas abajo se centran en el principio de la obligatoriedad de no causar daño.

Desde el punto de vista de la cooperación y a pesar de que China votó en contra de la Convención, existen acuerdos de gestión conjunta de las cuencas transfronterizas de los ríos que se originan en el Tíbet. Sin embargo, estos acuerdos parecen no ser suficientes para gestionar de forma equitativa las aguas compartidas en esta región asiática, en un entorno de rápido crecimiento económico y con una demanda en alza en recursos hídricos y energéticos.

Situación actual

Durante las últimas décadas, China ha alcanzado un impresionante desarrollo económico que le ha llevado a situarse como la segunda economía mundial. Sin embargo, a medida que la región se desarrolla están surgiendo problemas medioambientales que hacen peligrar el modelo económico que ha sido la base de este crecimiento. Entre estos problemas se pueden citar: la contaminación y escasez de los recursos hídricos y la influencia del cambio climático.

El calentamiento global es particularmente evidente en la región de los Himalayas, donde el aumento de la temperatura está derritiendo los glaciares y reduciendo las nevadas con unas consecuencias muy negativas para los ríos que transcurren por territorio chino, tanto los propios como los de las cuencas compartidas con sus vecinos.

Desde hace varios años, China se ha convertido en el líder mundial en construcción de presas. Casi la mitad de las 58.000 presas del mundo son chinas[19]. Con estos megaproyectos hidrográficos China pretende alcanzar sus ambiciones climáticas de

[19] Disponible en: https://gjia.georgetown.edu/2020/06/16/china-leverages-tibetan-plateaus-water-wealth/ Fecha de consulta: 3 de octubre de 2020.

reducción de gases de efecto invernadero. así como satisfacer su creciente demanda de recursos hídricos. Pero, además, la construcción de presas sobre ríos internacionales le otorga cierta capacidad para utilizar las aguas transfronterizas como una herramienta de diplomacia coercitiva contra sus vecinos[20]. Sin embargo, también hay espacio para la colaboración, aunque como es característico en la política internacional de China los acuerdos relacionados con el agua no son multilaterales, sino que tienen una aproximación de «un país, un tratado»[21].

La cuenca del Lancang-Mekong

El río Mekong (Lancang en chino) nace en la meseta tibetana, en territorio chino. Sus 4.350 km de longitud transcurren por otros cinco países del sudeste asiático: Tailandia, Myanmar, Camboya, Vietnam y Laos. Alrededor de 60 millones de personas dependen del río y de sus recursos[22].

El Mekong es vital para la seguridad alimentaria y supervivencia de las poblaciones que se encuentran en su cauce, ya que proporciona el 80 % de las proteínas que se consumen por 60 millones de personas que habitan en la región. Además, el río Mekong es rico en biodiversidad y sus aguas constituyen la mayor pesquería de agua dulce del mundo con un valor de 17.000 millones de dólares al año[23]. La cuenca del río Mekong también es rica en recursos energéticos y minerales entre los que se incluyen el petróleo y gas, así como oro, cobre, plomo, zinc, fosfato, potasio, carbón y piedras preciosas.

El rápido crecimiento económico y demográfico, tanto de China como de los países del sudeste asiático, están provocando la explotación insostenible de los recursos relacionados con el río, como el agua, la pesca, la energía y la madera. Además, la reciente construcción de embalses y centrales hidroeléctricas junto con la deforestación y el tráfico ilegal de fauna salvaje contribuyen a que las poblaciones de la cuenca se encuentren también en situaciones de creciente inestabilidad debido a la disminución de la productividad agrícola, el desempleo y la pobreza.

[20] Disponible en: https://gjia.georgetown.edu/2020/06/16/china-leverages-tibetan-plateaus-water-wealth. Fecha de consulta: 4 de septiembre de 2020.
[21] Disponible en: https://www.chinawaterrisk.org/opinions/chinas-water-sharing-treaties-reciprocity-in-practice/ Fecha de consulta: 4 de octubre de 2020.
[22] Disponible en: https://thediplomat.com/2020/09/how-meaningful-is-the-new-us-mekong-partnership/ Fecha de consulta: 10 de octubre.
[23] Disponible en: https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Catch-and-Culture/CatchCultureVol-21.3.pdf

Desde un punto de vista medioambiental, la cuenca del Mekong se enfrenta a varios desafíos derivados de las consecuencias del cambio climático y de la contaminación. El río Mekong, al igual que otros ríos que nacen en el Sistema de los Himalayas, es muy vulnerable a los impactos del cambio climático que se espera que incidan con más severidad en la región durante las próximas décadas.

Desde un punto de vista geoestratégico, la cuenca del Mekong se enfrenta a varios desafíos. En primer lugar, conviene resaltar el papel de potencia hidrohegemónica que ocupa China, controlando la cabecera del río, lo que le hace estar en continuas tensiones con los otros Estados situados aguas abajo, por la proliferación de embalses y centrales hidroeléctricas.

En segundo lugar, el Mekong juega un papel vital para las estrategias de expansión de las rutas de comercio y de suministros por parte de China. Dentro del ámbito de la iniciativa *One Belt One Road*, China considera la cuenca del Mekong como la puerta de salida hacia la península de Indochina y, por lo tanto, hacia el mar del Sur de China, por lo que parte de las pretensiones de China es aumentar la capacidad de navegación del río.

En tercer lugar, conviene destacar las tensiones que se producen en la parte baja de la cuenca ya que el Mekong forma parte de la frontera internacional entre Myanmar y Laos, así como entre Laos y Tailandia[24]. La falta de delimitaciones de frontera en algunas zonas son fuente permanente de conflictos fronterizos. Debido a la baja presencia militar, estas zonas ofrecen un entorno adecuado para realizar actividades ilícitas, como el comercio de armas, el contrabando y el tráfico de personas y drogas.

El tráfico de drogas es un problema muy serio para los países de la cuenca del Mekong, especialmente en el denominado «triángulo de oro», entre Myanmar, Laos y Tailandia, que son los mayores productores de opio y metanfetamina. El río Mekong no solo es una fuente de recursos, sino que también constituye la vía principal para el transporte de las drogas.

En 1995, en vista de la posición de desventaja frente a China, los países de la cuenca baja: Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam establecieron la Comisión del río Mekong para trabajar conjuntamente y garantizar el desarrollo sostenible del río[25] según se recoge en

[24] Disponible en: https://riosdelplaneta.com/rio-mekong/ Fecha de consulta: 4 de octubre de 2020.
[25] Disponible en: https://www.mrcmekong.org/ Fecha de consulta: 4 de octubre de 2020.

el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible del río Mekong[26] firmado ese mismo año. Este acuerdo está en concordancia con la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los cursos de agua internacionales, ya que el artículo 5 del mismo obliga a los Estados miembros a utilizar el agua de forma razonable y equitativa; el artículo 7 también establece el requisito de prevenir efectos adversos sobre el desarrollo de la zona. Además, el artículo 8 hace responsables a los Estados de los daños que puedan causar a otros Estados miembros conforme al derecho internacional. El establecimiento de la Comisión ha conseguido dos objetivo

[26] Para ver el texto: http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/policies/agreement-Apr95.pdf

tro, China puede encontrar un solo interlocutor, ya que aunque no forma parte de la Comisión figura como observador.

Figura 2. La cuenca de Lancang-Mekong. Fuente. Creative Commons.

Basada en el Acuerdo de Cooperación, la misión principal de la Comisión del Mekong es el intercambio de información entre los Estados miembros, así como dotar de un mecanismo para que un Estado notifique y someta a consulta su intención de llevar a cabo un proyecto de construcción de una presa en el río.

Esta cooperación ha dado paso a una mayor integración y entendimiento entre todos los países de la cuenca del Lancang-Mekong, como prefiere llamarlo China. En 2012, Tailandia propuso una iniciativa para alcanzar un desarrollo sostenible de toda la cuenca, obteniendo una respuesta positiva por parte de China. Surgió así el Marco de Cooperación Lancang-Mekong (*Lancang-Mekong Cooperation*, *LMC*, por sus siglas en inglés)[27] en 2016. Este marco comparte una visión de *shared driver, shared future* y con él se pretende ofrecer y fomentar el desarrollo de la región con una cultura de igualdad, confianza, asistencia mutua y afinidad.

El *LCM* se basa en tres pilares: seguridad y político, desarrollo sostenible y cultural y social. Tiene cinco áreas prioritarias en las que además de los recursos hídricos se focaliza en la conectividad, la capacidad de producción, cooperación económica transfronteriza y reducción de la pobreza.

A pesar del establecimiento de este marco de cooperación para el desarrollo de la región del Mekong, los principales rivales estratégicos de China, como India y Estados Unidos, siguen argumentando que el Gobierno chino podría utilizar el agua como una herramienta geopolítica para ejercer una diplomacia coercitiva. Unas acusaciones basadas en estudios científicos.

A finales de 2019 se notó una disminución del nivel de agua del río Mekong. Los Estados de la Comisión de Mekong lo atribuyeron a la lluvia insuficiente debido al retraso en la aparición del monzón, así como a su retirada temprana debido a los efectos de la corriente de El Niño.

El impacto de esta sequía tuvo unas graves consecuencias para los países de la cuenca baja. Para Tailandia, uno de los mayores exportadores de azúcar del mundo, supuso unas pérdidas del 30 %. En Vietnam, la falta de caudal ha aumentado la intrusión salina, dañando los cultivos de arroz.

A pesar de que China también ha admitido que ha sufrido las duras consecuencias de la sequía, existen opiniones basadas en imágenes satelitales que argumentan que China no ha sufrido la sequía en la misma dimensión. Según un estudio publicado en abril de 2020[28], los investigadores establecen una comparativa entre el supuesto caudal natural

[27] Disponible en: http://www.lmcchina.org/eng/n3/2020/0904/c416294-9755278.html. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.
[28] BASIST, A., y WILLIAMS, C. (2020). *Monitoring the Quantity of Water Flowing Through the Mekong Basin Through Natural (Unimpeded)*. Conditions, Sustainable Infrastructure Partnership, Bangkok.

del río teniendo en cuenta la cantidad de agua en la parte alta del Mekong y el real que llega a la parte baja, llegando a la conclusión de que la construcción de presas está alterando el caudal del río. Para ello, los investigadores han utilizado datos satelitales desde 1992 y 2019, estableciendo estimaciones de la altura del río en Chiang Saen, al norte de Tailandia.

Este estudio ha servido de prueba para que Estados Unidos acuse a China de estar acaparando agua del Mekong. Sin embargo, para China, e incluso la propia Comisión de Mekong, ponen en duda los datos ofrecidos por el estudio[29]. Por su parte, China también ha realizado informes científicos argumentando que la sequía afecta a toda la cuenca y que las presas contribuyen a paliar los efectos de la escasez de agua.

El agua en las disputas fronterizas entre China e India

La cuenca del Yarlung Tsangpo-Brahmaputra tiene una longitud de 3.800 km, siendo el curso fluvial más alto del planeta. El río nace en la meseta tibetana y discurre por tres países (China, India y Bangladesh) antes de unirse al río Ganges en la bahía de Bengala. El río recibe tres nombres en función del país por donde transcurra: Yarlung. Tsangpo en China, Brahmaputra en India y Jamuna en Bangladesh. Los intereses de estos tres países relacionados con el río también son diferentes. Para China, sus intereses se centran en la energía hidroeléctrica y en el desvío de agua para otras regiones de gran crecimiento económico pero deficitarias de agua; para India su objetivo principal es el suministro y la capacidad de almacenamiento que posee el río debido a la orografía y para Bangladés su interés se centra en controlar la intrusión salida de su desembocadura. Muchos intereses y a veces contrapuestos que dificultan el alcanzar acuerdos entre los países ribereños[30].

[29] Disponible en: http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Understanding-Mekong-River-hydrological-conditions_2020.pdf Fecha de consulta: 14 de octubre de 2020.
[30] SHANTA, Hasina. *Tsangpo-Brahmaputra*: A Perception Study from Riparian Perspectives. Journal of Sustainable Development, 2018, 11.33.10.5539/jsd.v11n3p33.

Figura 3. Cuenca del río Yarlung Tsangpo-Brahmaputra. Fuente. Creative Commons.

En el caso del enfrentamiento entre China e India el agua se está utilizando cada vez más, no como un arma de guerra sino para presionar en otros conflictos fronterizos que están latentes entre ambas potencias como el de Arunachal Pradesh y el del valle Galwan, aprovechando la ausencia de acuerdos y tratados vinculantes sobre el uso del agua en sus cuencas transfronterizas.

Para la India, el empleo del agua como medida de presión por parte de China se hizo evidente en la crisis de Doklam en 2017, por su negativa a compartir datos hidrológicos, lo que provocó la inundación del río Brahmaputra en Assam. Sin embargo, China sí compartió datos con Bangladesh, lo que demuestra la intencionalidad en no ofrecer los datos. El malestar por parte del Gobierno indio se materializó en el rechazo a asistir al primer encuentro de Iniciativa *One Belt One Road* celebrado en 2017[31].

Existen también acusaciones por parte de India sobre la posibilidad de que China pudiera contaminar los recursos hídricos como medida coercitiva o de represalia. En 2018, el agua del río Siang, que es uno de los afluentes del Brahmaputra, se volvió turbia y grisácea justo antes de entrar en territorio indio. El agua se volvió no apta para el

[31] Disponible en: https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/chinas-silk-road-lends-urgency-to-indias-regional-ambitions/articleshow/59981753.cms. Fecha de consulta: 5 de octubre de 2020.

consumo humano debido a los sedimentos acumulados. Este suceso afectó a la producción agrícola del valle de Siang y, en concreto, a la producción de arroz del estado de Arunachal Pradesh, así como a las actividades pesqueras. China argumentó que tal estado del agua se debía a un terremoto producido en el Tíbet[32], pero según fuentes indias las aguas ya habían cambiado de aspecto antes de que se produjese y aun siendo cierto que el terremoto podría haber causado este daño, el aspecto del agua debería haber vuelto a su estado original con el transcurso de los días, hecho que no ha sucedido. Algunas fuentes indias señalan que la turbidez se debe al empleo de resinas en los proyectos hidrológicos[33].

Para India, la proliferación de presas de China sobre los ríos transfronterizos como el Brahmaputra constituye una de las mayores amenazas para su seguridad hídrica ya que la sobreexplotación de los recursos hídricos afecta de forma adversa a la cantidad de agua, tanto en la aparición de inundaciones como al desplazamiento obligado de las poblaciones. China está construyendo cinco presas en el Yarlung Tsangpo e India sospecha que las obras podrían emplearse también para desviar las aguas del río hacia otras provincias chinas justo antes de que entre en el estado de Arunachal Pradesh. Esta suposición se basa en que China ya bloqueó el río Xiabuqu, uno de los afluentes del Brahmaputra que se origina en el Tíbet debido a la construcción del proyecto Lalho[34].

Aunque, aproximadamente, un 70 % del agua que contribuye al Brahmaputra en Assan procede del agua de lluvia y a los afluentes de la parte india de la región del Arunachal Pradesh, estas presas han hecho saltar las alarmas debido a que pueden tener un impacto sobre el ecosistema del noreste indio por el bloqueo en el flujo de minerales y el movimiento migratorio de los peces[35].

Esta desviación supone un grave impacto sobre las poblaciones del noreste de la India y unas consecuencias económicas catastróficas en el delta del río en Bangladés por la intrusión salina. El lugar en el que China pretende realizar estas presas está próximo al disputado territorio de Arunachal Pradesh. En algunos tramos el Yarlung Tsangpo discurre a menos de 10 km de este territorio.

[32] Disponible en: https://www.thequint.com/news/environment/china-india-brahmaputra-contamination-construction Fecha de consulta: 5 de octubre de 2020.
[33] Disponible en: https://es.scribd.com/document/441671366/India-and-China-The-Freshwater-Dispute-Amongst-the-Two-Thirsty-Asian-Giant-s. Fecha de consulta: 4 de octubre de 2020.
[34] Disponible en: https://www.clearias.com/lalho-project/ Fecha de consulta: 15 de octubre de 2020.
[35] Disponible en: https://thediplomat.com/2015/04/water-wars-china-india-and-the-great-dam-rush/ Fecha de consulta: 14 de octubre.

Según fuentes chinas, China pretende explotar el potencial hidroeléctrico del Yarlung Tsangpo para suministrar electricidad al Tíbet, que se encuentra marginado política y económicamente del resto de China[36]. Sin embargo, China podría emplear una táctica de «bloque y desvío». Argumentos no faltan si se tiene en cuenta la demanda de agua necesaria para las provincias del este de China y que constituyen su motor económico. El proyecto de desvío de agua sur-norte y el proyecto de transferencia de energía oeste-este forman parte de la estrategia de China poder continuar con su desarrollo.

Por otro lado, algunas fuentes sugieren que China podría estar construyendo «bombas líquidas» con la creación de lagos artificiales, cuya agua podría verterse intencionadamente a los ríos para crear inundaciones. Un supuesto ejemplo de esta situación tuvo lugar en 2004 cuando en el río Parechu afluente del Sutlej y que se origina en los Himalayas comenzó a formarse un lago[37]. A pesar de que China mostró una actitud colaborativa en aquel suceso, las dudas han vuelto a surgir en la actualidad ya que en junio de 2020 se ha observado un aumento de 12-14 metros en el río Parechu[38]. Estas dudas también se basan en la construcción de presas en el río Lasa que comenzó en 2013 con la intención de convertirlo en una serie de lagos artificiales[39].

En el valle de Galwan, la hidrohegemonía de China también se hace notar. La conocida como *Line of Actual Control* (*LAC*) es una frontera apenas definida que atraviesa el valle. Se trata de un lugar frío e inhóspito pero que resulta ser la vía directa entre India y Aksai Chin, una región en disputa entre las dos potencias económicas ocupada por China y declarada como parte de la provincia china de Xinjiang, pero que India insiste en que pertenece al distrito de Ladakh. Una de las acciones realizadas por China, tras los recientes enfrentamientos en el valle ocurridos a mediados del 2020, consistió en cortar el flujo del río Galwan, un afluente del Indo, para evitar que el agua entrara en territorio indio[40].

Situado a más de 4.200 metros sobre el nivel de mar, este valle es mucho más que una ruta de paso ya que constituye una de las reservas de agua dulce más importantes del

[36] Disponible en: http://www.china.org.cn/china/2012-06/02/content_25547029.htm Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2020.
[37] Disponible en: http://www.ipcs.org/comm_select.php?articleNo=1569 Fecha de consulta: 15 de octubre.
[38] Disponible en: https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/india-china-relations-and-geopolitics-water. Fecha de consulta: 15 de octubre de 2020.
[39] Disponible en: https://www.voanews.com/east-asia-pacific/exclusive-china-damming-lhasa-river-artificial-lakes. Fecha de consulta: 15 de octubre de 2020.
[40] Disponible en: https://www.news.com.au/world/asia/galwan-valley-water-turned-chinaindia-dispute-fatal/news-story/ef93517cea8b5f6f383011272d498394. Fecha de consulta: 14 de octubre de 2020.

mundo debido a la presencia del glaciar Siachen. Este glaciar se encuentra en las montañas del Himalaya en una indefinida frontera entre Pakistán, India y China. En 1984 el Ejército indio ocupó este glaciar situado a 7.000 metros del nivel del mar y desde entonces India, Pakistán y China mantienen una presencia permanente en el lugar. De este glaciar se origina el río Nubra que junto con los afluentes del valle del Galwan se une con el Indo. Más de 200 millones de personas dependen del agua de esta fuente, ya que el Indo proporciona agua para la agricultura de regadío más extensiva del mundo. Cuando alcanza el mar, la actividad humana ha utilizado casi un 95 % de su caudal[41].

El glaciar Siachen ocupa 76 km y tiene una extensión de 700 km². Este glaciar junto con otros 18.000 forma el corazón de la cuenca del Indo. Su lado oriental lo constituye el valle Galwan que es el territorio en disputa entre China e India. Este glaciar constituye uno de los principales motivos por los que China tiene tanto interés en la zona. Como muchos de los glaciares de la región, el Siachen se está reduciendo de forma alarmante y se estima que en 2035 ocupe una quinta parte de su actual extensión. Algunas fuentes indias acusan a China de desviar el agua del río Galwan ya que, según fotos tomadas por satélites, en algunas zonas del río se ven las piedras del lecho indicando la falta de agua[42].

El poder hidrohegemónico que ocupa China parece no tener límites, incluso en las proximidades del territorio de Cashemira, ocupado por Pakistán, China pretende construir cinco presas al norte del río Indo. Uno de estos proyectos es la presa Diamer Bhash que se finalizará en 2028 y que será construida mediante una *joint venture* entre China y Pakistán. Este proyecto formará parte del Corredor Económico China-Pakistán (*CPEC*, por sus siglas en inglés)[43].

Se teme que estos proyectos no solo afecten negativamente a la disponibilidad de agua en India y Pakistán, especialmente ente las estaciones entre monzones, sino también a la falta de limo que necesita la agricultura.

[41] Ibidem.
[42] Disponible en: https://www.indiatoday.in/news-analysis/story/how-china-channelled-galwan-river-to-claim-territory-1691142-2020-06-21 Fecha de consulta: 4 de octubre de 2020.
[43] Disponible en: https://www.globalconstructionreview.com/news/pakistan-finally-gives-green-light-controversial-i/. Fecha de consulta: 1 de octubre de 2020.

Figura 4. Localización del glaciar Siachen. Fuente. Elaboración propia con mapa de Creative Commons.

El papel de los actores externos

En el papel que juegan los actores externos hay que diferenciar dos situaciones relacionadas pero que utilizan distintos cauces que ofrecen las relaciones internacionales. Por un lado, los rivales geoestratégicos de China temen que esta potencia ejerza de potencia hidrohegemónica y emplee el agua de forma coercitiva y de presión, así como su apropiación para servir a sus propios intereses económicos. Por otro lado, está la cuestión del Tíbet sobre el que existe una gran sensibilidad hacia la defensa de su autonomía.

Tanto los países de la cuenca baja del Mekong como algunos rivales estratégicos de China, como es el caso de India, consideran que el Gobierno chino está empleando su poder hidrohegemónico en la cuenca del Mekong ya que China ha construido once presas en la parte alta del río, lo que ha provocado, según los países afectados, una disminución del cauce del río. La construcción de presas sobre la parte alta del río

Mekong está alterando el ecosistema del río y su cauce natural, repercutiendo gravemente en los países de la cuenca baja.

Por lo que respecta a la primera visión, el control del agua que ejerce China sobre los países de las cuencas bajas se ha convertido en un asunto geopolítico para Estados Unidos de importancia similar al control que pretende ejercer China sobre el mar del Sur de China. Durante años ha sido Estados Unidos quien ha intentado promover el desarrollo de la cuenca baja del Mekong, un protagonismo que está siendo relevado por el control del agua del río por parte de China. Todo apunta a que el Mekong se ha convertido en un nuevo frente de confrontación entre estas dos potencias económicas[44].

En 2019, se lanzó la *Lower Mekong Initiative*, en la que participan Camboya, Laos, Myanmar, Tailandia, Vietnam y Estados Unidos. El principal objetivo de esta plataforma es abordar los problemas trasnacionales de desarrollo político de la región. Esta plataforma recibe fondo del grupo conocido como *Friends of the Lower Mekong* (*FLM*), entre los que se encuentran Australia, Japón, la República de Corea, Nueva Zelanda, la Unión Europea, el Banco de Desarrollo Asiático y el Banco Mundial[45,46].

El éxito de esta iniciativa ha dado paso al establecimiento del partenariado Mekong-Estados Unidos lanzada en el 11 de septiembre de 2020, en la que Estados Unidos contribuirá con 52 millones de dólares y de la que forman parte Tailandia, Camboya, Vietnam, Laos, Myanmar[47].

Este partenariado contribuye a fomentar las sinergias entre la visión de la ASEAN y de Estados Unidos respecto a la región Indo-Pacífica ya que comparten los principios de esta ASEAN, como la centralidad, apertura, transparencia, buena gobernanza, igualdad, beneficio mutuo, transparencia y y respeto a la soberanía. Este partenariado también pretende ser complementario de otras iniciativas vigentes en la cuenca baja del Mekong como la Comisión del río Mekong[48]. Además, pretende establecer cauces para avanzar en una mayor cooperación diplomática y técnica entre sus miembros para transformar el

[44] Disponible en: https://in.reuters.com/article/us-mekong-river-diplomacy-insight-idINKCN24P0K7 Fecha de consulta: 4 de octubre de 2020.
[45] Disponible en: www.lowermekong.org Fecha de consulta: 14 de octubre de 2020.
[46] Disponible en: https://mundo.sputniknews.com/ciencia/201907061087907738-cientificos-detectan-rayos-energia-ultra-alta-procedentes-espacio-tibet/ Fecha de consulta: 15 de octubre de 2020.
[47] Disponible en: https://thediplomat.com/2020/09/how-meaningful-is-the-new-us-mekong-partnership/ Fecha de consulta: 14 de octubre de 2020.
[48] Disponible en: https://mm.usembassy.gov/mekong-u-s-partnership-joint-ministerial-statement/. Fecha de consulta: 14 de octubre de 2020.

sector energético hacia la sostenibilidad que es fundamental para la estabilidad y prosperidad de la región.

Por otro lado, Japón ha mostrado siempre un gran compromiso con los integrantes de la Comisión del Mekong. Desde 2001 Japón ha aportado alrededor de 18 millones de dólares para varios proyectos relacionados con la gestión de sequías e inundaciones, sistemas de regadío, cambio climático y gestión medioambiental. En 2009 se celebró el primer encuentro Japón-Mekong y desde entonces todos los años tiene lugar. En 2008, los cinco países de la Comisión y Japón firmaron el proyecto *Tokyo Strategy 2018* que ha permitido realizar proyectos en tres áreas principales: conectividad, sociedad centradas en las personas y medio ambiente y gestión de desastres. También se ha establecido el *Mekong Industrial Development Vision 2.0 (MIDV2.0)*[49] y la iniciativa de Mekong-Japón para el desarrollo sostenible conforme a la Agenda 2030.

Por lo que respecta a la situación del Tíbet y a pesar de que el dalái lama ha renunciado a la autonomía y a sus mensajes pacifistas, son muchas las organizaciones que todavía están luchando por la causa. India como refugio de exiliados y Estados Unidos con el apoyo al dalái lama en su lucha contra el comunismo chino serían los principales interesados en apoyar un nuevo brote de movilización, incluso desde el propio Tíbet. Pero para evitarlo China está acelerando el desarrollo de la zona y una secularización para evitar cualquier situación de inestabilidad en el futuro.

Por otro lado, las peculiares características del Tíbet hacen que sea un lugar muy interesante para la investigación sobre el cambio climático y su influencia en el planeta, así como desde el punto de vista astrofísico. En este ámbito hay que destacar la colaboración a nivel científico entre China, Rusia y Japón[50].

Conclusiones y perspectiva

Asia afronta serios desafíos para garantizar su seguridad hídrica. El rápido crecimiento y desarrollo de China e India han exacerbado algunos de los problemas con el agua que ya venían arrastrando años atrás, como la contaminación y la escasez. Aunque se están

[49] Disponible en: https://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/east_asia/data/2019Mekong_MIDV2.0_EN.pdf. Fecha de consulta: 19 de octubre de 2020.
[50] Disponible en: https://mundo.sputniknews.com/ciencia/201907191088078424-rusia-y-china-buscaran-en-el-tibet-el-tercer-polo-de-la-tierra/ Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

mejorando las infraestructuras, la realidad es que cientos de millones de personas no tienen acceso al agua potable[51].

Según las previsiones de desarrollo de la región, China, India y Pakistán no tendrán suficiente agua para garantizar la seguridad alimentaria y energética con el patrón de desarrollo actual basado en las exportaciones. Si se comparan las cifras de uso de agua con relación al PIB per cápita entre Estados Unidos y China e India se obtiene una cierta idea de la magnitud del problema. Para alcanzar un PIB per cápita de 50.000 dólares, Estados Unidos emplea 1.543 m^3/persona que representa solo un 16 % del total de los recursos de agua renovable, es decir 9.538 m^3/persona. En el caso de China este porcentaje de agua renovable es de 2.018 m^3 por persona y 1.458 m^3 en el caso de India. En el caso de Pakistán es todavía menor. Para afrontar esta situación es necesario continuar con el desarrollo, pero con un menor uso del agua y con menor contaminación de los recursos hídricos[52]. Entre las soluciones que se barajan es la transformación de las economías basadas en los servicios agrícolas, un uso menos intensivo de agua en la industria y una mayor eficiencia en la agricultura.

Además de estas medidas, también existe la posibilidad de que los países intenten mejorar su acceso al agua con el consiguiente perjuicio a otros países con los que comparten cuencas y esta es, precisamente, la situación que puede degenerar en conflictos, ya que las decisiones que toman los Estados situados aguas arriba, como China, repercutirán en el resto. Para evitar estas situaciones será necesario establecer más acuerdos, ya sean bilaterales o multilaterales, para garantizar el uso equitativo del agua.

Para conseguir el propósito de ser la primera potencia mundial en 2050 China debe afrontar el problema del aumento de la demanda de agua y energética, por lo que el Tíbet se ha convertido en una cuestión de supervivencia y una región clave para su seguridad hídrica. El control que ejerce sobre el Tíbet le permite ejercer de potencia hidrohegemónica al controlar las cabeceras de los principales ríos asiáticos. Por otro lado, China también se enfrenta a graves problemas medioambientales por la contaminación de los ríos. El río Amarillo, muy asociado para la cultura china, es un río contaminado y muy degradado por la actividad industrial.

[51] Disponible en: http://www.waterpolitics.com/2018/09/19/liquidity-crisis-does-asia-have-enough-water-to-develop/. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.
[52] Ibidem.

Algunos rivales estratégicos de China, como es el caso de India, temen que el Gobierno chino esté empleando su poder hidrohegemónico para realizar acciones unilaterales, como con la construcción de presas en la parte alta de los ríos que puede producir una disminución del cauce del río, la alteración de los ecosistemas, afectando a los países de la cuenca baja. También existen sospechas de que China puede utilizar el agua como una acción de diplomacia coercitiva en los conflictos fronterizos que mantiene con China y para construir el proyecto del corredor económico que una la península de Indochina con la ruta por tierra hacia Europa. En vista de los acontecimientos de los últimos años, China podría realizar distintos tipos de acciones debido a su posición de fortaleza al ser la potencia hidrohegemónica. La contaminación de las aguas, la ocultación de datos hidrográficos, el desvío de agua o la acumulación en forma de lagos para provocar inundaciones (conocidos como «bombas líquidas») son algunos de los temores que tienen sus rivales estratégicos, principalmente India. Por lo tanto, el agua tendrá un protagonismo cada vez más relevante en las disputas fronterizas entre China e India.

En el caso de la cuenca del Lancang-Mekong, el agua ha resultado ser un factor de cooperación con la recientemente creada Iniciativa de Lancang-Mekong, con la que se pretende impulsar el desarrollo económico y social de los países ribereños de la cuenca del río. En su estrategia ya conocida del *win-win*, China pretende buscar sinergias entre la *LCM* —que agrupa a los cinco países de la cuenca baja (Laos, Tailandia, Vietnam, Myanmar y Camboya)— y el nuevo corredor comercial internacional Tierra Mar (*New International Land-Sea Trade Corridor*). Este corredor conecta las regiones autónomas y provincias del oeste de China con los países de la AESAN y del continente euroasiático. A través de este corredor los países exportan sus productos hacia los mercados de Asia Central y Europa. De hecho, la frontera entre China ha experimentado un incremento del 256 % en el número de trenes de mercancías que cruzan su frontera[53]. Este corredor es el principal argumento para hacer ver a sus vecinos de cuenca que su propósito es fomentar la cooperación, aumentar la producción y mejorar las infraestructuras para alcanzar una mayor conectividad y desarrollo en la región.

La cuenca del Mekong es clave para las pretensiones económicas de China y por este motivo ha promovido nuevas herramientas diplomáticas con los países de la región, pero también es necesario reconocer que estos países poco pueden hacer frente al poder

[53] Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1809126.shtml Fecha de consulta: 19 de octubre de 2020.

hidrohegemónico de China sobre el Mekong. En la última reunión celebrada de la Iniciativa Lancang-Mekong, China se ha comprometido a compartir los datos hidrológicos con sus vecinos de la cuenca baja, con lo que pretende demostrar su actitud abierta y transparente y ejercer una nueva diplomacia en la región, pero con una posición de liderazgo basado en su hidrohegemonía. Esta colaboración a la hora de compartir datos resulta fundamental para el desarrollo y la estabilidad de los países de la cuenca baja, sobre todo en un escenario de cambio climático y de desastres naturales cada vez más complejo y preocupante. Sin estos datos es muy difícil mejorar la capacidad de gestión de los recursos hídricos y la prevención de los desastres.

El Partenariado Mekong-Estados Unidos lanzado recientemente demuestra el interés de Estados Unidos en continuar teniendo un protagonismo en la región Indo-Pacífica junto con su presencia marítima. Este acuerdo de cooperación tiene como objetivos, por un lado, fomentar el desarrollo, la prosperidad y estabilidad de la región; pero, por encima de todo, lo que persigue esta iniciativa es contrarrestar el poder que está ejerciendo China en la región con el control del agua del río mediante la construcción de grandes proyectos hidrológicos. Estos temores están fundados en la política que está realizando China en el mar del Sur de China mediante la ampliación de la superficie de las islas que delimitan sus aguas territoriales.

Por último, es necesario resaltar que la gran preocupación de China por el agua no es tanto por la escasez sino porque es vital para su crecimiento económico. China necesita agua y la tiene gracias al control que ejerce sobre el Tíbet. Los grandes proyectos hidrológicos que está construyendo están enfocados a la producción de energía y a la distribución de agua para hacerla llegar a las provincias del norte y del este, que constituyen los motores de crecimiento de la economía china. Por lo tanto, para China el Tíbet constituye el epicentro para que pueda realizar sus aspiraciones de convertirse en la primera potencia mundial. Su control sobre los recursos del Tíbet es una fortaleza, no solo por el acceso a los recursos sino también como herramienta de presión para los países con los que comparte cuenca. Pero el Tíbet también es una gran debilidad para el gigante asiático.

Aunque el dalái lama, exiliado en India, haya renunciado a sus reivindicaciones sobre la independencia del Tíbet, surgen muchas dudas sobre qué sucederá con su sucesión, teniendo en cuenta su avanzada edad, 85 años, y la detención por parte del Gobierno chino de Gedhun Choekyi Nyima que había sido designado en 2015 como panchan lama,

la segunda figura más importante del budismo tibetano y del cual Estados Unidos reclama su liberación[54].

En la actualidad, unos seis millones de personas viven en el Tíbet. Hay unos 150.000 tibetanos en el exilio, entre ellos 100.000 en la India. Muchos no han nacido en el Tíbet y son de segunda o tercera generación.

Algunos de los proyectos que está realizando China se encuentran en montañas consideradas sagradas y por este motivo una de las actuaciones de China en la región se ha basado en una aminoración del sentimiento religioso de los tibetanos. Mientras viva el dalái lama la situación continuará como hasta ahora, pero a su muerte se plantean varios escenarios. El primero es que sea China quien nombre un nuevo dalái lama, más afín a sus intereses políticos y económicos. Otro escenario podría ser que los tibetanos en el exilio propongan un nuevo dalái lama a modo de concilio como hacen los católicos en la elección del papa y a su vez los tibetanos que viven en el Tíbet propongan a otro que vele por sus intereses. Esta situación podría conducir a enfrentamientos que podrían desestabilizar la región. Y el tercer escenario, y quizás el más preocupante, sería que a la muerte del actual dalái lama se levante en el Tíbet un movimiento de liberación, similar a la intifada, lo cual sería un escenario de gran desestabilización que implicaría una intervención armada por parte de China.

Aunque en el capítulo se han abordado algunos conflictos hídricos relacionados con los ríos que nacen en la meseta tibetana, también conviene, al menos, mencionar brevemente el papel de China en las tensiones hídricas en Asia Central.

La iniciativa *One Belt One Road* —que como ya se ha señalado es una de las prioridades de la política exterior del Gobierno chino— puede verse afectada por las tensiones generadas por la gestión de los recursos hídricos en Asia Central. Existen tensiones entre Kazajistán y China debido a las intenciones de China en incrementar la desviación de agua de los ríos Lli y Irtysh para satisfacer la demanda de agua necesaria para el sector petrolífero de la región de Xinjiang. De hecho, a finales de la década de los noventa China construyó un canal que transfiere agua desde el río Irtysh hacia varias cuencas de la parte del norte de Xinjiang[55].

[54] Disponible en: https://www.milenio.com/internacional/medio-oriente/eu-exige-ubicacion-inmediata-sucesor-dalai-lama-china Fecha de consulta: 19 de octubre de 2020.
[55] Disponible en: https://www.eastasiaforum.org/2017/02/02/can-china-solve-central-asias-impending-water-crisis/ Fecha de consulta: 14 de octubre de 2020.

La cuenca del Irthysh está compartida por China, Kazajistán y Rusia y es la principal fuente de agua para unos 15 millones de personas, la mayoría de Kazajistán incluyendo a su capital Astana. Por otro lado, el lago Balkhash que recibe el 80 % de agua del río Lli podría convertirse en un desierto en las próximas décadas

Los conflictos hídricos entre los países del Asia Central podrán desestabilidad la región y dar al traste con la iniciativa *One Belt, One Road*. Desde finales de los noventa los distintos intereses entre los países de las cuencas altas y las cuencas bajas constituyen una continua fuente de tensión en Asia Central.

Por su propio interés, China podría liderar la mediación en las tensiones entre los países del Asia Central y ello depende de cómo gestione la cuenca de los ríos Lli y Irtysh para evitar tensiones con Kazajistán. De esta manera, China podría alzarse con un papel de liderazgo en la región de la misma manera que está realizando en la cuenca del Mekong, es decir, mediante la puesta en marcha de iniciativas que promuevan el desarrollo de la región mediante la expansión de las energías renovables y la introducción de mejoras en los sistemas productivos de alimentos.

Cronología

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	**ACONTECIMIENTOS**
1950	China ocupa del Tíbet.
1965	Reorganización como la Región Autónoma del Tíbet.
1995	Establecimiento de la Comisión del Mekong.
1997	Se aprueba Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación.
2006	Finalización línea de ferrocarril Golmud-Lasa.
2014	Entra en vigor la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación.
2016	Marco de Cooperación Lancang-Mekong (Lancang-Mekong Cooperation).
2017	Primer encuentro de Iniciativa *One Belt One Road.*
2019	Lanzamiento de la Iniciativa *Lower Mekong Initiative.*

Tabla 1. Países de la cuenca Yarlung Tsanpo-Brahmaputra			
	China	India	Bangladés
* PIB per cápita (dólares)	18.200 (2018)	7.200 (2017)	4.200 (2017)
* Tasa de crecimiento del PIB	6,9 %	6,7 %	7,4 %
* Población	1.394.015.977 (2020)	1.326.093.247 (2020)	162.650.853 (2020)
* Edad media	38,4	28,7	27,9
* Tasa de crecimiento	0,32 % (2020)	1,1 % (2020)	0,98 % (2020)
* Población bajo el umbral de la pobreza	3,3 %	21 3 (2011)	24 3 % (2016)
* Gasto militar	1,9 % PIB (2019)	2,4 % (2019)	1,3 % (2019)
* Exportaciones (dólares)	2,49 trillones (2018)	304 billones (2017)	35,5 billones (2017)
* Importaciones (miles de dólares)	2,14 trillones (2018)	52,2 billones (2017)	7,56 billones (2017)
** Extracción de agua agrícola ($10^9 m^3$/año)	385,2	688	31,5
** Extracción de agua industrial ($10^9 m^3$/año)	133,5	17	0,77
** Extracción de agua municipal ($10^9 m^3$/año)	79	56	3,6

* Datos de CIA World FactBook.
** Datos de AQUASTAT.

Tabla 2. Países de la cuenca baja del Mekong					
	Tailandia	Camboya	Laos	Vietnam	Myanmar
PIB per cápita (dólares)		4.000 (2017)			
Tasa de crecimiento del PIB		6,9 % (2017)			
Población		16.926.984 (2020)			
Edad media		26,4			
Tasa de crecimiento población		1,4%			
Población bajo el umbral de la pobreza		16,5 %			
Gasto militar		2,3 % (2019)			
Exportaciones (dólares)		11,42 billones			
Importaciones (miles de dólares)		14,37 billones			
Extracción de agua agrícola ($10^9 m^3$/año)					
Extracción de agua industrial ($10^9 m^3$/año)					
Extracción de agua municipal ($10^9 m^3$/año)					

*María del Mar Hidalgo García**
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

13/2022 23 de febrero de 2022

Felipe Sánchez Tapia

Turquía, entre el S-400 y la pared

Turquía, entre el S-400 y la pared

Resumen:

Turquía lleva cerca de dos décadas inmersa en diversos programas de obtención de sistemas de defensa antiaérea que le permitan hacer frente a amenazas aéreas que, considerando la inestabilidad endémica del entorno geográfico en que se ubica y de la proliferación de los arsenales de misiles en los países vecinos, resultan esenciales. Aunque la industria nacional ha sido capaz de satisfacer parcialmente esta necesidad, la complejidad propia de los sistemas de gran altitud y largo alcance ha obligado a dirigirse al mercado internacional. Por razones más políticas que de otra índole, el Gobierno turco se decantó a mediados de 2017 por la adquisición del sistema ruso S-400, decisión que, con independencia del sentido que desde el punto de vista técnico u operativo pudiera tener, está acarreando profundas consecuencias.

Palabras clave:

Turquía, S-400, defensa aérea, misiles balísticos.

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.

S-400: Turkey between the hammer and the anvil

Abstract:

For nearly two decades, Turkey has been engaged in various programmes to obtain counter air defence systems to oppose air threats, an essential asset given the endemic instability of the geographical area in which it is located and the proliferation of missile arsenals in neighbouring countries. While the domestic industry has been able to partially meet this need, the complexity of high altitude and long-range systems has meant it has had to turn to the international market. For reasons that are mainly political, in mid-2017 the Turkish government opted to acquire the Russian S-400 system, a decision which, regardless of its technical or operational suitability, is having profound consequences.

Keywords:

Turkey, S-400, air defence, ballistic missiles.

Introducción

El 12 de julio de 2019 aterrizaba en la base aérea de Mürted, en las proximidades de Ankara, el avión de transporte con los primeros componentes del sistema de defensa antiaérea (DAA) de largo alcance de fabricación rusa S-400, uno de los más avanzados del mundo en su especie[1]. Con este hecho se daban los primeros pasos en la ejecución del contrato firmado dos años antes para la adquisición por valor de 2 500 millones de dólares de un total de cuatro baterías (32 lanzadores)[2] de este sofisticado sistema y que, desde que se dio a conocer públicamente, había causado no pocos problemas en unas más que deterioradas relaciones entre Turquía y EE. UU., con consecuencias que, además, excediendo al ámbito bilateral, afectan al conjunto de la Alianza Atlántica.

Los intentos de Turquía de dotar a sus Fuerzas Armadas de un sistema de DAA de largo alcance se remontan décadas atrás y, sin duda, hay numerosas razones que justifican esta necesidad operativa. El entorno altamente inestable en el que se sitúa, donde prácticamente todos los Estados que la rodean se han dotado de arsenales de misiles de distintas características, justifican su adquisición. Pero la decisión de optar por un sistema ruso, más por razones políticas que operativas, se está convirtiendo en un lastre del que no es fácil desprenderse.

El presente documento pretende explorar las razones que llevaron al Gobierno turco a adoptar esta controvertida decisión, así como a las consecuencias de orden geopolítico que de ella se derivan. Con esa finalidad, estableceremos en primer lugar algunas cuestiones básicas sobre la defensa antiaérea que ayuden a comprender la naturaleza de esta decisión para valorar las razones de su adopción y su pertinencia desde un punto de vista tanto político como técnico para, a continuación, identificar las consecuencias que la incorporación a los inventarios de sus Fuerzas Armadas de un sistema de armas ruso está teniendo en la política exterior y en las relaciones internacionales de Turquía.

[1] "Russian S-400 delivery process has started, Turkey says", *Daily Sabah*, 12 de julio de 2019. Disponible en https://www.dailysabah.com/defense/2019/07/12/russian-s-400-delivery-process-has-started-turkey-says (accedido en noviembre de 2021).
[2] Military Balance 2021.

Defensa antiaérea (DAA): algunos conceptos básicos

Desde un punto de vista doctrinal[3], la DAA se integra en el concepto más amplio de defensa aérea (DA) cuya finalidad es prevenir y contrarrestar los efectos de las operaciones aéreas ofensivas del enemigo, para lo que tiene que hacer frente a tres tipos de amenaza: la aviación (de ala fija y rotatoria), los drones y los misiles de diferente tipo, aerodinámicos y balísticos[4]. Sin entrar en cuestiones técnicas de detalle, la DA comprende actividades de mando y control, de vigilancia, de defensa aérea pasiva y de defensa aérea activa, y es precisamente en estas últimas a las que presta su contribución la DAA. En concreto, la DAA participa en la DA mediante dos tipos de actividades: la defensa antimisil (*Missile Defense*, MD) y la defensa aérea desde plataformas terrestres (*Surface Based Air Defense*, SBAD).

Los sistemas de armas (cañones y misiles) empleados en la DAA presentan distintas capacidades y posibilidades (alcances, altitudes de empleo, distancias mínimas de empleo, etc.), por lo que, para ser eficaz, es imprescindible su combinación y complementación, de manera que las posibilidades de unos compensen las limitaciones de otros. Consecuentemente, la DAA no puede descasar exclusivamente en un único sistema, sino que debe emplear sus distintas características para proporcionar diferentes capas de protección superpuestas (principio de armas complementarias) con la finalidad de crear una serie de «burbujas» defensivas que actúen como barrera infranqueable para las amenazas aéreas (Figura 1). En estas burbujas se combinan sistemas de alcances corto/muy corto, medio y largo[5] y diversas altitudes de empleo eficaz[6].

[3] Son varias las publicaciones oficiales de ámbito conjunto y específico del Ejército de Tierra que tratan sobre la Defensa Aérea y la Defensa Antiaérea. En este trabajo nos apoyamos en las publicaciones del Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC), PD3-311 DEFENSA ANTIAÉREA, de 9 de enero de 2015 y PD4-300 EMPLEO DE LA ARTILLERÍA ANTIAÉREA, 6 de octubre de 2016. En el ámbito OTAN la DAA se trata igualmente en distintos documentos.
[4] Se denominan misiles balísticos aquellos que, a partir del momento en que deja de actuar su fuerza propulsora, siguen una trayectoria programada, aproximadamente balística y determinada únicamente por la gravedad y la resistencia aerodinámica.
[5] En OTAN se utilizan las denominaciones VSHORAD (Very Short Range Air Defense, menos de 6 km), SHORAD (Short Range Air Defense entre 6 y 15 km), MRAD (Medium Range Air Defense, entre 15 y 40 km) y LRAD (Long Range Air Defense, más de 40 km).
[6] Baja y muy baja altitud, inferior a 5000 m, media altitud, entre 5000 y 10 000 m y gran altitud, más de 10 000 m.

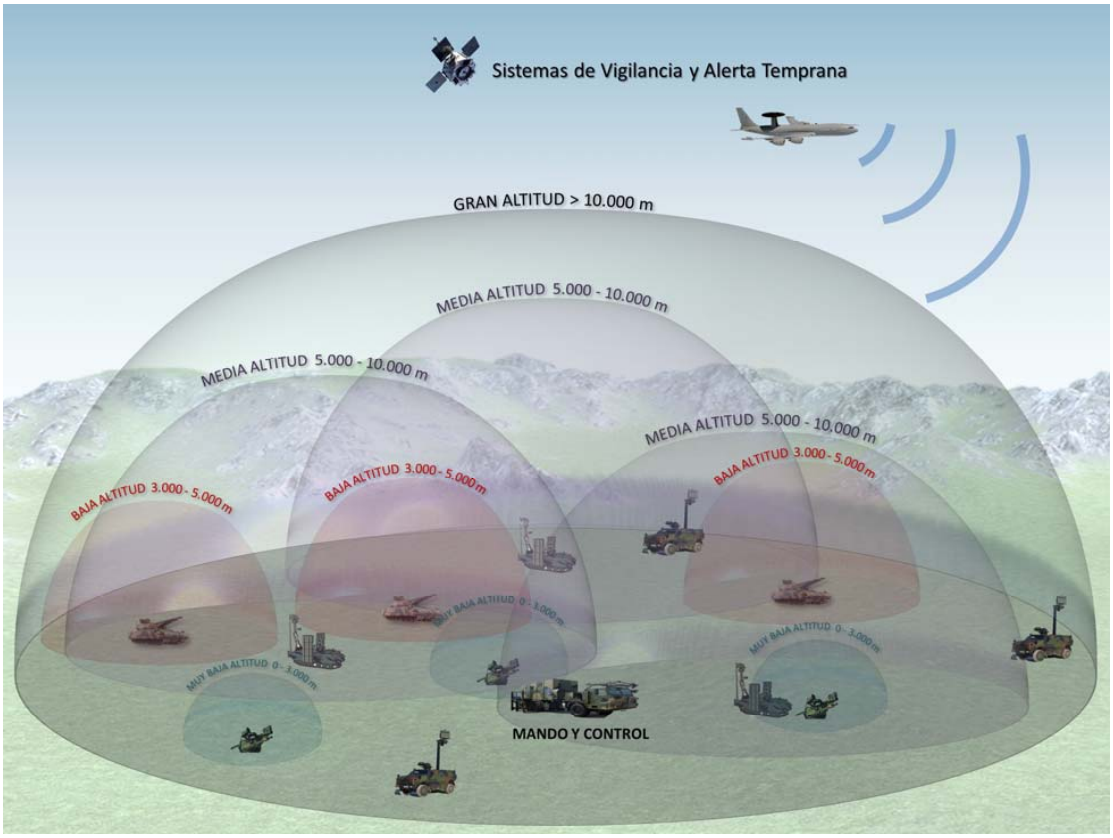


Figura 1. Sistema de DAA por capas.

En el marco de la Alianza Atlántica, los aliados han establecido una estructura de DA integrada (NATO IAMD, por sus siglas en inglés) que abarca las misiones de policía aérea y la defensa antimisiles (*NATO Ballistic Missiles Defense*, NATO BMD), en la que se integran los sistemas de armas de las naciones (misiles PATRIOT, Aegis, SAMP/T, etc.), sensores (radares, AWACS, etc.) y los necesarios medios de mando y control (Figura 2). Todo el conjunto se conoce con el acrónimo de NATINAMDS (*NATO Integrated Air and Missile Defence System*)[7].

[7] "NATO Integrated Air and Missile Defence", *OTAN*, 10 de junio de 2021. Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8206.htm (accedido en diciembre de 2021).

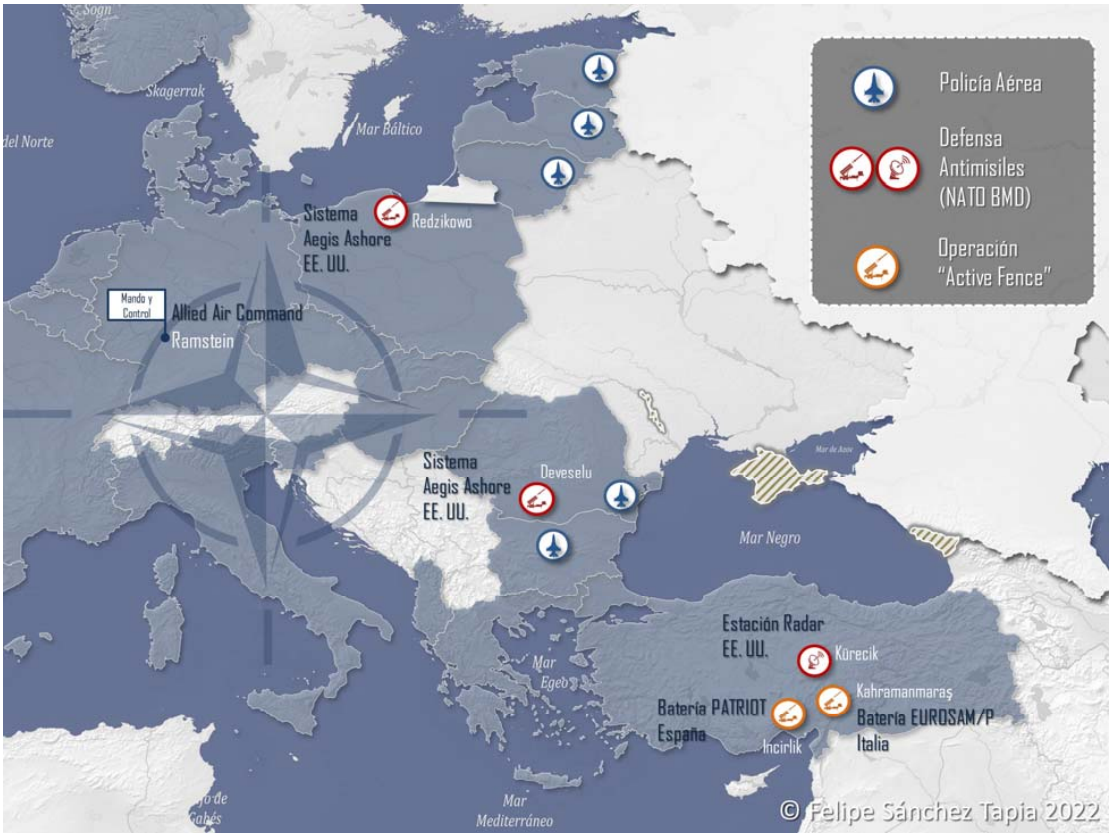


Figura 2. Elementos del Sistema de DA de la OTAN (NATINAMDS). Fuente. OTAN.

El problema turco

Turquía es miembro de la OTAN y, como tal, se beneficia del paraguas de seguridad que ofrece el NATINAMDS. De hecho, acoge en su territorio uno de los radares norteamericanos que forman parte de la NATO BMD. Pero el despliegue de este sistema responde a amenazas que, de acuerdo con la OTAN, proceden del este europeo, de manera que, para Turquía, ubicada en un entorno geográfico que ha sido y es escenario de la proliferación de la amenaza misil, esta protección resulta insuficiente[8]. Con ocasión de la guerra en la vecina Siria, la OTAN ha debido reforzar las defensas turcas mediante el despliegue de unidades de DAA, entre las que se encuentran desde 2015 una batería de misiles PATRIOT española (operación *Active Fence*).

[8] "Adressing missile threats in the Middle East and North Africa", *SIPRI Policy Brief*, noviembre de 2020. Disponible en https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-11/pb_2011_missiles_0.pdf (accedido en enero de 2022).

Por esta razón, la Jefatura de Industrias de Defensa (SSM, por sus siglas en turco)[9] decidió ya en 2006 iniciar tres proyectos en paralelo para dotar a sus Fuerzas Armadas de los imprescindibles medios de DAA de los que carecía: dos desarrollos de su industria nacional para la producción de sendos sistemas de corto y medio alcance y la adquisición, entre los sistemas disponibles en el mercado internacional, de un tercero de largo alcance.

Los dos primeros proyectos acabaron cristalizando en la familia de sistemas HISAR (fortaleza en turco), desarrollada por dos de las grandes compañías de la industria turca de defensa, ASELSAN y ROCKETSAN, y que consta de una versión de corto alcance, HISAR A+ (15 km)[10] y una de medio alcance, HISAR O+ (25 km)[11], ambos ya en servicio en las Fuerzas Armadas turcas (Figura 3).

Figura 3. Principales sistemas de DAA de las Fuerzas Armadas turcas. Fuentes diversas.

[9] Este organismo, perteneciente originalmente del Ministerio de Defensa, fue transferido en diciembre de 2017 por Ley No. 3238 para depender directamente de la Presidencia de la República con la denominación de Presidencia de Industrias de Defensa (SSB, por sus siglas en turco).
[10] Web de ASELSAN. Disponible en https://www.aselsan.com.tr/HISARAENG_6712.pdf (accedido en diciembre de 2021).
[11] Web de ASELSAN. Disponible en https://www.aselsan.com.tr/HISAROENG_3342.pdf (accedido en diciembre de 2021).

El tercer proyecto, bautizado con el nombre de T-LORAMIDS (*Turkey Long Range Air and Missile Defense System*), resultó mucho más complejo de lo que inicialmente podía preverse, prueba de que esta cuestión, algo más que una mera adquisición, arrastraba profundas implicaciones estratégicas.

Este proceso es el que, años más tarde, ha acabado con la incorporación a los inventarios de las Fuerzas Armadas turcas del S-400, por lo que conviene detenerse brevemente en él.

La búsqueda de un sistema de DAA de largo alcance

Las mayores exigencias tecnológicas de un sistema de estas características desaconsejaban en aquel momento su desarrollo nacional autóctono por lo que, siguiendo la política habitual en materia de industrias de defensa, se privilegió el sistema de adquisición mediante «cooperación industrial», que no es otra cosa que la compra de este material con la exigencia de incluir la transferencia de tecnología con la finalidad de adquirir las capacidades industriales que permitan, en un futuro, el desarrollo de este tipo de sistemas de manera totalmente autónoma[12].

La SSM puso en marcha el procedimiento en 2007 y tres años después, en marzo de 2010, publicaba la solicitud de propuesta (*Request for Proposal*, RfP) definitiva, incluyendo los requerimientos técnicos del programa para la adquisición de un total de 12 sistemas (72 lanzadores cuádruples, 288 misiles) con un presupuesto de 4000 millones de dólares[13].

Durante el proceso de ofertas y contraofertas, que se extendió hasta finales de 2014, se fueron formalizando propuestas con origen en cuatro países: EE. UU., Rusia, China y Francia/Italia (Tabla 1)[14].

[12] SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *La industria turca de defensa. Activo estratégico de primer orden*. Documento de Análisis IEEE 06/2021. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA06_2021_FELSAN_IndustriaTurca.pdf (accedido en diciembre de 2021).
[13] EGELI, Sitki. "Making sense of Turkey's air and missile defense Merry-go-round", *All Azimut V0, N0, 2018, 1-23, Izmir University of Economics*.
[14] SEREN, Merve. "Turkey's quest for a national missile defense system", *SETA Foundation for Political, Economic and Social Research,* Analysis No 26, abril de 2017, p. 22.

PROGRAMA T- LORAMIDS (2014)

	PATRIOT PAC-3	S – 300V Antey 2500	HQ – 9 FD – 2000	SAMP/T Aster 30
Fabricante	Raytheon M&D	Rosoboronexport	CPMIEC	EUROSAM
Origen	**EE. UU.**	**Rusia**	**China**	**Francia / Italia**
Coste (1)	4500 M$	5200 M$	3440 M$	4400 M$
Entrada en servicio	1990	2013	2012	2011
	Datos Técnicos			
Alcance frente a objetivos aerodinámicos	160 km	200 km	125 km	120 km
Alcance frente a objetivos balísticos (2)	40 km	25 km	25 km	15 km
Altitud máxima de empleo	25 000 m	32 000 m	27 000 m	25 000 m

(1) Las ofertas variaron en cuanto a la cantidad de sistemas ofrecidos. Por ejemplo, la oferta rusa ajustó su precio final a 5 200 M$ tras reducir a la mitad el número de misiles.

(2) El alcance máximo de un sistema varía en función de su empleo frente a aeronaves o frente a misiles, siendo considerablemente menor cuando operan en modalidad de defensa antimisil.

Tabla 1. Características de los sistemas de defensa aérea de largo alcance ofertados en el marco del programa T-LORAMIDS. Fuentes de datos técnicos: Rosoboronexport, EUROSAM, http://www.military-today.com/index.htm, https://www.army-technology.com/projects/s-300vm-antey-2500-anti-ballistic-missile-defence-system/

En un principio y tras el proceso de evaluación, la SSM se inclinó por la oferta china por sus mejores condiciones económicas, 1 000 millones de dólares por debajo de la siguiente oferta, la europea, pero también y, sobre todo, por las ventajas que ofrecía de cara a la coproducción, en la que, teóricamente, se incluía la transferencia de tecnología[15]. Sin embargo, la subsiguiente negociación para establecer el contrato no resultó en absoluto sencilla. En primer lugar, porque las prometidas transferencias tecnológicas no pudieron concretarse a satisfacción de las autoridades turcas y, en

[15] KORKMAZ, Sertaç Canalp y MEVLÜTOĞLU, Arda. "Turkey's air defense umbrela and S-400", *Ortadogu Stratejik Araştırmalar Merkezi*, Report No: 213, septiembre de 2017.

segundo lugar, porque EE. UU. ejerció considerable presión para evitarlo[16], incluyendo el hecho de que, en aquellos momentos, CPMIEC se encontraba sometida a sanciones norteamericanas[17], de manera que, en 2015, la oferta china fue definitivamente descartada[18].

Igualmente descartado quedó el S-300V ruso, en este caso por su elevado precio, por lo que la opción, *a priori*, más razonable resultaba ser el sistema PATRIOT, el más extendido entre los aliados de la OTAN y que, además, resultaba ser el más fiable por ser el que en mayor medida había sido empleado con éxito en operaciones reales. Pero tampoco en este caso hubo acuerdo. El argumento utilizado en aquellos momentos por las autoridades turcas fue la falta de entendimiento sobre la transferencia de tecnología[19], pero sin duda, el recuerdo del embargo de armas impuesto por el Congreso estadounidense a Turquía durante el conflicto de Chipre en 1974 debió igualmente jugar un importante papel[20]. Conforme a la legislación norteamericana, la venta de armas a otros países no se realiza mediante contratación directa con el fabricante, sino por negociación entre Gobiernos y se formaliza en el programa de *Foreign MIlitary Sales* (FMS)[21]. En la práctica, esto implica que operaciones posteriores como el mantenimiento, las reparaciones, el suministro de repuestos o la modernización requieren la aprobación del Gobierno estadounidense[22]. Nada de ello entraba en los planes de la SSM, creada precisamente a raíz del embargo de 1974 para evitar esas servidumbres.

[16] "Turkey 'cannot ignore' Western concerns over missile deal", *Daily News*, 17 de febrero de 2014. Disponible en https://www.hurriyetdailynews.com/turkey-cannot-ignore-western-concerns-over-missile-deal-62553 (Accedido en diciembre de 2021).
[17] "Iran, North Korea, and Syria Nonproliferation Act Sanctions (INKSNA)", *Departamento de Estado de los EE. UU.* Disponible en https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/08/MASTER-Sanctions-chart-8-16-21.pdf (accedido en diciembre de 2021).
[18] "Turkey cancels $3.4B missile deal with China to launch own project", *Daily Sabah*, 15 de noviembre de 2015. Disponible en https://www.dailysabah.com/diplomacy/2015/11/15/turkey-cancels-34b-missile-deal-with-china-to-launch-own-project (accedido en diciembre de 2021).
[19] "Turkey: Background and U.S. Relations In Brief", *US Congressional Research Service*, 23 de agosto de 2021, p. 5. Disponible en https://sgp.fas.org/crs/mideast/R44000.pdf (accedido en diciembre de 2021).
[20] BRUMAGE, Jody. "The Turkish Arms Embargo, Part I", *Byrd Center*, 2015. Disponible en https://www.byrdcenter.org/byrd-center-blog/the-turkish-arms-embargo-part-i (consultado en enero de 2022).
[21] Agencia de Cooperación de Seguridad y Defensa de EE. UU. https://www.dsca.mil/foreign-military-sales-fms
[22] SEREN, Merve. *Op. Cit.*, p. 21.

Agotadas estas opciones, Turquía continuó negociaciones con Francia e Italia[23] que, años después, en julio de 2017, cristalizaron en la firma de un acuerdo de cooperación con el consorcio francoitaliano EUROSAM para la coproducción del SAMP/T Aster 30[24]. El acuerdo resultaba prometedor, entre otras razones, porque abría la puerta a que «el desarrollo conjunto sirviera de fundamento al programa nacional de desarrollo de misiles»[25], como hemos visto, cuestión prioritaria para Turquía[26]. En aquellos momentos y transcurrida casi una década desde que se hubiesen iniciado estos proyectos, la industria turca ya había adquirido cierta experiencia en el desarrollo de este tipo de armas y, a primeros de 2018, las pruebas de sus sistemas HISAR de corto y medio alcance ya se habían realizado con éxito[27], lo que animó al Gobierno turco a plantearse el desarrollo de un sistema de largo alcance de fabricación nacional[28].

Lo cierto es que, con el tiempo, las complicadas relaciones exteriores de Turquía con Francia han acabado por llevar a vía muerta la cooperación con EUROSAM, pero la opción nacional ha terminado por fructificar y se ha materializado en el HISAR U-SIPER[29], sistema que ya ha superado con éxito las primeras pruebas de funcionamiento y que podría entrar en servicio en 2023[30].

[23] "Turkey To Continue Missile System Talks With France", *Daily Sabah*, 8 de septiembre de 2014. Disponible en https://www.dailysabah.com/politics/2014/09/08/turkey-to-continue-missile-system-talks-with-france (accedido en enero de 2022).
[24] "Turkey joins Italian-French consortium Eurosam for SAMP/T Aster 30 missile defense system", *Daily Sabah,* 14 de julio de 2017. Disponible en https://www.dailysabah.com/defense/2017/07/14/turkey-joins-italian-french-consortium-eurosam-for-sampt-aster-30-missile-defense-system (accedido en diciembre de 2021).
[25] "Turkey contracts EUROSAM, ASELSAN and ROKETSAN to define its future air and missile defense system", nota de prensa de EUROSAM, de 5 de enero de 2018. Disponible en https://www.mbda-systems.com/2018/01/05/turkey-contracts-eurosam-aselsan-and-roketsan-to-define-its-future-indigeneous-air-and-missile-defense-system/ (accedido en enero de 2022).
[26] Declaraciones del ministro de Defensa Fikri Isik en «ASELSAN, EUROSAM and ROKETSAN Shake Hands for Air and Missile Defence System», *MSI Turkish Defence Review*, Issue 42, agosto 2017, p. 10.
[27] "Turkey successfully tests HISAR-A short-range air defense missile, ministry says", *The Defense Post*, 1 de febrero de 2018. Disponible en https://www.thedefensepost.com/2018/02/01/turkey-test-flight-hisar-air-defense-missile/ (accedido en enero de 2022).
[28] "Turkey launches project for its first long range air defense system 'Siper'", *Daily News*, 31 de octubre de 2018. Disponible en https://www.hurriyetdailynews.com/turkey-launches-project-for-its-first-long-range-air-defense-system-siper-138460 (accedido en enero de 2022).
[29] "Aselsan Signs Turkey's Long-Range Defense System Deal", *DefenseWorld.net*, 16 de enero de 2018. Disponible en https://www.defenseworld.net/news/21769/Aselsan_Signs_Turkey__s_Long_Range_Defense_System_Deal#.Ycr-enPMKMI (accedido en diciembre de 2021).
[30] "Turkey test fires Siper long-range air-defence system", *JANES*, 10 de noviembre de 2021. Disponible en https://www.janes.com/defence-news/news-detail/turkey-test-fires-siper-long-range-air-defence-system (accedido en diciembre de 2021).

Una oportunidad para Rusia

Como ha quedado establecido, a mediados de 2016 todo parecía encarrilado, progresando, quizá, a menor ritmo del inicialmente deseado, pero de manera segura y con esperanzas de poder cubrir a lo largo de la siguiente década esta necesidad operativa haciendo uso, incluso, de las capacidades de su propia industria. Pero los acontecimientos del verano de aquel año, en concreto el intento de golpe de Estado del 15 de julio, abrieron una ventana de oportunidad que Rusia no dejó escapar.

Mucho tiene que ver en ello la actitud de los distintos Gobiernos frente al intento de derrocamiento del presidente Erdoğan. Si bien los socios y aliados occidentales reaccionaron con lentitud, frialdad y, *a posteriori*, de manera crítica, llegando incluso a especular en algún caso con que el golpe había sido orquestado por el propio Erdoğan[31], la reacción desde Moscú fue inmediata e inequívoca, ofreciendo a Erdoğan no solo apoyo político incondicional sino, como posteriormente se conoció, ayuda militar inmediata para sofocar la rebelión[32]. Poco se han valorado estos hechos en occidente, pero el apoyo ofrecido en aquellos difíciles momentos por el presidente Putin ha sido una de las circunstancias que mayor influencia ha tenido en las relaciones exteriores de Turquía en los ya más de cinco años transcurridos desde entonces.

En este ambiente de «reestablecida cordialidad», el presidente Putin fue también el primero en invitar a su homólogo turco a una reunión bilateral que tuvo lugar en San Petersburgo, la capital imperial, el 9 de agosto[33]. Y es precisamente en este encuentro entre ambos líderes donde, en opinión de algunos analistas y académicos, podría haberse comprometido la adquisición del S-400[34]. Haya sido verdaderamente así o de alguna otra manera, el caso es que a finales de 2017 se firmaba el contrato para la adquisición, por un valor de 2500 millones de dólares, de un sistema (unidad tipo batallón o grupo) compuesto por dos baterías (8 lanzadores cuádruples cada una de ellas, un

[31] "'No excuse' for Turkey to abandon rule of law: EU's Mogherini", *REUTERS*, 18 de julio de 2016. Disponible en https://www.reuters.com/article/us-turkey-security-eu-mogherini-idUSKCN0ZY0EZ (accedido en enero de 2022).
[32] "Russia offered to help Turkey's Erdogan on night of failed coup – Kathimerini", *Ahval News*, 22 de julio de 2019. Disponible en https://ahvalnews.com/july-15/russia-offered-help-turkeys-erdogan-night-failed-coup-kathimerini (accedido en enero de 2022).
[33] "Erdoğan meets Putin in St. Petersburg", *TRT World*, 9 de agosto de 2016. Disponible en https://www.trtworld.com/mea/erdogan-urges-joint-effort-with-russia-to-solve-syria-crisis-161076 (accedido en enero de 2022).
[34] CAGAPTAY, Soner. "A sultan in Autumn", I.B. TAURIS, The Washington Institute for Near East Policy, 2021, p. 53.

total de 64 misiles), siendo esta oferta ampliable a un segundo sistema hasta completar cuatro baterías[35]. En la actualidad, Turquía dispone ya de los 32 lanzadores previstos[36].

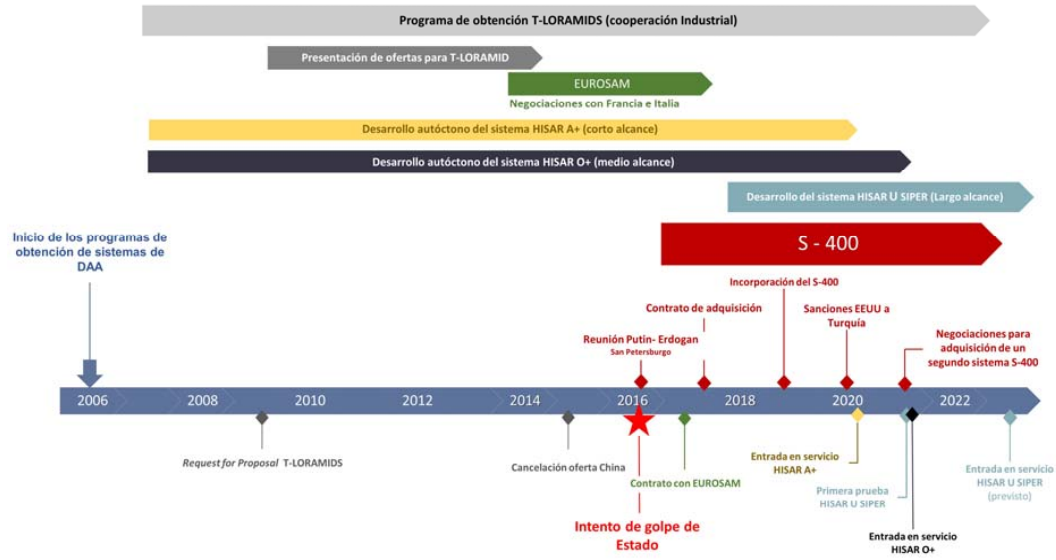


Figura 4. Cronología de la obtención de sistemas de DAA.

¿Qué es el S-400 y qué problemas plantea?

El S-400 «Triumph», es la nueva versión del ya mencionado S-300 «Favorit» y que, en tanto se desarrolla el sistema de última generación S-500, constituye el sistema de DAA más moderno y capaz en servicio en las Fuerzas Armadas rusas. Sus capacidades superan las de su predecesor, aunque gran parte de ellas dependen no tanto del sistema de lanzamiento en sí, sino del misil que se emplee, siempre, claro está, en función del objetivo a batir. A este respecto cabe señalar que existen serias dudas de que el misil más avanzado que puede operar el sistema y con el que obtiene su alcance máximo, el 40N6E, haya sido incluido en la versión vendida a Turquía, lo que impondría grandes limitaciones a su empleo táctico respecto a sus capacidades teóricas[37] (Figura 5).

[35] "Russia to supply Turkey with four S-400 missile batteries for $2.5 billion: Kommersant", *REUTERS*, 27 de diciembre de 2017. Disponible en https://www.reuters.com/article/us-russia-turkey-missiles-idUSKBN1EL0H6 (accedido en enero de 2022).
[36] Military Balance, 2021, *The International Institute for Strategic Studies - IISS,* febrero de 2021.
[37] EGELI, Sitki, *Op. Cit.*, p. 18.

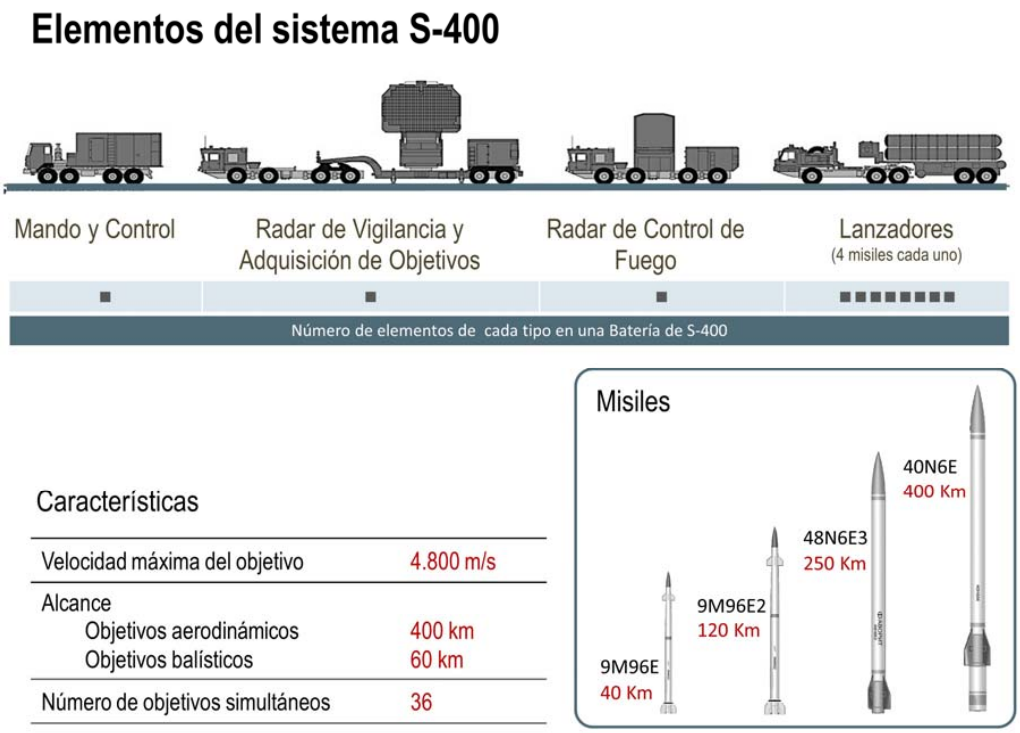


Figura 5. Sistema S-400. Elaboración propia.

Aun teniendo sentido político, la decisión de adquirir un sistema ruso resultó extremadamente polémica tanto dentro como fuera de Turquía, hasta el punto de que el Gobierno turco se vio obligado a dar más explicaciones de lo que suele ser habitual en este tipo de actuaciones. Eso sí, asegurando en todo momento que se trata de una decisión soberana que, en primer lugar, sirve a los intereses de Turquía. Los argumentos utilizados versaron en torno al supuesto precio ventajoso de este sistema, en primera instancia, y a las favorables condiciones para la producción conjunta y la transferencia tecnológica, en segunda.

Ninguno de estos argumentos resulta del todo convincente. Aunque la primera cuestión es difícil de comprobar, pues las cifras definitivas y las condiciones de detalle del contrato no son de dominio público, tomando como referencia la oferta China de 2014 (72 lanzadores por 3400 millones de dólares), los 32 lanzadores de S-400 no parecen, *a priori*, adquiridos en mejores condiciones económicas. Respecto a la segunda, por lo que se sabe, el contrato inicial no incluye cláusula alguna sobre esta cuestión, tal y como la

parte rusa se encargó de aclarar en su momento[38]. A pesar de todo, en verano de 2021 se hacían públicas las negociaciones para una segunda entrega de este sistema, sin especificar la cantidad, en el que, esta vez sí, podría haberse incluido alguna cláusula para la coproducción local de ciertos componentes[39]. De hecho, en noviembre de 2021 el director general de Rosoboronexport confirmaba el comienzo de la cooperación con Turquía en transferencia de tecnología para la producción de ciertas piezas del S-400, sin especificar, no obstante, qué piezas serían objeto de esta coproducción[40].

En cualquier caso y con la intención de tranquilizar a los aliados en la OTAN, se aseguraba que de ninguna manera estaba prevista su integración en el sistema de DA de la Alianza, algo que, por otro lado, difícilmente se hubiera permitido. Y es que, entre otras razones, la operación de manera continuada de aviones de combate de última generación, como el F-22 y el F-35, junto con el S-400 permitiría la obtención de datos técnicos sobre capacidades de estas aeronaves que, de acabar en manos del fabricante, podrían comprometer su seguridad.

Es cierto que entre los modos de operación de estos sistemas de armas se contempla el «modo de operación autónomo», pero se reserva para aquellas circunstancias excepcionales y, por otro lado, no deseables, en las que una unidad de DAA ha perdido todas las comunicaciones con los escalones superiores[41]. La eficacia de cualquier sistema de DAA se basa en la integración de todos sus componentes en tiempo real y ello incluye a los medios de vigilancia y alerta temprana, responsables de la detección a distancia de las amenazas aéreas. La desconexión con el sistema de DA de la OTAN obliga al S-400 a depender en exclusiva de su propio radar de adquisición, lo que, en la práctica y debido a la curvatura de la tierra, limita su capacidad de detección efectiva de aeronaves a baja cota a poco más de unos 35 km, o incluso por debajo de los 20 km,

[38] "Putin'in askeri danışmanı: Türkiye'ye S-400 vereceğiz, teknolojisini değil", *T24 INTERNET GAZETESI*, 29 de septiembre de 2017. Disponible en https://t24.com.tr/haber/putinin-askeri-danismani-turkiyeye-s-400-verecegiz-teknolojisini-degil,453113 (accedido en enero de 2022).
[39] "Erdogan says Turkey plans to buy more Russian defense systems", *REUTERS*, 27 de septiembre de 2021. Disponible en https://www.reuters.com/world/middle-east/turkeys-erdogan-says-intends-buy-another-russian-s-400-defence-system-cbs-news-2021-09-26/ (accedido en enero de 2022).
[40] "Rusya, 'S-400 parçalarının Türkiye'de üretimi' için teknoloji transferine başladıklarını duyurdu", *INDEPENDENT Türkçe*, 15 de noviembre de 2021. Disponible en https://www.indyturk.com/node/435921/d%C3%BCnya/rusya-s-400-par%C3%A7alar%C4%B1n%C4%B1n-t%C3%BCrkiyede-%C3%BCretimi-i%C3%A7in-teknoloji-transferine (accedido en enero de 2022).
[41] PD4-300 EMPLEO DE LA ARTILLERÍA ANTIAÉREA, *Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC)*, 6 de octubre de 2016.

dependiendo del terreno[42]. En esas condiciones, el S-400 operaría frente a aeronaves simplemente como un sistema de medio alcance. Frente a la amenaza misil, el resultado de operar de manera aislada es aún peor, pues, teniendo en cuenta la velocidad a la que se desplazan los misiles en cualquiera de sus categorías, balísticos o aerodinámicos, los tiempos de reacción son muy cortos, por lo que resulta prácticamente imposible que un sistema aislado pueda responder de manera efectiva. Desde luego, el funcionamiento autónomo del sistema no parece una solución óptima, al menos desde el punto de vista coste-eficacia.

Decisión política con consecuencias a nivel estratégico

Todo lo planteado hace pensar que la decisión tiene un carácter exclusivamente político con escasa influencia en ella de otros factores. Y si argumentos relativos a su empleo táctico, a las supuestas ventajas económicas o a los intereses de la industria de defensa no han podido justificar de manera convincente la pertinencia de esta operación, era de esperar que las razones políticas que lo promovieron sí lo hicieran. Pero tampoco en este aspecto el balance resulta positivo.

No era esta la primera vez que Rusia suministraba sistemas de armas de estas características a un país aliado. Desde 2007, Grecia dispone del sistema ruso S-300, estacionado en Creta y que opera «no integrado» en la NATINAMDS[43]. Pero en esta ocasión, la firma del contrato y el posterior suministro del sistema generaron enormes tensiones con los aliados en la OTAN, en particular con EE. UU.

¿Por qué en esta ocasión la reacción ha sido tan diferente? Dos son las razones que pueden justificar este cambio de actitud, además del riesgo anteriormente mencionado que el S-400 puede presentar sobre la seguridad del F-35. La primera tiene que ver con unas deterioradas relaciones bilaterales entre Turquía y EE. UU. que, desde hace años, se ven afectadas por cuestiones de fondo que han impedido una aproximación sincera

[42] BERGLUND, Erik, HAGSTRÖM, Martin y LENNARTSON, Anders. "The Long-range Weapon Threat", *FOI*, Swedish Defence Research Agency, Strategic Outlook 7, noviembre de 2017, p. 2.
[43] "Greece tested Russian S-300 Air Defence System During NATO Drill", *DefenseWorld.net*, 30 de noviembre de 2020. Disponible en https://www.defenseworld.net/news/28426/Greece_tested_Russian_S_300_Air_Defence__System_During_NATO_Drill#.YdSRLHPMKMI (accedido en enero de 2022).

entre ambos países[44]. El apoyo estadounidense al PYD[45] en la guerra de Siria y autoexilio en EE. UU. del clérigo Fetullah Gülen, acusado de haber orquestado el golpe de Estado de 2016, son, quizá, las más importantes. Bajo esta perspectiva, el asunto del S-400 resulta ser consecuencia y no causa de los problemas entre ambos países.

La segunda se deriva de los cambios experimentados en el panorama geopolítico mundial de los últimos años que, precisamente coincidiendo en el tiempo con la firma del contrato, ha evolucionado hacia un entorno de renovada competencia entre las grandes potencias globales. Como ya manifestaba la Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU. de diciembre de 2017, el terrorismo internacional dejaba de ser la primera prioridad para EE. UU. que pasaba a considerar a Rusia y a China, las «potencias revisionistas», como la mayor amenaza a su hegemonía, debiendo dedicar a su contención todos los recursos de poder nacional disponibles[46]. Desde aquellos momentos, la rivalidad entre EE. UU. y Rusia no ha hecho sino agudizarse, en nada mitigada tras la llegada de la administración Biden[47], como atestigua la actual situación en el este de Ucrania, conflicto más relacionado con el mantenimiento de la hegemonía a nivel mundial de EE. UU. que con cuestiones puramente europeas.

Ambas circunstancias han propiciado la reacción adversa de EE. UU., que ha acabado imponiendo sanciones a la Presidencia de Industrias de Defensa en aplicación de la Ley denominada *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA), de agosto de 2017, además de expulsar a Turquía del programa del avión de combate de 5ª generación F-35[48]. Aunque se ha intentado restarles importancia, los efectos de estas sanciones empiezan a dejarse notar en su industria de defensa, que, en gran medida, sigue siendo dependiente de componentes y tecnología norteamericana[49].

[44] SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *Turquía y EE. UU.: una relación convulsa*. Documento de Análisis IEEE 41/2018. Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA41-2018TurquiaFelipe.pdf (accedido en enero de 2022).
[45] El PYD es considerado la rama siria del Partido de los Trabajadores del Kurdistán turco (PKK), considerado organización terrorista por Turquía, la UE y los EE. UU.
[46] National Security Strategy of the United States of America, diciembre de 2017. Disponible en https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf (accedido en enero de 2022).
[47] Interim National Security Strategic Guidance, 3 de marzo de 2021. Disponible en Interim National Security Strategic Guidance (accedido en enero de 2022).
[48] "The United States Sanctions Turkey Under CAATSA 231", nota de prensa del Departamento de Estado de los EE. UU., 14 de diciembre de 2020. Disponible en https://2017-2021.state.gov/the-united-states-sanctions-turkey-under-caatsa-231/index.html (accedido en enero de 2022).
[49] Sirva de ejemplo la cancelación por Paquistán de un contrato para la adquisición de helicópteros ATAK, de fabricación turca, que equipan motores norteamericanos. Ver "Pakistan cancels purchase of Turkish T129 ATAK helicopters, and seeks replacement from China", *AVIACIONLINE*, 5 de enero de 2022.

Por otro lado, la expulsión del programa F-35 compromete los esfuerzos de Turquía para adquirir y mantener superioridad aérea en el Egeo y el Mediterráneo oriental, pues necesita reemplazar su flota de F-16 que pronto quedará obsoleta. Por esta razón, Turquía, que se había sumado al programa F-35 con la intención de incorporar a su inventario un total de 100 aparatos[50], dedica desde su expulsión considerables esfuerzos para ser readmitido en el mismo[51]. El ministro turco de Defensa ha anunciado un próximo encuentro para debatir esta cuestión[52], pero sin hacer concesiones sobre el S-400 no parece posible la readmisión.

Podría pensarse que el coste de tensar al extremo las relaciones con EE. UU. debería ser ampliamente compensado con una notable mejora de las relaciones con la vecina Rusia. Pero esto tampoco ha sido del todo así. La relación entre ellos es tortuosa, heredera de una vecindad de siglos que los ha llevado a enfrentarse militarmente en 12 ocasiones a lo largo de los últimos 200 años y en la que ambos son conscientes de que Rusia es la más poderosa. Muchos son los puntos de fricción, entre los que destacan las posturas encontradas en los conflictos de Libia y Siria, la presencia turca en el Cáucaso sur, los intentos de extensión de su influencia en Asia Central, la estrecha asociación estratégica entre Turquía y Ucrania forjada durante los últimos años y que incluye la cooperación de sus industrias de defensa[53] o el no reconocimiento por Turquía de la anexión rusa de Crimea, por citar las cuestiones más relevantes.

En todo este entramado geopolítico, el S-400 se está convirtiendo en una carga de la que no se sabe muy bien cómo deshacerse. Turquía no quiere irritar en exceso al poderoso vecino del norte y la devolución del sistema, aún en el supuesto de que fuese técnicamente posible, sería añadir leña al fuego. Por otro lado, su retirada del servicio,

Disponible en https://www.aviacionline.com/2022/01/pakistan-cancels-purchase-of-turkish-t129-atak-helicopters-and-seeks-replacement-from-china/ (accedido en enero de 2022).

[50] "Turkey plans to purchase 100 F-35 jet fighters worth US$ 16 billion", *Business Turkey*, 26 de febrero de 2012. Disponible en https://businessturkeytoday.com/turkey-plans-to-purchase-100-f-35-jet-fighters-worth-us-16-billion.html (accedido en enero de 2022).

[51] "Turkey hires U.S. lobbying firm to return to F-35 jet programme", *REUTERS*, 19 de febrero de 2021. Disponible en https://www.reuters.com/article/us-turkey-usa-sanctions-idUSKBN2AJ139 (accedido en enero de 2022).

[52] "Turquía busca comprar los F-35 a EEUU pese a las sanciones por los S-400 rusos", *Sputnik News*, 8 de enero de 2022. Disponible en https://mundo.sputniknews.com/20220108/turquia-busca-comprar-los-f-35-a-eeuu-pese-a-las-sanciones-por-los-s-400-rusos-1120110092.html (accedido en enero de 2022).

[53] Entre esta cooperación se encuentra el desarrollo conjunto del famosos UCAV Bayraktar-TB2, que Ucrania ya ha empleado en el Donbás. Ver "Ucrania utilizó el dron armado turco Bayraktar TB2 contra los separatistas prorrusos en Donbas", *TRT Español*, 27 de octubre de 2021. Disponible en https://www.trt.net.tr/espanol/mundo/2021/10/27/ucrania-utilizo-el-dron-armado-turco-bayraktar-tb2-contra-los-separatistas-prorrusos-en-donbas-1725478 (accedido en enero de 2022).

habida cuenta del alto coste que el sistema ha tenido, resulta, simplemente, difícil de justificar ante la opinión pública. Y no olvidemos que el año 2023 es año electoral en Turquía, si la situación económica no obliga a un adelanto al presente 2022.

Conclusión

La proliferación de misiles balísticos y aerodinámicos en su entorno geográfico ha obligado a Turquía a dotarse de sistemas de defensa antiaérea capaces de proporcionarle una adecuada protección frente a este tipo amenazas. Dentro de lo que se ha revelado como un complicado proceso que arrancó a mediados de la década de los 2000, su propia industria de defensa ha sido capaz de proporcionar sistemas antiaéreos de corto y medio alcance, ya en servicio en sus Fuerzas Armadas.

Pero la obtención de un sistema de largo alcance que complete el esquema defensivo proporcionado por los anteriores se está mostrando como un asunto de gran trascendencia a nivel estratégico e, incluso, político, más teniendo en cuenta que el desarrollo nacional de un sistema de estas características está ya iniciado. La decisión adoptada por el Gobierno turco a mediados de 2017 de adquirir el sistema ruso S-400, más por cuestiones relacionadas con la situación interna del país que por consideraciones de carácter técnico u operativo, ha sido causa de gran controversia, tanto dentro como fuera del país, infringiendo un daño a unas ya de por sí deterioradas relaciones bilaterales entre Turquía y EE. UU., que, irremediablemente, ha acabado por extenderse a sus relaciones al resto de la Alianza Atlántica.

Mucho tiene que ver en ello la evolución del panorama geopolítico mundial hacia una marcada competitividad de las grandes potencias. Es, precisamente, a finales de 2017 cuando EE. UU. señala ya de manera explícita a China y a Rusia como las mayores amenazas a su hegemonía, por encima de otras cuestiones de seguridad, como pueda ser el terrorismo internacional. Si en otro momento y circunstancias esta controvertida decisión podría haberse tolerado, ha resultado ser un error de cálculo inasumible en la actualidad.

Hace años que Turquía trata de mantener una política exterior independiente que, respondiendo a sus particulares necesidades de seguridad, le permita compatibilizar unas relaciones pragmáticas en el entorno euroasiático con el mantenimiento de los lazos históricos que le unen al espacio euroatlántico. Pero en la renovada rivalidad entre

Rusia y EE. UU. Turquía se ha visto atrapada entre la espada y la pared. Los conflictos de Siria, Libia o el Cáucaso sur han puesto de manifiesto los límites de la cooperación con Rusia, mientras que para EE. UU., como demuestra la evolución de la situación en Ucrania, no es momento de ambigüedades: o se está conmigo o se está contra mí. Salir de este embrollo no es tarea fácil, aunque, paradójicamente, la renovada competencia entre grandes potencias puede proporcionar a Turquía ciertas oportunidades.

Empezando por EE. UU., el interés por el acercamiento puede llegar a ser mutuo, pues, a fin de cuentas, Turquía puede resultar de gran utilidad en la contención de la influencia rusa no solo en el área europea sino en espacios en los que EE. UU. pretende reducir presencia, como Oriente Medio, el Mediterráneo oriental y Asia Central, región que, tras una complicada salida de Afganistán y como muestran los recientes eventos en Kazajistán, ha quedado relativamente fuera de su alcance. Es probable que Turquía intente jugar esta baza, pero para rebajar la tensión deberán abordarse cuestiones como el apoyo norteamericano al PYD sirio o el S-400. La retirada relativa de EE. UU. de Oriente Medio, en particular de Irak, que por cuestiones logísticas llevaría aparejada la salida de Siria, podría facilitar la primera de ellas, pero se necesitan soluciones imaginativas para la segunda, sobre todo si se quiere mantener el equilibrio en las relaciones con Rusia.

Respecto a esta última, la crisis de Ucrania puede jugar también a su favor, pues la asociación estratégica establecida con ese país la sitúa en condiciones de ejercer un papel relevante en el conflicto. Turquía ya se ha ofrecido como mediador entre las partes y, aunque aún está por ver si estas aceptan la oferta, si consiguiera contribuir de alguna manera a la desescalada del conflicto, qué duda cabe que Turquía vería su posición considerablemente reforzada.

Es una situación muy complicada en la que los numerosos riesgos parecen superar a unas escasas oportunidades que, no obstante, gestionadas con habilidad, permitirían a Turquía revalorizar su valor estratégico ante uno y otro rival. Veremos si las utiliza.

*Felipe Sánchez Tapia**
Coronel. Analista del IEEE
@sancheztapiaf

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

14/2022 25 de febrero de 2022

Andrés González Martín

La rebelión del coro y la normalización de la protesta en Iberoamérica (reedición)

La rebelión del coro y la normalización de la protesta en Iberoamérica (reedición)

Publicado originalmente en el 'Panorama geopolítico de los conflictos 2020'.

Editado en diciembre de 2020.

Resumen:

En la segunda década del siglo XXI las movilizaciones de protestas se han extendido por todas las regiones del mundo. No es fácil encontrar otro momento histórico en el que la calle haya tenido tanta influencia y en tantos sitios. Iberoamérica se ha convertido en el espejo de un mundo sacudido por el malestar. La «rebelión del coro» iberoamericano nace del desasosiego cotidiano de la precariedad ignorada. En la vida ordinaria arrastra una rebeldía latente, que cuando emerge desborda los cauces políticos de forma desarticulada. La normalización de la protesta, como constante que agita continuamente la convivencia en Iberoamérica, se ha convertido en una manifestación de sospecha, no solo de desconfianza, y también de impotencia para inducir un cambio. Sospecha e impotencia frente a una estructura de poder que no ofrece soluciones a problemas reales ordinarios, que resultan ajenos al resto de quienes los padecen. Penurias cotidianas diferentes que afectan cada una solo a una parte, dejando indiferente al resto, que carga con las suyas propias.

Palabras clave:

Protestas, revueltas sociales, medios de comunicación, redes sociales, fragmentación

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 rebellion of the choir and the normalisation of protest in Ibero-America

Abstract:

In the second decade of the 21st century, protest mobilizations have spread to all regions of the world. It is not easy to find another historical moment in which the street has had so much influence and in so many places. Ibero-America has become the mirror of a world shaken by unrest. The Ibero-American «rebellion of the choir» is born out of the daily restlessness of ignored precariousness. In ordinary life it drags a latent rebellion, which when it emerges overflows the political channels in a disjointed way.

The normalization of protest, as a constant that continually agitates coexistence in Latin America, has become a manifestation of suspicion, not only of mistrust, but also of impotence to induce a change. Suspicion and impotence in the face of a power structure that does not offer solutions to ordinary real problems, which are alien to the rest of those who suffer them. Different daily hardships that affect each one only to one part, leaving the rest indifferent, who carry their own.

For 23 years, when the «Latinobarometer» began to measure regional public opinion, there has never been such a great perception of loss and setback in Latin America as now. This perception is complicated by another added, Ibero-America is the region with the highest level of interpersonal distrust in the world. The two social apprehensions predispose, in difficult times, to fragmentation and prolonged social conflict that is difficult to overcome. The concurrence of factors can end up generating the perfect storm.

Keywords:

Ibero-America, wave of protests, social unrest, new technologies, media, social networks, fragmentation, inequality.

Introducción

Durante el siglo XX, las décadas de los sesenta, setenta y ochenta estuvieron marcadas por una ola de protestas con capacidad de remover los cimientos del equilibrio internacional, regional y local. Las manifestaciones en los Estados Unidos por los derechos civiles y contra la guerra de Vietnam cambiaron la percepción que los norteamericanos tenían de sí mismos, poniendo en marcha mutaciones revolucionarias que tardaron tiempo en ser aceptadas, posiblemente algunas todavía no han sido completamente asimiladas. Las graves tensiones raciales y la violencia de las protestas durante este año 2020 son una evidencia de la fractura interna que todavía existe.

En Francia, el «mayo del 68» provocó una ruptura de la continuidad del pensamiento europeo, que vino acompañada de un desacople generacional de los jóvenes, que no habían vivido las guerras mundiales, con sus padres y abuelos. La revolución islámica en Irán puso en marcha movilizaciones masivas contra el sha Reza Pahlaví y los Estados Unidos. En los ochenta serían en Europa las movilizaciones contra el despliegue de los misiles crucero, en Cisjordania y Gaza contra la ocupación israelí, en China en la plaza de Tiananmen y en la Europa del Este contra los caducos regímenes satélites de la Unión Soviética.

Las dos décadas siguientes, los noventa y la primera del siglo XXI, fueron más tranquilas. Las revueltas en las calles languidecieron. Por supuesto, no desaparecieron del todo, pero en general su transcendencia fue menor. Durante la segunda década del nuevo siglo emerge una segunda ola de protestas. Las revueltas en las calles han vuelto a recuperar su anterior protagonismo y regresan como la natural continuación de la política por otros medios. En 2019, las movilizaciones de protestas se han extendido por todas las regiones del mundo. No es fácil encontrar otro momento histórico en el que la calle haya tenido tanta influencia y en tantos sitios.

El notable incremento de las movilizaciones populares a gran escala durante la década actual tiene mucho que ver con la revolución digital. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones permiten ampliar la libertad política, social y económica. En poco tiempo amplias redes de personas conectadas directamente pueden movilizarse para unirse a una protesta, sin necesidad de pertenecer a ningún tipo de organización jerarquiza.

Al mismo tiempo, en estas movilizaciones las nuevas tecnologías se convierten en soportes poderosos, sencillos y al alcance de todos para gravar imágenes y crear noticias.

Las cámaras de los móviles, combinadas con sitios en red como YouTube, crean nuevas posibilidades para expandir los efectos de un suceso y multiplicar su potencial movilizador. Los usuarios no son solo destinatarios pasivos de información, sino que pueden convertirse en periodistas, comentaristas, propagandistas y organizadores. Las nuevas tecnologías se convierten en poderosos difusores y amplificadores de emociones, con un valor instrumental revolucionario para promover y proyectar el descontento.

La acción colectiva en Iberoamérica tiene un perfil propio. En las tres últimas décadas del siglo XX y ahora durante el siglo XXI, las protestas sociales en la región habían consolidado un ámbito singular de actuación comunitaria con un marco más amplio que el exclusivamente político. Evidentemente, la política, como la piel de todo lo demás, intentó acoger la energía que agrupa las movilizaciones, intentando estructurarlas e incorpóralas a un discurso previo como un elemento más, que otorga novedad, credibilidad, sensibilidad, emociones y nuevos protagonistas.

La dinámica de la acción colectiva en ocasiones es promovida por la dinámica política, pero en Iberoamérica no necesariamente. En no pocas ocasiones, el flujo social en la región responde a causas profundas, que no están articuladas por las propuestas y debates políticos de ese momento. La desconexión como novedad entre los cauces institucionales, los partidos políticos, los sindicatos y otros elementos de participación constituidos con la actuación comunitaria, a diferencia del resto del mundo, no sorprende porque no es algo nuevo. La relevancia de los movimientos sociales «multicolores, multiformes y heterogéneos» de protesta en Iberoamérica es anterior a la que se desarrollará después en el resto del mundo[1]. El resultado es un boom de bibliografía disponible, que trata de las movilizaciones sociales en la región desde finales de los años setenta[2].

Las Madres de Plaza de Mayo, las asociaciones de familiares de detenidos desaparecidos, los comités de vaso de leche en Perú, las ocupaciones de fincas, el

[1] CALDERÓN, Fernando (1995). *Movimientos sociales y política: la década de los ochenta en Latinoamérica*. Siglo XXI Editores, Méjico.
[2] Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332006000200163

Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra, los comedores populares, los movimientos de mujeres, los grupos ecologistas, las acciones de grupos indígenas, en Argentina los piqueteros, en Chile los pingüinos, en Colombia los cocaleros, en El Salvador las maras, en Venezuela las guarimbas, los zapatistas y barzones en Méjico, el repaso no terminaría en un solo capítulo. Algunos tipos de protesta se hicieron populares en los países de la región. Las cacerolas, los cortes de rutas, los escraches, las fuñas o las marchas por la dignidad empezaron a ser un hábito iberoamericano que después se trasladó al resto del mundo. Además, desde hace décadas no pocos movimientos sociales iberoamericanos han incorporado reivindicaciones de identidad, reclamando una concepción alternativa de ciudadanía.

En el lejano 1984, José Nun escribió un artículo revisionista con la praxis marxista en Iberoamérica, titulado la «Rebelión del coro», en el que destacaba la relevancia del malestar de lo cotidiano, de la protesta desarticulada fuera de los cauces políticos[3]. La centralidad rebelde de la vida cotidiana en Iberoamérica hablaba sin ser esperada y escapaba de su lugar asignado en el coro, intentando ocupar un papel en el escenario. El original peso de pequeños y múltiples grupos reivindicativos ofrece un amplio repertorio de acciones colectivas propias de la región, que la tradicional lucha de clases marxista no había sabido movilizar. La cultura del continente se encargó de destruir el mito mesiánico de la política. La situación obligaba a constatar el fracaso del discurso grandilocuente de la lucha de la clase obrera y a adaptarlo a la realidad social del continente.

La crítica de la izquierda a la aplicación de la praxis clásica en Iberoamérica suponía una apuesta heterodoxa, que requería una diversificación del protagonismo político capaz de insertar a grupos oprimidos pero olvidados hasta el momento. La revisión es un reconocimiento del fracaso del centralismo democrático como método de planificación y conducción revolucionaria.

Octavio Paz, en 1950, reflexionado sobre el subconsciente mejicano nos colocaba delante de los límites de la libertad y de su ejercicio. «Nuestra actitud vital también es historia. Quiero decir, los hechos históricos no son el mero resultado de otros hechos, sino de una voluntad singular, capaz de regir dentro de ciertos límites su fatalidad»[4]. En

[3] NUN, José (1984). *La rebelión del coro*. Punto de vista, número 20: «La izquierda, crisis de una cultura política». Catálogos SRL, Buenos Aires. Disponible en: https://www.nexos.com.mx/?p=3924
[4] PAZ, Octavio (2004). *El laberinto de la soledad*. Cátedra, Madrid.

el conjunto de Iberoamérica los límites de la fatalidad han sido más estrechos que en otras partes, pero las reacciones no han sido menos activas sino diferentes. Las reformas de fondo no terminaban de llegar, resultaban inabordables, y el malestar fue emergiendo de forma espontánea, sin mucha profundidad, por pequeños desajustes, de forma dispersa.

La protesta es un viejo mecanismo de participación en Iberoamérica, durante mucho tiempo el único. Desde la independencia la historia de la mayoría de las repúblicas iberoamericanas ha sido una historia de protestas en muchas ocasiones inaudibles. Existe una moral de la protesta en la identidad iberoamericana desde los inicios de su historia en estrecha vinculación con las movilizaciones sociales[5]. Con el paso del tiempo, el repertorio de acciones colectivas ha crecido[6] y su resonancia ha demostrado que en ocasiones puede tener amplios resultados, si se sostiene en el tiempo, si provoca un impacto mediático nacional o internacional, si cuestiona la estabilidad política o del sistema o si viene acompañada de un cierto grado de violencia capaz de dotar a sus acciones de un simbolismo deslegitimador. Desde la otra parte, la protesta para el sistema y el orden político es un desafío habitual que con el tiempo se ha acostumbrado a gestionar.

Antecedentes

En Túnez, el gesto desesperado de un joven vendedor callejero de fruta y verduras puso en marcha un movimiento de protesta en el país, «La revolución del jazmín». La policía confiscó injustamente el puesto de venta a Mohamed Bouazizi, condenándole a una desesperada pobreza. Su decisión de inmolarse provocó su muerte. Las inmediatas movilizaciones de protesta pusieron en marcha un proceso de cambio, que en solo diez días provocó la huida del presidente Ben Ali, que llevaba detentando el cargo durante veinte años.

El ejemplo tunecino puso en marcha la denominada «primavera árabe». Una primavera extraña que terminó provocando un golpe militar en Egipto, las guerras inconclusas de Siria y Libia, la desestabilización del mundo árabe y de Oriente Medio, el regreso de

[5] Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682010000300003
[6] Disponible en: https://nuso.org/articulo/america-latina-y-los-movimientos-sociales-el-presente-de-la-rebelion-del-coro/

Rusia a la región como gran potencia, decenas de millares de muertos y millones de desplazados y refugiados.

En 2011, la revista norteamericana *Time* identificó como personaje del año al manifestante, por la importancia que otorgó a su papel en el mundo árabe[7]. En Europa, el periódico británico *The Times* eligió como personaje del año al fallecido joven tunecino Mohamed Bouazizi[8]. Hoy muchas de las personas que hacen referencia a aquellos movimientos de protestas los identifican como «las mal llamadas primaveras árabes». Los trágicos resultados no concuerdan con las falsas ilusiones iniciales que despertaron en gran parte de los analistas, expertos, informadores y en general en la opinión pública.

La atención por la evolución del mundo árabe se desvaneció rápidamente cuando pasaron las protestas. Las guerras en Libia y Siria parecían tener suficientes imágenes, datos y sucesos como para alimentar la curiosidad de los periodistas y los titulares de los periódicos sobre los asuntos de la región. El resultado era lo suficientemente interesante y dinámico como para perder el tiempo abordando en profundidad las motivaciones, implicaciones y resultados de las movilizaciones populares de 2011.

En cualquier caso, la revista *Time*, con su personaje del año en 2011, descubrió algo que se ha consolidado durante toda la década: el renovado protagonismo de las protestas y movilizaciones.

En 2013, Brasil se vio sacudida por una avalancha de protestas. El iniciador de la explosiva reacción fue la subida de las tarifas de transporte. Todo un clásico en el continente. Desde el «caracazo» de Venezuela en 1989, hasta las protestas en Chile de octubre de 2019, han sido muchas las ocasiones en que los disturbios y protestas comenzaron por un alza del precio de los transportes o del combustible. En esta ocasión Brasil se estaba preparando para celebrar la Copa Mundial de Fútbol y los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro, lo que suponía un esfuerzo de gasto público adicional importante con un reajuste de la distribución de los presupuestos.

Las protestas se extendieron por más de cien ciudades del país y no tuvieron carácter político partidista. No cuestionaban a la presidenta Dilma Rousseff, tampoco a ningún otro político en particular. Las quejas eran generales contra la situación y cada uno tenía sus motivos. El titular del diario «Folha de Sao Paulo» lo explicaba diciendo: «Miles salen

[7] Disponible en: https://time.com/3783718/person-of-the-year-2011-protesters-2/
[8] Disponible en: https://www.thetimes.co.uk/article/person-of-the-year-737jwl9vmd5

a las calles contra todo». Se trataba de un fenómeno más social que político. Una sensación de malestar general se expresaba en las calles[9].

Unos años después, en Brasil las manifestaciones de 2015-2016 iban dirigidas contra la presidenta Dilma Rousseff y la corrupción política. Entonces, se realizaron varios estudios sociológicos sobre los perfiles de los manifestantes y sus motivaciones. Las manifestaciones se convocaron en más de doscientas sesenta ciudades de forma prolongada y sacaron a la calle a millones de personas.

En Porto Alegre las encuestas a los indignados señalaba la relevancia de las redes sociales en la convocatoria de la manifestación. El papel de las redes sociales fue fundamental. Un 66,5 % de los participantes dijeron que fue Facebook quien les proporcionó la información sobre la convocatoria y otro 24,8 % se informó por medio de otros sitios web. Este dato desde luego es sorprendente. Las redes fueron la voz de llamada a las concentraciones[10].

Otro dato interesante es que casi el 80 % de los encuestados señalaban que las protestas no podían contar con la participación de los partidos y los políticos[11]. Curiosamente, las movilizaciones sí tenían un objetivo político, provocar el cese de la presidenta Dilma Rousseff por medio del *impeachment*, que finalmente sería aprobado por el Congreso y el Senado en abril de 2016.

Los resultados de las encuestas realizadas en las manifestaciones en Brasilia confirman el carácter apartidista de los reproches de los concentrados. El Instituto Índex señalaba que el 71 % de los encuestados no manifestaba tener preferencia ni simpatía por ningún partido político. Incluso la propuesta de *impeachment* a la presidenta era ajena para la gran mayoría. Las manifestaciones masivas fueron convocadas principalmente por tres grupos virtuales de la sociedad civil con presencia en las redes sociales «Vem pra Rua, Movimento Brasil Livre y Revoltados Online»[12]. Los resultados fueron las mayores

[9] Disponible en: https://www.nuevatribuna.es/content/print/causas-de-las-masivas-manifestaciones-en-brasil/20130619133103937 14
[10] Disponible en: https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2015/03/institutos-de-pesquisa-fazem-levantamentos-sobre-o-perfil-dos-manifestantes-em-porto-alegre-4719348.html
[11] Los partidos políticos en Iberoamérica son las instituciones que menos confianza generan. En 2018, el «Latinobarómetro» publicaba en su informe anual que la aprobación de los partidos políticos había caído a un preocupante 13 %. La tendencia era claramente bajista. Dentro del panorama general, Brasil destaca por su nivel especialmente bajo, solo el 6 % de los brasileños confían en los partidos, siendo el país con menores niveles de confianza del continente. Disponible en: https://www.latinobarometro.org/lat.jsp
[12] Los organizadores de la protesta son tres colectivos minoritarios, no vinculados a ningún partido político, que se han visto sorprendidos por el éxito de las convocatorias, apoyada en el papel multiplicador de las redes sociales. El primero de ellos, «Movimento Brasil Livre», está compuesto por media docena de

concentraciones de la historia del país. Solo en São Paulo, en la avenida Paulista, el 12 de marzo se concentraron 1,4 millones de personas. Las estimaciones en todo el país oscilan entre los 3 y los 6,5 millones[13].

Sin embargo, el carácter apartidista de la movilización no puede entenderse como una opción apolítica. Las perspectivas que intentan vincular las protestas exclusivamente con la crítica a un Gobierno, un partido, una institución o con los efectos electorales, restringen la visión de la política y de lo político e ignoran otro tipo de resultados, impactos y escenarios posibles. Sin una sensibilidad política más abierta y con más horizonte es imposible descubrir los efectos de las protestas. Muchas de las ramas y secuelas de estas acciones colectivas no se miden con los mecanismos políticos habituales en términos electorales o de desgaste del Gobierno[14]. En Brasil las acciones en la calle provocaron importantes impactos sociales, culturales y personales, que veremos replicarse con frecuencia en muchas de las movilizaciones que vinieron después.

El rechazo a los partidos políticos está vinculado con la frustración y la indignación que provocan directamente o por medio del descrédito al que han sometido a las instituciones. La corrupción representó por amplio margen el principal problema identificado por los manifestantes. Más de tres de cada cuatro entrevistados acusaban a los partidos políticos de ser los principales responsables de la corrupción[15]. En las protestas se descubría con claridad una nueva orientación, donde el malestar ciudadano

jóvenes de clase media alta e ideología liberal, que reclama la destitución parlamentaria de Rousseff. El segundo es «Vem Pra Rua», el más moderado, identificado con el mundo empresarial y financiero. En su manifiesto señala que fue creado «para dar voz al pueblo brasileño, que está indignado y cansado de no ser respetado por el Gobierno y por los políticos, que han degradado el Estado y robado nuestro dinero». El tercero «Revoltados On Line» nació en las redes diez años antes para protestar contra la pederastia. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2015/03/17/actualidad/1426620385_776859.html https://www.elcomercio.com/app_public.php/actualidad/protestas-brasil-rousseff.html

[13] Disponible en: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,manifestacoes-em-todos-os-estados-superam-as-de-marco-do-ano-passado,10000021047

[14] Disponible en: https://www.opendemocracy.net/es/2013-2016-polarizaci-n-y-protestas-en-brasil/ Desde el punto de vista social, destacar la reconfiguración de los grupos sociales y la generación de nuevos encuadramientos sociopolíticos. Desde el cultural, se descubren cambios en la lógica de la movilización y en los mecanismos de relación e interacción del activismo. Asociados a ambos surge un impacto de carácter más biográfico, más individual. Se trata de un impacto subjetivo de las movilizaciones en la trayectoria vital de los activistas.

[15] Disponible en: http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/artigo/3-Dossie-Abril-2015-Mara-Telles1.pdf «Uma primeira "novidade" a destacar é a organização não institucional desses grupos, que não foram liderados por «políticos tradicionais». Manifestantes foram às ruas pela indignação com a corrupção, que consideram o principal problema do país. Em geral, estão profundamente desencantados com os partidos políticos e desejam a cassação, a renúncia ou o impeachment da residente Dilma».

desbordaba cualquier cauce representativo. La mayoría de los participantes eran personas de clase media o identificada con esa posición.

Mirar a Venezuela es poner los ojos en uno de los países de la región donde se registran más protestas al año. Tan solo en 2014 se registraron 9.286 protestas, una cifra récord entonces en la historia del país. No solo aumentaron el número de protestas, aumentaron el número de personas que se movilizan, la conflictividad en torno a las protestas y un justificado malestar[16].

En Venezuela durante las manifestaciones de la primavera de 2014, la noticia no era el número de personas concentradas en las diferentes convocatorias a lo largo del país; la noticia era el número de muertos, heridos y detenidos en la protesta. Ese año murieron 43 personas y hubo más de 878 heridos en los enfrentamientos, la mayoría consecuencia de la represión de las fuerzas de seguridad y los colectivos irregulares chavistas[17]. Según el informe de la Fiscalía General de la República fueron detenidas 1.854 personas, mientras que Amnistía Internacional eleva el número a 3.351[18].

Un fenómeno que aparece en Venezuela y merece ser considerado es el de la contramarcha organizada desde el oficialismo. Durante las manifestaciones de la oposición las organizaciones que apoyan al Gobierno promovieron marchas de rechazo. El objetivo era un intento de disputar la calle a la oposición. Las contramanifestaciones no es algo nuevo, pero no es común que sea el propio Gobierno quien las promuevan. El peligro de enfrentamiento civil existe.

[16] En 2014, Venezuela presentaba la inflación más alta del mundo, desde entonces ha conservado esa posición hasta hoy. La inflación provoca la caída de la cotización de la divisa venezolana, encareciendo las importaciones y provocando escasez. El resultado es un círculo vicioso retroalimentado. A los problemas de subidas de precios y escasez se añaden los altos índices de criminalidad y corrupción. El Gobierno desde 2004 dejó de proporcionar datos oficiales de homicidios. Distintas ONG trabajan solo con estimaciones. En 2014, el Observatorio Venezolano de la Violencia (OVV) estimaba una tasa de 82 asesinatos por cada 100.000 habitantes, siendo Venezuela el segundo país del mundo por tasa de homicidios, solo por detrás de Honduras.

[17] *Infobae* en este artículo recoge los nombres y circunstancias de todos los fallecidos. Disponible en: https://www.infobae.com/2015/02/12/1626403-uno-uno-estos-son-los-43-muertos-las-protestas-contra-el-regimen-maduro-venezuela/

[18] Disponible en: https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR5312392015SPANISH.pdf
El informe de Amnistía Internacional detalla casos de muertes de personas en las que se involucra a personal de las fuerzas de seguridad o grupos armados progobierno que actuaron con la aquiescencia de las mismas, así como casos de tortura y otros malos tratos a personas detenidas y casos de detenciones arbitrarias. Durante el último año también se ha documentado hostigamiento e intimidación contra víctimas, sus familiares y sus representantes legales; al igual que ataques contra defensores de derechos humanos que denuncian estos graves hechos.

Más grave todavía es la actividad de los colectivos, fuerzas paramilitares de apoyo al régimen chavista que se organizaron para apoyar el acceso al poder de Hugo Chávez y posteriormente para sostener el control de la calle. Los colectivos son el resultado de la derrota de las organizaciones violentas de extrema izquierda en Venezuela en los años ochenta. Los antiguos cuadros de mando de las organizaciones insurgentes se refugiaron en las universidades y organizaciones de carácter cultural. La izquierda universitaria, particularmente los jóvenes estudiantes, comenzaron a entender la necesidad de una nueva estructura menos jerarquizada y más horizontal. Los distintos grupos en la universidad comenzaron a adoptar una organización asamblearia, que ponía su atención en las demandas populares para dejar atrás el protagonismo del partido.

Los colectivos tratan de reunir distintas protestas cotidianas, oscuras y latentes para darles protagonismo. La horizontalidad y la diversidad de nichos capacitó a la izquierda venezolana más radical para ir más allá de la queja y sostener rebeliones a pequeña escala con una sintonía orquestada sobre la marcha, donde los menos favorecidos podían sentirse protagonistas del movimiento de cambio, sin necesidad de entenderlo. «Hay centenares de colectivos, con actividades de lo más variadas, todos con sus virtudes y limitaciones, estrategias y perspectivas distintas. Muchos se reclaman "colectivo" con orgullo, y sin embargo no saben de dónde nacieron y me temo que tampoco se lo preguntan, más allá de sí mismos»[19].

Los colectivos son organizaciones populares de diferente naturaleza cultural, deportivo, político, social o paramilitar. El Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS) identifica a estos grupos populares armados como el principal instrumento del régimen contra las manifestaciones de la oposición, que actúan con absoluta impunidad y en ocasiones colaborando con las fuerzas policiales para la represión de las protestas[20]. En el mismo sentido, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura expresaron su especial preocupación por los 437 ataques de grupos armados paramilitares a manifestantes durante las protestas. Ataques agravados por la complicidad de las fuerzas del orden y por la

[19] Disponible en: https://www.aporrea.org/ideologia/a197566.html
[20] Solo en Caracas hay 71 colectivos de carácter paramilitar que se convierten en una verdadera guardia revolucionaria del chavismo. Disponible en: http://www.observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wp-content/uploads/2015/06/Informe-Manifestantes-en-la-mira-de-paramilitares.pdf

absoluta impunidad de los agresores[21]. Realmente el problema de los colectivos y las comunas es singularmente grave porque constituyen un estado paralelo controlado por el chavismo.

Mientras tanto, frente a las agresiones, las barricadas, coloquialmente conocidas como *guarimbas*, se convirtieron en un mecanismo de defensa y protesta de la oposición. Pequeños grupos de personas, distribuidas en sus propios barrios al amparo de refugios próximos, levantaban barricadas a las que prendían fuego para cortar el tráfico en amplias áreas de las ciudades. Se pretendía de esta manera bloquear la entrada a los barrios de clase media de los colectivos y fuerzas de policía.

Más tarde, en las protestas de 2017, conocidas como la «primavera venezolana», los *guarimberos* dieron un salto de las barricadas de los barrios a las multitudinarias movilizaciones. Las *guarimbas* se organizaron para defender las marchas, formando pequeños grupos de vanguardia protegidos con escudos, cascos, mascarillas y pañuelos para ocultar la identidad de sus miembros. En Chile durante las revueltas de 2019 y 2020 hemos visto el mismo fenómeno, que allí adoptó el nombre de «primera línea».

Las *guarimbas* son grupos autónomos que se movilizan de forma independiente a los partidos de la oposición. «Algunos de ellos pueden sentir una afinidad por partidos políticos, pero no están afiliados ni forman parte de ningún grupo partidario. Las redes sociales se utilizaron como soporte de comunicación y de información para las convocatorias y coordinación de las *guarimbas*»[22]. Grupos como Anonymous[23] Venezuela se encargaban de difundir diariamente órdenes e información a los grupos de *guarimbas*, además de atacar las redes gubernamentales y de las instituciones con gran efectividad. El presidente Nicolás Maduro ante la intensidad de la respuesta de las *guarimbas* hizo un llamamiento a la intervención de los colectivos para desactivar sus acciones[24].

[21] Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2014/docs-es/anual2014-cap4venezuela.pdf
[22] Disponible en: https://www.infobae.com/america/venezuela/2017/05/13/quienes-son-los-guarimberos-la-vanguardia-callejera-de-las-manifestaciones-contra-el-chavismo/
[23] El grupo Anonymous se define como un movimiento internacional de ciberactivistas, formado por un número indeterminado de personas que reciben ese nombre porque no revelan su identidad. Son anónimos. No hay líderes definidos y sus integrantes todos son iguales. No tienen una sede centralizada.
[24] «Llamo a todo el pueblo a hacer valer allí en su comunidad la orden del comandante Chávez: candelita que se prenda, candelita que apagamos con el pueblo organizado para garantizarle la paz al país». Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/20140311/54402957109/que-son-las-guarimbas.html

En 2014, Thomas L. Friedman escribió un artículo publicado en el *New York Times*, titulado «The people of the Square». El autor reconocía que las movilizaciones en el espacio público se habían convertido en un elemento más de control del poder, especialmente del Gobierno. La capacidad de presión de este actor político cada día más activo podía alterar tanto la política tradicional como la geopolítica. Las plazas y calles eran ocupadas por personas conectadas en red, en muchas ocasiones sin organizaciones intermediarias que estructuren sus reivindicaciones. La falta de interlocutores con suficiente representación generaba un problema de debate y negociación política, dificultando la posibilidad de encauzar institucionalmente las demandas[25]. Pero en cualquier caso, la realidad descubría que los impactos de las sacudidas en las calles eran cada vez mayores, se estaba haciendo evidente que lo eran. Las nuevas tecnologías con su expansión habían llegado a gran parte de la población en todo el mundo, convirtiéndose en un soporte eficaz para establecer nuevos mecanismos de relación más amplios y de rápida movilización.

La novedad identificada a mediados de la década actual preocupaba. Por una parte, algunos pensaban que las protestas, al desbordar los cauces habituales de participación política, podían representar un desafió al orden constituido. Sin embargo, otros sostenían que la nueva situación reducía las posibilidades de conseguir cambios efectivos con movilizaciones tan dispersas. Moisés Naím expresaba la inutilidad del rugido del poderoso motor político de la calle porque su giro no está conectado a ninguna rueda que lo pueda mover en la dirección adecuada para alcanzar cambios efectivos[26]. Sin el deprimente trabajo diario de las organizaciones, los movimientos de protesta no pueden aprovechar la energía política que generan para promover verdaderas reformas.

The Guardian, cinco años después del comienzo de la mal llamada «primavera árabe», publicaba un artículo titulado «La primavera árabe ¿por qué las cosas salieron tan mal?»[27]. El autor descubre algunas lecciones aprendidas en los sucesos de 2011. Especialmente reveladora es su crítica contra la tradicional percepción que reconoce en la resistencia civil, por su naturaleza, una superioridad moral frente al complejo ejercicio de dirigir la administración del Gobierno y sostener los canales políticos habituales en

[25] Disponible en: https://www.nytimes.com/2014/05/18/opinion/sunday/friedman-the-square-people-part-2.html
[26] Disponible en: https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/04/why-street-protests-dont-work/360264/
[27] Disponible en: https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jan/15/arab-spring-badly-wrong-five-years-on-people-power

funcionamiento. Gobernar es extraordinariamente complejo y protestar no tanto. El análisis *a posteriori* de lo sucedido permite ir todavía más lejos. *The Guardian*, un periódico que sostiene desde hace muchas décadas una línea editorial identificada con la izquierda, reconoce, después de las imprevistas y dolorosas consecuencias de la revueltas árabes del 2011, que las protestas que no dispongan de un plan sostenible de Gobierno para el país son parte del problema no de la solución.

En la tercera ola de democratización, en los años ochenta, Samuel Huntington sostenía que los regímenes democráticos que han sido instituidos por actores populares de masas perduran rara vez. El argumento de autoridad tiene peso pero, en cualquier caso, es evidente que el éxito en principio no está garantizado, menos aún en esta segunda ola de protestas. Hoy, es todavía más complicado que en los años ochenta promover cambios democráticos con mecanismos de movilización en las calles por su menor estructuración, por su mayor heterogeneidad y por la ausencia de líderes destacados como antaño.

Podríamos añadir que en sociedades cada vez más fragmentadas los individuos pueden movilizarse por una acumulación de motivos heterogéneos y variables sin que exista otra razón fundamental que el malestar acumulado. Las posiciones sustantivas de los manifestantes son vagas, abiertas y son generalmente críticas con la situación. En no pocos casos pueden incorporarse elementos antisistema. Las protestas paradójicamente no se apoyan en un andamiaje ideológico y político. Son el resultado de demandas de dignidad, inclusión, reconocimiento y respeto. Los manifestantes pueden ser reconocidos como «rebeldes sin causa» pero enfadados con su situación y conscientes de su capacidad de atraer la atención por medio de sus revueltas[28].

El mundo académico empezó a estudiar pronto la segunda ola de protestas de la década actual. En 2013, la Iniciativa para el Diálogo Político y la Fundación Friedrich Ebert publicaron un completo informe, muy documentado, que descubría un cambio de tendencia. No solo era mayor el número de manifestaciones de protestas, sino que también se había producido un notable aumento del número de personas y de perfiles que se movilizaban en las calles. El cambio era especialmente significativo en los países más desarrollados y en Iberoamérica[29].

[28] Disponible en: http://archive.battleofideas.org.uk/documents/RebelsWeb.pdf
[29] Disponible en: https://es.slideshare.net/fanetin/world-protests-20062013final. Los datos de este informe señalan que el número de protestas en siete años se había multiplicado por cuatro.

En 2015, un informe de Carnegie Endowment for International Peace volvía a insistir en que la tendencia observada en 2013 seguía reforzándose. El número de protestas aumentaba y cada vez tenían más consecuencias en los países donde se producían. A diferencia del año 2011, donde el fenómeno se concentraba en el mundo árabe, en 2015 las protestas se habían extendido por todo el mundo.

Las grandes manifestaciones que se prolongan durante meses no solo se producían en países democráticos. Los manifestantes cada vez estaban más decididos a afrontar las consecuencias de sostener el desafío y la actuación de las fuerzas de seguridad. En 2015, emergía ya la sensación de que algo importante estaba en marcha en la política global y que las protestas eran un reflejo de los cambios. Parecía entonces evidente que los ciudadanos exigían cada vez más de sus Gobiernos y que estaban dispuestos a movilizarse para alcanzar sus demandas[30]. Todavía esta percepción no era general pero los investigadores habían descubierto que la calle se había convertido en un nuevo escenario de poder capaz de deslegitimar a cualquiera o a todas las instituciones —en Estados democráticos o no— con un discurso de impugnación estructurado por la gramática del desafío, en no pocas ocasiones violento[31].

El análisis de Carnegie Endowment for International Peace contaba con más evidencias. Por supuesto presentaba el debate de la operatividad y consecuencia de las movilizaciones. Acertadamente incidía en una dimensión identificada con anterioridad pero no tratada suficientemente, la heterogeneidad de las protestas. El hecho reconocido de la expansión global de las movilizaciones no significa que sus causas sean globales. Las protestas tienen una raíz local, por lo que la tentación, en la que muchos caen, de llegar a conclusiones generales radicales sobre lo que está sucediendo puede llevar a una visión distorsionada. El aumento de las protestas mundiales era en 2015 reconocida como una tendencia importante en la política nacional e internacional, pero se advertía conveniente ser prevenidos para determinar la naturaleza precisa y el impacto del fenómeno en cada caso.

Las movilizaciones de protestas están inevitablemente vinculadas con un conflicto, que los protagonistas en las acciones colectivas entienden no puede resolverse sin presión.

[30] Disponible en: https://carnegieendowment.org/files/CP_257_Youngs-Carothers-Global_Protests_final.pdf
[31] Disponible en: http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2020/DIEEEA02_2020ANDGOM_Joker.html

El resultado de las protestas no puede predecirse, pero un efecto con el que debe contarse es cierto grado de fractura social, que dependerá de la relevancia del cambio que se impulsa fuera del cauce institucional. Evidentemente, cuando los cambios doblan el pulso a la posición adoptadas por las instituciones se produce un descrédito añadido. El sistema no solo ha actuado injustamente, sino además carecen de la autoridad y poder legítimo para defender sus decisiones. Las movilizaciones, tanto si fracasan en sus propósitos como si lo consiguen, ponen en marcha mecanismos de polarización que no facilitan soluciones políticas convencionales.

Situación actual

En el mundo actual cualquier llamamiento de protesta utilizando las redes puede movilizar multitudes. En 2009, el sociólogo danés Anders Colding-Jorgensen, profesor de la universidad de Copenhague, puso en marcha un experimento para estudiar las redes sociales y su impacto social. Utilizando Facebook creó un grupo de protesta contra la demolición de la fuente de la cigüeña situada en la ciudad. Publicó incluso el calendario previsto para la demolición. En solo una semana el grupo contaba con más de 10.000 personas inscritas que se oponían a la demolición. La estatua de la cigüeña nunca nadie pretendió demolerla pero en solo dos semanas 27.000 personas, a través de un grupo virtual, protestaban contra una decisión que nadie tomó[32].

Fragmentación, desafección y desencanto estallan por todas partes o esperan en el subsuelo su momento de hacerlo, sin necesidad de que exista de por medio un movimiento sísmico de grandes dimensiones. El inicio puede originarlo cualquier cosa, un incremento del precio del transporte público o del combustible o del impuesto del tabaco o de las tasas de las autovías. El detonante no tiene que tener gran potencia explosiva. Cada vez es más frecuente que no haya relación racional entre la causa inicial y la potencia del despertar de las desaprobaciones.

Los ciudadanos de hoy se sienten cada vez más incapacitados para evaluar las decisiones políticas de los Gobiernos con su acelerada creciente complejidad. El resultado es una política donde el ciudadano no puede ejercer con eficacia y responsabilidad su función política, produciéndose, por una parte, frustración y, por otra,

[32] Disponible en: http://copenhagen.lpsphoto.us/en/copenhagen-storkfountain

una banalización de los debates políticos que giran menos entorno a los contenidos y más entorno a las imágenes y sentimientos. Con el paso del tiempo la frustración y la banalidad se transforman en un oscuro resentimiento indignado, alimentado por la corrupción, la desigualdad y la deserción de las élites al renunciar a ejercer su papel.

Mientras tanto, la política del espectáculo, las campañas de imagen y los políticos seductores generan unas expectativas crecientes que poco tiene que ver con una evaluación completa de la realidad. La carga de frustración que genera el incumplimiento de las expectativas ficticias alimenta la tendencia de desenganche del hombre de la calle con los partidos políticos[33]. Sorprendentemente surge una aparente contradicción, el avance del Estado del bienestar está asociado a un creciente malestar individual.

La individualización del malestar tiene un papel nuclear para los ciudadanos que deciden manifestarse para compartir con otros un sentimiento y una experiencia. La protesta se considera también como una ocasión de encuentro de «persona a persona», donde más importante que las motivaciones son los sentimientos compartidos. Paradójicamente, en sociedades con una creciente fragmentación y disolución del peso de la dimensión social, donde el aislamiento cada vez más es una realidad que acompaña a una multitud solitaria, los movimientos favorecen otras formas de relacionarse con los demás. Los nuevos militantes de la protesta buscan crear espacios de experiencia donde no existan relaciones de poder y de dominación. Con esto no está dicho todo, por supuesto que existe un sector más o menos amplio en cada situación relacionado con las viejas motivaciones de ejercicio del contrapoder en la calle, que pretenden desgastar y cuestionar las decisiones de las instituciones o a las propias instituciones pero cada vez este sector es menos nuclear.

Las movilizaciones en Iberoamérica impulsadas por la izquierda pueden ser tan desestructuradas como las de la derecha. No obstante, los movimientos revolucionarios o reformistas de la izquierda han instrumentalizado mejor la utopía y la imaginación. La ilusión de la construcción de un verdadero «Estado Comunal» o de una sociedad más abierta, inclusiva y participativa pueden con la acción colectiva convertirse en una

[33] «Latinobarómetro 2018». «La confianza en los partidos políticos alcanza un promedio regional del 13 % en 2018. Los partidos políticos se encuentran en un momento especialmente negativo similar al que tuvieron en los años que precedieron la crisis asiática al final del milenio. El desencanto con la política ha llevado a la fragmentación de los partidos, a la crisis de representación y a la elección de líderes populistas. Estos datos dan cuenta de la crisis en que se encuentran los sistemas políticos de la región donde nadie es campeón». Disponible en: https://www.latinobarometro.org/lat.jsp

prefiguración utópica necesaria para integrar las múltiples y fragmentadas piezas de la queja y el malestar. La utopía, no como un sueño imaginario sino como una acción crítica de las insuficiencias de la situación y reflejo de la voluntad de superarla, posee un valor antropológico imprescindible para superar la inercia, la parálisis y el cansancio.

Las movilizaciones en defensa de la democracia liberal se fundan también en una visión utópica que en muchas regiones, especialmente en Iberoamérica, está en crisis. Como en otras ocasiones, no pocos han identificado las protestas con una ola de cambios disruptivos, básicamente prodemocráticos, que son consecuencia de problemas propios de Gobiernos no democráticos. En este momento no es así. Cuba, Venezuela y Nicaragua siendo regímenes represivos y antidemocráticos no se enfrentan ahora mismo a grandes movilizaciones en las calles.

El impulso de las protestas en Venezuela de los años 2014 y 2017 se ha agotado del todo por el completo colapso de su economía y la impotencia de la oposición para destituir a Maduro. En Nicaragua quedan lejos los movimientos del 2018. Cuba sigue siendo un bastión inabordable del Partido Comunista que parece reprimir y gestionar mejor que nadie el malestar. La incertidumbre es el signo del momento, pero pudiera ser paradójico que los sistemas más autoritarios, degradados y empobrecidos terminaran siendo los menos afectados por las protestas.

Venezuela es un caso singularmente importante en el continente y su revolución bolivariana ha inspirado a otros países. La fortaleza del chavismo frente a la avalancha de protestas y movilizaciones en las calles merece la pena analizarse. No pocos podrán criticar a la oposición al régimen por sus flaquezas, debilidades y desunión en momentos decisivos, seguro que no les falta razón, pero no es un argumento suficiente para entender el éxito de la resistencia del chavismo para conservar el poder frente a la avalancha de fracasos y quejas.

En el año 2017 las movilizaciones en las calles superaron el récord de 2014 con un total de 9.787 protestas. Las convocatorias fueron masivas, con mayor participación que nunca, más prolongadas y sostenidas en el tiempo, se extendieron por todos los Estados de la República y por las áreas rurales, la participación de las clases populares aumentó notablemente y su repercusión internacional fue mayor. En los siete primeros años de la década actual, el OVCS[34] ha documentado 47.072 acciones en las calles en todo el país,

[34] Observatorio Venezolano de la Conflictividad Social.

lo que equivale a un promedio de 6.700 conflictos al año. Ahora bien, los datos más importantes son las víctimas. La OEA denunció que la represión había asesinado a 130 venezolanos y herido a 16.000 personas en las manifestaciones, también denuncia la existencia de 645 presos políticos[35]. El informe de la OEA sobre la crisis en Venezuela pone negro sobre blanco. «El Régimen ha respondido a las protestas en todo el territorio nacional con represión y terror»[36].

Desde las masivas manifestaciones de 2014 el Gobierno de Maduro reforzó el sistema represivo asociándolo a la doctrina de seguridad nacional. Para dar respuesta a lo que el Régimen entiende como un problema de seguridad nacional, se aprobó el Plan Cívico-Militar Zamora[37]. El Plan Zamora institucionaliza la actuación conjunta de fuerzas militares, fuerzas milicianas y civiles armados en funciones de control de orden público o en cualquier otro ámbito de interés, consolidando la actuación represiva de fuerzas militares, policiales, servicios de inteligencia del Estado, milicias populares, colectivos paramilitares y grupos de choque. Entre los meses de abril y julio de 2017 se registraron acciones violentas de colectivos paramilitares en al menos 523 protestas. En la mayoría de las intervenciones de los colectivos hubo heridos de bala y en algunos muertos. A medida que se agudiza la crisis social en Venezuela la actividad de los colectivos armados ha ido aumentando y en ocasiones actúan conjuntamente con las fuerzas policiales o militares. OVCS apunta la posibilidad de que algunos colectivos estén utilizando uniformes de la Policía[38].

Hoy en 2020 en Venezuela no funciona nada, todo está en ruinas. La población intenta sobrevivir en medio de la miseria. Cinco millones de venezolanos han escapado del país. En los tres últimos años la multitud de crisis que padecía el país se han acentuado.

[35] El OVCS contabiliza en su informe anual 160 asesinatos en manifestaciones en el mismo periodo por acción de funcionarios del Estado o de civiles armados.
[36] Disponible en: http://www.oas.org/documents/spa/press/OSG-445CUARTO-INFORME-VENEZUELA-SPANISH.pdf?utm_source=OAS+Press+Subscription+List&utm_campaign=c6f64d43bf-EMAIL_CAMPAIGN_2017_09_25&utm_medium=email&utm_term=0_c0f6eeace4-c6f64d43bf-415768965
«La ruptura del orden constitucional y democrático por parte del régimen se ha erigido sobre una estrategia sistemática de violación de los derechos humanos, en un proceder propio de los regímenes autoritarios o dictatoriales. El Gobierno ha negado al pueblo venezolano el derecho a la vida, a la integridad física y a la libertad de reunión y asociación, aunque estos derechos estén establecidos en la Constitución y en el derecho internacional. El Régimen ha respondido a las protestas en todo el territorio nacional con represión y terror».
[37] Definido como «un plan estratégico conjunto para responder a posibles eventos adversos o intervención extranjera que ponga en riesgo la seguridad del país».
[38] Disponible en: https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/tendencias-de-la-conflictividad/conflictividad-social-en-venezuela-en-2017

Ningún país iberoamericano y pocos del mundo han visto en el último lustro un mayor deterioro de su realidad en todos los ámbitos. Venezuela cosecha una avalancha acumulada de malas noticias desde hace años.

La hiperinflación alcanza una magnitud inabordable[39]. El sistema sanitario, el educativo, la seguridad ciudadana y el conjunto de servicios que debe prestar el Estado han colapsado. Prácticamente el 90 % de la población vive en la pobreza. El salario mínimo es algo menos de 1 dólar mensual, el más bajo de Iberoamérica por debajo de Cuba o de Haití. Cerca de 8 millones de venezolanos deben contentarse con un sueldo de 0,92 dólares al mes[40], que se completaría con el bono de alimentación para no llegar a los 2 dólares. Esta renta mensual no alcanza para comprar un cartón de huevos[41]. Desde la llegada de Maduro al poder Venezuela ha perdido dos terceras partes de su PIB[42].

La producción de petróleo no ha dejado de disminuir. Venezuela produce ahora solo un 12 % del petróleo que producía antes de llegar Hugo Chávez al poder[43]. En mayo de 2019, un huevo en Venezuela costaba lo mismo que 93 millones de litros de gasolina. Sin embargo, con el precio del combustible más bajo del mundo y con las mayores reservas de crudo llenar un depósito es una tarea casi imposible.

A la grave crisis humanitaria venezolana se añade la crisis de legitimidad política de Nicolás Maduro como presidente de Venezuela. Maduro, violentando la Constitución, controla el poder judicial, el legislativo y el Consejo Electoral Nacional (CNE), que en varias ocasiones ha manipulado las fechas y condiciones de las convocatorias electorales y después ha adulterado los resultados[44].

[39] La inflación en los primeros ocho meses del año 2020 se ubica en 1.079,67 %, según datos del Parlamento. El Banco Central dejó de publicar cifras oficiales.
[40] El salario mínimo diario de los venezolanos es de 0,03 dólares, un 98 % por debajo del mínimo que establece Naciones Unidas como el umbral de miseria. En Venezuela al menos 8 millones de personas viven por debajo del umbral de la miseria, no estaríamos contando a las personas del entorno familiar que dependen del salario que reciben las personas con el sueldo mínimo o la pensión mínima.
[41] Disponible en: https://www.dw.com/es/salario-m%C3%ADnimo-en-venezuela-092-d%C3%B3lares/a-55127544
[42] Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/10/01/economia/1601562600_919713.html
[43] En los meses de verano de 2020 no llegó a los 400.000 barriles diarios de petróleo. Es posible que en menos de un año PDVSA deje de estar en condiciones de bombear petróleo. La producción de petróleo de Venezuela se mantuvo a un nivel históricamente bajo, en 339.000 barriles por día, retrocediendo a los niveles de producción de 1934.
Disponible en: https://www.infobae.com/america/venezuela/2020/08/13/la-produccion-de-petroleo-en-venezuela-continua-estancada-en-niveles-de-1934/
[44] El control gubernamental de las actuaciones del TSJ ha sido un activo valioso para anular las acciones de la oposición y del poder legislativo. La actual composición del TSJ está marcada por los métodos inusuales utilizados para designar a sus treinta y dos magistrados10. El nombramiento de los nuevos magistrados a las diferentes salas del Tribunal Supremo de Justicia ha sido considerado como una

El grupo de Lima, la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Brasil, Suiza, Australia, Nueva Zelanda, Japón, Corea del Sur y hasta un total de 65 Estados no reconocieron los resultados de las elecciones presidenciales de mayo de 2018 por los graves fraudes e irregularidades documentados. Consecuentemente, según establece la Constitución Bolivariana de Venezuela, el presidente de la Asamblea Nacional reconoció vacante el cargo de presidente y asumió su función constitucional como presidente encargado. En un Estado no puede haber dos presidentes. De la misma manera, en un Estado no puede haber dos Asambleas Nacionales, es decir dos poderes legislativos enfrentados como viene sucediendo desde 2017. En Venezuela vemos que todo es posible pero solo dentro de un marco de grave conflicto.

Mientras que la economía venezolana colapsaba completamente desde que Nicolás Maduro llegó al poder, la economía de Bolivia creció durante los Gobiernos de Evo Morales a una media de un 4,8 % anual, siendo un modelo de Gobierno de izquierdas capaz de sostener el crecimiento, la estabilidad económica y la reducción de la pobreza. Las licencias políticas de Evo Morales, siendo graves, son insignificantes comparadas con los continuas y sistémicas violaciones constitucionales del régimen de Maduro.

Evo Morales no solo gobernó el país durante catorce años, sino que lo refundó. No ha sido un presidente más en la historia de Bolivia. Ser el primer presidente indígena del país le ha otorgado un plus de autoridad por su valor simbólico y casi mítico. Imitando a Hugo Chávez, durante su primer mandato, Morales impulsó la aprobación de una nueva Constitución, que cambiaría el nombre del país. Nace de esta manera el Estado Plurinacional de Bolivia, que pretende reflejar con su nuevo nombre la diversidad comunitaria.

La nueva Constitución establecía, como la de los Estados Unidos, un número máximo de dos mandatos presidenciales, pero Evo Morales no respetó está limitación. El segundo mandato de Evo Morales, que finalizaba en enero de 2015, debía ser el último. Sin embargo, en abril de 2013, la Corte Suprema resolvió que la aprobación de la Constitución suponía una puesta a cero del contador, por lo que primer periodo del

violación de las normas constitucionales y legales, no solo por la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) sino también por la fiscal general del Estado y por la oposición chavista a Maduro.
Una gran parte de la comunidad internacional no ha reconocido a la ANC como órgano con autoridad y legitimidad democrática; algunos de los más destacados son la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos, la Internacional Socialista, los Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Alemania, Canadá, Brasil, Méjico, Argentina, Chile, Colombia y España.

presidente no contaba. La decisión del presidente Morales de presentarse a un cuarto mandato era más difícil de resolver. Para desbloquear la situación decidió poner en marcha una reforma constitucional que habilitase su candidatura. El cambio precisaba una victoria en el referéndum del 21 de febrero del 2016, pero la propuesta que le hubiese permitido poder presentarse a la reelección presidencial fue derrotada.

En ese momento, habiendo perdido el referéndum, fue el Tribunal Constitucional Plurinacional quien decidió capacitar a Evo Morales para presentar su candidatura a una cuarta reelección. Luego llegarían las elecciones del 20 de octubre de 2019 acompañadas de probadas irregularidades y manipulación de datos. La noche electoral cuando estaba computado el 83 % de los votos estaba claro que sería necesaria una segunda vuelta. En ese momento, el sistema dejó de funcionar y se suspendió la afluencia de datos. Una vez recuperada la normalidad se había producido un inesperado vuelco del voto que concedía a Evo Morales directamente su cuarto mandato como presidente[45].

En Bolivia el clima de descontento fue general, comenzando una oleada de protestas que provocó enfrentamientos entre partidarios y detractores del presidente Morales. El escándalo, la presión de la calle, los enfrentamientos civiles violentos y las dudas de los militares y fuerzas de seguridad obligaron al sector oficialista a aceptar una investigación en los comicios por parte de la OEA.

La auditoría resultó devastadora para el Gobierno. La OEA identificó en un informe detallado una abrumadora acumulación de irregularidades en las elecciones[46]. El informe

[45] El hecho no debería sorprender ni escandalizar demasiado a nadie porque no es la primera vez que se emplea este método en la región. Un conocido ejemplo, de entre los muchos a los que podríamos recurrir, son las elecciones presidenciales mejicanas de 1988, donde también se produjo una caída del sistema. El escándalo todavía está vivo en el recuerdo de los mejicanos. Cuando Cuauhtémoc Cárdenas, del Frente Democrático Nacional, iba ligeramente por delante en los escrutinios, el sistema informático dejó de funcionar. Una vez restaurado el cómputo de datos sorprendentemente puso por delante el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, a quien la Comisión Federal Electoral concedió la victoria con más de la mitad de los votos. Por supuesto hubo protestas pero no suficientes para alterar la supremacía del PRI que llevaba cincuenta años gobernando.

[46] Elecciones generales en el Estado Plurinacional de Bolivia, 20 octubre 2019, informe final de la OEA. «Las manipulaciones e irregularidades señaladas no permiten tener certeza sobre el margen de victoria del candidato Morales sobre el candidato Mesa. Por el contrario, a partir de la abrumadora evidencia encontrada, lo que sí es posible afirmar es que ha habido una serie de operaciones dolosas encaminadas a alterar la voluntad expresada en las urnas.
La noche de la elección, el tribunal electoral interrumpió de manera deliberada la transmisión de resultados. Todos los análisis del equipo técnico permiten determinar que la paralización del sistema TREP no fue un accidente ni una decisión basada en fundamentos técnicos. Fue simplemente una decisión arbitraria, cuyo propósito incluyó la manipulación de la infraestructura informática.

de la OEA se hizo público en la madrugada del domingo 10, ese mismo día por la noche Evo Morales presentaba su renuncia. Los hechos se produjeron de manera tan acelerada que sorprendió y asombró a los bolivianos. Por la mañana renunciaron a sus cargos alcaldes y gobernadores, todos miembros del Movimiento al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP). El presidente de la Cámara de Diputados, Víctor Borda, y el ministro de Minería, César Navarro, renunciaron a sus puestos a mediodía. En menos de tres horas siguieron su ejemplo el vicepresidente Álvaro García Linera, la presidenta del Senado Adriana Salvatierra, el primer vicepresidente del Senado, Rubén Medinaceli, la ministra de Salud, Gabriela Montaño, y un alto número de altos cargos y funcionarios militantes del MAS. El resto de los ministros renunciaron entre la noche del domingo y el lunes. El presidente ese mismo domingo tuvo que abandonar la capital y permanecer en paradero desconocido por seguridad.

Muchos ciudadanos vieron con incredulidad la caída de un presidente que lideró con fuerza y éxito relativo durante casi catorce años. Sobre todo cuando su popularidad seguía siendo alta. La OEA nunca puso en cuestión la victoria de Evo Morales en las elecciones. Las irregularidades y manipulaciones que denunció se hicieron al final del recuento para evitar la segunda vuelta en las presidenciales[47]. La renuncia de Evo Morales provocó un estallido de alegría en las nueve capitales de departamento de Bolivia, donde se produjeron manifestaciones masivas para celebrarlo. Alguien desde fuera podría haber pensado que la selección boliviana de fútbol había ganado el mundial[48].

Podemos plantearnos por qué en una Bolivia relativamente estable y próspera en tan poco tiempo es derrocado un presidente mientras que en Venezuela, mucho más convulsa, completamente arruinada, con su tejido productivo destruido, con una crisis humanitaria inimaginable, con más violencia política, con índices de homicidios disparados y con un régimen político más corrupto y autoritario, Maduro sigue ejerciendo

Cuando el sistema reanudó su funcionamiento, al día siguiente, apareció en escena un servidor oculto, no declarado y no controlado ni por la empresa auditora ni por el personal técnico del órgano electoral. A través de él se procesó información restante del TREP correspondiente a más de 1.400 actas. Este segundo servidor no apareció en ningún informe hasta que la auditoría de la OEA lo desveló a través de los estudios periciales».
Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Analisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20(OSG).pdf

[47] Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/caida-evo-morales-asombrosamente-rapida_0_QahV7TUS.html

[48] Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50369434

la presidencia de facto. La razón más importante de la caída de Evo Morales fue la falta de apoyo de las Fuerzas Armadas y de la Policía.

La huelga de la Policía, que se encerró en sus cuarteles negándose a reprimir las manifestaciones de la oposición contra el fraude electoral, fue el primer paso el 8 de noviembre. En la Paz la guardia presidencial, que se había enfrentado a los manifestantes que protestaban contra Evo Morales, decidió abandonar sus puestos para unirse a la protesta. Las Fuerzas Armadas manifestaron que no reprimirían al pueblo actuando contra las concentraciones. El día 10 de noviembre, cuando se conoció la auditoría del proceso electoral de la OEA, el comandante general de las Fuerzas Armadas, general Williams Kaliman, y el comandante de la Policía, general Yuri Calderón, sugirieron al presidente que renunciara para evitar más violencia[49].

En Venezuela, el presidente Juan Guaidó en reiteradas ocasiones animó a las Fuerzas Armadas a desoír las órdenes de un presidente ilegítimo como Maduro. Sin embargo, los militares se negaron a atender la petición. Las Fuerzas Armadas venezolanas han recibido un continuo adoctrinamiento político desde que Chávez llegó al poder. Los ascensos y destinos han estado relacionados desde el primer momento con la lealtad al comandate en jefe y al movimiento bolivariano. Por otra parte, la contrainteligencia del régimen, adiestrada por instructores cubanos, ha actuado como cortafuegos eficaz contra cualquier movimiento disidente dentro de los ejércitos durante muchos años. Chávez y en mayor medida Maduro han otorgado una atención especial, privilegios, poder e inmunidad a las Fuerzas Armadas, que como institución ha llegado a asimilar que su futuro está ligado al chavismo.

En Iberoamérica después de la Iglesia son las fuerzas armadas la institución que más confianza genera en la población. No es casual que sea precisamente Venezuela el país de la región donde sus militares despiertan menor apoyo, a mucha distancia del valor medio. Las Fuerzas Armadas de Bolivia, por el contrario, han sabido conservar un grado de autonomía institucional suficiente para entender que por encima de las órdenes están las leyes.

Algunos analistas estaban convencidos de que el colapso económico de Venezuela acabaría conduciendo a un cambio político, se equivocaron. Chile y Bolivia podrían verse

[49] Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/20191110/471503335397/militares-y-policias-piden-a-evo-morales-que-dimita-para-pacificar-el-pais.html

como el caso contrario. Sin embargo, tanto uno como otro se han visto sacudidos por movimientos de protesta con destacados efectos políticos.

Chile desde el 18 de octubre de 2019 ha vivido multitudinarias protestas y actos de extrema violencia durante seis meses. Las protestas y la violencia solo cesaron por la llegada de la pandemia provocada por el COVID. Viendo lo sucedido, parece que no falta razón a quien piensa que el desarrollo favorece la aparición de una clase media con expectativas que no se han visto satisfechas. En Venezuela, la lucha del día a día por la supervivencia absorbe las energías de la gente y todas las demás cuestiones pasan a un segundo plano. La destrucción es tan completa que ni siquiera quedan fuerzas para protestar[50].

Los resultados de las elecciones en Bolivia en octubre de 2020 no son tan sorprendentes como cabría esperar después de la caída de Evo Morales. La candidatura de Evo Morales para renovar un cuarto mandato como presidente, desoyendo el referéndum de 2016 y la constitución política, y catorce años de gobierno autoritario han tenido que ver con el desgaste de un líder. El MAS, partido de Evo Morales, con un nuevo liderazgo y un perfil más moderado ha sido capaz de obtener un éxito rotundo. Luis Arce no despierta el recelo de su antecesor y el rechazo contra Evo, que prometió regresar a Bolivia inmediatamente después de la victoria del MAS. El partido está buscando el momento oportuno para que regrese. Mientras tanto, Evo ha decidido volar a Caracas para celebrar la victoria de su partido con Maduro lejos de Bolivia[51].

En esta ocasión, en otras anteriores y cada vez con más frecuencia, la identidad de una masiva agregación de individuos disconformes está huérfana de proyectos comunes y necesita construirse sobre un rechazo. La oposición boliviana ha perdido la oportunidad de construir un discurso de unidad capaz de estimular a los electores. La oportunidad la han perdido. En Venezuela, en circunstancias más duras también, podríamos decir algo parecido. La unidad de la oposición contra el chavismo está siempre en entredicho y bajo sospecha. Juan Guaidó tuvo una ventana de oportunidad, pero todo parece indicar que se ha cerrado.

El anti es el elemento esencial de las nuevas filiaciones, forjando de esta manera pequeñas comunidades desarticuladas capaces de encontrarse y colaborar solamente

[50] Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50382468
[51] Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2020/10/24/5f93b99cfdddffff7d8b459f.html

cuando se activa el conflicto. Un conflicto contra una concepción del otro, que dificulta cualquier negociación, en tanto que no tiene solo que ver con unos hechos o circunstancias, sino con una autoafirmación de la propia voluntad de rechazar. El resultado es un choque cerrado en un bucle, por mucho que se intente apelar al diálogo. Evo Morales tenía que marcharse para que el MAS pudiera ganar las elecciones tranquilamente y sin hipotecas. El rechazo que generaba era demasiado fuerte.

En Chile las esperanzas están puestas en el proceso constituyente que permitiría a la nación dotarse de un nuevo contrato social más inclusivo. Sin embargo, no está claro que una redacción de una nueva Constitución termine con las protestas, incluso sería posible que las agrave. La desconexión de la calle con los partidos es alta. La confianza institucional ha caído. La protesta tiene un componente emocional de rechazo y malestar que no se disuelve con promesas. El proceso constituyente solo podría darse por cerrado después del refrendo de salida previsto para el primer semestre de 2022. Los próximos dos años muchos competirán por utilizar la calle para hacer llegar su voz a los constituyentes.

Mientras tanto, Chile seguirá atrapada en «la trampa de los países de ingreso medio». No es un país que pueda competir con los bajos salarios de los países pobres, pero tampoco puede competir con la generación de valor añadido de los más desarrollados. Una nueva Constitución no puede cambiar la estructura económica de un país, su potencial de innovación, el desarrollo tecnológico de sus empresas, la creación de capital humano, la rentabilidad de las inversiones y el incremento de los puestos de trabajos. Mientras se discute cómo empezar a escribir una nueva Constitución en un papel en blanco, las expectativas podrían, con más razones que antes, frustrarse por el estancamiento de los esperados avances sociales y económicos con el cambio político.

Papel de los actores externos

La prensa internacional tiene un especial protagonismo al actuar como amplificador o filtro de las movilizaciones. Simultáneamente, intenta proporcionar a la opinión pública las claves que dan sentido al malestar que hay detrás. Las noticias relacionadas con protestas masivas y prolongadas en la calle, asociadas a acciones de respuesta policial y violencia, son especialmente atractivas para los medios de comunicación por la

fascinación y el impacto de las imágenes obtenidas por lo sencillo que puede ser construir un relato.

Son también una interesante oportunidad para los expertos que compiten por ocupar el foco de atención mediática. Movimientos de gran intensidad, que sorprenden a los propios Gobiernos, aparatos de inteligencia, fuerzas de orden público y a la propia sociedad que los protagoniza, difíciles de entender por su compleja espontaneidad, que desbordan las capacidades de respuesta en sistemas asentados, rápidamente son analizados y aparentemente entendidos desde el exterior con una aparente clara apreciación de los acontecimientos.

En el exterior, los creadores de opinión tienden a considerar que todo lo que sucede en países desconocidos puede sobrentenderse y se deciden a adivinar desde su propia óptica[52]. Los manifestantes que protestan se convierten automáticamente en héroes, sin ningún tipo de consideración sobre sus motivaciones, acciones y consecuencias.

Acertadamente señala Boaventura de Sousa Santos[53], «Los paradigmas convencionales, de raíz eurocéntrica, trasladan al análisis de los fenómenos colectivos ciertas presuposiciones acerca de la naturaleza y la agencia humana individual consideradas como universales. Las concepciones estrechas de la racionalidad de estos paradigmas no permiten valorar adecuadamente las diferentes lógicas temporales y organizacionales, el papel de la espiritualidad o las complejas relaciones entre ciudadanía y subjetividad, y entre espacio público y vida cotidiana»[54].

El mundo académico sigue en general la misma línea que los medios. Tiende a considerar que las protestas en la calle son una forma de reaccionar a un sistema represor. El perfil del manifestante no se analiza sino someramente. No se evalúan suficientemente las posibilidades reales de acción ni tampoco la evolución y tendencia del país. Por definición, toda protesta es un movimiento de liberación que está asociado

[52] «Analysts and observers often view protests through the prism of their own specialist field. Democracy enthusiasts, for example, are quick to label large antigovernment protests as pro-democracy events. Corruption specialists are equally prone to see anger with corruption as the fundamental driver. Economists will seize on economic explanations for protests that political scientists are more apt to interpret as driven primarily by political factors». Disponible en: https://carnegieendowment.org/files/CP_257_Youngs-Carothers-Global_Protests_final.pdf

[53] Boaventura de Sousa Santos, destacado catedrático de Sociología de la universidad de Coimbra, muy vinculado a Brasil y al Foro Social Mundial, comprometido con el marxismo y su continuo descubrimiento. Sus escritos se dedican a desarrollar una sociología de las emergencias, en la que se valoran las diversas experiencias para descolonizar el saber.

[54] PLEYERS, Geoffry (2018). *Movimientos sociales en el siglo XXI: perspectivas y herramientas analíticas*. CLACSO, Buenos Aires.

a una legítima aspiración democrática y de desarrollo de la democracia. Sería una herejía introducir matices porque no encajan en el arquetipo monolítico de las personas que se rebelan en la calle.

Por supuesto, detrás de esta aproximación existe un soporte ideológico previo que establece un marco estrecho y general para la diversidad de acciones y movilizaciones en los distintos rincones del mundo. La simplificación del análisis es un error pero no necesariamente tiene que entenderse como inocente. No son pocos los que quieren capturar el impulso de las movilizaciones para capturarlas y apropiándose de ellas imponer su propia agenda política, que no tiene mucho que ver con las bases de la protesta ni con su fragmentación[55].

Los analistas y observadores a menudo ven las protestas a través del prisma de su propio campo de especialización. Los activistas políticos occidentales inmediatamente etiquetan las grandes protestas contra el Gobierno como eventos a favor de la democracia. Los especialistas en gobernanza y políticas públicas también, sin perder un minuto, identifican la corrupción como el epicentro de la protesta. Los economistas utilizarán argumentos relacionados con el estancamiento del crecimiento, la falta de inversión, los déficits presupuestarios, el coste del endeudamiento, la aplicación de políticas fiscales y monetarias desacertadas, en fin una argumentación técnica propia y polarizada entorno a los datos, gráficas y cuentas de la economía del país. Los politólogos buscarán respuestas en el desajuste constitucional o en la insuficiente gobernanza. Los militantes de las ONG insistirán en la violación de los Derechos Humanos y así sucesivamente.

Los análisis occidentales de las protestas replican el fenómeno de la aproximación parcial del especialista que se proyectan en una realidad entrelazada y compleja. El resultado ha provocado confusión y graves errores de juicio, que han calado en la opinión pública. Si pudiéramos dar marcha atrás en el tiempo, la mayoría de los periodistas y analistas occidentales cambiarían completamente su interpretación de lo que estaba

[55] «Los alteractivistas desde 2010 se lanzaron a la batalla por un mundo mejor en un contexto histórico particular y enfrentaron fuerzas que fueron ampliamente subestimadas al inicio de la década. Siete años después del inicio de una ola global de movimientos sociales a favor de la democracia, el panorama político y social está lejos de las esperanzas democráticas que movilizaron a millones de ciudadanos. No solo los movimientos progresistas no lograron derrocar a los poderes a los que se oponían, sino que estamos frente a un fortalecimiento de la represión, del autoritarismo y del conservadurismo».
PLEYERS. Geoffry (2018). *Movimientos sociales en el siglo XXI: perspectivas y herramientas analíticas*. CLACSO, Buenos Aires.

sucediendo en 2011 en el mundo árabe y luego en 2013-2014 en Ucrania[56]. Tanto en un caso como en otro, las movilizaciones terminaron generando violencia, muerte, destrucción. El resultado final es un panorama mucho menos propicio para poner en marcha los cambios que defendían los manifestantes.

Desde nuestro mundo, no solemos considerar la complejidad de los equilibrios de los demás, la pluralidad de las protestas, la polarización que les acompaña, que suele arrastrar a los grupos más moderados fuera del escenario, las amenazas provocadas por el vacío de poder o el caos y los efectos regionales y globales que pueden estar asociados. No suele ser frecuente dar un prudente paso atrás para ver el panorama general de las protestas y sondear su diversidad, complejidad y sus peligros.

Las palabras y las opiniones de los analistas y medios de comunicación no crean la realidad pero sí en gran medida la percepción de los acontecimientos. Especialmente cuando son capaces de sintonizar con la corrección y cultura política de los receptores. «Los medios de comunicación reconocen que existe una realidad mediatizada, que es aquella que los lectores perciben como real y, en oposición, la que ignoran si no es cubierta y explicada por los medios»[57]. Nadie parece cuestionar que lo no publicado no existe. De esta manera, en no pocas ocasiones el éxito de la simplificación se impone distorsionando la complejidad de los hechos. «La única gran debilidad del periodismo como imagen de nuestra existencia moderna es que debe ser una imagen compuesta enteramente de excepciones. Por lo tanto, la imagen compleja que dan de la vida es necesariamente falaz; solo pueden representar lo que es inusual. Por muy democráticos que sean, solo se preocupan por la minoría»[58].

La crítica a los medios no es nueva y su dinámica conocida. Los actores políticos, sociales, económicos y culturales conocen las reglas y saben que para tener presencia es necesario actuar de forma inusual. La protesta puede convertirse casi en un fin en sí misma por su capacidad de disrupción política y mediática.

Las nuevas tecnologías son solo herramientas y por lo tanto no necesariamente serán utilizadas para profundizar el ejercicio de la libertad. Su empleo también permite

[56] En Ucrania las revueltas provocaron una guerra civil que ocasionó más de 10.000 muertos, la pérdida de la provincia de Crimea que se incorporó a la federación rusa y el profundo deterioro de las relaciones de los países occidentales con Rusia. El resultado final es que Ucrania se enfrenta a un conflicto congelado por muchos años y el mundo a una tensión difícil de resolver de Occidente con Rusia.
[57] Disponible en: https://www.yorokobu.es/camaras-de-eco-y-percepcion/
[58] CHESTERTON, G. K. (2009). *La esfera y la cruz*. Valdemar Editorial, Madrid.

desdibujar las fronteras entre el pluralismo informativo y la fragmentación informativa, entre la diversidad de enfoques y la uniformidad de la redundancia subliminar, entre la tolerancia y la intolerancia. Cada vez es más difícil detectar, incluso en los entornos más libres, la información veraz de las *fake news*, creadas con facilidad para confundir, manipular, desinformar o desacreditar. La multiplicación de canales y voces ha empoderado a muchos más protagonistas, inclusos a agentes anónimos e individuos que de otra manera no hubiesen tenido la oportunidad de hacerse oír.

Conclusión

La normalización de la protesta, como constante que agita continuamente la convivencia en Iberoamérica, se ha convertido en una manifestación de sospecha, no solo de desconfianza, y también de impotencia para inducir un cambio. Sospecha e impotencia frente a un orden institucional, un estado de derecho, un sistema político, unos líderes y un modelo de reparto del poder que no ofrece soluciones a problemas reales que resultan ajenos al resto de quienes los padecen. Penurias cotidianas diferentes que afectan cada una solo a una parte, dejando indiferente al resto, que carga con las suyas propias.

Al mismo tiempo, existe un sentimiento de indefensión y abandono, que durante mucho tiempo se contuvo con la práctica de la resignación y la paciencia como virtudes sociales. Los nuevos arquetipos de ciudadanía no se adaptan bien a las virtudes de antaño y desafían las barreras de otro tiempo. La expansión de la protesta ha desbordado todos los cauces de representación y los proyectos ideológicos.

En Iberoamérica, más y antes que en ningún otro lugar, la vida cotidiana comenzó a rebelarse hace tiempo sin hacer demasiado ruido en muchas ocasiones, pero, cada día más, se ha convertido en una costumbre que crece en intensidad. El aprendizaje de la ciudadanía es el resultado de la acción permanente y consolidada durante décadas.

Desde hace veintitrés años, cuando el «Latinobarómetro» empezó a medir la opinión pública regional, nunca había habido una percepción de pérdida y retroceso tan grande en Iberoamérica como ahora. Esta percepción se complica con otra añadida, Iberoamérica es la región con mayor nivel de desconfianza interpersonal del mundo. Las dos aprehensiones sociales predisponen, en tiempos difíciles, a una fragmentación y conflicto social prolongado difícil de superar. La concurrencia de factores puede terminar generando la tormenta perfecta.

Huntington sostenía que la inestabilidad política surge cuando las instituciones no logran seguir el ritmo de la movilización social. El problema es consecuencia de la parálisis. En Iberoamérica las clases medias, cada vez más amplias, y las menos favorecidas perciben que las élites están controlando excesivamente las palancas del cambio para sostener sus privilegios a costa del bien común. El resultado es el bloqueo de la capacidad de cambio del sistema, también en los Estados democráticos, y la frustración de los que sienten que todos los desajustes los pagan solo unos pocos. Las elites y los partidos políticos congelan una estructura y superestructura que fundamentalmente beneficia a una minoría en los buenos tiempos y en los malos tiempos obliga al resto a pagar los platos rotos.

El bloqueo y la parálisis reflejan la autocomplacencia de los poderosos y su falta de identificación con las demandas de populares. El resultado es una retroalimentación de la desconfianza interpersonal e institucional, que seguirá debilitando los vínculos comunitarios y la capacidad de asociación para poner en marcha proyectos que subordinen los intereses individuales o particulares para favorecer intereses nacionales más amplios que refuercen valores comunes compartidos.

El pensamiento posmoderno propicia el desarrollo de personas con una fuerte identidad individualista y autorreferencial. El progreso se interpreta como una autoafirmación del individuo. En estas circunstancias, los vínculos sociales solo pueden constituirse sobre la base del rechazo y el reproche. La reafirmación del yo es un factor movilizador que actúa como palanca de la movilización. El activismo de los disconformes está en relación con el descubrimiento de su propia identidad y se reconfigura por medio de la protesta. La situación ofrece una oportunidad de instrumentalización política.

El individualismo como autoafirmación excluyente del compromiso creativo no ha eliminado la crítica, sino que ha convertido a la crítica en un elemento central de la autoafirmación. La crítica es fruto de la desafección, no de un proyecto. La crítica se vuelve superficial, no entra en el fondo del problema, realmente lo que se produce es una sustitución de la crítica por la protesta. La crítica del hombre unidimensional no tiene dientes para masticar, ni estómago para digerir y alimentar al cuerpo social. Es solo un grito de rabia de una actitud fundada básicamente en la defensa de lo mío. La acción espontánea tiene para los ideólogos valor porque supone una forma de lucha diferente frente al poder.

Las protestas no tratan de enfrentarse exclusivamente a la pobreza, la desigualdad, la marginalidad social o la represión, sino de combatir el miedo a ser desechado por la nueva cultura del descarte. El miedo al descarte provoca una angustia vital, consecuencia de la convicción de que ningún Estado, sociedad o grupo puede asistir con garantías al individuo. La amenaza de exclusión aterroriza.

La protesta y la violencia son «una búsqueda desesperada de los invisibles de sus propios mecanismos de representación»[59]. Es una poción mágica que otorga protagonismo y forma a los que se sienten aislados, lo sean o no. El desencanto es previo a los motivos de la protestas y es consecuencia de un desmoronamiento de los vínculos personales y sociales de una muchedumbre solitaria. Es el desencanto de la muchedumbre solitaria quien permite entender el carácter transversal y esquivo al liderazgo de las movilizaciones que encuentra en la misma protesta su causa y su identidad.

La nueva segunda ola de protestas de esta década revela que las protestas son eficaces para derrocar líderes, pero no para construir nuevas instituciones o nuevos procesos políticos o para idear soluciones positivas a los problemas. El héroe de la protesta es la persona que protesta. No hay como antaño destacadas personalidades políticas ni tampoco intelectuales que sirvan de referencia.

La novedad y las increíbles oportunidades que proporcionan las redes sociales y los sistemas de comunicación e información actuales no pueden relacionarse solo con la promoción de los derechos individuales y las libertades públicas. La proliferación de voces no ha mejorado la calidad del debate público, sino más bien ha favorecido una desordenada dispersión, que ha facilitado la aparición de burbujas aisladas de opinión dentro de las propias sociedades. Las nuevas tecnologías han creado «cámaras de eco» que unen a los afines separándoles del resto en una «burbuja filtrada»[60]. El resultado es una segregación del entorno autoimpuesta, creando espacios donde solo resuena el eco de nuestras propias palabras e ideas, favoreciendo la fragmentación y polarización social.

[59] Disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/12/27/ideas/1577471767_306511.html
[60] Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Cesar_Rodriguez27/publication/338517284_Los_usuarios_en_su_laberinto_burbujas_de_filtros_camaras_de_eco_y_mediacion_algoritmica_en_la_opinion_publica_en_linea/links/5e18c261299bf10bc3a33d6c/Los-usuarios-en-su-laberinto-burbujas-de-filtros-camaras-de-eco-y-mediacion-algoritmica-en-la-opinion-publica-en-linea.pdf?origin=publication_detail

Por otra parte, la dispersión y libertad que ofrecen los nuevos medios de relación crean un problema de articulación de los movimientos. Una diferencia destacable entre la primera y la segunda ola de protestas es que las redes sociales han sustituido el deprimente trabajo cotidiano de las organizaciones, donde se forjaban los vínculos de los equipos de trabajo, el liderazgo político y las estructuras de mando y acción necesarias para la toma de decisiones y la adopción de estrategias dentro de una cauce ordenado. La espontaneidad de los movimientos puede hacerlos mucho más eficaces en las convocatorias, en la difusión de la propaganda, en el reclutamiento de voluntarios, en la concentración de un gran número de personas, en el control de pequeños grupos de acción pero el problema viene el día después, cuando la acción debe transformarse en debate y negociación política. «El uso del mismo repertorio de acción no implica que estemos necesariamente ante un mismo movimiento, pero sí ante una gramática cultural e histórica disponible e interpretada por la sociedad y por los grupos sociales»[61].

Cronología

CRONOLOGÍA MOVILIZACIONES DE PROTESTA IBEROAMÉRICA 2019	
Fecha	**Movilizaciones de protestas**
Enero 2019	Venezuela: proclamación Juan Guaidó como presidente encargado, manifestaciones de apoyo reprimidas por la Guardia Nacional Bolivariana. Las movilizaciones provocaron al menos 16 muertos.
	Venezuela: contramanifestaciones contra la designación de la Asamblea Nacional a Juan Guaidó como presidente encargado.
Febrero-octubre 2019	Haití: protestas contra el presidente actual Jovenel Moïse y su primer ministro Jean-Henry Cean, provocaron al menos 46 muertos.
Mayo 2019	Venezuela: manifestación de apoyo a Nicolás Maduro como consecuencia de un levantamiento cívico militar.
Junio 2019	Honduras: las protestas contra el Gobierno por la posible privatización de la enseñanza y educación que comenzaron en abril se radicalizan. El Gobierno utiliza al Ejército y Policía para reprimir las protestas, resultando al menos dos personas muertas.
Julio 2019	Puerto Rico: los puertorriqueños salieron a las calles durante casi dos semanas para exigir la renuncia del gobernador Ricardo Rosselló.
México 2019	México: protestas feministas en México contra las agresiones a mujeres.

[61] BRINGEL, M. Breno, y Domingues, José Mauricio (2018). *Brasil cambios de era: crisis, protestas y ciclos políticos*. Los Libros de la Catarata, Madrid.

Septiembre 2019	Perú: manifestaciones para exigir la disolución del Congreso por casos de corrupción.
	Perú: manifestaciones contra la decisión del presidente de disolver el Congreso.
Octubre 2019	Ecuador: protestas por la incremento al doble del precio del combustible dentro de un paquete de recortes y medidas de reducción del déficit, al gusto del FMI. Resultado 8 muertos.
Octubre 2019-marzo de 2020	Chile: protestas por la subida del billete del metro de Santiago de Chile en 30 pesos. Comienzan el 18 de octubre y se prolongan hasta marzo de 2020. Las movilizaciones se detuvieron por la pandemia del COVID-19. Resultado 34 muertos.
Octubre 2019	Bolivia: protestas por irregularidades y manipulación de los resultados en las elecciones a la presidencia. Al menos 7 muertos.
Noviembre 2019	Colombia: protestas durante el Paro Nacional. Al menos cinco muertos.
La pandemia del COVID-19 paralizó las movilizaciones de protestas durante gran parte del año 2020.	
Septiembre 2020	Colombia: protestas durante el Paro Nacional.
Octubre 2020	Chile: manifestaciones conmemorativas del primer aniversario de las protestas masivas. Desórdenes, cargas policiales, incendios.

*Andrés González Martín**
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

15/2022 2 de marzo de 2022

Óscar Garrido Guijarro

«Leopardos africanos»: medianas y pequeñas potencias liderando el continente

«Leopardos africanos»: medianas y pequeñas potencias liderando el continente

Resumen:

En 2010, un informe de Boston Consulting Group, en analogía con «los tigres asiáticos», utilizaba el calificativo de «leones africanos» para referirse a grandes potencias del continente: Egipto, Marruecos, Argelia, Nigeria, Etiopía o Sudáfrica. Estos países representaban entonces más del 60 % del Producto Interior Bruto africano. Pero en África, además de grandes potencias en términos de población o de producción, hay pequeñas y medianas: los «leopardos africanos». No son tan grandes como sus parientes los leones, pero son más ágiles y trepan con mayor soltura los primeros puestos de rankings que reflejan contribución a la seguridad y a la paz, prosperidad y apertura económica, bienestar social o innovación. Aunque la lista de leopardos podría ser más larga, para este análisis se han seleccionado los siete que, aun con debilidades en algún aspecto de naturaleza económica, social o política, se pueden considerar como los más «completos»: Ghana, Costa de Marfil, Senegal, Kenia, Tanzania, Ruanda y Botsuana.

Palabras clave:

Leopardos africanos, leones africanos, África subsahariana, Ghana, Costa de Marfil, Senegal, Kenia, Tanzania, Ruanda, Botsuana.

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.

«African Leopards»: small and medium-sized powers leading the continent

Abstract:

In 2010, in an analogy with "Asian tigers", a Boston Consulting Group report used the term "African lions" to refer to the continent's great powers: Egypt, Morocco, Algeria, Nigeria, Ethiopia and South Africa. These countries then accounted for more than 60% of Africa's Gross Domestic Product. But in Africa, in addition to great powers in terms of population or production, there are also small and medium-sized ones: the "African leopards". While not as big as their lion relatives, they are more agile and more easily climb to the top of rankings, reflecting contributions to security and peace, prosperity and economic openness, social welfare and innovation. Although the list of leopards could be longer, for this analysis we have selected the seven which, while they still have weaknesses of an economic, social or political nature, can be considered the most "complete": Ghana, Côte d'Ivoire, Senegal, Kenya, Tanzania, Rwanda and Botswana.

Keywords:

African leopards, African lions, Sub-Saharan Africa, Ghana, Ivory Coast, Senegal, Kenya, Tanzania, Rwanda, Botswana.

Introducción

En 2010, un informe de Boston Consulting Group, en analogía con «los tigres asiáticos», utilizaba el calificativo de «leones africanos» para referirse a grandes potencias del continente: Egipto, Marruecos, Argelia, Nigeria, Etiopía o Sudáfrica. Estos países representaban entonces más del 60 % del Producto Interior Bruto africano. Desgraciadamente, en este momento, dos leones subsaharianos han dejado de rugir. La economía etíope se tambalea con una guerra civil mientras lidia con una millonaria deuda pública. Por su parte, Nigeria, la mayor economía regional, padece una crisis de seguridad regional causada por la presencia y actividad de Boko Haram y otros grupos yihadistas[1]. Así las cosas, Sudáfrica conserva el liderazgo entre los leones de latitudes subsaharianas.

Pero en África, además de grandes potencias en términos de población o de producción, hay pequeñas y medianas: los «leopardos africanos». No son tan grandes como sus parientes, los leones, pero son más ágiles y trepan con mayor soltura los primeros puestos de rankings que reflejan contribución a la seguridad y a la paz, prosperidad y apertura económica, bienestar social o innovación. Aunque la lista de leopardos podría ser más larga, para este análisis se han seleccionado los siete que, aun con debilidades en algún aspecto de naturaleza económica, social o política, se podrían considerar como los más «completos»: Ghana, Costa de Marfil y Senegal en África occidental, Kenia, Tanzania y Ruanda en África oriental, y Botsuana en África meridional. En cualquier caso, hay otros países medianos y pequeños que también podrían encajar en esta categoría como Namibia, Uganda o Malawi.

Las proyecciones realizadas por el Banco Mundial predicen que, para el año 2050, África habrá duplicado su población actual, pasando de 1200 a 2400 millones de habitantes.

[1] ALAMILLOS, Alicia. «*Los 'leones africanos' de la economía se han quedado roncos antes de empezar a rugir», El Confidencial.* Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-01-07/leones-africa-economia-nigeria_3318012/

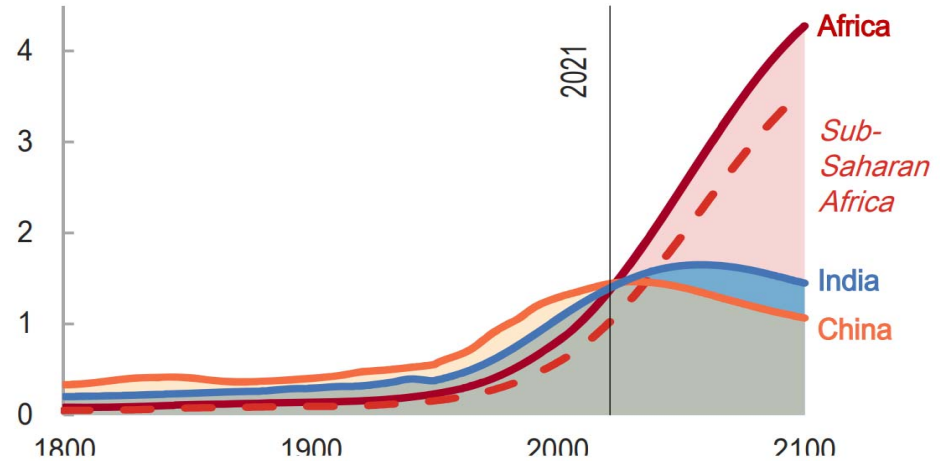


Figura 1. Población (1800-2100) en billones. Proyecciones por áreas geográficas. Fuente. Regional Economic Outlook. Sub-Saharan Africa. International Monetary Fund. Octubre 2021. Disponible en: https://www.imf.org/en/Publications/REO/SSA/Issues/2021/10/21/regional-economic-outlook-for-sub-saharan-africa-october-2021

Este incremento de la población africana va a representar la mitad del crecimiento de la población mundial. Además, mientras que en el mencionado continente se ensancha el tramo de la población en edad de trabajar, en buena parte del resto del planeta, especialmente en las economías avanzadas, la tendencia es la opuesta: una pirámide con poblaciones envejecidas.

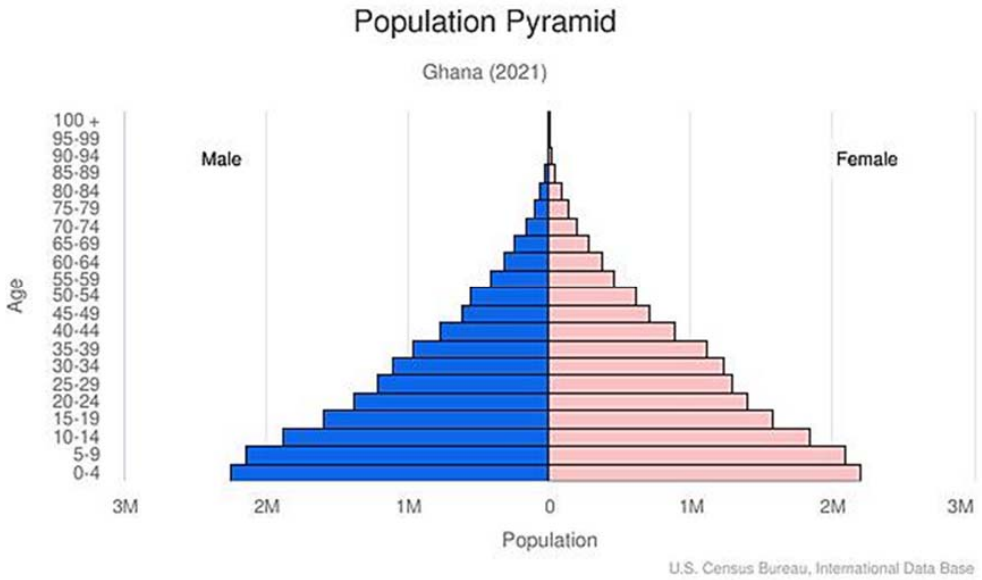


Figura 2. Ejemplo de pirámide de población africana. Disponible en: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/ghana/

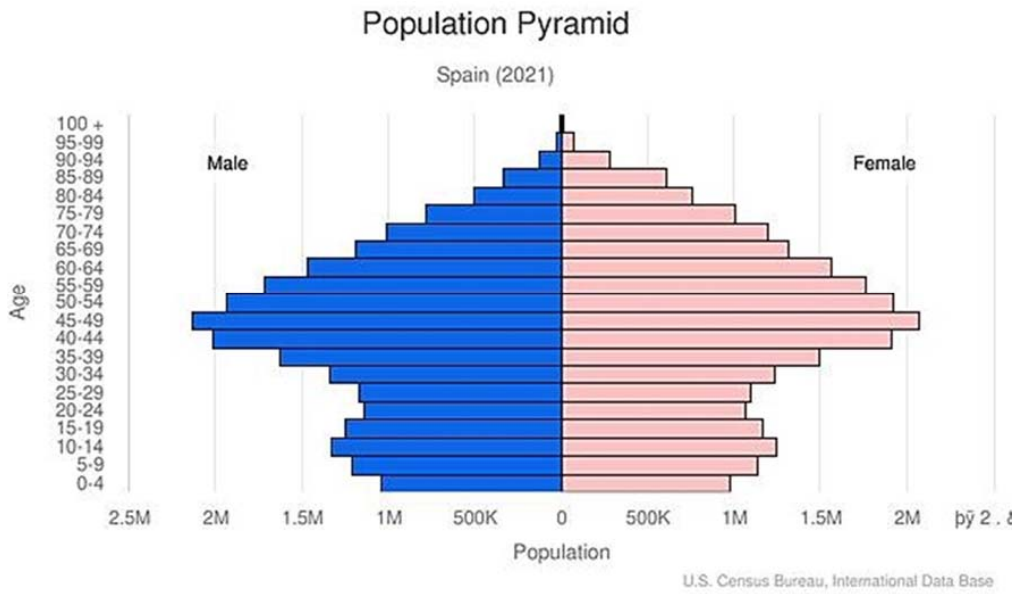


Figura 3. Ejemplo de pirámide de población de economía avanzada. Disponible en: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/spain/

Esta tendencia puede representar una oportunidad única para África: una gran disponibilidad de recursos humanos junto con un mercado de gran tamaño, dos factores que históricamente han impulsado el dinamismo económico[2].

El panorama demográfico y el ilimitado potencial de África constituyen uno de los debates más relevantes sobre el futuro del continente. Los discursos que predominan sobre la evolución demográfica son negativos y provienen de un punto de vista eurocéntrico. El argumento que predomina es que África habría caído en la «trampa malthusiana». Esta situación favorecería el crecimiento demográfico y supuestamente el aumento de los niveles de pobreza, a medida que el volumen de población sobrepasa los recursos disponibles. Pero es un error la aplicación de políticas probadas en otras regiones —como China o el Sudeste Asiático— a los distintos contextos demográficos africanos. Esta aproximación obvia las diferencias socioculturales con respecto a los países africanos. La población joven africana tiene la capacidad de transformar el panorama político y socioeconómico del continente. Así, por ejemplo, en la última década se ha observado un crecimiento exponencial en la cantidad de *start-ups* africanas. Este fenómeno ha hecho posible que muchas partes de la región atraigan cada vez más

[2] AEMRO SELASSIE, Abebe. «The African Century», *Finance and Development,* diciembre 2021. Disponible en: https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/12/African-Century-Abebe-Selassie.htm

oportunidades de inversión y negocio. Estas *start-ups*, dirigidas por jóvenes bien formados, han evolucionado hasta convertirse en motor de desarrollo y crecimiento económico[3].

El 1 de enero de 2021 se producía un hito en el continente: la entrada en funcionamiento del Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA, por sus siglas en inglés). La AfCFTA va a conllevar que los Estados miembro eliminen aranceles sobre el 90 % de los bienes, faciliten el movimiento de capital y personas y tomen medidas para crear una unión aduanera en toda África, lo que impulsará de manera significativa el comercio en el continente. Cuando esté en pleno funcionamiento en 2030, se espera que el AfCFTA cubra un mercado de 1200 millones de personas con un PIB de 2,5 billones de dólares[4].

Por otro lado, África ha pasado a ser escenario de la rivalidad entre grandes potencias. Esta situación, como no podía ser de otra manera, se ha convertido en una importante variable en las dinámicas políticas y económicas de los países africanos. La rivalidad se ha intensificado con el incremento del intercambio comercial y de la inversión China en el continente durante los últimos 20 años. Se estima que en 2010 China superó a Estados Unidos como principal socio comercial de los países africanos con intercambios estimados hoy en alrededor de 220 000 millones de dólares[5]. El proyecto de la nueva Ruta de la Seda, que conectará el este de África con China continental, ha impulsado a Estados Unidos a implementar su propia estrategia para fortalecer el estatus de las empresas norteamericanas en el continente. Así, Estados Unidos ha intensificado su presencia en África a través de la International Development Finance Corporation (IDFC) que, con una dotación inicial de 60 000 millones de dólares, está financiando proyectos de infraestructuras que favorezcan la presencia y la inversión de las empresas norteamericanas en el continente africano. Pero China y Estados Unidos no son los únicos, existe un interés cada vez mayor entre otras potencias como Japón, India, Corea,

[3] CHINYE, Chukwuma. «Mitos, perspectivas de futuro y debates sobre los retos demográficos en África», Revista IDEES. Disponible en: https://revistaidees.cat/es/mitos-perspectivas-de-futuro-y-debates-sobre-los-retos-demograficos-en-africa/
[4] «Africa: Year in Review 2021», *Oxford Business Group*. Disponible en: https://oxfordbusinessgroup.com/news/africa-year-review-2021
[5] «Informe África 2019», *Fundación Alternativas*. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/las-publicaciones/informes/informe-africa-2019-dinamicas-transfronterizas-en-un-contexto-globalizado

Turquía, Emiratos Árabes Unidos o Arabia Saudí por incrementar sus inversiones y su influencia en África subsahariana[6].

Figura 4. Nueva Ruta de la Seda. Disponible en: https://www.chinahighlights.com/silkroad/new-silk-road.htm

Aunque a corto plazo la respuesta a la COVID-19 es la prioridad, la recuperación debe gestionarse eficazmente teniendo en cuenta también las tendencias a largo plazo. El continente se enfrenta ahora a los importantes desafíos causados por la pandemia, pero sin perder de vista su gran potencial de crecimiento durante las próximas décadas.

En 2019, un año antes de la pandemia, cuatro de los leopardos lideraban las tasas de crecimiento del PIB en África subsahariana. Por su parte, Kenia creció un 5 %, Senegal un 4,4 % y Botsuana un 3 %.

[6] African Futures 2030», *Chaillot Paper 164*, febrero 2021. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_164.pdf

	2019
Ruanda	**9,5**
Etiopía	9
Uganda	7,7
Tanzania	**7**
Benín	6,9
Ghana	**6,5**
Costa de Marfil	**6,2**

Tabla 1. Tasas de crecimiento. Fuente: www.imf.org

Ese mismo año la media del conjunto del crecimiento mundial fue de 2,8 %, el de África 3,3 % y el de las economías avanzadas el 1,7 %.

En 2021, un año después de la explosión de la pandemia, tres de los leopardos han liderado las tasas de crecimiento.

	2021
Botsuana	**9,2**
Burkina Faso	6,7
Costa de Marfil	**6**
Kenia	**5,6**
Benín	5,5

Tabla 2. Tasas de crecimiento. Fuente. www.imf.org

Ese mismo año la media del conjunto del crecimiento mundial ha sido de 5,9 %, el de África 5,1 % y el de las economías avanzadas el 5,2 %.

Las proyecciones para 2022 que hace el Fondo Monetario Internacional destacan que estas son las economías africanas que más van a crecer:

	2022 (Previsión)
Ruanda	**7**
Níger	6,6
Costa de Marfil */ Benín / Sudán del Sur*	**6,5**
Ghana	**6,2**
Kenia	**6**

Tabla 3. Previsión de crecimiento. Fuente. www.imf.org

Aunque no están entre las siete primeras, las previsiones de crecimiento para 2022 de Senegal, Tanzania y Botsuana también son muy buenas:

	2022 (Previsión)
Senegal	5,5
Tanzania	5,1
Botsuana	4,7

Tabla 4. Previsión de crecimiento. Fuente. www.imf.org

Según el informe de previsiones para África en 2022 que realiza The Economist Intelligence Unit, la recuperación en curso de África se puede describir como un «mosaico de rendimiento variable». Las economías de mayor tamaño como Angola, Etiopia, Nigeria o Sudáfrica volverán a tener un rendimiento bajo, mientras que economías más pequeñas y dinámicas como Senegal, Costa de Marfil, Ghana, Uganda, Ruanda, Tanzania y Kenia liderarán la recuperación en términos de crecimiento del PIB real[7].

Sin embargo, los leopardos tienen mucho margen para progresar. Así, si nos fijamos en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que elabora el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo solo tres leopardos —Botsuana, Ghana y Kenia— se encuentran en puestos destacados y por encima de la media de los países de África subsahariana. El IDH mide el resultado promedio en tres dimensiones del desarrollo humano: una vida larga y saludable, el conocimiento y un nivel de vida aceptable.

[7] «Middle East and Africa: what to watch for in 2022», *The Economist Intelligence Unit*. Disponible en: https://www.eiu.com/n/campaigns/middle-east-and-africa-in-2022/

	Ranking mundial	IDH 2019
Botsuana	100	0,735
Sudáfrica	114	0,709
Gabón	119	0,703
Namibia	130	0,646
Ghana	138	0,611
Kenia	143	0,601
Guinea Ecuatorial	145	0,592
Zambia	146	0,584
Angola	148	0,581
Congo	149	0,574
Zimbabue	150	0,571
Camerún	153	0,563
Media África Sub.	-	0,547
Benín	158	0,545
Uganda	159	0,544
Ruanda	160	0,543
Nigeria	161	0,539
Costa de Marfil	162	0,538
Tanzania	163	0,529

Tabla 5. Índice de Desarrollo Humano. Fuente. Elaboración propia. http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2019

En otro orden de cosas, si bien es cierto que desde los años noventa la tendencia ha sido una paulatina expansión de la democracia, de los derechos políticos y de las libertades civiles, en el último año se han sucedido varios golpes de Estado —Níger, Chad, Mali, Guinea, Sudán, Burkina Faso y Guinea Bissau— que han hecho saltar las alarmas en la región.

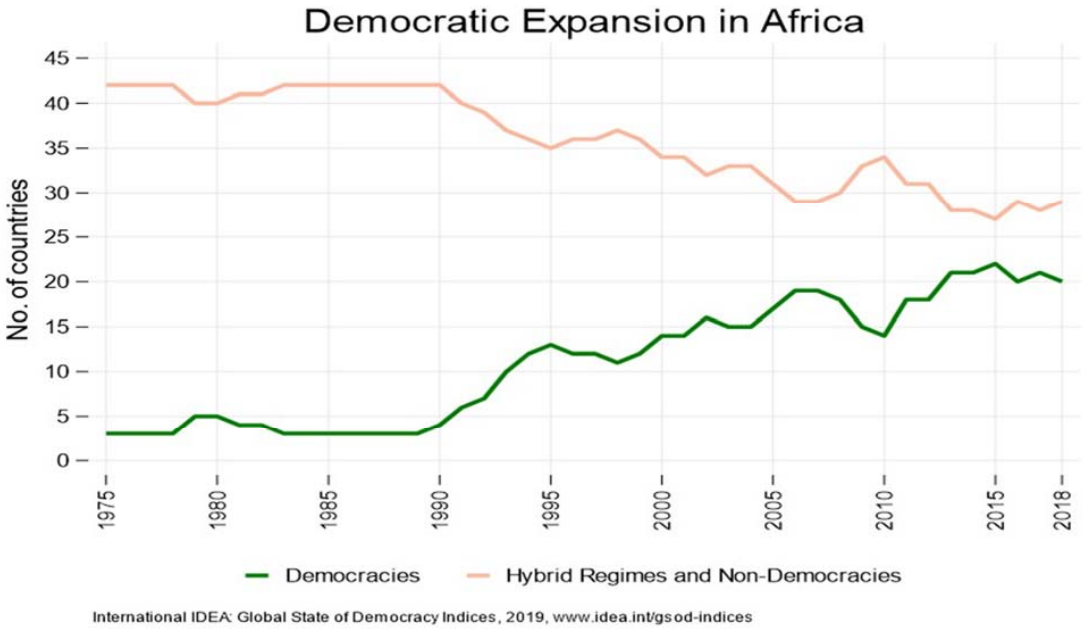


Figura 5. Expansión democrática en África (1975-2018). Fuente. International IDEA Global State Democracy Indices, 2019. Disponible en: https://www.idea.int/news-media/news/global-report-reveals-democracy%E2%80%99s-expansion-africa-1975-second-only-latin-america

Además, en los últimos años, se han multiplicado los puntos de conflicto: Etiopía se hunde en una guerra civil en la región norteña de Tigray, la República Centroafricana sufre oleadas de violencia provocadas por grupos armados, Chad ha hecho frente a una rebelión venida del sur de Libia, en el oeste de Camerún luchan separatistas y fuerzas gubernamentales, y el yihadismo —con sus múltiples ramificaciones— no deja de crecer desde 2016, sembrando la muerte en Burkina Faso, Mali, Níger, Nigeria o Chad y ha alcanzado países como Mozambique. Las guerras de Somalia y la República Democrática de Congo entran en su cuarta década. Y, en Nigeria, se superponen varios conflictos[8].

[8] RODRÍGUEZ SOTO, José Carlos. «Un mapa diferente», *Mundo Negro*. Disponible en: http://mundonegro.es/un-mapa-diferente/

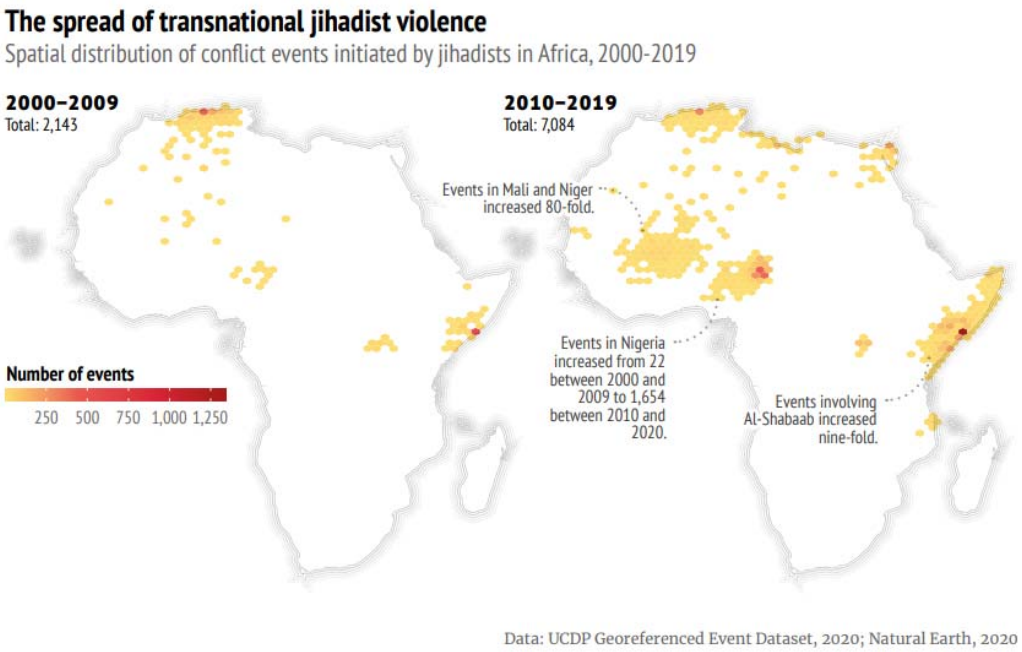


Figura 6. La expansión de la violencia yihadista. Fuente. African Futures 2030, Chaillot Paper 164, febrero de 2021. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_164.pdf

En este contexto, los «leopardos africanos» juegan un papel fundamental, de acuerdo cada uno a sus posibilidades, para servir como ejemplo y modelo a seguir para los países de su entorno y continuar liderando así la transformación social y económica del continente.

Ghana, Costa de Marfil y Senegal

Ghana, con 31,2 millones de habitantes, es un referente para el continente. La primera década del siglo XXI fue muy buena: durante 2007-2013 el PIB creció a una media del 8,3 % y traspasó el umbral de la renta media-baja en 2010. Cuenta con una clase media formada y sus instituciones son estables y democráticas. Sin embargo, en un contexto internacional poco favorable por los menores precios del oro y por cambios que se sucedieron en las políticas monetarias de los países desarrollados, la situación económica se agravó y tuvo que firmar un programa con el Fondo Monetario Internacional en abril de 2015 con un desembolso de cerca de 920 millones de dólares en 3 años. El programa quedó satisfecho en diciembre de 2018, coincidiendo con una visita de Christine Lagarde, con la que la por entonces directora del FMI pretendía

escenificar su apoyo a «un país cumplidor». Las últimas elecciones presidenciales y legislativas se celebraron el 7 de diciembre de 2020 y todas las misiones de observación electoral coincidieron en señalar que, una vez más, Ghana había organizado unas elecciones limpias, pacíficas y transparentes. La misión de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), a la que pertenece el país, llegó a afirmar que Ghana es el modelo que imitar por el resto de partidos políticos africanos. Ghana es el segundo exportador de oro del continente, tras Sudáfrica, y el sexto de petróleo (tras Nigeria, Angola, Libia, Argelia y República del Congo). Ghana es el socio más estrecho del «león nigeriano» en África occidental y mantiene unas relaciones privilegiadas con Estados Unidos, uno de sus principales donantes. También con el Reino Unido, como antigua metrópoli y referencia para el país en casi todo. Además, desde hace unos años ha construido una potente relación política y comercial con su vecino, Costa de Marfil. Zanjada la disputa territorial que el Tribunal Internacional del Derecho del Mar dejó resuelta en 2017 (favorable a Ghana, pero acatada por los dos), se firmó un Acuerdo de Asociación Estratégica y ambos Estados colaboran estrechamente en materia de seguridad y defensa, cooperación marítima, minas, energía y medioambiente, transporte y políticas comercial y económica[9].

Figura 7. Accra, capital de Ghana. Disponible en: http://greenghanaian.org/wp-content/uploads/2017/11/Accra-Airport-City.jpg

[9] Ficha MAE Ghana. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/GHANA_FICHA%20PAIS.pdf

India (23,5 %), la Unión Europea (20,7 %), China (16 %) y Suiza (11,3 %) son los principales destinos de las exportaciones ghanesas; sus principales mercados de importación son China (33 %) y la Unión Europea (19,5 %)[10].

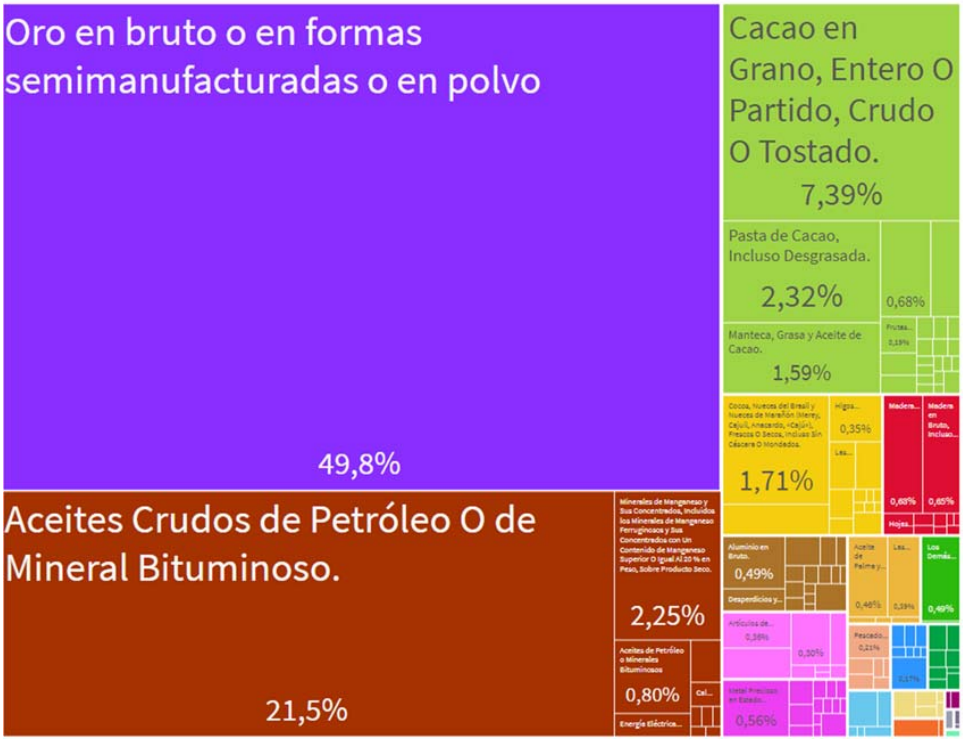


Figura 8. Porcentaje de los principales productos exportados en 2019. Disponible en: https://oec.world/es/profile/country/gha

Otro dato que destacar es que Ghana es el país africano que más contribuye a propiciar un ecosistema favorable para el emprendimiento y la prosperidad de las pequeñas y medianas empresas, según un estudio de International Finance Corporation[11].

Costa de Marfil, con 27,6 millones de habitantes, es otro de los leopardos occidentales. La visión de los organismos multilaterales respecto a las perspectivas económicas del país es positiva a medio y largo plazo. El país cuenta con materias primas agrícolas y mineras y con una ubicación estratégica que le han permitido crecer en los últimos años a un ritmo que ha ido del 10 % en 2012 al 6,2 % en 2019. En la actualidad, está en ejecución el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 de Costa de Marfil, que

[10] Ficha ICEX Ghana. Disponible en: https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/ficha-pais-ghana-2020-doc2021868342.html?idPais=GH
[11] Disponible en: https://talkafricana.com/ghana-leads-africas-top-economies-in-msmes-contribution-to-gdp/

seguirá los ejes prioritarios de otro plan similar anterior, poniendo el énfasis en la participación del sector privado. Costa de Marfil se apoya fuertemente en actividades agrícolas y en las actividades que están relacionadas con ellas. Hasta dos tercios de la población marfileña se dedican a la agricultura. Es el primer productor mundial de cacao, de aceite de palma y de caucho. Además, cuenta con una industria extractiva de oro, petróleo y gas en expansión. Tras padecer una guerra civil entre 2002 y 2007, con una breve réplica en 2011, en la última década el país ha experimentado un proceso de normalización y estabilización gracias a los acuerdos de reconciliación nacional, de desarme y de reinserción de excombatientes. Costa de Marfil mantiene vínculos especialmente fuertes con Francia en materia de seguridad, inversiones, cooperación al desarrollo o cooperación cultural y es el segundo cliente de Francia en África subsahariana[12]. La UE (36,2 %) y Estados Unidos (9,1 %) son los principales destinos de las exportaciones marfileñas; sus principales mercados de importación son la UE (32,4 %) y China (19 %)[13].

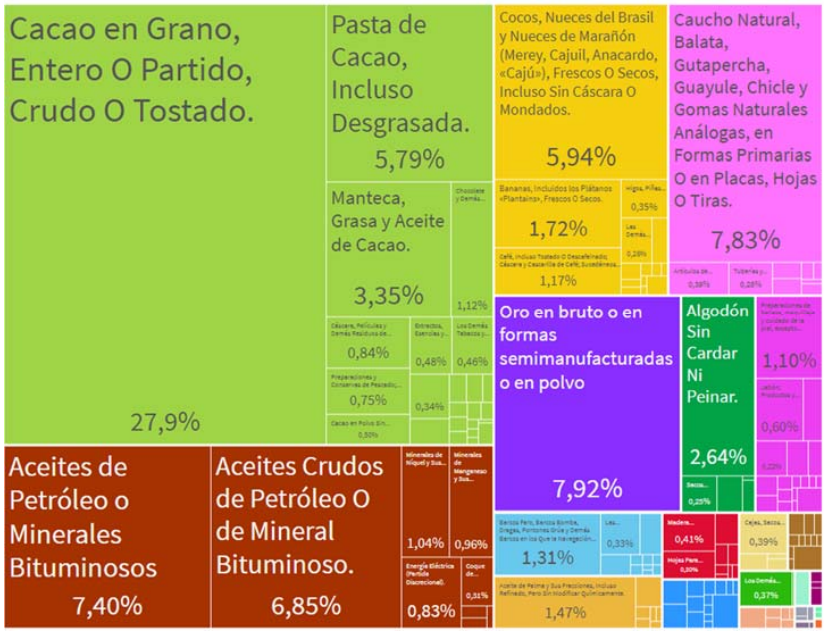


Figura 9. Porcentaje de los principales productos exportados en 2019. Disponible en: https://oec.world/es/profile/country/civ

[12] Ficha MAE Costa de Marfil. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/COSTADEMARFIL_FICHA%20PAIS.pdf
[13] Ficha ICEX Costa de Marfil. Disponible en: https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/ficha-pais-costa-marfil-2020-doc2016645937.html?idPais=CI

Un estudio de PwC pone a Costa de Marfil como modelo de buen gobierno para el resto de África. Según la citada consultora, desde 2013 este país ha implementado una serie de reformas estratégicas que están beneficiando a la sociedad en su conjunto desde el punto de vista económico y social[14].

Figura 10. Abidjan, capital económica de Costa de Marfil. Disponible en: https://africa-facts.org/10-highly-populated-african-cities/

Senegal cuenta con alrededor de 17 millones de habitantes. En el ámbito político, es una república presidencialista en la que, desde el año 2000, la alternancia política en el poder se produce con normalidad. Desde 2012, la política económica del país está inspirada por la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social, cuyo objetivo es la reducción sustancial de la pobreza, y la puesta en marcha del Plan Senegal Emergente, con una fuerte inversión en infraestructuras y una ambiciosa agenda social con el fin de que el país alcance en 2035 la condición de «emergente». Desde su independencia como república, Senegal ha mantenido una estrecha relación con Francia, antigua potencia colonizadora. Actualmente, mantiene también una relación privilegiada con la Unión Europea, que se enmarca en el Acuerdo de Partenariado ACP-UE firmado en Cotonou en junio de 2000[15].

[14] Disponible en: https://www.consultancy.africa/news/1682/pwc-portrays-cote-divoire-as-golden-standard-for-governance-reforms
[15] Ficha MAE Senegal. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/GAMBIA_FICHA%20PAIS.pdf

El presidente senegalés, Macky Sall, acaba de ser nombrado nuevo presidente de turno de la Unión Africana. En este contexto, Sall ha manifestado que quiere imprimir a su presidencia un marcado carácter económico y de inclusión social, así como trabajar por la paz y la seguridad del continente[16].

Recientemente, DP World, holding propiedad del emirato de Dubái, ha anunciado la mayor inversión privada de la historia de Senegal: 1,2 billones de dólares para la construcción de un puerto de aguas profundas en Ndayane, a corta distancia del aeropuerto internacional de Blaise Diagne, con el objetivo de convertirse en la principal puerta de acceso a África occidental. DP World ya cuenta con experiencia operativa en el puerto de Dakar. La nueva instalación dispondrá de capacidad para operar los mayores portacontenedores del mundo y formar parte de la expansión de DP World en África occidental. Contará con una zona económica especial de 300 hectáreas y se sumará a la iniciativa Global Logistics Passport liderada por Dubái para facilitar el intercambio comercial entre instalaciones[17].

Figura 11. Proyecto del Puerto de Ndayane. Disponible en: https://www.portdakar.sn/fr/content/port-multifonction-de-ndayane

[16] Disponible en: https://elpais.com/internacional/2022-02-07/la-ola-de-golpes-de-estado-y-el-avance-yihadista-retos-africanos-para-2022.html
[17] Disponible en: https://www.puentedemando.com/west-africa-y-la-madre-de-todas-las-inversiones/

Mali (23 %), Suiza (14,7 %) y la UE (13,2 %) son los principales destinos de las exportaciones senegalesas; sus principales mercados de importación son la UE (44,2 %) y China (10,7 %)[18].

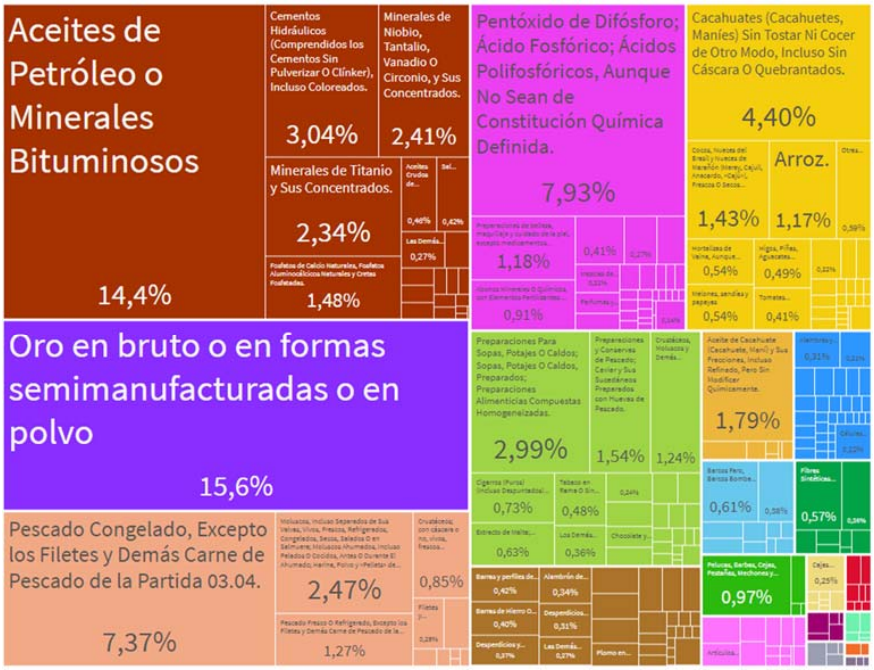


Figura 12. Porcentaje de los principales productos exportados en 2019. Disponible en: https://oec.world/es/profile/country/sen

Kenia y Tanzania

Tanzania y Kenia con 59 y 49 millones de habitantes respectivamente ocupan los puestos sexto y séptimo en el ranking de países africanos en términos de población. Si tenemos en cuenta las cifras de habitantes de «leones» como Nigeria —más de 200 millones— o Egipto —más de 100 millones—, podemos considerar a los «leopardos orientales» como potencias medias.

En diciembre de 2007, tras unas elecciones, Kenia sufrió un trágico episodio de violencia que provocó más de mil víctimas mortales y medio millón de desplazados. La situación acabó normalizándose con la firma de los Acuerdos de Reconciliación Nacional en febrero de 2008, y la promulgación, en 2010, de una nueva Constitución. En 2008, el Gobierno lanzó el programa Visión 2030, que traza una hoja de ruta de la política

[18] Ficha ICEX Senegal. Disponible en: https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/ficha-pais-senegal-2020.html?idPais=SN

económica a corto y medio plazo del país. El objetivo de este programa es situar a Kenia dentro de las economías de renta media-alta a través de tasas de crecimiento anuales sostenidas del 10 % y construir una sociedad cohesionada e inclusiva. El programa se estructura en planes quinquenales. Los dos primeros planes consiguieron ubicar a Kenia entre los países de renta media-baja en 2014. El actual plan quinquenal cubre el periodo 2018-2022 y está centrado en profundizar el desarrollo del país mediante la promoción de la seguridad alimentaria, la vivienda asequible (con la construcción de 500 000 viviendas), la industria (que debe alcanzar el 15 % del PIB en 2022) y la salud accesible para todos. Los socios principales de Kenia han sido tradicionalmente los países de la UE, el Reino Unido, y los Estados Unidos. El Reino Unido es el primer inversor en el país y también un mercado destacado. En este sentido, las autoridades británicas se han apresurado a firmar un acuerdo de libre comercio con Kenia para paliar posibles efectos negativos del *brexit*; Estados Unidos, por su parte, otorga preferencias arancelarias a muchos productos kenianos. En Nairobi, se encuentra uno de los cuatro cuarteles generales de Naciones Unidas en el mundo, y es el único situado en África[19].

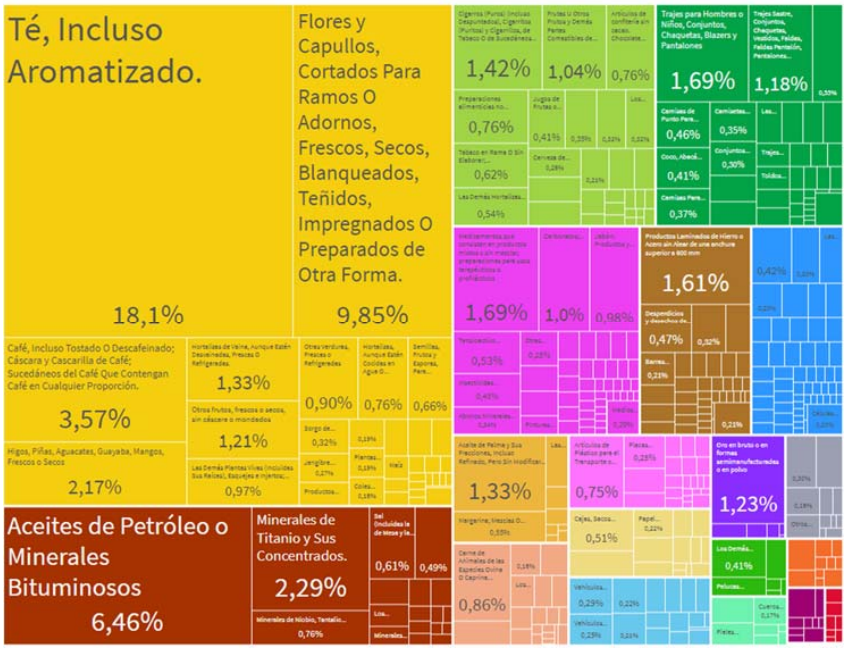


Figura 13. **Porcentaje de los principales productos exportados en 2019.** Disponible en: https://oec.world/es/profile/country/ken

[19] Ficha MAE Kenia. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/KENIA_FICHA%20PAIS.pdf

La UE (22,4 %), Uganda (10,7 %) y Estados Unidos (8,7 %) son los principales destinos de las exportaciones keniatas; sus principales mercados de importación son China (20,8 %), la UE (12,9 %) e India (9,9 %)[20].

Figura 14. Nairobi, capital de Kenia. Disponible en: https://www.key4biz.it/wp-content/uploads/2020/04/nairobi-city-1024x448.jpg

La República Unida de Tanzania se formó en 1964 de la unión de dos Estados independientes: Tanganica y Zanzíbar. Desde su creación, la política de Tanzania se estructura en torno a la existencia de un partido único. En octubre de 2020, Tanzania celebró sus sextas elecciones generales en las que John Pombe Magufuli resultó electo para un segundo mandato; pero su muerte, en marzo de 2021, supuso el nombramiento de la hasta entonces número dos, Samia Suluhu Hassan, como nueva presidenta. El presidente Magufuli, durante su primer mandato de cinco años, centró su programa en la lucha contra la corrupción y en la reforma de la administración. En el plano económico, el objetivo ha sido la reindustrialización del país y el desarrollo de grandes infraestructuras bajo un modelo de socialismo nacionalista. La UE constituye el principal donante del país y ha apoyado la estrategia del Gobierno para la reducción de la pobreza sobre todo a través de apoyo presupuestario en áreas como la educación, la salud o las infraestructuras[21].

[20] Ficha ICEX Kenia. Disponible en: https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/estudios-de-mercados-y-otros-documentos-de-comercio-exterior/ficha-pais-kenia-2020-doc2020866141.html
[21] Ficha MAE Tanzania. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/TANZANIA_FICHA%20PAIS.pdf

Recientemente, la presidenta Suluhu ha retomado conversaciones con Royal Ducth Shell y la empresa noruega Equinor con el objetivo de impulsar la construcción de una terminal de gas natural licuado en el sur que permita explotar las reservas gasísticas del país[22].

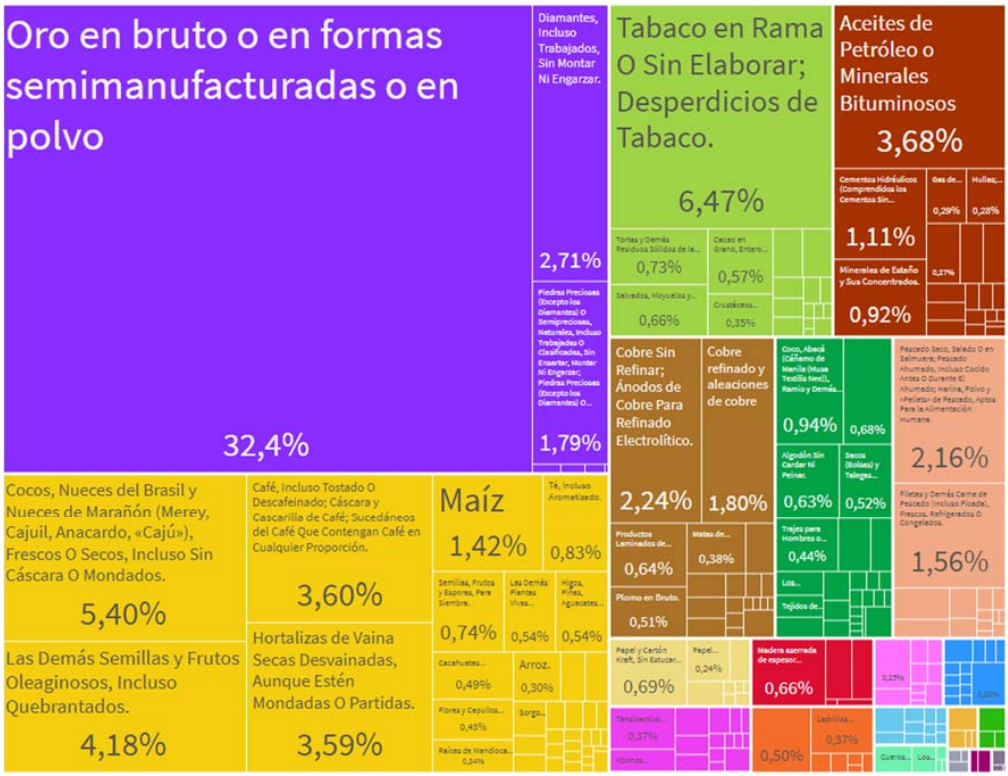


Figura 15. Porcentaje de los principales productos exportados en 2019. Disponible en: https://oec.world/es/profile/country/tza

Sudáfrica (19,1 %), Suiza (14,3 %) y Emiratos Árabes (12,4 %) son los principales destinos de las exportaciones tanzanas; sus principales mercados de importación son China (25,3 %), India (12,8 %) y la UE (12,1 %)[23].

[22] https://www.theafricareport.com/173449/tanzania-samia-clears-path-to-2023-launch-of-shell-equinor-gas-facility/

[23] Ficha ICEX Tanzania. Disponible en: https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/estudios-de-mercados-y-otros-documentos-de-comercio-exterior/ficha-pais-tanzania-doc2021895299.html

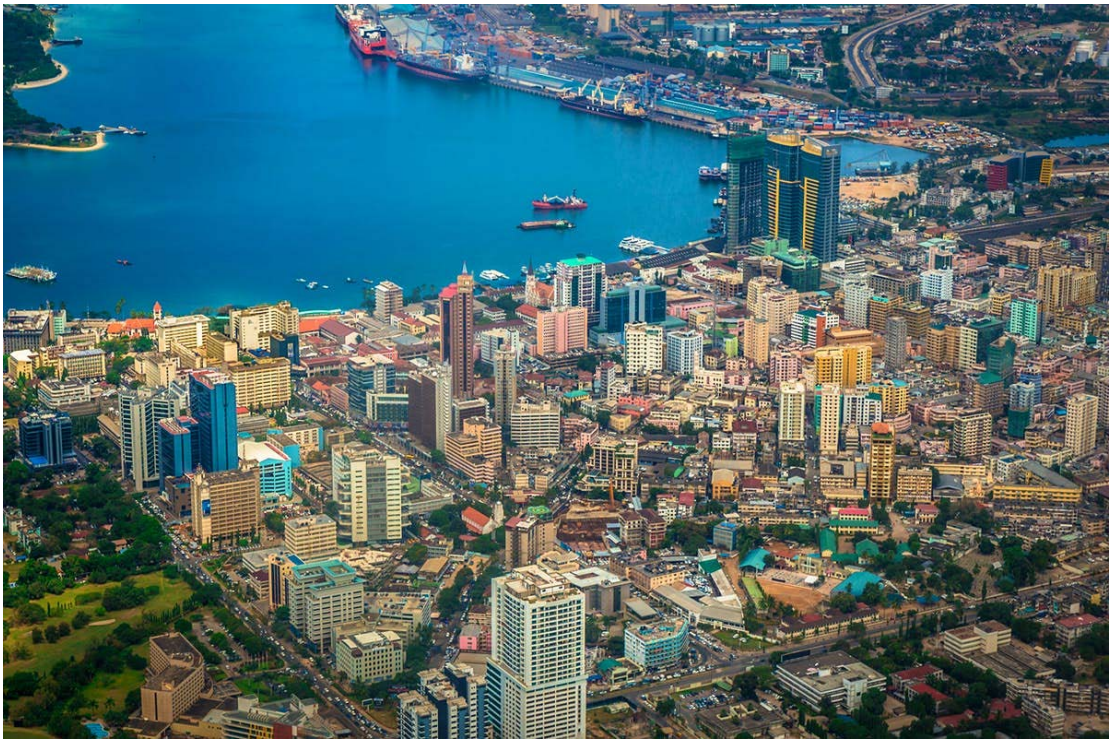


Figura 16. Dar es Salaam, ciudad sede del Gobierno de Tanzania. Disponible en: https://lp-cms-production.imgix.net/2019-06/93209493.jpg?fit=crop&q=40&sharp=10&vib=20&auto=format&ixlib=react-8.6.4

Ruanda y Botsuana

Ruanda y Botsuana, con 12,9 y 2,4 millones de habitantes respectivamente, son países pequeños, pero con gran potencia ejemplarizante entre los países de su entorno.

El genocidio de Ruanda que tuvo lugar en 1994 supuso el exterminio de una buena parte de la población tutsi por parte de la clase dirigente hutu. Se calcula que más de 800 000 personas fueron asesinadas y que el 75 % de la población tutsi fue exterminada. Nueve años después, en 2003, el país celebró las primeras elecciones presidenciales desde el genocidio. El 80 % de los ciudadanos participó en los comicios y Paul Kagame se alzó con la victoria, alcanzando el 95 % de los votos. Desde entonces y hasta hoy, casi 20 años más tarde, el presidente ha venido siendo reelegido en cada cita electoral con resultados ampliamente contundentes respecto a sus rivales. En este sentido, son frecuentes las denuncias de obstáculos al libre ejercicio de la actividad política por parte de los partidos de la oposición, muchos de los cuales ni siquiera pueden inscribirse.

En los últimos años, Kagame ha puesto en marcha un modelo de desarrollo propio centrado en la mejora del sector educativo y el fomento del sector privado. Desde 2017, el Gobierno está liderado por el primer ministro Edouard Ngirente, un economista que ha sido asesor del director del Banco Mundial en Washington, con marcado perfil técnico e independiente. Como él, en el Consejo de Ministros se sientan varios jóvenes tecnócratas y hay un mayor número de ministras que de ministros. Además, las mujeres representan el 67 % de la Cámara Baja y cuatro de los siete magistrados del Tribunal Supremo son mujeres. Con la ayuda de grupos femeninos de la sociedad civil, los órganos legislativos han implantado unas de las políticas más favorables del mundo para las mujeres[24].

Figura 17. Parlamento de Ruanda. Disponible en: https://allafrica.com/view/group/main/main/id/00063574.html

En cuanto a la política exterior, el presidente Kagame es muy activo tanto en la esfera regional como internacional. Ostentó durante 2018 la Presidencia de la Unión Africana, donde emprendió importantes reformas y ha impulsado el Área de Libre Comercio

[24] Disponible en: https://www.nationalgeographic.es/historia/2019/10/mujeres-ruanda-reconstruyen-su-pais

Continental Africana. Recientemente ha sido elegido director de la Agencia de Desarrollo de la UA, responsable de poner en marcha la Agenda 2063[25].

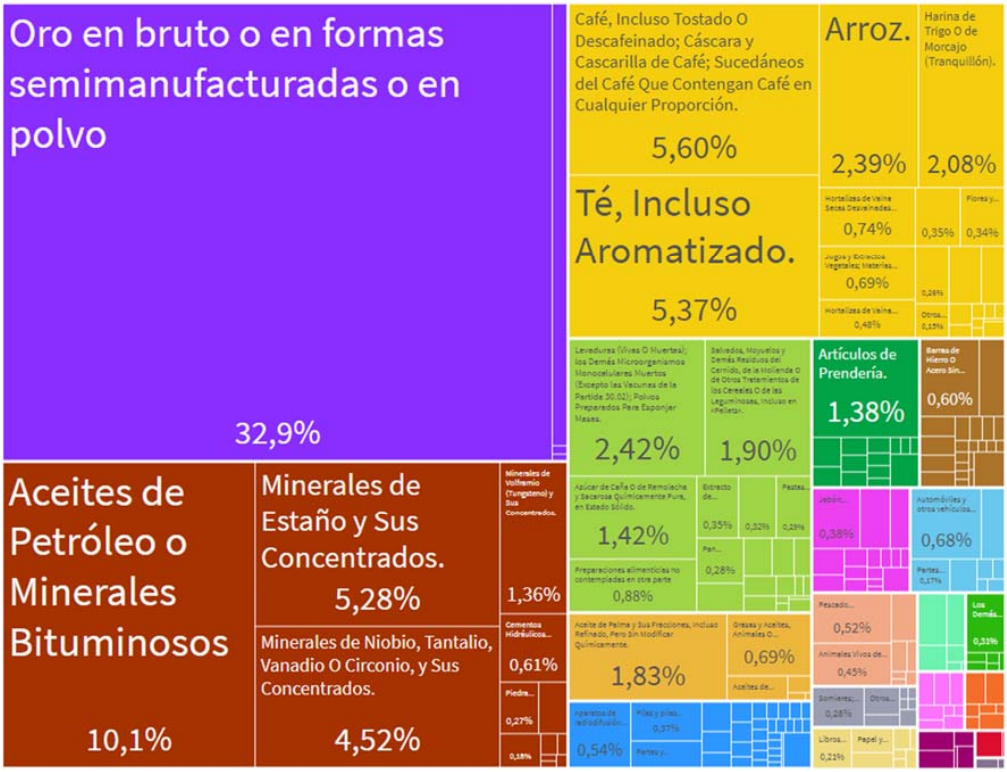


Figura 18. Porcentaje de los principales productos exportados en 2019. Disponible en: https://oec.world/es/profile/country/rwa

República Democrática del Congo (32,1 %) y Emiratos Árabes (29,6 %) son los principales destinos de las exportaciones ruandesas; sus principales mercados de importación son China (19,9 %), la UE (10,1 %) e India (8,8 %)[26].

Por su parte, Botsuana presenta unos de los mejores datos macroeconómicos del continente africano. Está considerado país de renta media-alta, lo cual constituye un notable éxito ya que al independizarse en 1966 era uno de los diez países más pobres del mundo. Es un país estable, con una gestión transparente de sus recursos y que ofrece al inversor seguridad jurídica. El Botsuana Democratic Party llegó al poder en 1965 y condujo al país a su independencia en 1966. El fuerte apoyo del que goza entre

[25] Ficha MAE Ruanda. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/ruanda_ficha%20pais.pdf
[26] Ficha ICEX Ruanda. Disponible en: https://www.icex.es/icex/es/Navegacion-zona-contacto/libreria-icex/PUB2021896336.html?idContenido=PUB2021896336

la población rural le ha mantenido en el poder hasta la actualidad, aunque la oposición ha ido ganando terreno entre las clases medias de las zonas urbanas, cada vez más numerosas. La economía botsuana se caracteriza por un alto grado de concentración en el sector minero, principalmente producción y exportación de diamantes, pero también cobre y níquel. Por otro lado, el Gobierno ha identificado el ecoturismo selectivo y de alto poder adquisitivo como una de las principales fuentes de crecimiento, pues Botsuana dispone de un enorme potencial gracias a la diversidad y abundancia de la fauna y a la existencia de algunos parques únicos como el Parque Nacional de Chobe, morada de la población de elefantes más importante del mundo, y las reservas de caza del Kalahari central.

Figura 19. Parque Nacional de Chobe. Disponible en: https://img.fotocommunity.com/elefantentreffen-am-chobe-fluss-botswana-43f55fa7-6adc-413a-ae7c-22116b53fe11.jpg?width=1000

Por su proximidad, su mayor grado de desarrollo y de diversificación económica y la pertenencia de ambos a la Unión Aduanera de África Austral, el león sudafricano es el su principal socio comercial[27]. Botsuana es el país que más porcentaje del PIB dedica a sanidad, el 4,64 en 2017, y el 14,32 sobre el total del gasto público[28]. Lo mismo en el

[27] Ficha MAE Botsuana. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/BOTSUANA_FICHA%20PAIS.pdf
[28] Disponible en: https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/salud

ámbito de la educación: 6,91 % sobre el total del PIB y el 15,35 % sobre el total del gasto público en 2019[29].

Figura 20. Porcentaje de los principales productos exportados en 2019. Disponible en: https://oec.world/es/profile/country/bwa

Crecimiento económico y COVID-19

África sufrió su peor recesión en más de 50 años durante 2020 debido a la COVID-19. Así las cosas, su PIB se redujo en un 2,1 %. Sin embargo, el impacto de la pandemia ha sido menor de lo que en un principio se preveía y ha sufrido menos pérdidas económicas por la pandemia que otras regiones del mundo. Además, la previsión es que el crecimiento del PIB en el conjunto del continente durante 2021 haya sido positivo, en torno al 3,4 %[30]. Impulsada por una combinación de precios altos de las materias primas, la relajación de los bloqueos, las buenas cosechas y una recuperación del comercio mundial, África ha tenido cierto éxito en la superación de la recesión provocada por la pandemia[31].

[29] Disponible en: https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/educacion
[30] African Economic Outlook 2021, African Development Bank Group. Disponible en: https://www.afdb.org/en/knowledge/publications/african-economic-outlook
[31] Africa: Year in Review 2021, Oxford Business Group. Disponible en: https://oxfordbusinessgroup.com/news/africa-year-review-2021

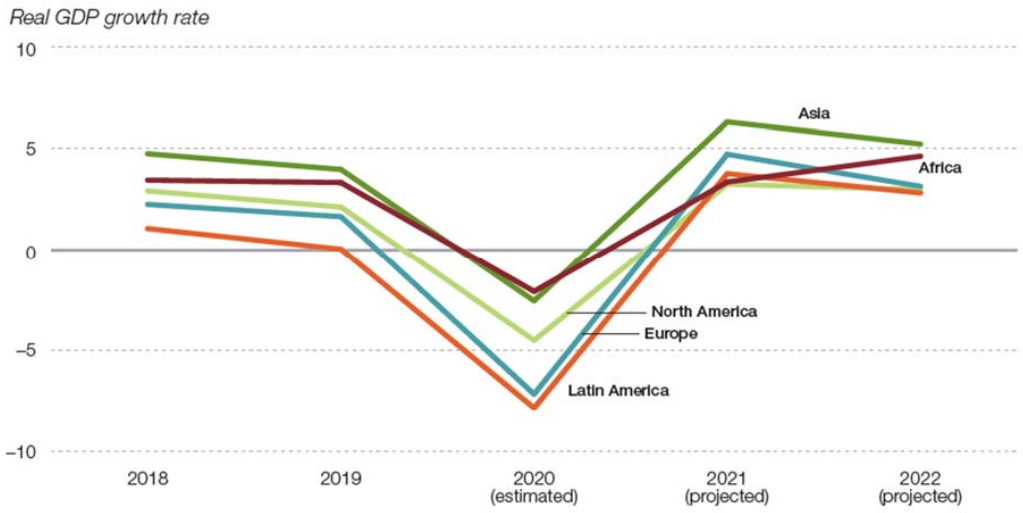


Figura 21. Profundidad de la recesión, África y otras regiones (2018-2022). Fuente. African Development Bank statistics and IMF World Economic Outlook database.

En cualquier caso, se espera que la recuperación en el continente sea más lenta que en otras economías más avanzadas. Esta divergencia podría persistir a medio plazo en parte debido a un acceso desigual a las vacunas. Además, esta desigualdad a nivel mundial también se ha reflejado en el interior de África subsahariana. Las diferencias entre las economías de la región nuevamente reflejan, en parte, las diferencias en el acceso a la vacunación y el desigual acierto de las autoridades de los diferentes Estados a la hora de poner en marcha políticas adecuadas para enfrentar la crisis. Las perspectivas son inciertas y la recuperación va a depender de la trayectoria de la pandemia mundial y del esfuerzo regional en la vacunación[32].

Hasta el momento se han entregado casi 678 millones de dosis de la vacuna, muchas de las cuales provienen de iniciativas multilaterales como COVID-19 Vaccines Global Access (COVAX) y African Vaccine Acquisition Trust (AVAT), o donaciones bilaterales de país a país. Se necesitan alrededor de 880 millones de dosis para vacunar al 40 % de la población en África subsahariana. El objetivo de la Organización Mundial de la Salud era la vacunación completa del 40 % de la población antes de que acabara 2021. Este solo se ha cumplido en Seychelles (80,5 %), Mauricio (74,4 %), Marruecos (62,1 %), Ruanda (56,7 %), Túnez (52,6 %), Cabo Verde (52 %) y Botsuana (46,9 %). Los principales obstáculos para la vacunación están siendo, además de la escasez de dosis

[32] Regional Economic Outlook. Sub-Saharan Africa. International Monetary Fund. Octubre 2021. Disponible en: https://www.imf.org/en/Publications/REO/SSA/Issues/2021/10/21/regional-economic-outlook-for-sub-saharan-africa-october-2021

en muchos casos, sistemas de salud débiles, infraestructuras insuficientes para penetrar de la forma requerida en todas las poblaciones, las capacidades limitadas o deficiencias de los registros civiles y la indecisión o escepticismo frente a la vacuna por parte de algunos grupos de población[33].

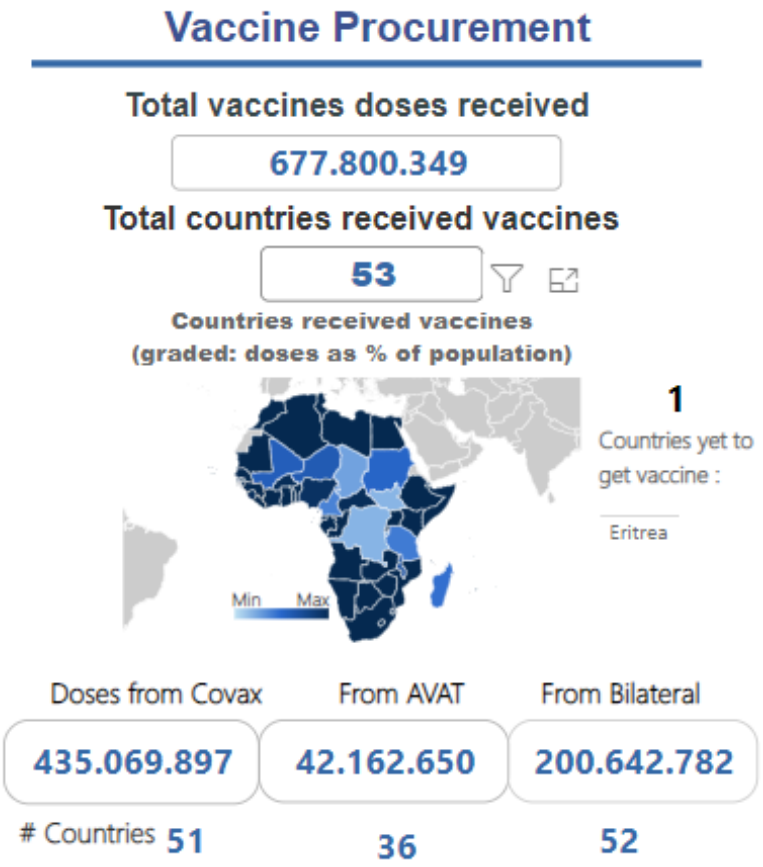


Figura 22. Vacunas totales recibidas a fecha de 01/03/2022. Fuente. World Health Organization. Regional Office for Africa. Disponible en: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2ViYzIyZjItYzhkMi00ZWVkLTgyM2ItZTk1ZTJmODRjMTkxIiwidCI6ImY2MTBjMGI3LWJkMjQtNGIzOS04MTBiLTNkYzI4MGFmYjU5MCIsImMiOjh9

[33] Africa Covid19 Dashboard, World Health Organization, Regional Office for Africa.

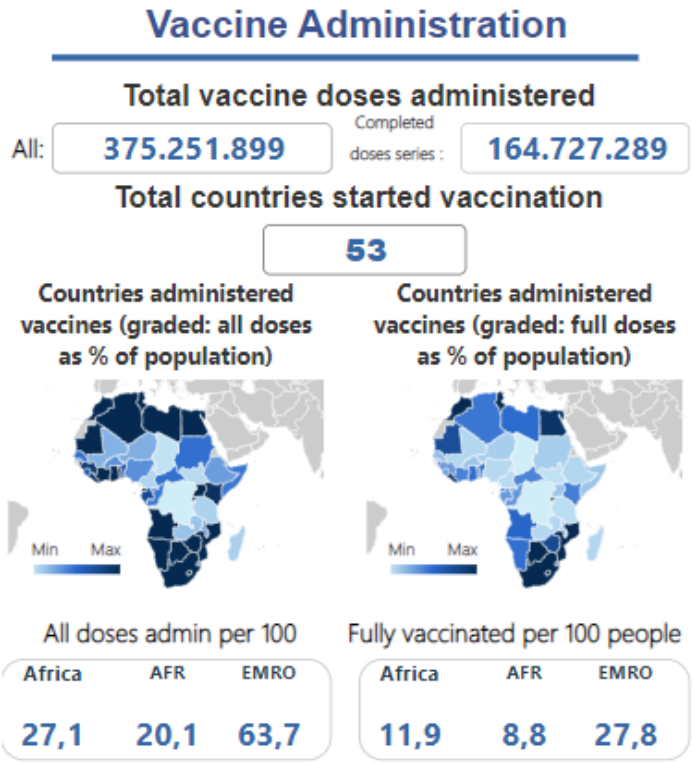


Figura 23. Vacunas totales administradas a fecha de 01/03/2022. Fuente. World Health Organization. Regional Office for Africa. Disponible en: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2ViYzIyZjItYzhkMi00ZWVkLTgyM2ItZTk1ZTJmODRjMTkxIiwidCI6ImY2MTBjMGI3LWJkMjQtNGIzOS04MTBiLTNkYzI4MGFmYjU5MCIsImMiOjh9

	Dosis recibidas	Dosis administradas	Porcentaje dosis administradas
Botsuana	2.854.400	1.376.754	48%
Ruanda	26.063.190	16.555.832	64%
Kenia	24.648.720	15.437.589	63%
Ghana	27.413.400	12.043.575	44%
Senegal	5.981.308	2.441.692	41%
C. Marfil	20.677.120	9.027.962	44%
Tanzania	8.022.380	2.431.769	30%
Total África	677.800.349	375.251.899	55%

Tabla 6. Dosis recibidas y administradas a fecha de 01/03/2022. Fuente. World Health Organization. Regional Office for Africa.

	Porcentaje población primera dosis	Porcentaje población pauta completa
Botsuana	57%	46,9%
Ruanda	65%	56,7%
Kenia	15%	12,8%
Ghana	24%	14,4%
Senegal	8%	5,9%
C. Marfil	21%	12,4%
Tanzania	3%	2,7%

Tabla 7. Porcentaje de población vacunada a fecha de 01/03/2022. Fuente: World Health Organization. Regional Office for Africa.

Sudáfrica está liderando esfuerzos para convertirse en un centro de producción de vacunas para la región y varias empresas del país están negociando acuerdos con fabricantes occidentales de vacunas contra la COVID-19 para poder producirlas en su territorio. Además, la firma alemana BioNTech ha accedido a fabricar vacunas en territorio de dos leopardos: Ruanda y Senegal. De esta manera, a medio plazo, se conseguiría disminuir la dependencia de las donaciones y de las importaciones de fuera de África subsahariana[34]. Además, la Organización Mundial de la Salud ha seleccionado a Kenia, Senegal, Sudáfrica, Nigeria, Egipto y Túnez para recibir la tecnología necesaria para poder producir vacunas de ARN mensajero contra la COVID-19.[35]

Ghana

Ghana se ha visto muy afectada por la COVID-19. La respuesta del gobierno ayudó a contener la pandemia y a respaldar la economía, pero a costa de un déficit fiscal récord. Las perspectivas económicas están mejorando, aunque persisten los riesgos. La pandemia tuvo un impacto severo en la actividad económica. El crecimiento se desaceleró al 0,4 % en 2020 desde el 6,5 % en 2019. Los precios de los alimentos se dispararon y la pobreza aumentó. Se está produciendo una recuperación económica y se espera que el crecimiento repunte al 4,7 % en 2021, respaldado por una fuerte temporada del cacao y la actividad minera y de servicios, y que la inflación se mantenga

[34] The Power Atlas. Disponible en: https://ecfr.eu/special/power-atlas/health/
[35] Disponible en: https://news.un.org/es/story/2022/02/1504232

dentro del objetivo del Banco de Ghana. Sin embargo, esta perspectiva está sujeta a incertidumbres, incluso por las nuevas oleadas de pandemias y los riesgos asociados con las grandes necesidades de financiación y el aumento de la deuda pública[36].

Costa de Marfil

Costa de Marfil ha demostrado una gran resistencia a la pandemia. Si bien en 2020 el crecimiento económico cayó en comparación con los pronósticos anteriores al COVID-19, se estima que ha sido de un 2 % en 2020, ubicándose así entre las economías con mejor desempeño de África subsahariana. Estos buenos resultados económicos, a pesar de la pandemia, se han sustentado en los sólidos fundamentos previos a la crisis, una respuesta política rápida, una dependencia relativamente menor de los sectores que generalmente han sido los más afectados, así como el apoyo de la comunidad internacional. Se prevé que la economía vuelva a una fuerte tendencia positiva con un crecimiento del 6 % en 2021, todo gracias a la recuperación de las exportaciones y la inversión. Las autoridades han implementado políticas de apoyo económico y social e intensificado los esfuerzos para asegurar y administrar las vacunas[37].

Senegal

Al igual que Costa de Marfil, aunque el crecimiento económico haya caído en comparación con el pronóstico anterior a la COVID-19, se estima que ha sido del 1,5 % en 2020. De esta manera, Senegal ha conseguido cifras de crecimiento positivo a pesar de la pandemia gracias a una sólida producción industrial y de servicios y al respaldo político del Gobierno a los actores económicos. Además, las autoridades políticas han realizados esfuerzos para fortalecer las redes de la Seguridad Social y para ampliar el número de beneficiarios[38].

[36] IMF Country Report No. 21/165, Julio 2021. Disponible en: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/07/23/Ghana-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-462570
[37] IMF Country Report No. 21/170, agosto 2021. Disponible en: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/07/28/Cte-dIvoire-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-Informational-Annex-462924
[38] Disponible en: Disponible en: https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/12/01/pr21353-senegal-imf-staff-completes-mission-for-the-2021-article-iv-consultation

Kenia

Kenia se ha visto muy afectada por el impacto de la COVID-19. La interrupción en el comercio y el turismo mundial y las medidas de contención implementadas para limitar la propagación del virus se tradujeron en que la actividad económica se contrajo drásticamente en 2020, lo que ha conducido a que el crecimiento en ese año haya sido cercano a cero. El aumento de la pobreza ha retrasado el progreso hacia los objetivos de desarrollo en los que se trabaja. Sin embargo, Kenia está experimentando una recuperación económica. Se estima que el crecimiento habrá aumentado el 6,3 % en 2021. Sin embargo, la incertidumbre y las presiones relacionadas con la pandemia persistirán hasta que las vacunas estén ampliamente disponibles[39].

Tanzania

Debido al colapso del turismo y a las restricciones de viaje, el crecimiento del país se desaceleró al 4,8 % en 2020 y se estima que el crecimiento económico se ha mantenido moderado en 2021. Las autoridades han implementado un plan de respuesta a la situación de emergencia provocada por la pandemia, el Plan de Respuesta Socioeconómica COVID-19 de Tanzania (TCRP), que tiene como objetivo mitigar los efectos socioeconómicos y de salud. Las perspectivas para Tanzania dependen de la implementación exitosa de este plan de respuesta[40].

Ruanda

La actividad económica se contrajo un 3,4 % en 2020 con un impacto considerable en el sector de servicios. La pobreza y el desempleo, especialmente entre las mujeres, aumentaron, deshaciendo algunos de los avances que se habían conseguido en los últimos años. Se prevé que la economía se recupere con fuerza en 2021 ayudada por un sólido avance en la vacunación. Con casi el 57% de la población completamente vacunada a 1 de marzo de 2022, la campaña de vacunación de Ruanda apunta a elevar esta proporción a más del 70 % para fines de 2022. En la capital, Kigali, cerca del 90 %

[39] Disponible en: https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/06/23/pr21195-kenya-imf-executive-board-completes-first-reviews-extended-arrangement-eff-ecf-arrangements
[40] Country Report No. 2021/254, diciembre 2021. Disponible en: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/12/02/United-Republic-of-Tanzania-Request-for-Disbursement-under-the-Rapid-Credit-Facility-Press-510749

de la población adulta ya está completamente vacunada. El apoyo político al progreso en las reformas estructurales ha respaldado la recuperación económica en 2021, con un crecimiento previsto en 10,2 %[41].

Botsuana

La pandemia ha provocado una contracción del 7,9 % del PIB en 2020, debido a la fuerte dependencia de los diamantes y los servicios dependientes de contacto personal. Además, la tasa de desempleo alcanzó el 24,5 % en 2020, la más alta en los últimos cuarenta años. Las autoridades han intervenido para limitar las consecuencias económicas y sanitarias de la pandemia, principalmente con medidas de alivio fiscal centrado en ayudar a empresas y a hogares vulnerables. Se espera que la economía se haya recuperado en 2021 con un crecimiento previsto del 8,3 %, un crecimiento impulsado por las mejoras en la demanda mundial de diamantes, la flexibilización de las restricciones a la movilidad y la buena marcha del proceso de vacunación[42].

Comprometidos con la paz y la seguridad del continente

Si observamos el número de efectivos que los países africanos aportan a las misiones de mantenimiento de la paz lideradas por la ONU, nos encontramos que, de los primeros cinco contribuyentes, cuatro son leopardos.

	Número de efectivos
Ruanda	5299
Etiopía	4846
Ghana	2163
Senegal	2115
Tanzania	1482

Tabla 8. Contribución de personal uniformado (tropas, unidades de policía, expertos) a operaciones mantenimiento de la paz de la ONU a 30/11/2021. Disponible en: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/02_country_ranking_44_nov_2021.pdf

[41] Rwanda: Staff Concluding Statement of the 2021 Article IV Mission and Fifth Review of the Policy Coordination Instrument (PCI), noviembre 2021. Disponible en: https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/11/15/pr-rwanda-staff-concluding-statement-of-2021-article-iv-mission-of-policy-coordination-instrument

[42] IMF Country Report No. 21/98, junio 2021. Disponible en: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/06/02/Botswana-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50193

Ruanda actúa como un actor regional con capacidad de intervención más allá de su área de influencia, los Grandes Lagos. El país cuenta con una destacada experiencia en misiones militares en el ámbito de la ONU y también independientemente de esta. Con la reputación de estar bien entrenado y ser disciplinado, el Ejército ruandés está presente en las misiones de la ONU en Sudán del Sur (UNMISS) y en República Centroafricana (MINUSCA). Pero quizá lo más sorprendente es su reciente exitosa misión en el norte de Mozambique en agosto de 2021. En un mes, 2000 soldados ruandeses, en una operación conjunta con el Ejército de Mozambique, recuperaron el control de la ciudad de Mocimboa da Praia, en manos de los rebeldes yihadistas desde agosto de 2020. La operación ruandesa en Mozambique sorprendió no solo por su eficacia, sino también por la escasa relación previa entre dos países que no comparten potencia colonial, ni fronteras comunes ni pertenencia a la misma organización de integración regional[43].

Figura 24. Miembros del Ejército ruandés destacados en Mozambique. Fuente. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-africa-58079510

Ruanda, un país con solo 13 millones de habitantes, supera en presencia militar internacional a los leones subsaharianos: Etiopía (4846 efectivos), Sudáfrica (980) o Nigeria (282). Igualmente son destacables los casos de Ghana, Senegal y Tanzania, que

[43] Disponible en: https://www.politicaexterior.com/ruanda-se-aventura-mas-alla-de-los-grandes-lagos/

sobrepasan también ampliamente en este ámbito a Sudáfrica y Nigeria. Así las cosas, la contribución de los siete leopardos supone el 42 % de los efectivos totales aportados por el conjunto de los países de la región. No obstante Kenia, con 333, y sobre todo Botsuana, con solo 3, no destacan en este ámbito. Por su parte, Costa de Marfil aporta 973 efectivos.

	UNMISS	MINUSCA	MINUSMA	MONUSCO	UNIFIL	UNISFA	MINURSO	UNDOF	UNSOM	BINUH	UNSOS	UNFICYP	UNMHA	Total
Ruanda	3082	2201				15				1				5299
Ghana	1038	15	157	26	878	16	24	6	1		1	1		2163
Senegal	8	354	1306	447										2115
Tanzania	34	453		867	125	3								1482
C. de Marfil		51	887	32			2			1				973
Kenia	36	13	9	264	3	3	1		2		1		1	333
Botsuana				3										3
Total	4198	3087	2359	1639	1006	37	27	6	3	2	2	1	1	12368

UNMISS (Sudán del Sur)
MINUSCA (República Centroafricana)
MINUSCA (República Centroafricana)
MONUSCO (República Democrática del Congo)
UNIFIL (Líbano)
UNISFA (Abyei, Sudán)
MINURSO (Sáhara Occidental)
UNDOF (Golán)
UNSOM (Somalia)
BINUH (Haití)
UNSOS (Somalia)
UNFICYP (Chipre)
UNMHA (Yemen)

Tabla 9. Distribución de la contribución de personal a operaciones mantenimiento de la paz de la ONU a 30/11/2021. Fuente. Disponible en: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/04_mission_and_country_44_nov_2021.pdf

Los leopardos en los rankings internacionales

En esta parte del análisis se han recopilado datos o puntuaciones de estudios realizados por diferentes instituciones que analizan variados aspectos de naturaleza económica o sociopolítica de todos o de casi todos los países del mundo. En los rankings que a continuación se exponen se recogen los datos de los países del África subsahariana continental, no se incluyen Seychelles, Cabo Verde, Mauricio, Madagascar, Comoras, Santo Tomé y Príncipe ni los países del norte del continente.

Con esta recopilación se pretende mostrar la regularidad de los leopardos a la hora de aparecer en puestos destacados. Si bien es cierto que cada leopardo no está en los primeros puestos de todos y cada uno de los rankings, como se verá a continuación, su presencia en puestos de cabeza es bastante frecuente.

Rankings de naturaleza económica

Dónde invertir en África 2021. Estudio elaborado por Rand Merchant Bank.

	Ranking	Puntuación (sobre 10)
Sudáfrica	1	5,63
Ruanda	2	5,62
Botsuana	3	5,60
Ghana	4	5,54
Costa de Marfil	5	5,40
Kenia	6	5,33
Tanzania	7	5,25
Etiopía	8	5,21
Senegal	9	5,20

Tabla 10. Dónde invertir en África 2021. Estudio elaborado por Rand Merchant Bank. Fuente. Elaboración propia. Disponible en: https://assets.rmb.co.za/files/pdf/gm/rmb-where-to-invest-in-africa-2021.pdf

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.

Facilidad para hacer negocios 2020. Estudio elaborado por el Banco Mundial. Se trata de un índice que publica periódicamente la mencionada institución en el que se incluyen parámetros que indican la facilidad o dificultad para realizar negocios o emprender en cada país. Es destacable que Ruanda se encuentra en posiciones por encima de países de la UE como Holanda, Portugal, Polonia, Hungría, República Checa o Eslovaquia.

	Ranking África sub.	Ranking mundial
Ruanda	1	38
Kenia	2	56
Sudáfrica	3	84
Zambia	4	85
Botsuana	5	87
Togo	6	97
Namibia	7	104
Malawi	8	109
Costa de Marfil	9	110
Uganda	10	116
Ghana	11	118

Tabla 11. "Facilidad para hacer negocios 2020", estudio elaborado por el Banco Mundial. Fuente. Elaboración propia. Disponible en: https://www.doingbusiness.org/en/rankings

	Ranking África Sub.	Ranking mundial	Puntuación (sobre 100)
Sudáfrica	1	60	62,4
Botsuana	2	91	55,5
Namibia	3	94	54,5
Kenia	4	96	54,1
Ruanda	5	100	52,8
Ghana	6	111	51,2
Senegal	7	114	49,7
Uganda	8	115	48,9
Nigeria	9	116	48,3
Tanzania	10	117	48,2
Costa de Marfil	11	118	48,1

Tabla 12. Economías más competitivas 2019. Elaborado por World Económic Fórum. Fuente. Elaboración propia. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

Índice Global de Innovación 2021. Estudio elaborado por The World Intellectual Property Organization. El índice valora el esfuerzo y el desempeño del ecosistema de innovación de las economías de los países. Incluye 80 indicadores como el entorno político, las infraestructuras o la educación, o la producción de conocimiento.

	Ranking África sub.	Ranking mundial	Puntuación (sobre 100)
Sudáfrica	1	61	32,7
Kenia	2	85	27,5
Tanzania	3	90	25,6
Namibia	4	100	24,3
Ruanda	5	102	23,9
Senegal	6	105	23,3
Botsuana	7	106	22,9
Malawi	8	107	22,9
Ghana	9	112	22,3
Zimbabue	10	113	21,9
Costa de Marfil	11	114	21,0

Tabla 13. "Índice Global de Innovación 2021", estudio elaborado por The World Intellectual Property Organization. Fuente. Elaboración propia. Disponible en: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2021.pdf

Índice de prosperidad económica 2021. Estudio elaborado por Legatum Institute. El índice valora el esfuerzo de los países para facilitar el comercio, la competencia y la productividad. Aunque África subsahariana es la región peor parada, el índice de apertura económica de los países de la región se ha incrementado de manera constante desde 2009 y Ruanda es el país que más ha mejorado desde esa fecha.

	Ranking África sub.	Ranking mundial
Botsuana	1	82
Sudáfrica	2	85
Namibia	3	92
Ghana	4	99
Ruanda	5	104

Senegal	6	105
Kenia	7	112
Gambia	8	116
Tanzania	9	117
Benín	10	119
Costa de Marfil	11	120

Tabla 14. "Índice de prosperidad económica 2021", estudio elaborado por Legatum Institute. Fuente. Elaboración propia. Disponible en: https://li.com/reports/2021-legatum-prosperity-index/

Índice de libertad económica 2019. Estudio elaborado por Fraser Institute.

	Ranking África Sub.	Ranking mundial	Puntuación (sobre 10)
Botsuana	1	45	7,62
Uganda	2	58	7,42
Ruanda	3	64	7,35
Zambia	4	80	7,09
Gambia	5	82	7,04
Nigeria	6	84	6,97
Sudáfrica	7	84	6,97
Kenia	8	86	6,94
Namibia	9	95	6,76
Tanzania	10	97	6,75
Ghana	11	102	6,69

Tabla 15. Índice de libertad económica 2019. Estudio elaborado por Fraser Institute. Fuente. Elaboración propia. Disponible en: https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/map?geozone=world&year=2019&page=map

Rankings de naturaleza sociopolítica

Índice 'Global Peace' 2021. Estudio elaborado por Institute for Economics and Peace. A través de diversos parámetros trata de evaluar el nivel de «pacificación» y de riesgos para la paz de cada país. Es destacable —negativamente— que Costa de Marfil y Kenia no aparecen entre los primeros 15 puestos.

	Ranking África sub.	Ranking mundial
Ghana	1	38
Botsuana	2	41
Sierra Leona	3	46
Gambia	4	53
Senegal	5	54
Tanzania	6	58
Malawi	7	59
Guinea Ecuatorial	8	62
Namibia	9	65
Eswatini	10	69
Madagascar	11	70
Zambia	12	71
Liberia	13	76
Angola	14	80
Ruanda	15	83

Tabla 16. "Índice 'Global Peace' 2021", estudio elaborado por Institute for Economics and Peace. Fuente. Elaboración propia. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GPI-2021-web.pdf

Índice de buen gobierno 2021. Estudio elaborado por Chandler Institute of Governance. Mide las capacidades y la eficacia de los gobiernos de los países. Costa de Marfil no forma parte de los países estudiados.

	Ranking África sub.	Ranking mundial	Puntuación (sobre 1)
Ruanda	1	53	0,508
Botsuana	2	57	0,502
Sudáfrica	3	70	0,444
Senegal	4	71	0,440
Ghana	5	72	0,431
Namibia	6	76	0,419
Kenia	7	81	0,407
Tanzania	8	83	0,400
Uganda	9	84	0,397
Malawi	10	90	0,359

Tabla 17. "Índice de buen gobierno 2021", estudio elaborado por Chandler Institute of Governance. Fuente. Elaboración propia. Disponible en: https://chandlergovernmentindex.com/wp-content/uploads/CGGI-Report.pdf

Índice de percepción de la corrupción 2021. Estudio elaborado por Transparencia Internacional. Como dato a destacar: Botsuana y Ruanda puntúan favorablemente por encima de países de la UE como Grecia, Eslovaquia o Croacia.

	Ranking África sub.	Ranking mundial	Puntuación (sobre 100)
Botsuana	1	45	55
Ruanda	2	52	53
Namibia	3	58	49
Sudáfrica	4	70	44
Ghana	5	73	43
Senegal	6	73	43
Benín	7	78	42
Burkina Faso	8	78	42
Etiopía	9	87	39
Tanzania	10	87	39
Lesoto	11	96	38
Gambia	12	102	37
Costa de Marfil	13	105	36

Tabla 18. "Índice de percepción de la corrupción 2021", estudio elaborado por Transparencia Internacional. Fuente. Elaboración propia. Disponible en: https://www.transparency.org/en/cpi/2021

Índice de Estado de Derecho 2021. Estudio elaborado por The World Justice Project. Las puntuaciones se calculan a partir de más de 130 000 encuestas a población general y 4000 cuestionarios a expertos en justicia en 128 países.

	Ranking África sub.	Ranking mundial	Puntuación (entre 0 y 1)
Ruanda	1	42	0,62
Namibia	2	44	0,62
Botsuana	3	51	0,59
Sudáfrica	4	52	0,58
Senegal	5	57	0,55
Ghana	6	58	0,55
Malawi	7	67	0,52
Burkina Faso	8	75	0,50
Gambia	9	89	0,49
Benín	10	91	0,49
Tanzania	11	100	0,47
Togo	12	103	0,45
Costa de Marfil	13	105	0,45
Kenia	14	106	0,44

Tabla 19. "Índice de Estado de Derecho 2021", estudio elaborado por The World Justice Project. Fuente. Disponible en: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf

Índice de Democracia 2021. Informe elaborado por The Economist. El estudio es muy crítico con Ruanda: cataloga al Estado como régimen autoritario y lo coloca en el puesto 30 en África subsahariana, el 127 en el ranking mundial con una puntuación de 3,10.

	Ranking África sub.	Ranking mundial	Puntuación (sobre 10)
Botsuana	1	30	7,73
Sudáfrica	2	44	7,05
Namibia	3	55	6,52
Ghana	4	56	6,50
Lesoto	5	64	6,30
Malawi	6	78	5,74

Zambia	7	79	5,72
Senegal	8	88	5,53
Liberia	9	90	5,43
Tanzania	10	92	5,10
Kenia	11	94	5,05
Sierra Leona	12	97	4,97
Uganda	13	100	4,48
Gambia	14	101	4,41
Costa de Marfil	15	105	4,22

Tabla 20. "Índice de Democracia 2021", informe elaborado por The Economist. Fuente. Disponible en: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/

Conclusiones

África subsahariana es una región heterogénea y los grupos humanos que la componen no son uniformes. En este sentido, hay que evitar la tentación de reducirla a una unidad de análisis homogénea o de elevarla a una categoría que describe indistintamente a todas las partes que la componen. Sin embargo, a la hora de aproximarnos a la región, desde un punto de vista metodológico es inevitable construir el análisis sirviéndonos de analogías y buscando semejanzas y constantes, pero siempre desde la honradez intelectual de no perder de vista la complejidad y de no aspirar a realizar juicios o valoraciones con aspiraciones categóricas.

Este análisis ha partido de la hipótesis de que entre el casi medio centenar de actores estatales que componen África subsahariana hay diversidad de tamaños, diferentes capacidades para asignar eficazmente los factores de producción, heterogeneidad de resultados en la búsqueda del bien común y de extender la prosperidad y el bienestar a un mayor número de ciudadanos. La conclusión del artículo es que en esta región hay una serie de países a la vanguardia en el ámbito de la prosperidad económica, el bienestar social o las libertades públicas, que no son necesariamente los de mayor tamaño o los que cuentan con los recursos naturales en principio más valiosos como pueden ser el petróleo o el gas. Estos países, a los que hemos etiquetado como «leopardos africanos», tienen mucho margen para seguir progresando; y, si bien están

en camino para poder convertirse en «casos de éxito», todos adolecen de aspectos de naturaleza política (especialmente Ruanda), económica o social realmente mejorables.

Por otro lado, estos países tienen la potencialidad de actuar como ejemplo entre los Estados de su entorno ya que pueden llegar a representar un modelo de transformación social y económica propiamente africano. Y, aunque como hemos señalado cada país de la región es una realidad diferente y tiene sus propias particularidades sociales y culturales, el de los «leopardos africanos» puede resultar para la región un paradigma más realista y connatural que un modelo de desarrollo, por ejemplo, occidental o chino; una vía propia africana de desarrollo económico y de bienestar social.

Finalmente, cabe destacar que, pese a los nocivos efectos de la pandemia, los países africanos pueden aprovechar esta oportunidad como un factor catalizador de reformas en las que fundar las bases para un futuro de crecimiento inclusivo.

*Óscar Garrido Guijarro**
Doctor en Paz y Seguridad Internacional
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

16/2022 4 de marzo de 2022

Andrés González Martín

Efectos de la guerra de Ucrania en las Repúblicas Bálticas (reedición)

Efectos de la guerra de Ucrania en las Repúblicas Bálticas (reedición)

Este artículo fue publicado el 11 de julio de 2018

Resumen:

Antes de la guerra en Ucrania, en las tres repúblicas bálticas la amenaza procedente de Rusia era fundamentalmente entendida como una cuestión de dimensiones políticas o económicas. Ahora, la amenaza se relaciona con una imprescindible dimensión militar. Se ha producido desde 2014 una militarización de la seguridad de estos Estados con la finalidad esencial de garantizar la plena validez de los compromisos de defensa de los aliados en la región. El dilema de seguridad que se plantea puede poner en marcha una escalada militar en el Báltico y en Escandinavia.

Por otra parte, la política de puertas abiertas de la OTAN puede activar otro dilema a Rusia, el de la integración. Rusia percibe como una amenaza a su propia seguridad y prosperidad la integración de sus vecinos en alianzas militares o asociaciones económicas a las que ella no puede acceder. Ucrania se encuentra en el centro del huracán de este dilema de integración, afectando esta crisis a todo el extranjero próximo y lejano de la Federación Rusa.

Palabras claves:

Repúblicas bálticas, Ucrania, militarización, seguridad, guerra híbrida, escalada, OTAN

Effects of the Ukrainian war in the Baltic Republics

Abstract:

Before the war in Ukraine, in the three Baltic republics the threat from Russia was understood as a question of political or economic dimensions. Now, the threat relate to an essential military dimension. Since 2014, there has been a militarization of the security of these States with the essential aim of guaranteeing the full validity of the defense commitments of the allies in the region. The security dilemma that arises can trigger a military escalation in the Baltic and in Scandinavia.

On the other hand, the policy of open doors of NATO can activate another dilemma to Russia, that of integration. Russia perceives the integration of its neighbors into military alliances or economic associations that it cannot access as a threat to its own security and prosperity. Ukraine is at the center of the hurricane of this integration dilemma, affecting this crisis to all the near and distant foreigners of the Russian Federation.

In this situation, the Baltic republics are particularly vulnerable, which could be isolated from the rest of the members of the European Union and NATO if their current connections were attacked and their internal fractures caused by their important Russian minorities are exacerbated.

Keywords:
Baltic republics, Ukraine, security militarization, hybrid war, escalation, NATO enlargement, energy union, non-citizens.

La guerra de Ucrania ha impulsado en las repúblicas bálticas un cambio en su política de seguridad

A pesar de todo lo sucedido, podría ser un incómodo atrevimiento afirmar en Europa que la crisis de Ucrania en el 2013 y la guerra posterior en 2014 han impuesto un nuevo panorama de seguridad en el continente. La secesión de una porción de territorio de las regiones ucranianas de Donetsk y Lugansk, donde las milicias prorrusas han constituido Repúblicas Populares independientes, ha provocado una guerra civil que no tiene solución por el momento. La situación puede llegar a congelarse como ha sucedido en los territorios de Transnistria, Nagorno-Karabaj, Abjasia y Osetia del Sur, autoproclamados también unilateralmente independientes. Para Ucrania la consolidación de la fractura territorial apoyada por Rusia hipoteca su soberanía y su condición de estado independiente. Mucho más grave todavía ha sido la incorporación de Crimea a la Federación Rusa. Revertir este último acontecimiento es impensable, de la misma manera que aceptarlo hoy como definitivo, especialmente por el proceso que lo ha gestado.

Las decisiones y acciones de la OTAN, consecuencias de los acuerdos adoptados en las cumbres de Gales y Varsovia, junto con la creciente preocupación de la Unión Europea por las campañas de desinformación y desprestigio procedentes de Rusia, dirigidas a interferir en las cuestiones internas de los estados miembros de la Unión para desestabilizarlos, son una prueba de peso para sostener que efectivamente el horizonte de seguridad europeo no es el mismo desde la guerra de Ucrania. Sin embargo, es posible que no todos los europeos estén de acuerdo con la sustancial relevancia que para su seguridad ha provocado la intervención rusa en Ucrania y consideren que la situación no ha cambiado en sí misma. El debate sobre la trascendencia del cambio en el contexto de seguridad es interesante.

La Comisión Europea en diciembre de 2017 publicó un euro-barómetro titulado la actitud de los europeos sobre la seguridad[1]. En este informe se recogían los cinco problemas de seguridad más graves identificados por los encuestados. Podría parecernos llamativo que las amenazas contra las fronteras exteriores de la Unión sea el último de los riesgos por detrás de los desastres naturales. Su orden y relevancia es el siguiente:

[1]http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/1569

1) Terrorismo 95 por ciento.
2) Crimen organizado 93 por ciento.
3) Desastres naturales 89 por ciento.
4) Ciberataques 87 por ciento.
5) Fronteras exteriores de la Unión 86 por ciento.

Quizá lo más curioso de la investigación es que los países de la Unión menos preocupados por la seguridad de las fronteras exteriores sean Suecia y Estonia. Letonia esta menos inquieta que la media de los países europeos. Lituania de los bálticos es el que más importancia otorga a este asunto pero situándose en la mitad de la tabla. La conclusión por extraña que nos pueda parecer es que los países bálticos son los menos preocupados de los efectos que sobre su seguridad puedan tener una amenaza externa.

Sin embargo, en las repúblicas bálticas, especialmente en Lituania, Rusia siempre ha estado presente en sus agendas de seguridad. Por lo tanto no debería llamar la atención que para sus gobiernos la percepción de la amenaza no sea nueva, aunque haya cambiado su gravedad, que desde nuevas perspectivas ahora podrían entenderla como existencial.

La guerra de Ucrania ha impulsado en las repúblicas bálticas un cambio de enfoque político en el tratamiento de la amenaza, que se presenta no exclusivamente ni tampoco fundamentalmente como un problema relacionado con la defensa del territorio o de la población sino como un desafío al orden internacional, a la paz y seguridad en el continente europeo y a la unidad de aliados y socios frente a un potencial agresor común. El objetivo del discurso retórico de los líderes bálticos, invocando la solidaridad euroatlántica, tiene que ver más con su propósito de adoptar nuevas y más sólidas medidas disuasivas que con cambios sustanciales en el nivel objetivo de la amenaza. De alguna manera, se ha venido produciendo una creciente militarización de su política de seguridad. La seguridad militar ocupa el primer plano y otros aspectos sustanciales de la seguridad se están enfocando desde una óptica también militar. El resultado podría ser un escenario marcado por el famoso dilema de la seguridad, que se traduciría el inicio de una escalada militar, donde las profecías se cumplen simplemente por haberlas enunciado[2].

[2] JAKNIUNAITE, Dovile. (2016) Changes in Security Policy and Perceptions of the Baltic States 2014-2016. Journal on Blatic Security vol. 2, Baltic Defence College. Tartu Estonia.

Antes de la guerra de Ucrania, el balance de fuerzas en la región báltica no era una cuestión que preocupase a nadie. Entonces se pensaba que un incremento de la presencia de la OTAN o de los gastos militares de estos países hubiera tenido efectos desestabilizadores. No se ponía en cuestión que la estabilidad en la zona se garantizaba mejor con la ausencia que con la presencia de la OTAN. No obstante, aunque los fundamentos de esta evaluación sigan siendo correctos, la forma de pensar y sentir en las repúblicas bálticas y en la OTAN han cambiado. La actual aproximación descansa en el convencimiento de que más OTAN y más capacidades son necesarias para preservar la disuasión y garantizar la estabilidad y la paz, sin que necesariamente esta aproximación suponga la búsqueda de paridad militar con Rusia en una región donde mantiene una incontestable ventaja. La militarización de la seguridad de las repúblicas bálticas tiene que entenderse como una necesidad de garantizar los compromisos de la Alianza en la región, con el refuerzo de los vínculos militares y la presencia de un nivel suficiente de fuerza para sostener la credibilidad de la defensa colectiva. El problema es encontrar el punto de equilibrio que permita atender la necesidad de garantías sin desequilibrar la seguridad en la región.

La respuesta báltica a la crisis de Ucrania puede entenderse mejor si tenemos en cuenta su historia. En 1940, después de la caída de Francia en el frente Occidental, la URSS con la aprobación del régimen nazi ocupó estas repúblicas para asimilarlas como nuevas repúblicas soviéticas. No resulta difícil entender su preocupación por volver a encontrarse desenganchadas del resto de Europa frente a las presiones de Rusia. La normalización de las relaciones de la Unión Europea con Rusia para los bálticos sería una de las peores noticias que pudieran producirse para preservar su independencia tal como ellos la conciben. Si hasta la guerra de Ucrania las amenazas procedentes de Rusia eran fundamentalmente entendidas como políticas o económicas, ahora la amenaza tiene un componente militar esencial vinculado a la plena validez de los compromisos de defensa de los aliados.

A principio de febrero de 2018, el presidente del comité de defensa de la Duma, Vladimir Shamanov, confirmó por primera vez el despliegue permanente de misiles balísticos

Iskander-M[3] en el enclave ruso de Kaliningrado[4]. Su despliegue es un paso más en la militarización de la zona y proporciona capacidades ofensivas a Rusia para realizar operaciones de anti-acceso y negación de área (A2/AD) en el Báltico y Polonia. En ningún caso supone un riesgo directo más para otros países de la Unión Europea.

Sin embargo, la presidenta de Lituania Dalia Grybauskaite evaluó su despliegue como una amenaza no solo para Lituania sino para la mitad de los estados de Europa[5]. En la misma entrevista a la prensa polaca señaló que la decisión rusa de desplegar misiles de forma permanente en Kaliningrado era lo que cabía esperar. Es decir, la interpretaba como una demostración más de fuerza y de su actitud agresiva, en ningún caso sorprendente para ella, menos aún desde la anexión de Crimea.

Los misiles Iskhander ya se habían desplegado en la zona anteriormente pero de forma ocasional y justificada por Rusia como parte de un ejercicio militar. Nada era nuevo, nada produjo sorpresa ni altero sustancialmente el peligro de agresión. No obstante, la presidenta lituana aprovechaba la ocasión para reclamar planes de defensa vinculantes para los Estados bálticos y Polonia, una toma de decisiones más rápida en la Alianza, una reforma de la estructura de mandos de la OTAN y una mayor concentración de fuerzas en el flanco oriental de la OTAN. Sin duda, estas propuestas de reformas se tratarán este verano en la prevista conferencia de jefes de estado y de gobierno de la OTAN en Bruselas.

El Jefe de Estado Mayor de la Defensa de Estonia, el teniente general Riho Terras, con una aproximación menos política que la presidenta lituana, consideró que el despliegue de los Iskander está relacionado con el propósito ruso de controlar el mar Báltico y sus accesos[6]. Ahora bien, ninguno de los dos quiso relacionarlo con las elecciones de marzo a la presidencia rusa. El discurso del estado de la nación de Vladimir Putin, pocos días antes de la cita electoral, giró precisamente en torno a las extraordinarias capacidades

[3] El Iskander-M es un misil balístico de corto alcance (Short-Range Ballistic Missile, SRBM) con capacidad de atacar objetivos a unos 500 kilómetros de distancia. Fue utilizado por primera vez en la guerra de Georgia en 2008. Tienen capacidad de instalar cabezas nucleares y está asociado con plataformas móviles, por lo que es difícil de detectar, pero no es un misil diseñado para atacar objetivos estratégicos.
[4] http://www.janes.com/article/77745/russian-duma-confirms-iskander-m-kaliningrad-deployment
[5] These events showed that the security challenges are even greater than in 2014. By the same token, last week, Iskander rockets were positioned in the Kaliningrad region. This means that threats already affect half of the European capitals. This shows that we need to increasingly strengthen our defense and deterrence in our entire region. That is why it is important to continue NATO reform this summer (at the Brussels summit – PAP). We invest a lot to strategically strengthen our defense and security in the region, with the support of NATO reform that occurred at this summit. http://www.poloniainstitute.net/news/president-dalia-grybauskaite-the-future-of-lithuania-and-poland-will-be-as-good-as-we-make-it/
[6] https://www.bbc.com/news/world-europe-37600426

de los nuevos misiles rusos. Por lo que se puede inferir que la decisión de desplegar este tipo de armas tenía un peso importante en la política interna del presidente.

No faltaría razón a los que argumentasen que una parte muy importante de las élites de los países del este y centro de Europa mantenían, desde la caída de la URSS, una singular prevención respecto a Rusia, no compartida con la misma intensidad por el resto de aliados. Precisamente lo sucedido en Ucrania no hace sino reforzar el énfasis de los que habían advertido sobre la grave amenaza de la siempre latente ambición rusa de influir en su extranjero próximo y lejano, utilizando todo tipo de mecanismos. Posiblemente los hechos, aislados de su evolución, han permitido que las opiniones que antes podían ser tratadas de histriónicas ahora se vean liberadas en cierta medida de la presión de otro tiempo.

En cualquier caso, es evidente que se ha intensificado el debate sobre la seguridad de las repúblicas bálticas movilizando la atención de los aliados, que han respondido incrementando su compromiso con medidas concretas de carácter disuasorio, a las que Rusia ha dado respuesta.

La interpretación rusa queda claramente expuesta en su estrategia de seguridad nacional de 31 de diciembre de 2015. En este documento se identifica como amenaza a la seguridad nacional la acumulación de fuerzas militares de la OTAN, la expansión de la Alianza, el despliegue de infraestructura militar más cerca de las fronteras rusas y la intensificación de la actividad militar de los aliados[7]. La gestión de la escalada suele ser la clave en la evolución de una situación deteriorada donde aparecen peligrosas tensiones.

La estabilidad en el Báltico está relacionada con la evolución de la situación en Ucrania y la capacidad occidental de prever las consecuencias de sus acciones

Resulta curioso descubrir que son muchos los analistas que se sintieron sorprendidos por los acontecimientos y efectos posteriores desencadenados por la crisis Ucraniana que comenzó en 2013. Si el histrionismo respecto a Rusia es desacertado, la incapacidad de predecir los efectos que provocaran en Rusia las decisiones y acciones de Occidente es mucho más peligroso. La incapacidad de anticipar las consecuencias de nuestras

[7] http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf

acciones puede terminar reforzando las razones de quien sostiene posiciones desmedidas respecto a la amenaza, sencillamente por evaluar inapropiadamente el comportamiento de una potencia, que también es imprescindible.

Ni Europa ni los Estados Unidos han prestado suficiente atención a la evaluación de la Federación Rusa de la naturaleza esencialmente geopolítica de las ampliaciones de la OTAN y la UE. John Mearsheimer enmarca la desconexión entre el sentido de las advertencias rusas y las interpretaciones que de ellas se ha hecho en Occidente en lo que considera un delirio liberal de las élites en los Estados Unidos y Europa[8]. Esta aproximación permite entender porque los líderes occidentales se han visto sorprendidos por los acontecimientos al adherirse a una rígida interpretación de la política internacional. El paradigma indiscutido, que tiende a relegar la lógica del realismo y la absoluta convicción de la vigencia universal de los principios de las democracias liberales, la interdependencia económica y la supremacía del derecho, es la causa principal de la confusión y la sorpresa.

La invasión de Georgia en el verano de 2008, justo cuando comenzaban los juegos olímpicos de Pekín, lanzó un claro mensaje, proporcionando suficientes indicadores de lo que podría suceder en Ucrania[9]. La inmediata respuesta militar rusa en un ambiente informativo saturado por las noticias generadas por los juegos olímpicos, en medio del verano donde el ritmo político está ralentizado, solo se puede entender si se reconoce una previa acertada planificación.

Desoír el mensaje político ruso lanzado en Georgia, durante el verano de 2008, y subestimar su capacidad de mantener un alto grado de libertad de acción e iniciativa explica que muchos se sintieran sorprendidos por su rápida actuación durante la guerra de Ucrania. Rusia en muy poco tiempo incorporó Crimea como república autónoma y Sebastopol como ciudad federal a Rusia[10].

En el acto de la firma del acuerdo de adhesión a la Federación Rusa de Crimea y la ciudad de Sebastopol, el presidente Vladimir Putin criticó la posición de los países

[8] https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault
[9] La intervención militar rusa en Georgia es consecuencia de una reacción desacertada de las fuerzas armadas georgianas ante una provocación calculada en la secesionista región de Osetia del Sur.
[10] El presidente ucraniano Víktor Yanukóvich abandonó su cargo en la madrugada del 21 al 22 de febrero. La Rada Suprema (parlamento) nombró presidente interino de Ucrania a Aleksandr Turchínov el mismo día 22 febrero. Mientras tanto, en Crimea todo se movía muy deprisa. El 18 de marzo, menos de un mes después de la marcha de Yanukovich, los representantes de la Duma rusa y los miembros del Consejo de la Federación reunidos con los representantes de la república de Crimea y la ciudad de Sebastopol aprobaron la integración de las declaradas entidades independientes en Rusia.

occidentales en relación a la evolución política de Ucrania. Apuntó el presidente Putin que después de todo, tanto la UE como la OTAN, debían ser plenamente consciente de que hay millones de rusos viviendo en Ucrania y en Crimea, acusando a Occidente «de carecer de instinto político y sentido común para no prever todas las consecuencias de sus acciones. Rusia se encontró en una posición sin alternativas. Si comprimes el resorte hasta su límite, se acoplará con fuerza. Siempre debes recordar esto»[11].

La situación, desde el punto de vista del presidente ruso, no permitía otra salida. Más o menos se recordaba a las autoridades de los países que apoyaron las movilizaciones callejeras que acabaron con el poder legítimo del presidente Yanukovich, que en las relaciones internacionales, pero no solo en ellas, es importante descubrir cuáles son los límites que la otra parte no puede superar, especialmente si durante demasiado tiempo se han dejado entrever condiciones que posteriormente no se han cumplido para seguir presionando sobre los márgenes del rival.

El estado ruso estaba preparado para reaccionar con un plan preparado ante las crisis de Georgia y Ucrania. Explicarlo es muy sencillo. Durante mucho tiempo la mayoría de los rusos se han sentido frustrados con la indefinición de la política de puertas abiertas de la OTAN y en paralelo de la UE en el este. No es por lo tanto extraño que se identificaran con las palabras de su presidente que culpaba a Occidente de engañar a Rusia muchas veces, ampliando sin cesar su esfera de influencia, tomando decisiones sin tener en cuenta los intereses nacionales y de seguridad de Rusia e imponiendo una política de hechos consumados, refiriéndose expresamente a la ampliación de la OTAN, así como, al despliegue de la infraestructura militar y sistemas de defensa antimisil en las fronteras rusas[12].

A pesar de todas las tensiones actuales, la Asamblea Parlamentaria de la OTAN en su declaración número 444, previa a la conferencia de jefes de estado y gobierno del 11 y 12 de julio de 2018, reafirma la política de puertas abiertas de la OTAN, señalando en el punto VI párrafo XXXIV que: «Continuará brindando un fuerte apoyo político y práctico a Georgia en el proceso de integración de la OTAN y avanzar más en la dimensión política del proceso de adhesión de Georgia a la OTAN». Más adelante en el párrafo XXXVIII manifiesta su apoyo a la aspiración de membresía de Ucrania. A lo que podemos añadir

[11] https://www.washingtonpost.com/world/transcript-putin-says-russia-will-protect-the-rights-of-russians-abroad/2014/03/18/432a1e60-ae99-11e3-a49e-76adc9210f19_story.html?noredirect=on&utm_term=.1890c4c7272b

[12] Precisamente los primeros despliegues temporales de misiles Iskander en Kaliningrado estaban relacionados con la instalación de equipos del escudo antimisil norteamericano en Polonia.

la invitación realizada por la OTAN al presidente ucraniano Petro Poroshenko para participar en cumbre de Bruselas.

El presidente Poroshenko este mismo año declaró en marzo su intención de incorporarse como miembro de la Alianza en un horizonte de 10 años, destacando que la experiencia de Ucrania sería muy útil para que la OTAN pudiera aprender como resistir a Rusia[13]. Pensar que estas declaraciones tanto de la Alianza como del presidente Ucraniano no afectan a Rusia y que no tendrán respuesta es no querer sacar conclusiones de lo que viene sucediendo.

De nuevo la estrategia nacional de seguridad rusa aclara su punto de vista al señalar que la postura de Occidente, dirigida a contrarrestar los procesos de integración y crear tensión en la región euroasiática, está ejerciendo una influencia negativa sobre la realización de los intereses nacionales rusos. El apoyo de los Estados Unidos y la Unión Europea al golpe de Estado en Ucrania provocó una profunda división en la sociedad ucraniana y un conflicto armado. El fortalecimiento de la ideología nacionalista de extrema derecha, la proyección deliberada en la población ucraniana de una imagen de Rusia como enemigo, la apuesta por una solución impuesta de las complejas tensiones regionales en Ucrania y la profunda crisis socioeconómica están convirtiendo a Ucrania en una sede crónica de inestabilidad en Europa, en la frontera de Rusia.

La respuesta rusa es consecuencia del dilema que Occidente le obliga a afrontar. Es el dilema de la integración[14]. Rusia percibe como una amenaza a su propia seguridad o prosperidad la integración de sus vecinos en alianzas militares o asociaciones económicas a las que ella no puede acceder. El carácter excluyente y exclusivo de las alianzas y asociaciones es el origen del problema y la causa del dilema de la integración planteado a Rusia. La integración de nuevos países para Rusia no puede ser un proceso positivo porque imposibilita desde el principio su incorporación. Inevitablemente, cualquier intento de ampliación o política de puertas abiertas se transforma en un juego de suma cero para Rusia, porque sabe que está excluida mientras sus vecinos son invitados.

[13] «We are working on the NATO membership with particular perseverance. Our goal is to become a member of the Alliance in the next 10 years,» the President stressed. «Together with Ukraine, the North Atlantic Alliance would become stronger and more efficient than it is today,» Petro Poroshenko said, adding that «NATO nations could learn from Ukraine how to resist Russia».
http://www.president.gov.ua/en/news/prezident-ukrayina-pragne-u-najblizhchi-10-rokiv-priyednatis-46542
[14] Charap, S. and Troitskiy, M., 2013. Russia, the West and the integration dilemma. Survival, 55.

El dilema de integración no tiene nada que ver con las intenciones de los patrocinadores o los potenciales nuevos socios. Las iniciativas no necesitan ser hostiles pero el Estado desplazado las entenderá como una amenaza para su seguridad. El dilema de la integración induce a la Federación Rusa a promover el restablecimiento del *statu quo* anterior, incluso asumiendo el riesgo de poner en juego medios militares. El inevitable sentido de creciente incertidumbre, asociado a estas dinámicas de acción y reacción, impulsa nuevas percepciones de amenaza y espontáneamente activa una angustia estratégica que genera políticas de seguridad asertivas en una espiral de escalada. Eventualmente el resultado puede socavar no solo la integración original, sino también el alcance de la integración, pudiendo terminar recolocando a los nuevos socios en terreno de nadie aislándolos tanto de unos y como de otros. En el caso de Ucrania el problema es todavía más grave al ampliar la brecha entre las regiones del este y sur con las del oeste.

Creo que Las repúblicas bálticas deberían entender que su seguridad y estabilidad está relacionadas con las intenciones que Occidente tiene de influir en el futuro de Ucrania. Si el panorama de seguridad ha cambiado en el báltico, en los países nórdicos, en el Ártico y en el Atlántico es seguramente porque en Ucrania hay una guerra que afecta a los intereses nacionales rusos y que Rusia no quiere perder.

La potencial amenaza de desconexión de las repúblicas bálticas

La reacción rusa en 2014 y su evolución posterior han provocado una nueva evaluación de la vulnerabilidad del flanco este de Europa, especialmente en el Báltico y la región nórdica. Las tres antiguas repúblicas soviéticas bálticas son prácticamente un bloque geopolítico aparte, unido por un corredor de solo 104 kilómetros con el resto de los países de la OTAN y la UE. El corto pasillo que une Lituania con Polonia, conocido como la brecha de Suwalki, es una singular vulnerabilidad para sostener la defensa convencional de los tres estados bálticos. Especialmente importante es recordar que existe una organización supranacional entre Rusia y Bielorrusia, denominada la Unión de Estados, que entre otras cosas permitió desarrollar las polémicas maniobras militares denominadas Zapad 2017, que algunos interpretaron como la preparación de un futuro asalto a la brecha de Suwalki.

Otra dimensión del aislamiento báltico es la deficiente conexión de sus redes energéticas con el resto de Europa. La política energética ha sido y es parte de una amplia estrategia rusa respecto a los países de Europa. El suministro ruso de petróleo y gas a los países de Europa ha sido utilizado para presionar y crear tensiones internas entre los miembros de la OTAN y la UE. Rusia ha mantenido una posición diferente con los distintos países europeos para enfrentarlos. En el oeste ha hecho todo lo necesario para garantizar el abastecimiento, mientras, en el este ha sostenido una continua amenaza de bloqueo de sus suministros energéticos. Los países del Oeste han podido mantener abiertos los canales de suministro pero los antiguos países del entorno soviético han sido castigados en repetidas ocasiones. Rusia ha lanzado claros mensajes al utilizar las cuestiones energéticas como herramienta de poder para perseguir sus intereses estratégicos. El tratamiento desigual es parte de su estrategia. Con los países del este de Europa la energía ha servido para imponer su influencia directamente a través de la amenaza o indirectamente promoviendo la corrupción y creando redes clientelares. Con los países más ricos del oeste europeo Rusia ha buscado asegurar una relación que le permita obtener un flujo estable de divisas que permita financiar sus proyectos.

Establecer dos bloques aislados de suministro es un arma poderosa en manos de Moscú. El proyecto del gaseoducto Nord Stream 2, propiedad de Gazprom, une directamente Rusia con Alemania, añadiendo una segunda vía directa de suministro que complementa al Nord Stream 1 en funcionamiento desde 2011. El abastecimiento de gas a Alemania utilizando oleoductos construidos en el mar Báltico garantiza una relación diferencial y

directa entre Rusia y los países del Oeste a través de Alemania que perjudica a los países hasta ahora de tránsito que pierden peso en sus negociaciones con Rusia.

La defensa alemana del proyecto ha generado en la Unión Europea importantes desavenencias. La Comisión Europea siente que estas nuevas instalaciones amenazan la unión energética. Además, la cuestión arrastra importantes efectos geopolíticos. Al desconectar los intereses de garantía de suministro a precios razonables de los distintos países de la Unión se debilitan la fuerza de la Unión en su relación con Rusia. Los vínculos de seguridad con los países del este se ven afectados si Rusia puede negociar directamente con Alemania y el Oeste de Europa la venta de sus recursos, eludiendo el paso por el territorio de estos países.

Los estados bálticos durante muchos años han dependido del gas ruso por dos razones principales. Primero, porque heredaron toda su infraestructura y conexiones de gas de la Unión Soviética. Segundo, porque las empresas energéticas estatales rusas controlan gran parte del capital de las compañías del sector en las repúblicas bálticas[15].

En octubre de 2014 la presidenta lituana Dalia Grybauskaitė inauguró la terminal de Gas Natural Licuado de Klaipėda, en la costa báltica del país. La puesta en funcionamiento de esta terminal reduce la dependencia histórica de los países bálticos de Rusia en el suministro de gas natural, que había permitido a Moscú mantener unos de los precios más altos de Europa y por otra parte ejercer su influencia. Lituania hasta la construcción de su terminal de gas licuado pagaba a Gazprom un 30 por ciento más por el gas que Alemania[16].

Por otra parte, la Comisión Europea ha hecho una llamada a las tres repúblicas Bálticas y a Polonia para que adopten en junio de 2018 un plan conjunto para sincronizar la conexión de sus redes eléctricas con el sistema eléctrico europeo en el horizonte de 2025. Todavía hoy las redes propias de estos Estados mantienen las mismas bases de

[15] La empresa energética estatal rusa Gazprom e ITERA, inicialmente privada pero más tarde comprada por la estatal rusa Rosneft Oil Company, controlaban la mitad del capital de las empresas de gas de Estonia (Eesti Gaas) y de Letonia (Latvias Gāze). En Lituania el 37 por ciento del capital de su empresa Lietuvos Dujo estaba en manos de Gasprom. Aunque la regulación europea obligó a Gazprom, después de 2014, a deshacerse de gran parte de sus acciones en estas compañías todavía tiene peso en su capital.
https://www.fpri.org/article/2017/06/baltic-energy-sources-diversifying-away-russia/

[16] La capacidad de la terminal una vez completamente terminada será de 4 billones de metros cúbicos (BCM) anuales, permitiendo atender una parte de la demanda de los tres países bálticos. Además, en Riga se está construyendo otra planta regasificadora con una capacidad de 5 BCM. Mientras tanto, se está produciendo una completa integración de las redes de gas entre sí y con el resto de Europa.
http://www.poloniainstitute.net/news/president-dalia-grybauskaite-the-future-of-lithuania-and-poland-will-be-as-good-as-we-make-it/

conexión que durante la época soviética, lo que supone mantener su dependencia de Rusia. El proyecto no es solo económico sino que tiene una dimensión geopolítica importante para asegurar la independencia de la región.

Otro factor importante de desconexión con la UE tiene que ver con el reconocimiento de los derechos de las minorías nacionales en las repúblicas bálticas, el respeto de su identidad cultural, especialmente su idioma, y el desarrollo de las leyes de ciudadanía y nacionalidad. En Estonia y Letonia a las minorías étnicas que habitan en el país se les exige superar unas pruebas que acrediten el suficiente conocimiento de la historia, las leyes y el idioma propio del país para poder aspirar a que se reconozca su ciudadanía. La actual situación en los dos países deja a un número importante de habitantes fuera del sistema político, incluso personas de tercera generación desde 1991, nietos de los antiguos ciudadanos soviéticos que vivían en ambas repúblicas. Este grupo de habitantes son identificados por el estado como no ciudadanos, no tienen derechos políticos y tampoco pueden acceder a puestos de trabajo en la administración, por supuesto tampoco en las fuerzas armadas y las policías.

Los gobiernos de Estonia y Letonia han insistido mucho en diferenciar la condición de no ciudadanos de la de apátrida. Al afirmar que los no ciudadanos no son apátridas, se pretende establecer un estatuto específico que permita tanto a Letonia como a Estonia eludir el cumplimiento de una serie de obligaciones internacionales. Las organizaciones internacionales que defienden los derechos humanos y la propia Unión Europea no entiende del todo los matices diferenciadores entre apátridas y no ciudadanos. En Europa hay unos 600.000 apátridas. El problema es especialmente grave en Letonia donde 252.195 personas en 2015 eran considerados por UNHCR como apátridas. En Estonia el número era de 85.301. En estas dos repúblicas bálticas se concentran 3 de cada 5 de los apátridas de Europa[17].

En las repúblicas bálticas viven importante minorías de etnia rusa, que en Estonia y Letonia suponen un cuarto de la población. La política idiomática, educativa y los medios de comunicación son otro factor de desconexión, en este caso interno. La división entre las comunidades letona y estonia con la minoría rusa se debe en mayor medida a la influencia de los medios de comunicación rusos y al modelo de sistema educativo que al problema provocado por la no ciudadanía. Gran parte de la población con lengua

[17]http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA20-2018_RepublicasBalticas_AGM.pdf

materna rusa, especialmente los que han sido segregados al no ser reconocida su nacionalidad y por lo tanto carecer de derechos políticos, siguen los medios de comunicación rusos. La gran mayoría no ha pisado Rusia desde hace años y son un objetivo fácil para las campañas de desinformación promovidas por corrientes nacionalistas o directamente por Moscú. Se estima que la mitad de los llamados no ciudadanos, un 6 por ciento de la población en Letonia, se identifica con los mensajes de los medios favorables a Rusia. [18] Las campañas informativas pueden excitar tensiones que hasta ahora se han mantenido congeladas entre las minorías, afectando especialmente a las regiones donde se concentra un mayor número de rusos parlantes, para desestabilizar el país.

El modelo de guerra híbrida aplicado en Ucrania desde el 2014 puede trasladarse a otros territorios, adaptándolo al contexto social y político de las repúblicas bálticas. No sería difícil exacerbar las contradicciones políticas en Letonia y Estonia, donde el ruso, hablado por uno de cada tres habitantes, no es reconocido como lengua oficial de una minoría étnica muy importante y donde precisamente el idioma impide el acceso a la nacionalidad y los derechos políticos a decenas de miles de personas.

En enero de 2015 fue proclamada en internet la independencia de la República Popular de Latgale, una de las seis regiones que reconoce la constitución de Letonia, fronteriza con la Federación Rusa. Esta nueva república pretendía ser para los internautas una réplica de las repúblicas populares de Donetsk y Lugansk del este de Ucrania, controladas por milicias separatistas apoyadas desde Rusia. En la región de Latgale la población de origen letón no llega a la mitad y son muchos los municipios donde la población rusa es mayoritaria. En Daugaupils, la ciudad más importante, solo 1 de cada cinco habitantes es de origen letón. [19]

Aleksandrs Bartasevics, el alcalde de Rezekne, la capital histórica de la región, declaró, en medio de la controversia surgida por la proclamación virtual de la independencia, que mucho más que a las tensiones políticas internas lo que más temía era ver aparecer a los tanques y soldados americanos por allí[20]. Con estos parámetro no sería demasiado difícil agitar las aguas lo suficiente para hacer incomoda la presencia de las fuerzas de

[18] http://beta.latimes.com/world/europe/la-fg-latvia-russia-next-20150502-story.html
[19] http://www.csb.gov.lv/en
[20] https://www.nytimes.com/2015/05/21/world/europe/latvian-region-has-distinct-identity-and-allure-for-russia.html?_r=0

la OTAN, entre las que se encuentran tropas españolas.

La declaración de la independencia en la red es una forma de provocación desde fuera del país y también de tomar el pulso político a Letonia y a toda la región, donde en la actualidad no existe una reclamación independentista. No obstante, no está de más recordar que en Ucrania, antes de la crisis política de 2014, en las regiones de Donetsk, Lugansk y Crimea tampoco existían movimientos independentistas, que nacen precisamente por la crisis y la movilización alimentada por medios de comunicación rusos[21].

La integridad de las fronteras es un símbolo de la capacidad soberana de un Estado porque uno de los atributos de la soberanía estatal es el territorio. Cuando las antiguas repúblicas de la URSS, de la misma manera que los Estados surgidos de la descolonización, alcanzaron su independencia reclamaron la inviolabilidad de sus nuevas fronteras, pretendiendo consagrar los límites establecidos por el totalitarismo comunista anteriormente. No importaba mucho la arbitrariedad que en su momento pudiera haberse utilizado para fijar esas delimitaciones y mucho menos las aspiraciones políticas de la población rusa que vivía en estos nuevos estados. La disolución de la URSS convirtió al pueblo ruso en uno de los más divididos por fronteras estatales del mundo.

Crimea es un ejemplo esclarecedor del despótico sistema utilizado por el partido comunista para dibujar las fronteras internas de la URRS. En 1954, con ocasión de la celebración de los 300 años de la reunificación de los eslavos orientales por el Tratado de Pereyáslav, Nikita Khrushchev, el hombre más poderoso de la URSS como primer secretario del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética, decidió transferir la región de Crimea de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia a la de Ucrania. Esta iniciativa personal del jefe del partido comunista no es suficiente argumento para declarar indiscutible la soberanía de Ucrania en la península de Crimea, sobre todo si se considera que la mayoría de la población es étnicamente rusa, que desde 1991 ha reclamado con más o menos fuerza su derecho a determinar libremente que tipo de relación quiere tener con Ucrania y que la Revolución Naranja, la posterior

[21] El estado Ucraniano es unitario, reconociendo la descentralización económica pero no política de sus diversas regiones, excepto en el caso de Crimea que dejo de ser una región para ser reconocida como república autónoma. La opción de un modelo federal, desde la independencia de Ucrania, ha tenido un apoyo llamativamente minoritario. Todo el espectro político había defendido desde 1994 la integridad territorial de Ucrania y el regionalismo en el Donbass no evolucionó ni hacia el federalismo ni hacia el independentismo.
KUIZO Taras (2007) Ukraine, Crimea, Russia triangle of conflict. Ibiden Verlag, Stuttgart.

revuelta de 2013 y la guerra civil de 2014 ponían en cuestión la legitimidad de las instituciones políticas ucranianas.

En las repúblicas bálticas no hay ninguna Crimea pero si hay importantes minorías rusas cuyos derechos no han sido plenamente reconocidos. La inmensa mayoría de ellos se sienten más atraídos por formar parte de la UE que por convertirse en miembros de la Unión Económica Euroasiática. No obstante, la percepción de que su cultura y especialmente el idioma ruso son discriminados puede provocar un grado de desafección suficiente para movilizar protestas y desordenes internos.

Conclusiones

Identificar donde Rusia empieza y donde termina ha sido siempre difícil a lo largo de la historia. Rusia no tiene fronteras pero si tiene vecinos. Para la mayoría de los rusos tanto los ucranianos como los bielorrusos no son sus vecinos, sino solamente rusos díscolos. Los rusos díscolos están predestinados por sus estrechos vínculos religiosos, culturales, lingüísticos, históricos, económicos y geopolíticos a mantener una estrecha relación política, que permita a las tres ramas del mismo tronco presentarse ante el mundo y actuar en él como un único ser vivo, un mismo árbol que protege con su sombra flores de muchos colores.

El alma rusa cuando se descubre encerrada en un espacio corporal limitado al territorio de la Federación Rusa experimenta una traumática sensación. Su horizonte la asfixia y necesita entender que las delimitaciones con sus hermanos díscolos no la definen, por eso entiende que las fronteras entre ellos no establecen demarcaciones que la limitan. El resultado es que el deslinde interno dentro del espacio de la Comunidad de Estados Independientes no se interpreta de la misma forma que las fronteras exteriores de la CEI. El futuro de Ucrania es el punto clave que determinará las relaciones entre Occidente y Rusia.

Estonia, Letonia y Lituania nunca han formado parte de la CEI y posiblemente si no hubiesen entrado en la OTAN para Rusia hubieran sido estados con un papel semejante al de Finlandia desde el punto de vista geopolítico. La militarización de la política de seguridad de las repúblicas bálticas no modifica el balance de poder en la región solo el de garantías de seguridad. Si Rusia no lo entendiera así, más fuerzas y más presencia de la OTAN significarían más inseguridad para todos. El peligro de escalda entonces

agravaría la situación y dificultaría una solución en Ucrania.

Si antes de la guerra de Ucrania nadie dudaba de que la superioridad militar de la OTAN en su conjunto era suficiente para que Rusia no se atreviera a desafiar abiertamente la soberanía y la integridad territorial de cualquier aliado no hay razones de peso para pensar que esta realidad haya cambiado. Por otra parte no parece claro que a Rusia pueda interesarle crear inestabilidad y mucho menos un conflicto en su flanco occidental mientras Ucrania siga siendo su principal preocupación. Los efectos de un conflicto abierto en el Oeste serían tanto política como económicamente muy difíciles de manejar por Moscú. Ahora bien campañas de desestabilización, desinformación y apoyo a la desafección de una parte de la disidencia rusa en las repúblicas bálticas no deberían desecharse, entendiéndolas como un mecanismo de apoyo al objetivo prioritario de sostener la unidad del bloque euroasiático, especialmente con Bielorrusia, Ucrania y Kazastán.

La población de etnia rusa en las repúblicas bálticas mantiene vínculos con Rusia y simpatizan con muchas de sus políticas pero sus intereses particulares no necesariamente están relacionados con una plena identificación con las posibles demandas o reclamaciones de Moscú. Rusia no ha dejado de aumentar sus esfuerzos por instrumentalizar a las minorías rusas en Letonia y Estonia directamente a través de ONG o de sus medios de comunicación. Los esfuerzos rusos por incrementar su poder de influir en estas regiones no está claro que hayan conseguido sus objetivos. No obstante, la defensa de los derechos de la población de origen ruso tiene un alto potencial de movilización.

El riesgo de desestabilización en los países bálticos provocado por una injerencia indirecta y encubierta de Moscú, que podrían favorecer disturbios provocados por reivindicaciones políticas, sociales, económicas, culturales y educativas de la importante minoría de nacionalidad rusa, no puede ignorarse. Este riesgo no es un riesgo militar.

La guerra de información dirigida a provocar tensiones internas estaría acompañada de campañas de desprestigio de las repúblicas bálticas orientadas a la opinión pública y los gobiernos de la Unión Europea. El objetivo ruso sería aislar políticamente a Letonia, Estonia y Lituania de sus socios europeos debilitando su credibilidad democrática, presentando a estos estados como enemigos de los derechos humanos y como una amenaza contra los derechos políticos y culturales de las minorías a las que impiden su

plena integración normalizada en la sociedad.

Los disturbios internos se presentarían como una justa reivindicación de derechos y libertades individuales frente a estados dominados por la influencia de grupos de extrema derecha con inclinaciones fascistas heredadas del pasado. Al mismo tiempo, Rusia reivindicaría su papel de potencia responsable de seguir sosteniendo la lucha contra la exclusión de las minorías étnicas, dispuesta a seguir aglutinando a los grupos antifascistas europeos que en sus países se oponen decididamente al ascenso de los movimientos populistas de extrema derecha.

Desde las repúblicas bálticas a través de distintas encuestas y estudios se ha lanzado el mismo mensaje, las minorías rusas no son una quinta columna organizada todavía, capaz de posicionarse de forma decisiva a favor de los intereses de Moscú, insistiendo mucho en la diversidad de esta comunidad en relación a la lealtad al estado. La cuestión que podemos plantearnos es si en el futuro podrá seguir siendo así.

[i]

Andrés González Martín
Analista del IEEE

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

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

17/2022 9 de marzo de 2022

Mar Hidalgo García

La Gran Muralla Verde: entre la esperanza y la realidad

La Gran Muralla Verde: entre la esperanza y la realidad

Resumen:

En un intento por combatir el impacto de la degradación ambiental en la zona del Sahel y detener la expansión del desierto del Sáhara, en 2007, la Unión Africana lanzó el proyecto de construcción de una Gran Muralla Verde conocida como *Great Green Wall* (GGW). Desde sus inicios, el proyecto ha tenido que hacer frente a múltiples problemas que han demorado el cumplimiento de los objetivos marcados para el 2030. Durante la Cumbre One Planet celebrada en enero de 2021 en París, Emmanuel Macron, anunció el denominado Acelerador de la Gran Muralla Verde, con el que se pretende salvar el proyecto. Con este nuevo enfoque, la GGW se ha convertido en un plan ambicioso pero necesario afrontar los desafíos climáticos, demográficos y de seguridad que afronta el Sahel.

Palabras clave:

Gran Muralla Verde, Sahel, cambio climático, deforestación, sequía.

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 Great Green Wall: between hope and reality

Abstract:

In an attempt to combat the impact of environmental degradation in the Sahel area and stop the expansion of the Sahara Desert, in 2007 the African Union launched the project to build a Great Green Wall known as the Great Green Wall (GGW). Since its inception, the project has had to deal with multiple problems that have delayed the achievement of the objectives set for 2030. During the One Planet Summit held in January 2021 in Paris, Emmanuel Macron announced the so-called «Accelerator of the Great Green Wall», with which it is intended to save the project. With this new approach, the GGW has become an ambitious but necessary plan to face the climatic, demographic and security challenges facing the Sahel.

Keywords:

Great Green Wall, Sahel, climate change, deforestation, drought.

Introducción

El Sahel es una región de África que se extiende de oeste a este; desde la costa de Senegal en el océano Atlántico hasta Sudán, con una longitud de 5400 km[1]. Esta región, cuyo nombre procede de una palabra árabe que significa «orilla» –pues constituye, ni más ni menos, que la orilla sur del gran desierto, del Sahara- es una de las zonas más pobres del mundo y más vulnerable a los impactos del cambio climático. Además, la degradación de la tierra ha provocado que la región del Sahel se vuelva crónicamente propensa a la escasez de alimentos generando situaciones de inseguridad alimentaria en su población. También la llegada de refugiados que huyen de la violencia puede contribuir a acelerar el proceso de desertificación[2] en la región.

Tanto el cambio climático como la degradación de la tierra constituyen factores que añaden tensión a otros importantes desafíos a los que se enfrenta la zona como el rápido crecimiento de la población, que se espera que alcance los 340 millones en el 2050[3]. También la urbanización, el aumento de la demanda de recursos naturales, la degradación ambiental, la inseguridad alimentaria y el desarrollo desigual son factores que añaden tensión al Sahel; sin olvidar las situaciones de inseguridad y conflicto permanentes que sufre la región, con un preocupante aumento del número de ataques terroristas contra objetivos civiles y militares y el incremento de las tensiones por los escasos recursos, principalmente ente las comunidades agrícolas y ganaderas.

Durante las últimas décadas, Níger, Mali, Sudán y Chad han sufrido una severa degradación de sus recursos naturales[4]. Esta degradación medioambiental está aumentando la pobreza en la región, lo que ha originado el agravamiento de los conflictos existentes, y el aumento del radicalismo y la delincuencia común que, a su vez, impactan negativamente en los programas de desarrollo que se establecen en la zona.

Durante las últimas décadas, la degradación de la tierra por la sequía y el avance del desierto del Sáhara han obligado a gran parte de las poblaciones del Sahel a dejar sus

[1] Disponible en: https://www.unodc.org/documents/westandcentralafrica/Sahel_Programme_Progress_Report_January_2016.pdf

[2] Minawao acoge a casi 70 000 refugiados que han huido de la violencia vinculada a la insurgencia de Boko Haram en la vecina Nigeria desde 2014. En una región árida ya gravemente afectada por el cambio climático, la llegada de los refugiados aceleró el proceso de desertificación al talar los pocos árboles circundantes para obtener leña. Disponible en: https://reliefweb.int/report/cameroon/refugees-cameroon-help-build-great-green-wall-combat-desertification

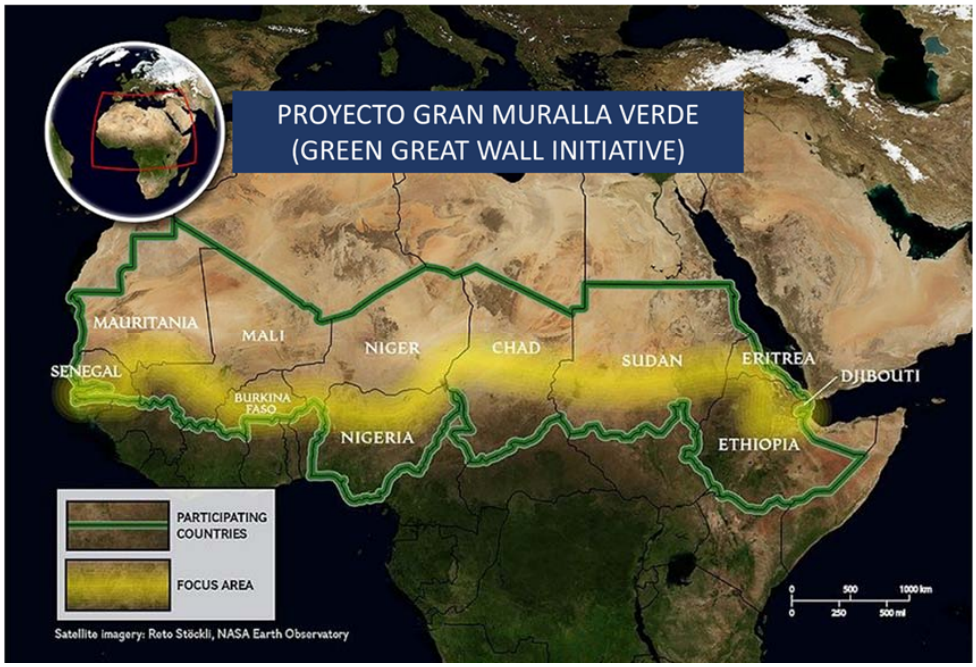
[3] Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA03-2018_Sahel-Tsunami_demografico_reversible_JAMT.pdf

[4] Disponible en: https://www.worldwildlife.org/ecoregions/pa1329

hogares y con ello también el modelo económico de tipo agrícola y pastoreo. La frecuencia y la gravedad de las sequías y las inundaciones han aumentado y más del 80 % de la tierra de cultivo de la región ahora está degradada[5], lo que contribuye a las frecuentes condiciones de hambruna.

Nace una idea: Una «muralla verde»

En un intento por combatir el impacto de la degradación ambiental en la zona del Sahel y detener la expansión del desierto del Sáhara, en 2007, la Unión Africana, a propuesta del entonces presidente de Nigeria, Olusegun Obasanjo, y el expresidente de Senegal, Abdoulaye Wadecon[6], lanzó el proyecto de construcción de una Gran Muralla Verde conocida como *Great Green Wall* (GGW, por sus siglas en inglés), que consistía en la siembra de árboles a lo largo del límite meridional del desierto para combatir la degradación de la tierra, la desertificación y la sequía de la región. En total, abarcaría una zona de 7000 km de largo y 15 km de ancho.



Fuente: Elaboración propia sobre imagen de PA-GWW

[5] El Sahel está envuelto por la violencia. El cambio climático, la inseguridad alimentaria y los extremistas son en gran parte los culpables | Foro Económico Mundial. Disponible en: https://www.weforum.org/agenda/2019/01/all-the-warning-signs-are-showing-in-the-sahel-we-must-act-now/
6 Disponible en: https://www.globalcitizen.org/fr/content/african-countries-commit-to-building-a-wall-of-tre/

La idea de plantar árboles para frenar la desertificación no se trataba de una idea original, ya que el concepto partía de una propuesta que el explorador británico Richard St. Barbe había realizado en 1950[7] pero que, quizá por descabellada o por falta de recursos técnicos, no recibió el apoyo necesario. En 2005, esta idea volvió a surgir en la Conferencia de Líderes y jefes de estados miembros de la comunidad de Estados subsaharianos. El hecho de que China hubiera iniciado en 1978 un proyecto de similares características para frenar el desierto de Gobi[8], probablemente animó a la Unión Africana a lanzar definitivamente el proyecto con el objetivo inicial de repoblar 100 millones de hectáreas, crear 350 000 empleos rurales y absorber 250 millones de toneladas de CO_2 en el horizonte del 2030[9].

El proyecto abarca la franja meridional del desierto del Sáhara y en él participan, a través de la Unión Africana, no solo los países del Sahel, de esa franja de terreno orilla sur del Sahara, sino también aquellos ubicados al norte y sur de la misma. En total más de 20 países africanos: Argelia, Burkina Faso, Benín, Chad, Cabo Verde, Camerún, Yibuti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Ghana, Libia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudán, Gambia y Túnez[10].

Desde el inicio del proyecto de la GGW han surgido muchos problemas que han demorado el cumplimiento de los objetivos marcados lo que ha hecho que el proyecto haya sido cuestionado[11]. Pero lejos de abandonarlo, la Unión Africana, junto con sus principales promotores y donantes, le han dado un giro al planteamiento enfocado en convertir la GGW en un motor para reforzar la economía de las regiones que abarca contribuyendo al desarrollo agrícola y a reforzar los medios de vida de las poblaciones locales. Bajo el lema de «Un proyecto de África para los africanos», la GGW está convirtiéndose en un mosaico de proyectos de desarrollo agrícolas que necesitan inversión extranjera para llevarlos a cabo[12].

[7] Disponible en: https://venturesafrica.com/africa-is-building-a-wall-of-trees/
[8] Disponible en: https://www.nationalgeographic.com/science/article/china-great-green-wall-gobi-tengger-desertification

[9] Disponible en: https://www.unccd.int/our-work/ggwi

[10] Disponible en: https://www.greatgreenwall.org/partners
[11] Disponible en: The «Great Green Wall» Didn't Stop Desertification, but it Evolved Into Something That Might | Science| Smithsonian Magazine
[12] Disponible en: https://www.greatgreenwall.org/about-great-green-wall

La primera fase de la GGW: aprender de los errores

La idea de la GGW nació con la esperanza de que al plantar árboles en todo el Sahel, se podría reducir la desertificación moderando las temperaturas, los patrones de viento y la erosión del suelo, así como aumentando la humedad para facilitar la agricultura. Se trataba de un plan ambicioso, pero con potencialidad para funcionar[13]

Sin embargo, desde su inicio en 2007 —a pesar de que ha habido casos de éxito puntuales—, la GGW se ha encontrado con varios problemas y ha presentado dificultades para avanzar. Concebida en un principio como un ambicioso proyecto para mitigar los impactos medioambientales y económicos del cambio climático utilizando la propia naturaleza, la GGW, según se recoge en el informe publicado en 2020 por la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) sobre de situación de la Gran Muralla Verde de 2020, solo había alcanzado el 4 % de los objetivos propuestos en 2007[14]. La GGW se convirtió, por lo tanto, en foco de críticas al estar resultando una pérdida de tiempo y dinero[15].

Entre las causas para este bajo cumplimiento hay que incluir el aumento de los conflictos e inseguridad en la zona del Sahel; también la falta de inversiones y quizá al error en la propia concepción del proyecto basado en la teoría de que, una vez plantados los árboles, la naturaleza actuaría por sí sola. Si el propósito de la gran muralla era también de desarrollo económico, se ha puesto en evidencia que no basta con plantar árboles, sino que la intervención humana para el cuidado de las zonas repobladas es un factor crítico si se pretende alcanzar una solución a largo plazo para la prosperidad de la región. En las primeras etapas de la reforestación, hasta el 80 % de los árboles murieron a los dos meses de ser plantados[16] debido a la falta de agua, protección y cuidados adecuados. La causa principal de este desastre fue que el hecho de que se habían plantado muchos árboles en áreas con pocos o ningún habitante para cuidarlos.

[13] O'CONNOR D. y FORD J. Increasing the Effectiveness of the «Great Green Wall» as an Adaptation to the Effects of Climate Change and Desertification in the Sahel. Sustainability ,October 2014 6(10):7142
[14] Disponible en: https://www.unccd.int/publications/great-green-wall-implementation-status-and-way-ahead-2030
[15] Disponible en: https://earth.org/the-great-green-wall-legacy/
[16] Disponible en: https://www.smithsonianmag.com/science-nature/great-green-wall-stop-desertification-not-so-much-180960171/

Por otro lado, la idea de cubrir uniformemente la región de árboles dejó al margen otras prácticas agrícolas tradicionales utilizadas por las poblaciones locales que tienen su propia forma de usar tanto la tierra, como los árboles y el bosque[17].

También han existido problemas de coordinación que han generado diferencias significativas en el cumplimiento de los objetivos entre los distintos países que participan en la GGW. Etiopía, por ejemplo, comenzó a reforestar antes que otras naciones y ahora está muy por delante[18]. Otros países como Mali han progresado más lentamente debido a las diferentes geografías, niveles de gobernanza y desarrollo económico.

Y, por lo que respecta al retorno de la inversión, los resultados tampoco han sido muy significativos, pues este tipo de acciones requiere de tempo para su consolidación y rentabilización.

La segunda fase de la GGW: mejores prácticas para la esperanza

A escala global, la restauración de la tierra y el paisaje a gran escala han cobrado una importancia creciente a nivel nacional e internacional. Prueba de ello es la declaración del Decenio de las Naciones Unidas para la Restauración de los Ecosistemas 2021-2030, bajo el cual la GGW está considerada el primer buque insignia.

Por este motivo, y a pesar de las dificultades encontradas, errores cometidos y el bajo porcentaje de cumplimiento de objetivos, el proyecto de la GGW —lejos de ser descartado— recibió un impulso para su renovación durante la Cumbre One Planet celebrada en enero de 2021 en París. En ella, Emmanuel Macron, anunció el denominado «Acelerador de la Gran Muralla Verde», con el que se pretende salvar el proyecto de la GGW ofreciendo un apoyo económico de 14 000 millones de dólares durante los próximos cinco años aportados por gobiernos y entidades financieras. En la actualidad esta cantidad ha ascendido a 19000 millones de dólares lo que supone casi un 58% del coste total estimado, que según la ONU, es de unos 33 000 dólares[19].

Con este nuevo enfoque, la GGW se ha convertido en un plan ambicioso, pero necesario afrontar los desafíos climáticos, demográficos y de seguridad que afronte el Sahel. El

[17] Giorgio Vacchiano, investigador en ecología forestal de la Universidad de Milán, dice a LifeGate
[18] Disponible en: https://www.unccd.int/actions/great-green-wall-initiative
[19] Disponible en: https://www.greatgreenwall.org/great-green-wall-accelerator#:~:text=The%20Great%20Green%20Wall%20multi,the%20Great%20Green%20Wall%20Initiative

objetivo es abordar la falta de resiliencia social y económica de la región a los impactos del cambio climático, mejorando la eficiencia de los rendimientos de los cultivos y pastos, y creando así no solo empleo, sino también contribuyendo a minorar las disputas existentes entre agricultores y ganaderos por las tierras productivas y disminuyendo, d esta manera, el grado de violencia y mejorando la seguridad.

La GGW ha entrado en nueva fase que está recibiendo el apoyo de la comunidad internacional. El Banco Africano de Desarrollo (BAfD) ha comprometido 6500 millones de dólares[20] y la UE, que apoya firmemente la GGW, contribuye con 700 millones de euros al año. En su discurso en la cumbre del cambio climático de Glasgow (COP26), Ursula van der Leyen, señaló que la «*Green Great Wall* era un bello ejemplo de desarrollo sostenible a escala continental y un ejemplo de cómo esta acción climática combina la acción a nivel local con el objetivo global de mitigación»[21].

La Unión Africana consigue así el respaldo necesario para que la GGW pueda cumplir sus objetivos en su apuesta por integrar el cambio climático en su agenda de paz y seguridad. En la reunión del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana celebrada en noviembre de 2021, los participantes mostraron consenso para considerar al cambio climático como un multiplicador de amenazas en la región[22]. Quizá ahora con este nuevo enfoque la GGW pueda lograr también un mayor respaldo institucional de los países africanos implicados para poder alcanzar los objetivos de recuperación de tierras y creación de empleo para promover el desarrollo del Sahel. De hecho, la GGW ha estado presente en los encuentros bilaterales que los países africanos están manteniendo con las principales potencias, como lo demuestra el encuentro entre la UE y la Unión africana celebrado los días 17 y 18 de febrero[23]. De hecho, la EU ha lanzado varias iniciativas en apoyo a la GGW entre las que hay que destacar la «Natur Africa Landcapes» que contribuirá a promover la agricultura sostenible, la silvicultura, la restauración de la tierra y la implantación de cadenas de valor verde en varios bloques de la GGW[24]. La GGW también ha recibido el apoyo de China en la 8ª Conferencia Ministerial del Foro de

[20] Disponible en: https://www.afdb.org/en/news-and-events/press-releases/sahel-region-african-development-bank-pledges-mobilise-65-billion-support-great-green-wall-initiative-40203
[21] Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_5742
[22] Disponible en: https://www.peaceau.org/en/article/communique-of-the-1051th-meeting-of-the-au-peace-and-security-council-psc-held-on-26-november-2021-on-the-theme-climate-change-and-peace-and-security-the-need-for-an-informed-climate-security-development-nexus-for-africa

[23] Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final_declaration-en.pdf
[24] Ibid.

Cooperación China-África (FOCAC) celebrada en diciembre de 2021[25]. A este respecto es importante señalar que China apoya la GGW desde un punto de vista de la protección ecológica y respuesta climática. Para el desarrollo de la agricultura, China y la UA contemplan una colaboración económica dirigida a fomentar una capacidad para el desarrollo agrícola independiente, apostando por la formación de los africanos en prácticas de agrotecnología moderna, con el envío de expertos chinos en la materia[26].

El PNUMA, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD) están colaborando con otros diez organismos de las Naciones Unidas y bancos de desarrollo para coordinar la acción en apoyo de la GGW. Todos estos respaldos políticos y financieros son una prueba de que el proyecto de la GGW es viable para alcanzar sus objetivos de desarrollo del Sahel tanto desde el punto de vista de la mitigación como de la adaptación, segunda componente de la ecuación del cambio climático y a la que, quizá, hasta relativamente poco tiempo, no se le daba la misma importancia que a la primera.

Para que el desarrollo del proyecto de la GGW se acelere y finalice en 2030 según lo previsto, es necesario solventar los problemas encontrados en la primera fase. Este nuevo enfoque se ha dirigido hacia la productividad, optimizando los rendimientos y haciendo un uso más eficiente de la tierra. En lugar de solo reforestar, se aplicarían políticas de ordenación de la tierra entre las que se incluyen técnicas de recolección de agua, agrosilvicultura y agricultura regenerativa. Todo ello dirigido a desarrollar la GGW desde el punto de vista práctico[27], dejando atrás la esa concepción genérica basada en la mera repoblación de árboles. Para ello, se está fomentando el conocimiento local, plantando árboles en lugares estratégicos para beneficiar el suelo y aumentar la eficiencia de los cultivos.

Por muy fácil que parezca, plantar un árbol, especialmente si se encuentra en condiciones climáticas extremas como las de la región del Sahel, requiere conocimiento y cuidado constante. Para que sobrevivan, es crucial reflexionar sobre qué tipos de árboles deben plantarse en primer lugar, así como investigar de qué tipo de especies se beneficiarían las comunidades locales. Por este motivo, también se está dando un mayor

[25] Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/202112/t20211202_10461183.html
[26] Ibid
[27] «Trasladamos la visión de la Gran Muralla Verde de una que no era práctica a una que era práctica», dice Mohamed Bakarr, especialista ambiental principal del Fondo para el Medio Ambiente Mundial del Banco Mundial.

protagonismo a los líderes locales y agricultores para decidir qué hacer con las tierras, y sus opiniones están siendo escuchadas por aquellos que tienen que tomar la decisión final. Las poblaciones locales tienen el potencial de lograr objetivos ambientales y de desarrollo social de forma simultánea, aunque para ello también sea necesario modificar el acceso de estos grupos a los derechos sobre la tierra.

La iniciativa de la GGW aspira, ahora, a ser un mosaico de prácticas de uso sostenible de la tierra, implementando la agrosilvicultura para aumentar la densidad de árboles mientras difunde las prácticas locales más eficientes a los agricultores. Por ejemplo, en Burkina Faso se está empleando una técnica agrícola única en el Sahel occidental conocida como *zai* que se ha venido utilizando durante generaciones. El método consiste en cavar pozos poco profundos en el suelo durante la pretemporada para capturar la escasa lluvia y concentrarla en las raíces de los cultivos. Algunos agricultores han colocado estiércol en estos pozos para atraer termitas, cuyos túneles ayudan a romper aún más el suelo y mejorar el riego subterráneo. Cuando se emplea correctamente, esta práctica de rehabilitación aumenta notablemente los rendimientos de cultivos como el mijo y el sorgo, además de preservar la vitalidad del suelo[28].

Sin embargo, a pesar de esta vista puesta en las soluciones de las poblaciones locales para el diseño de los cultivos, para que la GGW consiga su objetivo de alcanzar el desarrollo de las poblaciones y el apoyo financiero necesario también se necesita tecnología, tanto desde el punto de vista energético como de metodología que sirva para cuantificar los resultados obtenidos de los múltiples proyectos que conforman la GGW. La inversión privada también debería ser un pilar importante en el desarrollo de la GGW. Los estudios indican que el rendimiento promedio sería de 1.2 dólares— dentro de un margen que se sitúa entre el 1,1 y los 4 dólares— por dólar invertido[29]

Por lo que respecta a la energía, uno de los principales problemas que plantea la GGW es la falta de disponibilidad de fuentes de energía alternativas a la leña por parte de las poblaciones ya que se corre el riesgo de que, ante la falta de alimentos e ingresos, los árboles sean utilizados como combustible. Puede ser el caso de Burkina Faso, en donde

[28] Disponible en: https://earth.org/the-great-green-wall-legacy/
[29] Mirzabaev, A. et al. Eficiencia económica y focalización de la Gran Muralla Verde Africana. Nat Sustain 5, 17–25 (2022). https://doi.org/10.1038/s41893-021-00801-8

el 86 % de la población depende de los recursos naturales para sobrevivir y un 60 % utiliza leña para calentarse y cocinar[30].

La vinculación del proyecto de la GGW con el acceso a energía limpia es un requisito indispensable para la viabilidad del proyecto. Así lo declaró el presidente del BAfD, Akinwumi Adesina, en la COP26 de Glasgow afirmando que «Si no hay electricidad en el Sahel, y los niveles son muy, muy bajos en este momento, la GGW no es más que un paquete de carbón y leña esperando ser cortado». También indicó que el banco ha movilizado 1200 millones de dólares de los 2000 millones de dólares necesarios para un proyecto solar en Níger, Chad, Mali, Burkina Faso y Mauritania. Esto desarrollaría 2 GW de generación de electricidad para 3,5 millones de personas[31]. Además, el banco ha aportado 2000 millones de dólares para el programa Desert to Power para brindar acceso universal a la electricidad en los países del G5 Sahel (Níger, Chad, Malí, Mauritania, Burkina Faso) a través de energía solar. El programa Desert to Power también ha recibido una aportación de 150 millones del Fondo Verde para el Clima[32].

Con relación a la evaluación de los resultados logrados, los países carecen de la capacidad y los medios financieros para informar y evaluar los progresos. La presentación insuficiente de informes hace que los donantes pierdan la confianza en el proyecto y tengan menos probabilidades de financiarlo. En la segunda fase de la GGW existe la intención de establecer un sistema adecuado de supervisión y presentación de informes que acelere el progreso de la Gran Muralla Verde. La tecnología puede ayudar a solventar este problema ya que en la actualidad se están estudiando la posibilidad de emplear métodos de teledetección realizar una valoración independiente de las actividades de repoblación forestal y agrícola realizadas en paisajes áridos y semiáridos[33].

[30] Disponible en: https://www.profor.info/sites/profor.info/files/Country%20case%20study%20-%20Burkina%20Faso_0.pdf
[31] Disponible en: https://www.reuters.com/business/cop/africa-needs-renewable-power-great-green-wall-work-afdb-head-says-2021-11-04/
[32] Disponible en: https://elperiodicodelaenergia.com/tag/programa-power-to-desert/
[33] M. Sacande y col. «Monitoring Large-Scale Restoration Interventions from Land Preparation to Biomass Growth in the Sahel» . Remote Sens, 13, 3767 (2021).

La GGW: ¿motivo de esperanza?

No hay duda de que las iniciativas agroforestales bien ejecutadas pueden ofrecer grandes beneficios económicos y ecológicos. Desde el punto de vista medioambiental, una vez completada la GGW se convertirá en la estructura viva más grande del planeta, tres veces más grande que la gran barrera de coral; incluso ya se la empieza a catalogar como la octava maravilla, una maravilla del siglo XXI[34].

También son muchas expectativas puestas en la GGW en su contribución al desarrollo de la zona del Sahel. Según las declaraciones de Susan Gardner, directora de la División de Ecosistemas del PNUMA: «Esta iniciativa por sí sola no transformará la suerte del Sahel de la noche a la mañana, pero se está convirtiendo rápidamente en un corredor de crecimiento verde que está trayendo inversiones, impulsando la seguridad alimentaria, creando empleos y sembrando las semillas de la paz»[35].

Para Antonio Guterres, secretario general de la ONU, «La Iniciativa de la Gran Muralla Verde es una oportunidad histórica para conservar la biodiversidad, abordar el cambio climático y mejorar la seguridad alimentaria simultáneamente»[36].

La GGW también pretende ofrecer un futuro más brillante para la población joven rural y una oportunidad para revitalizar las economías de las comunidades. La GGW pretende ser símbolo de unión, de solidaridad y un ejemplo del tipo cooperación internacional que se requiere en el siglo XXI e incluso se ha llegado a afirmar que la GGW se ha convertido en la mayor oportunidad de África[37].

Para algunos expertos, la GGW representa una visión a largo plazo que puede contribuir a la lucha por el cumplimiento de los derechos humanos y la buena gobernanza en la zona de Sahel[38].

La GGW también es vista como una imagen de descolonización[39], como un proyecto de africanos para africanos que mejora la integridad y la dignidad de la población africana y

[34] Disponible en: Great Green Wall — The Great Green Wall
[35] Disponible en: https://www.unep.org/ar/node/28742
[36] Disponible en: https://www.unep.org/news-and-stories/story/good-news-africas-great-green-wall
[37] Disponible en: https://www.lifegate.com/africas-great-green-wall-a-bursting-dream
[38] Disponible en: Great Green Wall Initiative | UNCCD
[39]Disponible en: https://www.lifegate.com/africas-great-green-wall-a-bursting-dream

que incluso es una solución a la crisis migratoria en Europa al impedir que los africanos viajen a través del Mediterráneo en busca de un futuro mejor[40].

Es evidente que la GGW ha despertado motivos para la esperanza en el desarrollo del Sahel. Sin embargo, dados los graves desafíos a los que se enfrenta la zona, desde un punto de vista demográfico, de desarrollo, de degradación de los ecosistemas, de uso insostenible de los recursos naturales y de inseguridad, la GGW —sin dejar de ser un éxito en su misión de recuperación ecológica— no se puede descartar que no cumpla las elevadas expectativas puestas en ella como impulsor del desarrollo económico del Sahel. Sin embargo, la GGW sí representa esa visión a largo plazo y el esfuerzo de coordinación tan necesario para abordar los problemas de la región. También pone de manifiesto la necesidad de abordar los problemas de seguridad desde un punto de vista medioambiental y del uso sostenible de los recursos naturales.

Por todo ello, sí que se puede afirmar que la «Muralla Verde» es un motivo de esperanza, siempre que los proyectos se vayan llevando a término en plazos de tiempo y con expectativas razonables, sin olvidar, además, que una parte significativa de la estabilidad del Sahel, de parte de África e, incluso, de Europa, depende de esa futura franja verde en la orilla del Sahara.

*Mar Hidalgo García**
Analista del IEEE
@ieee_mhidalgo

[40] Disponible en: https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2017/jul/19/will-africas-great-green-wall-discourage-migration-to-europe

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

18/2022 11 de marzo de 2022

Pedro Sánchez Herráez

Crimea: ¿Una nueva «posición avanzada» rusa? (reedición)

CRIMEA: ¿UNA NUEVA «POSICIÓN AVANZADA» RUSA? (reedición)

Este análisis fue publicado originalmente el 3 de marzo de 2015

Resumen:

La búsqueda de fronteras ancladas a terreno naturalmente fuerte ha constituido una de las constantes de Rusia a lo largo de su historia. Las invasiones que han sufrido sus tierras, desde diferentes direcciones y por diferentes avenidas de aproximación han generado la percepción de una necesidad de cerrar las mismas.

De esta manera, conquistando territorios o utilizando estados satélite, se alcanza la máxima expansión territorial en tiempos de la Unión Soviética, y unas fronteras que garantizaban, en gran medida, la seguridad del corazón de Rusia.

Pero, tras la caída de la URSS, con la pérdida consiguiente de espacio bajo control, parece se instaura el establecimiento de «posiciones avanzadas», territorios (Kaliningrado, Transdnistria, Osetia del Sur, Abjasia, Crimea…) con diferentes estatus jurídico que permiten crear un anillo de seguridad alrededor de la «frontera continua» rusa.

Palabras clave:

«Posiciones avanzadas», frontera, Kaliningrado, Transdnistria, Nagorno-Karabaj, Osetia del Sur, Abjasia, Crimea.

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.

CRIMEA: A NEW RUSSIAN «FORWARD POSITION»?

Abstract:

The search for borders anchored to naturally strong field has been one of the constants of Russia throughout its history. The invasions that have suffered their lands, from different directions and different avenues of approach have generated a perceived need to close them.

Thus, conquering territories or using satellite states, the maximum expansion in times of the Soviet Union is reached, and borders that guaranteed, to a large degree, a large extent, the safety of the heart of Russia.

But, after the fall of the USSR, with the consequent loss of space under control, it seems the establishment of «advanced positions» territories (Kaliningrad, Transnistria, South Ossetia, Abkhazia, Crimea ...) with different legal status is established, allowing create a security ring around Russia "continuous border".

Keywords:

"Forward positions", border, Kaliningrad, Transdnistria, Nagorno-Karabakh, South Ossetia, Abkhazia, Crimea.

Percepción de amenaza rusa: la ausencia de terreno naturalmente fuerte

La inmensidad del espacio ruso, que ha generado conceptos geopolíticos tales como «tierra corazón» es el país con mayor superficie del mundo, conteniendo la novena parte de las tierras emergidas del planeta; 9.000 kilómetros de largo, una anchura que oscila entre 2.500 y 4.000 kilómetros, 9 husos horarios[1], más de 37.000 kilómetros de costa… son datos de abruman por sus magnitudes.

La mayor parte de su superficie son planicies, ya sean, de norte a sur, tundra, taiga, bosque caducifolio, estepas o desiertos, tierras atravesadas por abundantes ríos y lagos –lo que motiva que sea uno de los países del planeta con mayores recursos hídricos- y rodeadas en parte de su periferia, con carácter general, por cordilleras y sistemas montañosos, siendo la parte oriental mucho más montañosa que la occidental, y destacando por su trascendencia los Urales, que marcan, definen y separan la parte europea de la asiática en este inmenso país.

Pero esa inmensidad, esas grandes llanuras presentan pocos obstáculos al movimiento, salvo su propia dimensión, los cursos de agua[2] y las zonas de bosque espeso; y la proximidad del país en mayor medida al Polo Norte que al Ecuador motiva que el clima, si bien muy hostil para la vida y el desarrollo económico en grandes áreas, contribuya, en su modalidad «General Invierno», a la defensa del territorio dificultando la progresión por su suelo.

La gran llanura al oeste de los Urales, la llanura de Europa Oriental, comparte estas características generales; pero, por otra parte, esta zona constituye el núcleo fundacional, el germen del nacimiento y desarrollo de Rusia; es su zona más poblada, pues en la actualidad, de sus algo más 143 millones de habitantes, unas tres cuartas partes viven en la zona europea[3]. Por tanto, Rusia, pese a estar asentada en dos

[1] Tras eliminar 2 husos horarios al considerar el Presidente Dimitri Medvedev en 2010 que 11 eran demasiados, a efectos mejorar la economía y al gestión del país. Economí@21, *Rusia elimina husos horarios para potenciar la economía del país,* 28 de marzo de 2010. http://www.economia21.es/2010/03/rusia-elimina-husos-horarios-para-potenciar-la-economia-del-pais/. Todas las referencias online se encuentran activas a fecha de publicación del presente documento.
[2] Que las Fuerzas Armadas rusas, siguiendo una antigua tradición, presten una especial atención a los procedimientos, técnicas y materiales de paso de cursos de agua, en mucha mayor medida que la mayor parte del resto de Ejércitos del mundo, no es una casualidad.
[3] Una interesante infografía con la distribución de la población de acuerdo con el censo del año 2010 –el último realizado-, y una comparativa con el anterior de 2002, puede apreciarse en Sputniknews, *Russian census 2010 final results*, 22 de diciembre de 2011. http://sputniknews.com/infographics/20111222/170405728.html; y un mayor volumen de datos sobre la población puede consultarse en Russian Federation, Federal State Statistic Service, *Russia in figures*, http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/en/figures/population/

continentes, mantiene su centro de gravedad en Europa, al oeste de los Urales, prácticamente desde los tiempos de su nacimiento.

La constatación de esta realidad puede encontrarse en la «Operación Barbarroja», la invasión de la URSS –una Rusia ampliada y unida a varios estados y regiones- en el marco de la Segunda Guerra Mundial -la Gran Guerra Patria desde la óptica rusa-, con la cual la Alemania nazi acometió la conquista de la Unión Soviética. Esta operación pretendía alcanzar la línea Arcángel – Astracán, para después, por medio de la aviación, eliminar unidades y núcleos de resistencia residuales hasta los Urales; con ello, se consideraba vencida a la URSS, pues los elementos que quedaran al este de los Urales no tendría la entidad ni capacidad suficiente para poder presentar resistencia organizada. Alcanzada esa línea, alcanzados los Urales, la URSS probablemente hubiera desaparecido, Rusia con gran certeza hubiera dejado de existir. Y la progresión inicial por las inmensas llanuras de las fuerzas nazis se detuvo, principalmente, frente a las ciudades, los únicos obstáculos significativos existentes.

Las grandes avenidas de aproximación que dan acceso a ese núcleo ruso se encuentran, principalmente en el sur, en las grandes estepas por las que, secularmente, han llegado los pueblos asiáticos, como los mongoles, a lomos de sus caballos, que acabaron con el Rus de Kiev en el siglo XIII; otra gran avenida nace en la llanura centroeuropea, desde la cual, a lo largo de la Historia, se ha intentado la conquista de la llanura oriental: tanto los Teutones como las tropas napoleónicas, además de las fuerzas germanas durante ambas guerras mundiales, muy especialmente durante la segunda, surgieron del corazón de Europa para progresar rápidamente por las inmensas llanuras; y otra avenida es la que nace en el norte de Europa, por la que avanzó el Imperio Sueco en el siglo XVIII[4], avenida que permite amenazar no sólo el acceso al Báltico, sino también al bastión defensivo secular de Rusia, la gran zona boscosa entre la costa norte y Moscú, el lugar donde se agruparon los rusos tras la desaparición del Rus de Kiev, dada la ventaja táctica que suponía para tropas a pie las zonas frías y cubiertas frente a jinetes procedentes de estepas cálidas.

[4] Entre 1701 y 1721 tuvo lugar la llamada Gran Guerra del Norte, un conjunto de conflictos que involucraron a la zona norte y este de Europa por la supremacía en dicha área, especialmente por el dominio del acceso al mar Báltico; además de varias naciones y monarcas, enfrentó a Pedro I de Rusia y Carlos XII de Suecia. En el curso de la campaña, y asociada a una rebelión cosaca, las hostilidades llegaron hasta Ucrania, y se realizó un profundo avance en fuerza hacia Moscú por parte sueca; la batalla de Poltava –situada a unos 300 kilómetros dirección sudsudeste de Kiev- en 1709 marcó el punto de inflexión en el poder militar del Imperio Sueco. La Gran Guerra del Norte terminó en 1721, por medio del Tratado de Nystad, con derrota sueca y victoria rusa. Angus Konstam, *Poltava 1709,* Ejércitos y Batallas nº 69, Osprey Military, Ediciones del Prado, Madrid, 1996.

Defensa ante la percepción de amenaza: búsqueda de fronteras seguras

Ante estas grandes avenidas, el afán de Rusia ha sido la búsqueda de terreno naturalmente fuerte que facilitara la defensa o, al menos, poder alcanzar la máxima profundidad respecto de su núcleo principal, consiguiendo, por medio de ésta, espacio y tiempo para maniobrar y desgastar a sus adversarios en caso de potenciales invasiones de su territorio –una de sus procedimientos clásicos, replegarse a la profundidad y dejar al adversario en progresión «tierra quemada». Y ese espacio puede ser proporcionado bien integrando territorios en el país o bien bajo la forma de estados tapón, o, cuanto menos, países bajo la égida de Rusia.

Por ello, sus grandes etapas expansivas siguen la lógica de la búsqueda de fronteras seguras y/o espacio de seguridad; de esta manera, inicialmente, a finales del siglo XV, con Iván III (también conocido como Iván «El Grande») como referente, se asegura un núcleo al norte de Moscú, protegido al este por los Urales y al norte por el Ártico. Iván IV (»El Terrible»), durante el siglo XVI, amplía el espacio ruso básicamente hacia el flanco sur, alcanzándose, con campañas y en etapas subsiguientes, que se prolongan durante parte del siglo XVII, el Cáucaso, Siberia y zonas de Ucrania, intentando –y en gran medida consiguiéndose-, asegurar la vía sur, las estepas[5].

La siguiente avenida de aproximación, la oeste, será afrontada inicialmente por Pedro[6] y Catalina (ambos con el apelativo «Grande») durante el siglo XVIII, así como también, en gran medida, la parte más occidental de la norte y la ampliación y anclaje definitivo del resto de fronteras del que ya será conocido como «Imperio Ruso»; de esta manera, se alcanza y asegura el flanco del Báltico, se progresa hacia el interior de la llanura centroeuropea, los Cárpatos se encuentran próximos, se conquista Ucrania, se progresa por el Cáucaso y se ocupan territorios en Asia que van anclando las fronteras a terreno naturalmente fuerte y asegurando Siberia, a la par que, con dicha expansión, se pretende conseguir otra de las constantes geopolíticas de Rusia, además de la búsqueda de fronteras seguras: la salida a mares cálidos y a aguas abiertas, pues, pese a su

[5] Que Iván IV fuera conocido como «Zar de todas las Rusias» en lugar del título existente hasta el momento de "Gran Príncipe de Moscú" tiene mucho que ver que esa gran expansión territorial.
[6] Entre otras muchas cuestiones, la creación y fundación, en medio de una zona pantanosa, de San Petersburgo en 1703 y su designación como capital de Rusia en detrimento de Moscú, además de varias lecturas –entre ellas, el intento de "occidentalizar" el país- ha de ser entendida como una muestra de carácter, al aproximar la capital hacia los antiguos enemigos, si bien una figura de la talla –y no sólo física, con sus más de dos metros de estatura- de este Zar admite varias interpretaciones. Paul Bushkovitch, *Peter the Great*, Rowman & Littlefield Publishers, Maryland, 2003; o también Lindsey Hughes, *Peter the Great. A biography*, Yale University Press, 2004.

inmensidad, pese a sus miles de kilómetros de costas, precisamente por su posición y clima la salida al mar es compleja.

Ya en el siglo XIX, los zares Alejandro (I, II y III) y Nicolás I añadirán nuevos territorios al Imperio, ampliando el espacio de seguridad y buscando activamente dicha salida al mar, en el marco de una disputa a escala casi global, que sería conocida como «El Gran Juego», por la pugna, relativa a esta última cuestión, con la potencia naval por excelencia de la época, Gran Bretaña[7].

De esta forma, la combinación de espacio incorporado al Imperio, la creación de estados tapones –por ejemplo, Finlandia surge como estado independiente con la finalidad de cerrar parcialmente la vía de aproximación norte-y la utilización e instrumentalización del paneslavismo como medio de ampliar la esfera de control y el espacio de seguridad ruso –piénsese, por ejemplo en Balcanes- proporcionan un buen marco de seguridad.

Los afanes de extender las fronteras continuaron cuando el Imperio Ruso nucleó y se transformó en la URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) tras la I Guerra Mundial; y al finalizar la Segunda Guerra Mundial, esa conflagración que tuvo un coste tan alto para la URSS, la conjunción de su propio y vasto territorio con la de los estados satélites o aliados le proporcionó el colchón de seguridad más grande de su Historia: todas las vías de aproximación hacia el corazón de Rusia se encontraban cerradas, ancladas las fronteras en montañas, grandes desiertos, páramos helados inmensos o, al menos –caso de la llanura centroeuropea- dominando un gran espacio colchón ocupado por ingentes cantidades de fuerzas militares y países bajo la órbita soviética.

Tras siglos de pugna y guerras, desde una óptica rusa se había alcanzado el objetivo, Rusia podía considerarse con fronteras seguras, pues, pese a todas las consideraciones y salvaguardas que, en el marco de la Guerra Fría, pudieran hacerse al respecto, Rusia, salvo que optara por lanzarse a una guerra global total, podía considerarse a salvo.

[7] Más información en la obra Peter Hopkirk, *The Great Game: the struggle for Empire in Central Asia*, Kodanska América, New York, 1994.

¿El retorno del pasado?: ¿la pérdida del «espacio de seguridad»?

La caída del muro de Berlín y la desaparición de la URSS[8] conllevó, en una rápida secuencia, un retroceso de esas «fronteras» al ritmo de la independencia o marcha de los países del entorno soviético–ruso.

La disolución del Pacto de Varsovia en 1991 implicaba no sólo la pérdida de potenciales aliados en la defensa de las «fronteras lejanas», sino la marcha de las tropas propias fuera del suelo de esas naciones; la aproximación hacia occidente de los países de la Europa del Este iba paulatinamente abriendo –siempre desde una determinada óptica- brechas y espacios en la gran vía de penetración del oeste.

Como colofón a esta percepción, la unión a la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) de la República Checa, Hungría y Polonia en 1999, de Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía y Eslovaquia en 2004 –así como de otras naciones no claramente alineadas con la URSS en el pasado, como la Eslovenia surgida de la descomposición de Yugoeslavia- y los intentos de Georgia y Ucrania –y, ciertamente, de determinados países de la OTAN para que así fuera- por ingresar en la Alianza, pudieron ser interpretadas como la pérdida de esas «fronteras seguras»; en este mismo sentido pueden ser contempladas –siempre desde una determinada óptica- otras iniciativas como la Asociación para la Paz, el Consejo de Asociación Euroatlántico, los Planes de Acción Individual de Asociación…- pues podría valorarse que las mismas acercaban hacia la profundidad rusa al hasta hace poco reciente enemigo… pese al marco de cooperación establecido en el Consejo OTAN-Rusia e intentos por hacer frente a esta percepción[9].

Por ello, y, reiterando que siempre desde la perspectiva rusa, el propósito último de todas estas acciones consistiría en aislar a Rusia, en «encerrarla» de nuevo, tal y como

[8] Resulta un elemento siempre interesante de análisis considerar que la decisión de poner fin a la URSS se toma exclusivamente entre los Presidentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia el 08 de diciembre de 1989, en el que sería llamado Tratado de Belovesh –sin contar con el resto de Repúblicas de la URSS-. Unos días después, el 21 de diciembre, se firmaría el Protocolo de Alma-Ata, en el que participarían el resto de repúblicas soviéticas- salvo las tres Bálticas y Georgia- por el cual se unen a la Comunidad de Estados Independientes, organización "sucesora" de la URSS y, por tanto, consumándose definitivamente el final de la Unión Soviética.

[9] Un análisis muy interesante a este respecto, formulado en 2011 relativo a cómo es percibida la OTAN desde Rusia, formulado por el director de la Oficina de Información de la OTAN en Moscú, puede encontrarse en Robert Pszczel, *Como ven a la OTAN en Rusia (Una lección de optimismo*), Revista de la OTAN 2011. Relaciones OTAN-Rusia: 20 años después de la URSS. http://www.nato.int/docu/review/2011/NATO_Russia/lessons-optimism/ES/index.htm

proclamaba la denominada «Estrategia de la contención»[10] que marcó las pautas geopolíticas, en muchos aspectos, durante la Guerra Fría[11].

Ante dicha percepción, una Rusia que quiere recuperar el espacio y puesto de influencia que entiende le corresponde en el planeta, en ese nuevo orden mundial que está, probablemente, sustituyendo al surgido durante el siglo XX, ese «retroceso» queda definido en las palabras del propio Putin dirigidas a sus embajadores y representantes permanentes en julio de 2014 «*Eso es prácticamente todo por lo que ha luchado Rusia desde los tiempos de Pedro I*»[12].

Los aspectos geopolíticos han sido tenidos siempre muy en cuenta por los rusos; la búsqueda de fronteras seguras y salida a mares abierto y cálidos ha sido una constante en la historia rusa… pero no sólo lo han sido en la historia «antigua», sino que lo han seguido siendo en tiempos recientes e, incluso, son aspectos de la más rabiosa actualidad.

¿La nueva «estrategia» de defensa?: las «posiciones avanzadas»

La caída de la URSS y la independencia de muchas de las naciones que la conformaban llevaba aparejada, por sí misma, la modificación de esa estructura fronteriza de seguridad que se gestó durante siglos; pero, pese a la debilidad de la antigua superpotencia en los momentos iniciales de su desaparición, el intento de mantener y crear mecanismos de alianza, cooperación… respondía, entre otros aspectos, al mantenimiento del anillo, del espacio de seguridad en torno a Rusia.

Los resultados fueron dispares, por lo que, como opción estratégica, si no se podía asegurar todo el espacio, al menos, se podrían consolidar zonas, especialmente vitales, que garantizaran una presencia adelantada, contribuyeran a crear un esquema defensivo que permitiera más opciones de respuesta –sin descartar su potencial valor de «facilitador ofensivo»- y crearan, a manera de «posiciones avanzadas», una primera

[10] Dicha estrategia deriva del llamado "Telegrama largo" enviado por George Keenan, el 22 de febrero de 1946 desde Moscú. El texto de dicho telegrama se encuentra disponible en http://www.ntanet.net/KENNAN.html
[11] Un análisis de esta cuestión, en el marco del conflicto de Ucrania, puede leerse en Miguel Ángel Ballesteros Martín, *Ucrania y el nuevo liderazgo geopolítico ruso*, Panorama Geopolítico de los Conflictos 2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2014.
[12] Vladimir Putin, *Conferencia de Embajadores y Representantes Permanentes de Rusia*, Embajada de la Federación de Rusia en el Reino de España, 01 de julio de 2014, disponible en http://spain.mid.ru/es/noticias/-/asset_publisher/VQoWUGohJ7ON/content/conferencia-de-embajadores-y-representantes-permanentes-de-rusia

línea de territorios, bien propiamente rusos –con el status de «suelo ruso»- bien bajo la égida, los auspicios y la protección rusa.

Y este potencial proceso, que quizás comenzó en las postrimerías de la II Guerra Mundial, parece que continúa en la actualidad.

Kalinigrado, 1945

Kalinigrado, Konigsberg, fundada en 1255 sobre la base de un antiguo asentamiento teutón, ubicada en el margen del río Pregel, desde el cual se alcanza el Báltico, ha constituido secularmente un punto de apoyo esencial para la penetración y progresión hacia el este y para el control de la zona del Báltico, como hicieron los caballeros teutones durante las «cruzadas» acontecidas en esa zona del mundo hasta el siglo XV.

Su importancia queda reflejada en el hecho que desde 1525 fue la capital del ducado de Prusia, y continuó teniendo el estatus de capitalidad de diferentes entidades administrativo-territoriales al compás del proceso de unificación de Alemania hasta que, finalmente, ya en el siglo XX, siendo la capital de Prusia Oriental, al final de la segunda guerra mundial cayó ante el avance soviético[13] y pasó a integrar el territorio de Rusia tras el reparto de Prusia Oriental ente Polonia (zona sur) y la URSS (zona norte).

Tras pasar a manos de la URSS, en 1946, la Konigsberg de Kant –donde el filósofo prusiano habitó toda su vida- pasa a llamarse Kalinigrado[14], y se inicia el proceso de rusificación del nacido «Oblast de Kalinigrado», que incluyó el despliegue de un amplio aparato militar y gran parte de la Flota del Báltico, en la base de Baltisk[15], pues el puerto se encuentra libre de hielo durante el invierno.

Durante la etapa de la URSS, Kalinigrado, un exclave de Rusia, pese a encontrarse rodeado de repúblicas y territorios perteneciente a la órbita soviética, no fue

[13] De la importancia de la ciudad para Alemania –y para la entonces URSS- da buen reflejo el extraordinario sistema de fortificaciones empleadas para defender la ciudad, así como el esfuerzo desarrollado por el Ejército Rojo para su conquista. Una excelente perspectiva de estos hechos puede leerse en Akram Sharipov, *Cherniakovski, El General T-34*, Inédita Editores, Barcelona, 2009.
[14] En honor de Mijail Ivanovich Kalinin, fallecido el 03 de junio de 1946, bolchevique de la era fundacional de la URSS, que fue uno de los fundadores de la misma en representación de la República Socialista federativa Soviética de Rusia. Una breve reseña biográfica puede leerse en http://www.ecured.cu/index.php/Mija%C3%ADl_Iv%C3%A1novich_Kalinin
[15] El resto de las bases de la Flota Soviética del Báltico se encontraban en Kronstadt (en las proximidades de Leningrado, hoy San Petersburgo) y Riga, la capital de Letonia. En la actualidad, la Flota Rusa del Báltico mantiene las dos sedes citadas inicialmente, excluyendo, obviamente, a Riga. Ministry of Defense of the Russian Federation, *Baltic Fleet*. http://eng.mil.ru/en/structure/forces/navy/associations/structure/forces/type/navy/baltic/about.htm.

unido/anexionado a ninguno de ellos, ni se constituyó como una «nueva república», sino que se integró como parte del territorio nacional de Rusia bajo el formato de «Oblast» -cuya traducción aproximada podría ser provincia-. Durante este periodo, una poderosa guarnición –cercana a 100.000 efectivos, si bien hay fuentes que la cifran en 200.000- constituía un importante elemento de seguridad para la URSS en el marco de la Guerra Fría

Tras la disolución de la Unión Soviética, este «Oblast» ruso, de un tamaño similar al de Albacete y con una población en el entorno del millón de habitantes, comienza a sentir las consecuencias –económicas, de tránsito…- de su situación de exclave, especialmente tras la ampliación de la Unión Europea en el año 2004, con la entrada en la misma de Polonia y las Repúblicas Bálticas; esta situación se intenta afrontar con medidas especiales, que incluyen la declaración de Kaliningrado como «Zona económica especial», de tal forma que la llamada «cuarta república báltica» aspira a convertirse en el «Hong Kong de Rusia», en un intento de evitar la inviabilidad de la situación socioeconómica del exclave[16].

En este espacio clave por su ubicación privilegiada, si bien su importancia aparente parece haber disminuido como elemento de seguridad –ya en 1997 desapareció el «Distrito Especial de Defensa de Kalinigrado»[17], así como el 11º Ejército, se mantiene la presencia de una parte sustancial de la Flota del Báltico y efectivos terrestres que, según diversas fuentes, pueden oscilar sobre los 9.000.

Sin embargo, como constatación de la importancia de Kaliningrado, las declaraciones rusas en el sentido de incrementar la presencia en esta zona, así como en el Ártico –en una remembranza de «cierre» de la secular avenida de aproximación norte–, además de en otras «posiciones avanzadas», son constantes[18]. Y, en este sentido, destacar los comunicados relativos al despliegue-o no- de misiles Iskander (SS-26 Stone) en el «Oblast», como respuesta al despliegue del escudo antimisiles en suelo europeo, hechos

[16] Para minorar en cierta medida esta situación, ya en noviembre del 2002, en la cumbre entre la Unión Europa y Rusia se establecieron unos acuerdos especiales de tránsito. *EU-Russia Summit: Joint statement on transit between the Kaliningrad region and the rest of the Russion Federation*. http://www.foreignpolicy.org.tr/documents/eu_russia_summit2_111102_p.htm
[17] Global Security.Org, *Kalinigrad Special Defence District,* http://www.globalsecurity.org/military/world/russia/kor-kaliningrad.htm
[18] Ria Novosti, *Russia to boost military capabilities in Crimea, Kaliningrad, Artic*, 14 de enero de 2015, http://rt.com/news/222371-russian-defense-plan-2015/

que confirman el valor –desde determinada óptica- del mantenimiento de posiciones avanzadas[19].

Transdnistria, 1992

Moldavia, la segunda república soviética más pequeña en extensión[20] declaró su independencia el 27 de agosto de 1991, en el marco del proceso desintegrador de la URSS.

Ésta es una zona de gran influencia rumana, situada en la región de la Besarabia clásica, y que, en el margen del Dniéster, ocupa una posición privilegiada, pues la zona comprendida entre este río y el Prut ha constituido un espacio que ha servido, en muchas ocasiones, como tapón o marca fronteriza entre este y oeste, entre latinos y eslavos; por otra parte, la zona sur de la misma no sólo proporciona acceso al Mar Negro, sino que constituye una puerta de entrada –o de salida, dependiendo desde donde se tome la referencia[21]- a la llanura rumana y a Balcanes-, a una de las vías de acceso a Rusia desde el este que permite penetrar directamente en su flanco sur.

Por ello, la ingeniería geopolítica de la URSS modificó fronteras y desplazó grupos humanos para asegurar esta zona; la inclusión en Moldavia de una franja al este del Dniéster, y la cesión a Ucrania de la parte norte y sur de este territorio (cerrando, de esta forma, la salida al mar de esa nueva Moldavia) formaban parte de esa ingeniería. Y como una parte más de esa reordenación, la orilla este del Dniéster (la Transdnistria) recibe fuertes flujos de población de origen eslavo, así como la mayor parte de la industria del país, y los arsenales soviéticos se instalan en esta zona, concebido como una de las zonas de retaguardia de las potenciales zonas de combate de la Guerra Fría.

Por tanto, el río marca dos realidades absolutamente distintas en el mismo país, realidades distintas que, una vez eliminado el nexo de unión –o de presión- existente tras la caída de la URSS, acaban desembocando en una guerra civil tras el reconocimiento, el 02 de marzo de 1992 de Moldavia como estado independiente por parte de la

[19] BBC News Europe, *Kalinigrad: European fears over Russian missiles*, 16 de diciembre de 2013. http://www.bbc.com/news/world-europe-25407284
[20] La superficie de Moldavia es de 33.843 Km^2, algo mayor que la suma de la superficie de las Comunidades Autónomas españolas de Valencia y Murcia.
[21] A modo de ejemplo, durante la II Guerra Mundial, las tropas rumanas que combatieron en el bando del Eje, iniciaron su progresión desde esta zona, cruzando el río Prut y progresando hacia el este, ocupando Besarabia y Bucovina y continuando hacia Odessa, Sebastopol y Stalingrado, así como hacia el Cáucaso.

Comunidad Internacional- si bien se produjeron, desde 1990, declaraciones de independencia por parte de todos los bandos/grupos étnicos y enfrentamientos a pequeña escala[22].

Tras dicha guerra civil, con el río Dniéster sirviendo como «frontera» entre moldavos y «transdnistrios» (si bien no de manera absoluta, pues la ciudad de Bendery, situada al oeste del río, se encontraba en poder de los separatistas), el 21 de julio de 1992, por el denominado Acuerdo de Moscú, se marca una línea de división entre las partes –a caballo del río- supervisada por una Fuerza de Mantenimiento de Paz conformada inicialmente por batallones rusos, moldavos y «transdnistrios»[23].

El 14º Ejército soviético, que se encontraba en la zona desde 1956, tuvo una participación sustancial en el conflicto, apoyando tácita y explícitamente a los «transdnistrios», así como en la finalización del mismo –por medio de un bombardeo masivo de las posiciones del ejército de Moldavia-; se trasforma en 1995 en el denominado Grupo Operacional de Fuerzas Rusas en Moldavia, para custodiar los arsenales rusos de Colbasna[24]. En la actualidad, esta fuerza cuenta con unos 1200 efectivos, además del personal enmarcado en la Fuerza Conjunta Ruso-Moldava de Mantenimiento de la Paz, en la actualidad, un batallón.

La autoproclamada República Moldava de Pridnestroviana, también denominada Pridestroviana, no es reconocida por ningún país –ni por Rusia-, salvo por los territorios separatistas del Cáucaso; en 2006 celebró un referéndum cuyo resultado fue de un 97,2% a favor de la unión con Rusia, y tras la anexión de Crimea por Moscú en 2014, Transdnistria solicitó formalmente la anexión a Rusia[25].

[22] Un análisis pormenorizado sobre esta cuestión puede leerse en Francisco J. Ruiz González, *Moldavia y el Transdniéster: conflicto congelado en el corazón de Europa*, Panorama Geopolítico de los Conflictos 2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2014; y sobre el análisis militar del conflicto. Luis Andrés Bárcenas Medina y José Ángel López Jiménez, *Los conflictos congelados de la antigua Unión Soviética*, Conflictos Internacionales Contemporáneos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011.
[23] Información sobre la contribución actual y cometidos de las fuerzas rusas puede consultarse en Ministry of Defence of the Russian Federation, *Peacekeeping operation in Transnistria*, http://eng.mil.ru/en/mission/peacekeeping_operations/more.htm?id=10336232@cmsArticle
[24] En ocasiones se plantea la cuestión relativa a que el mantenimiento en la zona de dichos arsenales, más allá del coste que supone su retirada, constituye la justificación para la presencia de las tropas rusas. Global Survey 2003-2004, *Explosive remnants of war and mines other than anti-personnel mines*, Landmine Action, London, 2005, página 115. http://www.article36.org/wp-content/uploads/2008/10/global-impact-survey.pdf
[25] BBC news Europe, *Moldova´s Trans-Dniester region pleads to join Russia*, 18 de marzo de 2014. http://www.bbc.com/news/world-europe-26627236; Manu Gil, *La región Moldava de Transnistria se perfila como la próxima anexión de Rusia*, 24 de marzo de 2014. http://noticias.lainformacion.com/mundo/la-region-moldava-de-transnistria-se-perfila-como-la-proxima-anexion-de-rusia_36apOQiST5V31cxSqzRMP6/

En cualquier caso, bien se mantenga la situación actual o bien sea anexionada por Rusia, el devenir histórico y la presencia actual de fuerzas rusas de manera estable ponen de manifiesto el interés ruso por esta franja de terreno clave.

Cáucaso, (1994) 2008

Esta zona del planeta, que secularmente es contemplada por Moscú como «una daga apuntada al corazón de Rusia»[26], fue también objeto de la ingeniería geopolítica de una naciente URSS, en el sentido de modificar fronteras y desplazar poblaciones, de tal modo que las estructuras administrativas resultantes tuvieran pocas opciones de viabilidad como entes autónomos, amén de un cierto grado de controversias internas que requieran de la «tutela» permanente de la entidad superior (la URSS) como medida de garantía de la estabilidad. Por ello, cuando implosiona la Unión Soviética, esas controversias, libres de diques de contención, estallan, y la región caucásica, como otras muchas del planeta, se ve plena de conflictos en diferente grado de intensidad.

Así, de 1991 a 1994 se desarrolla un sangriento conflicto en **Nagorno-Karabaj**, un enclave armenio en territorio de Azerbaiyán en el cual se combate por la escisión de éste y el intento de conseguir la unión, al menos física, con Armenia; el conflicto va creciendo en intensidad y efectos, acaba implicando militarmente y de manera directa a las fuerzas armadas armenias y azeríes, así como a una unidad militar soviética desplegada en la zona – de modo similar, si bien en menor escala, al papel jugado por el 14º Ejército en Transnistria.

La ayuda militar rusa contribuyó a la victoria de Armenia y de los separatistas del enclave, territorio que –pese a no ser reconocido por ningún país del mundo, ni siquiera por Armenia-de esta manera este territorio se constituye en un potencial punto de apoyo, en un balcón que domina la mitad este del corredor que une el Mar Caspio con el Mar Negro.

Y si a esa posición (Nagorno- Karabaj) se le añade la «zona de seguridad» que Armenia ocupa, como resultado de la guerra, en torno al enclave –restando al control del gobierno de Azerbaiyán cerca de la décima parte de su territorio-, y se le suma la estrecha relación entre Rusia y Armenia, que incluye la presencia de bases militares en su territorio y al

[26] Robert H. Donaldson, Joseph Nogee, Vidya Nadkami, T*he Foreign Policy of Russia: Changing Systems, Enduring Interest*, M.E. Sharpe, 2014. New York, página 201.

papel que pretende ejercer Moscú en la zona[27], parece que el enclave, sin ser una «posición avanzada» en absoluta puridad, se le aproxima en gran medida.

Pero la desaparición de la URSS no sólo generó un conflicto entre Armenia y Azerbaiyán, sino también en la otra nación Transcaucásica, Georgia, en la que en 1991 estallaría la que sería conocida como guerra civil georgiana.

En dicha nación, entre otras zonas con minorías diferenciadas respecto a la mayoría georgiana, dos territorios, Osetia del Sur y Abjasia, fueron objeto de combates y limpiezas étnicas, lo que motivó, tras una serie de acuerdos, el envío de una fuerza de paz de tropas rusas y personal de las partes en conflicto –de modo similar a Transdnistria-, una misión de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa en 1992[28] y otra de Naciones Unidas[29] en el año 1993, ambas no activas en la actualidad.

La situación es de calma tensa, con incidentes esporádicos –necesario es recordar que de 1994 a 1996 Rusia libra una guerra durísima en Chechenia, y necesitaba que el Cáucaso sur mantuviera una posición de no apoyo a los rebeldes chechenos- y altercados ocasionales. Pero el 08 de agosto de 2008 Georgia ataca la ciudad de Tsjinvali, en Osetia del Sur, y la respuesta rusa es demoledora, generándose una guerra –si bien no total- entre ambas naciones; el resultado es obvio, y el 13 de agosto del mismo año acaba el conflicto armado y se consolidan como enclaves independientes **Osetia del Sur** y **Abjasia,** reconocidos como tales por parte de Moscú[30].

De esta forma, Rusia se asegura –y se sigue asegurando- la presencia en la mitad este del corredor del Cáucaso, domina varios de los pasos principales norte-sur a través de las montañas (la vía Sujumi-Sochi, en la costa del mar Negro en Abjasia y el túnel de Roki en Osetia del sur) y una zona costera en el mar Negro, en un momento en el que la base de Sebastopol en Crimea «pertenecía» a Ucrania (si bien con contrato de alquiler a favor de Moscú) y la base de Tartus se encuentra ubicada en una Siria convertida, paulatinamente, en un nuevo espacio de pugna[31]. En este caso –y en ambos territorios

[27] En este sentido Francisco J. Ruiz Gonzalez, *El papel de Rusia en las relaciones Armenia-Azerbaiyán*, documento informativo 11/2010, Instituto Español de Estudios Estratégicos, septiembre 2010. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2010/DIEEEI11-2010Rusia_Armenia_Azerbaiyan.pdf
[28] Página web oficial OSCE, *OSCE Mission to Georgia (Closed),* http://www.osce.org/georgia-closed/
[29] Naciones Unidas, UNOMIG, *Misión de Observación de las Naciones Unidas en Georgia*, http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unomig/
[30] Además de Rusia, estos dos enclaves son reconocidos por Venezuela, Nicaragua y Nauru, y durante un tiempo, lo fueron por Vanuatu y Tuvalu.
[31] A modo de simple ejemplo de la inestabilidad en la zona –cuyo colofón puede ser la guerra que se libra en la

se mantienen, bajo diferentes modalidades, presencia militar rusa -las «posiciones avanzadas» contribuirían tanto a incrementar sustancialmente la seguridad de la frontera como a permitir un nuevo acceso al mar Negro y tener una fácil capacidad de acción sobre el corredor caucásico por el que discurren y están proyectados oleoductos y gasoductos que acerquen a los mercados los hidrocarburos del Caspio.

Crimea, 2014

Dada la proximidad temporal de los acontecimientos que tuvieron lugar durante finales de febrero y marzo de 2014, se omite un relato prolijo de los mismos, así como recordar la importancia de Crimea para Rusia[32]; pero, en esencia, ante el cambio de gobierno generado en Ucrania tras el llamado Euromaidan, en escasos veinte días aparecen elementos armados controlando la península de Crimea, se organiza y celebra un referéndum (considerado no válido por la Comunidad Internacional)[33] y se firma la adhesión a Rusia, como parte integrante de la misma, de Crimea y Sebastopol.

De manera sensiblemente paralela, pero manteniendo una cierta secuencia, comienza y paulatinamente crece el conflicto en la región también ucraniana del Donbass, donde se plantea, por la fuerza de las armas, un intento de secesión de una parte del territorio, territorio que aspira remedar la denominada Novorrusia, la totalidad del flanco sur de Ucrania y de su zona costera con el mar Negro.

En la actualidad, conflicto está vivo y abierto en el Donbass… mientras que Crimea parece ya amortizada, por lo que esa auténtica fortaleza natural que es dicha península

actualidad-, en respuesta al atentado acontecido ese mismo año 2008, el 12 de febrero, en el que murió el líder de Hezbollah Imad Moughniyad, el 06 de agosto y el 27 de septiembre tuvieron lugar sendos atentados, el segundo el mayor acontecido en el país en las últimas décadas, mientras Siria desplegaba 10.000 efectivos en la frontera con Líbano. The Guardian, Damascus cars bomb kill 17, 28 septiembre 2008.
http://www.theguardian.com/world/2008/sep/28/syria.lebanon.bombing

[32] En este sentido Luis Fernando Furlán, *Crimea y la herencia del Almirante Gorshkov*, Documento marco Instituto Español de Estudios Estratégicos 10/2014, 10 de julio de 2014.
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2014/DIEEEM10-2014_Crimea_HerenciaAlmteGorshkov_Furlan.pdf; Pilar Requena, *Crimea, la encrucijada de su historia*, Documento de opinión Instituto Español de Estudios Estratégicos 85bis/2014, 02 de agosto de 2014.
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO85bis-2014_Crimea_PilarRequena.pdf

[33] Naciones Unidas, Asamblea General, *Resolución 68/262 Integridad territorial de Ucrania* de 27 de marzo de 2014; en su párrafo 5 señala: "*5. Recalca que el referendo celebrado en la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol el 16 de marzo de 2014, al no tener validez, no puede servir de base para modificar el estatuto de la República Autónoma de Crimea o de la ciudad de Sebastopol*". Un análisis a este respecto puede consultarse en Miguel Ángel Acosta Sánchez, *La secesión en el derecho internacional: el caso de Crimea*, Documento de Opinión Instituto Español de Estudios Estratégicos 142/2014, 11 de diciembre de 2014.
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO142-2014_Secesion_DchoInternacional_Crimea_MA.Acosta.pdf

constituye una nueva «posición avanzada» que garantiza presencia y proyección sobre todo el mar Negro y cierra, simultáneamente, un potencial acceso por esa vía, al flanco sur de Rusia.[34]

La península recibe la mayor parte de sus flujos (energía, agua, redes de telefonía…) desde el continente, desde el resto de Ucrania; además de a través del istmo, el acceso se ve limitado a la conexión marítima a través del estrecho de Kerch –si bien se especula con la posibilidad de crear un túnel o un puente[35]-, cuestiones que dificultan la vida y el devenir de Crimea, como ocurre con la mayor parte de las «posiciones avanzadas», especialmente si éstas se encuentran alejadas de la «frontera continua»

Conclusiones

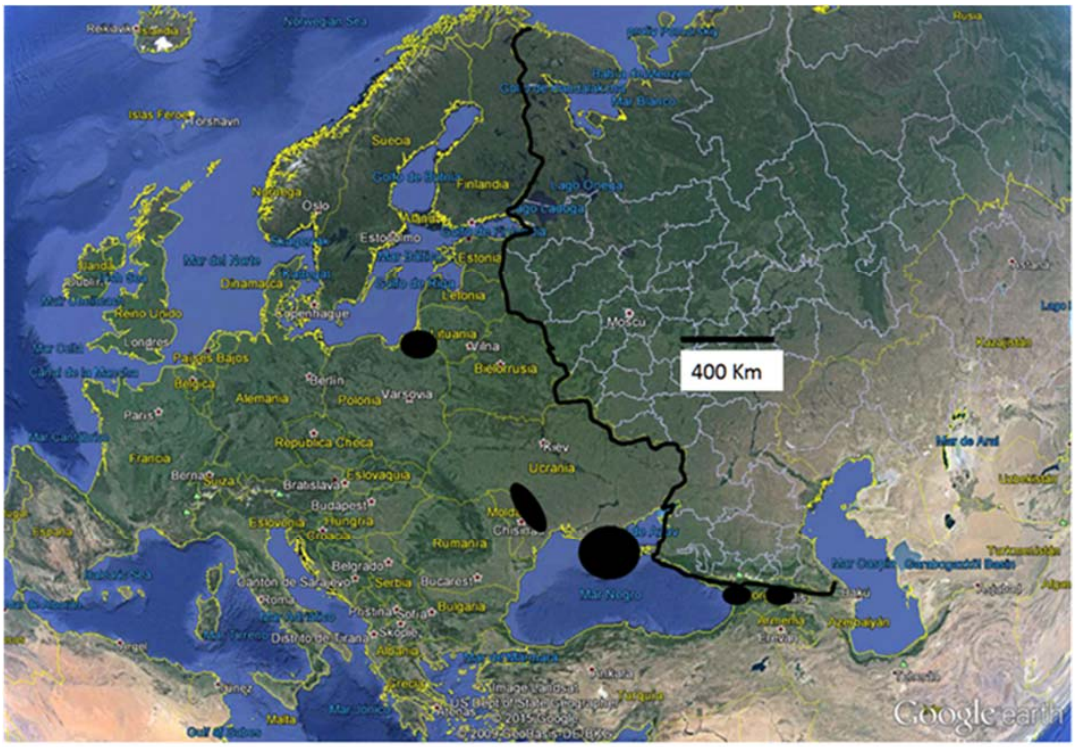
La percepción de necesidad y pretensión secular de buscar fronteras ancladas a terreno naturalmente fuerte, amén de salida a mares abiertos, han sido unas constantes en la geopolítica rusa.

Incluso en el momento de máxima expansión territorial –considerando tanto a Rusia como a sus aliados/satélites-, coincidente con la etapa de la URSS durante la Guerra Fría, se estableció el enclave de Kaliningrado; y conforme esos estados «satélites» y/o aliados iban saliendo de la órbita rusa, perdiéndose con ello la sensación de fronteras más seguras –al menos, obviamente, más alejadas- y la condición, en cierta medida, de estados, tapón, de manera paulatina, organizada o no en los momentos iniciales, determinadas zonas clave van quedando, con diferentes status jurídicos, bajo dominio o control ruso, estableciéndose, de tal forma, una especie de anillo de seguridad adelantado.

[34] The Moscow Times, *Russia Black Sea Fleet will get 80 new Warships to repel NATO*, 23 de septiembre de 2014. http://www.themoscowtimes.com/business/article/russia-s-black-sea-fleet-will-get-80-new-warships-to-repel-nato/507682.html;
[35] Tass Russians News Agency, *Russian tycoon ready to build Kerch Strait tunnel for $1 billion*, 04 de agosto de 2014. http://tass.ru/en/russia/743430; Kyivpost, *Crimea to be linked to Russia with bridge across Kerch Strait, not tunnel-railways chief*, 20 de noviembre de 2014. https://www.kyivpost.com/content/ukraine/crimea-to-be-linked-to-russia-with-bridge-across-kerch-strait-not-tunnel-railways-chief-372472.html

Dichas zonas claves constituyen, por su ubicación e interés, desde un punto de vista estratégico, auténticas «posiciones avanzadas», espacios cuya utilidad si bien puede ir variando con el tiempo, siempre constituyen elementos de cierre y zonas que obligan a los potenciales adversarios a fijar fuerzas y recursos, así como potenciales puntos de apoyo y bases de partida para proyectar poder e influencia desde las mismas.

Por otra parte, baste considerar que si bien los «estados tapones» representan una solución clásica para los problemas entre dos rivales, las «posiciones avanzadas», constituyan o no jurídicamente parte del territorio nacional, caso de ser atacadas por un adversario podrían generar una respuesta extremadamente contundente, con apoyo masivo de la opinión pública, ante las potenciales bajas sufridas entre la «guarnición» de las citadas «posiciones avanzadas».



Frontera "continua" de Rusia y "posiciones avanzadas".
Fuente: Glooge Maps y elaboración propia

Obviamente, su «consecución» y mantenimiento tiene un coste –diplomático, económico, militar…-, variable en función del status jurídico de la «posición avanzada», coste que es necesario estar dispuesto a pagar; pero tampoco es menos cierto que

dichas «posiciones avanzadas» aumentan las opciones para el desarrollo de cualquier tipo de estrategia, proporcionando un abanico mucho mayor de líneas de acción y de posibilidades frente al caso éstas posiciones no existieran. Y aparentemente, ésta es la vía elegida por Rusia.

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

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

2013

Documentos

OPINIÓN

índice

Documentos

OPINIÓN

451 AUKUS. Trasfondo de un tratado. Lucas F. Martín Serrano

467 La política exterior de Biden hacia Cuba: el taciturno camino entre una promesa obamista y el statu quo trumpista. Harold Bertot Triana

480 La caída de Kabul (III). ¿El triunfo de China en Afganistán? Javier Ruiz Arévalo

492 25 años de Asociación Euromediterránea. ¿La creación de un área de paz y estabilidad? Rocío Vales Calderón

505 La ambivalencia política de Bután: ¿utopía o supervivencia? Ana Gómez Adeva

526 Putin y la desintegración de Rusia. José Miguel Palacios

537 Política exterior de la UE, de la crisis a la oportunidad: el Sudeste Asiático. Santiago Mondéjar

551 Las crisis del Líbano como moneda de cambio en la geopolítica de Oriente Próximo. David Poza Cano

564 El conflicto Mapuche: terrorismo en La Araucanía chilena. Diego Andrés Frías

586 Francia, AUKUS y la estrategia para el Indo-Pacífico. Augusto Conte de los Ríos

606 Una nueva Operación Atalanta. Ana María Godín Boado

619 El transporte marítimo una solución ante el cambio climático. Bartolomé Cánovas Sánchez

643 AUKUS: la perspectiva de Australia. Alejandro MacKinlay

659 Kazajistán: una revolución sin colores. Alfredo Gil Laso

683 La condicionalidad democrática de la Unión Europea. Ignacio Nieto Fernández

698 La caída de Kabul (y IV). ¿Y ahora qué? El oscuro horizonte económico de Afganistán. Javier Ruiz Arévalo

709 Ataque hipersónico, golpe demoledor. David Corral Hernández

728 2022. Año de un nuevo Concepto Estratégico. Ángel José Adán García

740 Los titanes tecnológicos como modelo de emprendimiento de China y su papel en el desarrollo de la economía digital. Águeda Parra Pérez
754 Nigeria, las controversias de una potencia energética en tiempos de pandemia. Ana Núñez Cifuentes
766 La Nueva Ruta de la Seda como representación identitaria de la Gran China. Ander Sierra Ortiz
782 Operaciones electromagnéticas: deshaciendo el nudo gordiano del multidominio. Juan Martínez Pontijas
794 ¿La década perdida de la Unión Europea? Begoña Ochoa de Olza Amat
810 El empleo de niños por parte del Dáesh. Pablo José Molina Serrano

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

1/2022 10 de enero de 2022

*Lucas F. Martín Serrano**

AUKUS. Trasfondo de un tratado

AUKUS. Trasfondo de un tratado

Resumen:

El anuncio del acuerdo alcanzado por EE. UU., Reino Unido y Australia, conocido como AUKUS, ha supuesto una sorpresa y la constatación del giro del centro de gravedad geoestratégico hacia la región Asia-Pacífico. La base del acuerdo la conforma la fabricación de una flota de entre 8 y 12 submarinos de propulsión nuclear para la Royal Australian Navy. Sin embargo, la entrada en servicio de estos no será antes de finales de esta década, y un proyecto de tal envergadura no está exento de problemas. El documento analiza las motivaciones de sus firmantes, el impacto en la pugna entre EE. UU. y China. Repasa el Concepto Operativo Integrado (IOpC), diseñado por Reino Unido, así como las posibles consecuencias tanto para los firmantes como para otras organizaciones supranacionales.

Palabras clave:

AUKUS, EE. UU., Australia, Reino Unido, SSN, China, Taiwán, Asia-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.

AUKUS. Background to a treaty

Abstract:

The announcement of the agreement reached by the US, the UK and Australia, known as AUKUS, came as a surprise and a confirmation of the shift in the geostrategic centre of gravity towards the Asia-Pacific region. The basis of the deal is the production of a fleet of between eight and 12 nuclear-powered submarines for the Royal Australian Navy. However, these will not be commissioned before the end of this decade, and such a large-scale project is not without its problems. The paper analyses the motivations of the signatories, the impact on the US-China dispute. It reviews the UK-designed Integrated Operating Concept (IOpC) and the possible consequences for both signatories and other supranational organisations.

Keywords:

AUKUS, USA, Australia, UK, SSN, China, Taiwan, Asia-Pacific.

Introducción

El anuncio por parte de EE. UU., Reino Unido y Australia de la firma del acuerdo conocido como AUKUS ha supuesto una sorpresa y es un acontecimiento de mayor importancia de la que aparenta. Ello le hace merecedor de un estudio más en profundidad.

¿Qué implicaciones tiene este acuerdo? Para poder centrar el asunto identificaremos a los principales afectados además de los firmantes: China, y Francia. Cada uno de ellos por diferentes motivos. Pero también son objeto de las consecuencias de dicha alianza entidades supranacionales como la OTAN y la Unión Europea.

Esta nueva alianza materializa con hechos y definitivamente, ese cambio del centro de gravedad geopolítico del que durante tanto tiempo se ha estado hablando. El centro de los mapas ya no es ocupado por la vieja Europa y el Mediterráneo. El foco central se ha trasladado a la región Asia-Pacífico.

El principal oponente de la que hasta el momento es la primera potencia mundial ya no es Rusia. Ahora es China quien disputa ese título a EE. UU. Y no solo en el plano militar, sino en el económico, que es a la postre el fundamental y el que marca los movimientos políticos, sociales y militares. Y ese es precisamente el talón de Aquiles que poco a poco ha ido socavando la posición de Rusia. Su potencia y proyección económica no se acerca ni de lejos a la del gigante asiático. Aunque esto no quiere decir que su papel se torne irrelevante. En el entorno eurasiático, Rusia tiene mucho que decir, y es ahí donde se encuentra su posición natural. Tal vez no como la superpotencia a la que aspiraba en tiempos de la Unión Soviética, pero sí como elemento protagonista y referente en toda la región. Eso dejando por el momento de lado el Ártico, pues ahí sí que el papel de Rusia es protagonista y lo que allí suceda afectará indudablemente y de forma principal al escenario que ahora nos ocupa.

En la región Asia-Pacífico, además de los importantes aspectos económicos ligados a las principales rutas marítimas que la recorren y a la presencia de importantes yacimientos petrolíferos y de gas aun sin explotar, confluyen otra serie de intereses geopolíticos: diversas reclamaciones territoriales sobre un conjunto de islas que crean una interesante amalgama de intereses cruzados entre China, Japón y Corea no siempre en la dirección que inicialmente cabría imaginar.

También se dan situaciones como la «oficialmente» inconclusa guerra entre las dos Coreas y la permanente amenaza de un régimen como el de Pyongyang. Y, como colofón, el contencioso por Taiwán, que podría considerarse por diversos motivos como el más que probable epicentro del futuro devenir de los acontecimientos.

Esta es a grandes rasgos la foto fija de los principales elementos que convierten a la región en un punto clave. Pero profundizando más en cada uno de ellos descubrimos como sus ramificaciones van más allá y como una desestabilización de la zona tendría consecuencias inmediatas a nivel mundial.

El tratado AUKUS

La primera consecuencia de esta nueva alianza es duda la pérdida de confianza entre los que hasta ahora eran socios. Australia había confiado a la industria francesa la fabricación de sus nuevos submarinos de propulsión convencional, con el consiguiente beneficio económico y de prestigio. Y precisamente el AUKUS se basa inicialmente en la decisión de Australia de modificar el proyecto y hacerse con submarinos de propulsión nuclear. De forma inesperada, sin que los servicios de inteligencia galos se percataran de nada, Australia ha roto el acuerdo con Francia y va a recibir el apoyo de EE. UU. y de Reino Unido para desarrollar de sus propios SSN.

Este proyecto base del acuerdo (y que con toda seguridad se irá ampliando a otras esferas)[1], no está exento de otro tipo de polémicas y dificultades.

Al acuerdo no le han faltado críticas, las cuales, desde el punto de vista militar, se centran en cuatro aspectos[2]:

- La entrada en servicio de los submarinos será una realidad a largo plazo, por lo que de momento pierden su capacidad disuasoria.
- Por capacidad industrial y económica, una fuerza submarina de propulsión nuclear australiana deberá tener una entidad muy limitada.
- Las características de los SSN los hacen poco adecuados para operar en las aguas litorales y poco profundas de la primera cadena de archipiélagos de la costa

[1] GRANT, Joyce. «AUKUS Agreement brings together Australia, Britain and the US», September 2021. Disponible en: https://teachingkidsnews.com/2021/09/19/aukus-agreement-brings-together-australia-britain-and-the-us/
[2] KAUSHAL, Sidhart. «What does the AUKUS deal provide its participants in Strategic Terms?», *The Royal United Services Institute (RUSI)*, September 2021. Disponible en: https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/what-does-aukus-deal-provide-its-participants-strategic-terms

oriental del continente asiático. Para enmarcar éstas geográficamente hay que decir que se compone principalmente por las islas Kuriles, el archipiélago japonés, las islas Ryukyu, Taiwán (Formosa), el norte de Filipinas y Borneo.

- La aparición de nuevas tecnologías, tales como los vehículos submarinos autónomos (UUV) convertirá a los SSN en elementos obsoletos y costosos.

Australia, además de tener un claro enfrentamiento comercial con China (recordemos que el país asiático suspendió en mayo de forma indefinida su mecanismo de Diálogo Económico Estratégico con Australia), ve con recelo el rápido incremento de las sus capacidades militares, especialmente las navales. Y frente a ello necesita poseer activos que le permitan ejercer una disuasión creíble. Evidentemente esto es algo que no puede lograr por sí misma, y de ahí su interés por este acuerdo con los que por otro lado son sus aliados lógicos y naturales. Poseer su propia flota de submarinos nucleares es una baza muy importante para lograr esa disuasión, y nadie con más experiencia en este campo (en el bloque occidental), que EE. UU. y Reino Unido.

Pero lograr esa capacidad no es tarea fácil. No se trata simple y llanamente de construir los buques. Un proyecto de este calado no estará exento de problemas e incertidumbres. La primera de ellas es qué tipo de plataforma será la elegida. Tanto EE. UU. como Reino Unido operan las suyas propias, y en el caso de EE. UU. están en proceso de entrada en servicio de las nuevas unidades de la clase Virginia.

Tal vez la solución que se adopte sea un modelo en cierto modo mixto basado en la plataforma norteamericana. Desarrollar un modelo nuevo sería enormemente costoso y dilataría en exceso la entrada en servicio. Y todo ello sin tener en cuenta el tiempo necesario para adiestrar a las tripulaciones y para desarrollar una doctrina de empleo propia.

No obstante, parece ser que la decisión tomará como base el modelo de Washington, ya que el verdadero interés de Reino Unido en esta alianza está puesto en otro aspecto de esta.

Un claro indicador del nivel de tensión que se vive en la zona, y que explican el movimiento de Australia, son los datos de adquisición de material bélico[3]: en 2019

[3] GILL, Bates. «AUKUS is a big deal, but needs to be put in perspective», *The Royal United Services Institute (RUSI)*, September 2021. Disponible en: https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/aukus-big-deal-needs-be-put-perspective

Australia se convirtió en el segundo mayor importador de armas solo superado por Arabia Saudí. Esto fue debido en gran parte a la adquisición de material de procedencia norteamericana: aviones de combate F35, EA-18G Growler (aparato específico para guerra electrónica), E-7A (aviones de alerta temprana y mando y control), transportes C27J y helicópteros MH-60R Seahawk.

El coste base de adquisición de un SSN de ataque de la clase Virginia (EE. UU.), o Astute (Reino Unido), ronda los 250 000 millones de dólares por unidad. Y a ello habría que añadir el coste de adaptar las instalaciones de Adelaida para configurar los submarinos y su mantenimiento, lo cual supondrá varios cientos de millones adicionales durante todo el ciclo de vida útil de las naves.

Y hay que añadir un problema adicional: tanto EE. UU. como Reino Unido mantienen bajo estrictas medidas de seguridad la tecnología que emplean en sus propulsores nucleares, por lo que no es nada probable que se comparta la misma de tal modo que Australia logre la independencia tecnológica en dicho campo, lo cual le mantendrá en una situación de dependencia absoluta para el mantenimiento de estos estratégicos activos durante toda su vida operativa.

El tema de los plazos merece una mención aparte[4]. Con esta ya son tres las ocasiones en las que Australia ha elegido a un socio exterior para producir sus propios submarinos. El desarrollo y construcción de los actualmente en servicio de la clase Collins no estuvo exento de problemas, y es de esperar que a pesar de que el nuevo acuerdo signifique el mayor y más complejo desafío tecnológico para Australia hasta la fecha, y que su puesta en marcha va a estar plagada de problemas de todo tipo, las lecciones aprendidas entonces se tengan en cuenta.

El tiempo necesario para la construcción y puesta en servicio de un sumergible de la clase Virginia para EE. UU. es de tres años, teniendo en cuenta su ya dilatada experiencia. Es por ello por lo que, en el caso de Australia, situándonos en el escenario más optimista, los plazos serán ligeramente superiores. Incluso en el caso de que todas las negociaciones preliminares se desarrollen sin escollos y que la adaptación industrial necesaria se produzca sin problemas, la primera de las unidades no estará lista antes de finales de esta década o principio de la siguiente. Esto quiere decir que Australia

[4] GILL, Bates. «AUKUS is a big deal, but needs to be put in perspective», *The Royal United Services Institute (RUSI)*, September 2021. Disponible en: https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/aukus-big-deal-needs-be-put-perspective

deberá continuar operando los submarinos de la clase Collins, cuya baja ya estaba programada, por más tiempo del previsto, lo exigirá una inversión nada desdeñable para prolongar su vida operativa[5].

No obstante, y retomando la primera de las críticas al acuerdo mencionada anteriormente, existe una posibilidad plausible: la cesión por parte de la US Navy de forma temporal de alguna de sus unidades a la Australian Royal Navy. Con ello se adelantaría la transición de operar aparatos convencionales a nucleares, se cubriría el lapso que tardarían las nuevas unidades en entrar en servicio y, lo que es más importante: ayudaría a EE. UU. a mantener la superioridad bajo el agua en la región durante un periodo en el que sus unidades se van a ver reducidas en un número significativo debido a la baja de los de la clase Los Angeles.

Actualmente, la principal preocupación de la Armada del Ejército Popular de China se centra en las aguas más próximas a sus costas. Es cierto que están en un momento de profunda evolución, pero este aún no ha finalizado y EE. UU., que en tiempo de paz mantiene el 60 % de su fuerza de submarinos en la región, para mantener su actual superioridad en otras circunstancias necesitaría de ayuda, la cual, llegado el caso, podría venir de la mano de los submarinos convencionales de Japón. La actual ventaja cuantitativa y cualitativa por parte de EE. UU., unida a las hasta el momento deficientes capacidades antisubmarinas de China, hacen que el Pekín opere en el dominio subacuático en condiciones desfavorables, algo de lo que son plenamente conscientes sus analistas.

Pero el panorama a medio plazo, con el relevo de los sumergibles norteamericanos, se muestra preocupante. Las previsiones marcan un horizonte temporal entre 2040 y 2041 para completar el proceso, y durante ese plazo se calcula que en el periodo más crítico EE. UU. solo dispondrá de 41 submarinos. Y todo ello sucederá cuando los requerimientos y las necesidades de la US Navy para ofrecer un contrapeso creíble a la creciente amenaza que significan China y Rusia se calculan en una fuerza de al menos 66 submarinos de ataque. Es decir, se estará un tercio por debajo de la capacidad deseable justo en el momento en que ésta sea más necesaria.

[5] GILL, Bates. «AUKUS is a big deal, but needs to be put in perspective», *The Royal United Services Institute (RUSI)*, September 2021. Disponible en: https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/aukus-big-deal-needs-be-put-perspective

Y ese es el lapso que podrían cubrir de forma parcial pero satisfactoria, las entre ocho y doce unidades estimadas para el proyecto de la Royal Australian Navy, pues el periodo previsto de entrega de estos coincidiría con ese momento crítico, permitiendo a la nueva alianza mitigar esa falta de capacidades[6].

Dentro de un contexto más general, la ruptura del acuerdo alcanzado con Francia para decidirse por la tecnología norteamericana no debería sorprender. Paralelamente al anuncio del AUKUS, y dentro del marco de las conversaciones ministeriales periódicas entre Australia y EE. UU. se significó la intención de aumentar la presencia rotatoria de aviones de combate, buques de guerra norteamericanos y unidades del US Army en territorio australiano. Ambas partes además coinciden en la intención de aumentar el papel de Australia en el mantenimiento de los buques de la US Navy, así como de incrementar la cantidad de material y munición que EE. UU. mantiene preposicionado en suelo australiano[7].

Por último, el Gobierno de Canberra ha manifestado su intención de dar prioridad a la adquisición de misiles de largo alcance, principalmente misiles antibuque e hipersónicos.

Si tomamos además como referencia el esfuerzo que está poniendo China en el desarrollo de su fuerza naval, toma relevancia el hecho de que el teatro de operaciones de un posible conflicto en la zona estará determinado principalmente por el dominio marítimo. Es el control del mar del sur de China y de las rutas marítimas de la región Asia-Pacífico lo que está en juego, así como las disputas territoriales sobre diversos archipiélagos de posición estratégica, incluyendo problema enquistado de Taiwán, cuyo trasfondo no es solo territorial o nacionalista, sino económico.

Los números de China son apabullantes, y este es otro de los motivos que ha llevado a EE. UU. a buscar este acuerdo. La flota china dispone de aproximadamente 350 unidades entre barcos y submarinos. Del total, unos 150 son buques de combate y 60 submarinos. De entre estos últimos, diez son de propulsión nuclear (seis de ataque y cuatro equipados con misiles balísticos con capacidad nuclear). Estos activos son un componente fundamental en el sistema arbolado por China para denegar el uso del

[6] KAUSHAL, Sidhart. «What does the AUKUS deal provide its participants in Strategic Terms?», *The Royal United Services Institute (RUSI)*, September 2021. Disponible en: https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/what-does-aukus-deal-provide-its-participants-strategic-terms

[7] GILL, Bates. «AUKUS is a big deal, but needs to be put in perspective», *The Royal United Services Institute (RUSI)*, September 2021. Disponible en: https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/aukus-big-deal-needs-be-put-perspective

dominio marítimo. La Armada del Ejército Popular sustenta este en un ataque a los Grupos de Combate liderados por los portaaviones en el mar de Filipinas, y simultáneamente a los buques de apoyo encargados del sostenimiento de sus fuerzas en Asia.

El control de puntos críticos en la primera cadena de islas por parte de los submarinos australianos podría contribuir de una manera muy eficaz, no solo a impedir la salida de la flota de Pekín, sino a ejercer una presión a relativa poca distancia de sus costas a modo de bloqueo económico. Para muchos analistas, como reacción a una ofensiva china, esta sería una respuesta mucho más efectiva en relación con su coste.

Incluso en las poco profundas aguas litorales del estrecho de Formosa, zona que no es la más apta para que operen en ella submarinos nucleares, estos pueden ejercer una labor fundamental en su papel clave para evitar el control del dominio marítimo por la flota china. En este contexto, los misiles de crucero antibuque se revelan como un componente crítico de la capacidad contra naves en superficie de los submarinos y EE. UU. y Rusia están a la cabeza en los avances para el empleo de sus sumergibles como plataformas de lanzamiento de sus nuevos desarrollos de misiles hipersónicos.

Si, en el caso de Australia, sus nuevos submarinos fueran equipados con el módulo necesario para el lanzamiento de estos misiles, obtendrían la capacidad de batir objetivos de alto valor, tales como los buques de asalto anfibio de la Armada china desde mucho más allá de la primera cadena de islas. A diferencia de los buques de superficie, que cada vez se muestran más vulnerables, los submarinos no son un blanco fácil para la creciente e impresionante panoplia de misiles antibuque de largo alcance que está desarrollando China, tales como los DF-21D y los DF-17, y es eso lo que los convierte en las herramientas óptimas para operar proyectando los efectos de sus capacidades en las aguas en disputa fuera de su alcance[8].

Veamos a continuación las razones de Reino Unido para unirse a este acuerdo.

Entre estas no puede perderse de vista la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea. Si bien esta salida no implica ni mucho menos una ruptura de relaciones con sus antiguos socios es un hecho que en cierta medida aísla a los británicos. Comercialmente aumenta

[8] KAUSHAL, Sidhart. «What does the AUKUS deal provide its participants in Strategic Terms?», *The Royal United Services Institute (RUSI)*, September 2021. Disponible en: https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/what-does-aukus-deal-provide-its-participants-strategic-terms

exponencialmente las dificultades para todos, y económicamente, a pesar de que este abandono no beneficia a la UE, no cabe duda de que la peor parte afectará, o mejor dicho ya está afectando a Londres. Solo hay que echar un vistazo a los problemas de desabastecimiento de todo tipo, especialmente de combustible, a la falta de trabajadores en diversos sectores y a las complicaciones en el acuerdo sobre fronteras que están siendo noticias durante las últimas semanas.

Por ello, como contrapeso, Reino Unido necesita aumentar sus relaciones y cooperación con sus socios naturales, así como en su área de influencia.

Desde su punto de vista, se identifican tres motivos principales para integrarse en el AUKUS, aunque lo más adecuado para adentrarse en este campo sería comenzar aclarando que es el Concepto Operativo Integrado (IOpC, por sus siglas en inglés)[9].

En un entorno caracterizado por un permanente enfrentamiento en los umbrales de lo que podría considerarse un conflicto bélico y con un complejo entramado de relaciones que combina la rivalidad en el ámbito de los intereses geopolíticos con la interdependencia económica, el IOpC introduce dos líneas de actuación para proteger los propios intereses: aumentar las relaciones e interactuaciones con los socios o aliados y limitar la acción de los posibles rivales enfrentándolos de un modo limitado sin llegar a las acciones hostiles abiertas.

El IOpC redunda en la importancia de situar la actuación militar dentro de los límites de un proyecto nacional mucho más amplio y como una parte más de este.

El AUKUS encaja a la perfección en este nuevo marco, pues aun cuando no significa un empleo directo de las fuerzas de Reino Unido para confrontar a la potencia asiática, la cual es considerada en su revisión estratégica integral como un competidor sistémico y no como una amenaza (calificativo que sí adjudica a Rusia), esta alianza puede sin embargo restringir la libertad de acción de China.

Es una manera de aplicar una estrategia más duradera y con mayor impacto de la que supone la presencia transitoria de fuerzas en la región como la efectuada no hace mucho por parte del portaaviones HMS Queen Elizabeth junto con su grupo naval de combate.

[9] KAUSHAL, Sidhart. «What does the AUKUS deal provide its participants in Strategic Terms?», *The Royal United Services Institute (RUSI)*, September 2021. Disponible en: https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/what-does-aukus-deal-provide-its-participants-strategic-terms

Región en la que por otro lado las fuerzas de Reino Unido tienen poca capacidad de proyectar un poder significativo.

El marco que supone el AUKUS muestra cómo Gran Bretaña puede limitar o reducir la capacidad de acción de sus rivales sin necesidad de llegar al enfrentamiento directo incluso en zonas donde dispone de potencia militar limitada.

Es una política de economía de fuerzas, muy adecuada en una época donde se enfrentan amenazas globales con presupuestos exiguos y en la que la faceta de defensa sirve a los intereses de la nación cooperando con actores regionales más que como elemento de confrontación con los rivales.

Para el Reino Unido, el acuerdo es visto como una oportunidad para demostrar el acierto del IOpC mediante el estímulo que supondrá para su industria el acceso y mejora de los conocimientos básicos que empujen el desarrollo de sus propios submarinos en un futuro.

A pesar de que su papel exacto en la construcción de los buques australianos aún no ha sido definido, se da por sentado que la principal contribución tecnológica será los reactores nucleares desarrollados por Rolls Royce[10] y que actualmente equipan a los aparatos de la clase Astute y Vanguard. También se considera probable la incorporación de los sistemas de propulsión silenciosa usados en la clase Astute. Así mismo algunos indicadores parecen señalar que los buques no serán construidos totalmente en Australia, definiéndose alguna forma de coproducción.

A todo ello hay que añadir que el proyecto, al requerir la integración de sistemas propios en una plataforma nueva, con toda la complejidad que ello conlleva, puede servir de base para experimentar, permitiendo de ese modo a la Royal Navy comenzar a trabajar, aprovechando los conocimientos adquiridos, en sus propios futuros submarinos.

Como colofón, el AUKUS, en relación con el IOpC, refuerza el planteamiento de limitar la capacidad de acción de los rivales mediante la cooperación con los aliados.

El último de los recelos al proyecto se basa en la idea de que la rápida evolución de los UUV dejará obsoletos a los nuevos submarinos antes de lo previsto. Esto no es algo que pueda descartarse por completo, pero tiene su contrapeso: cualquier flota de estos

[10] KAUSHAL, Sidhart. «What does the AUKUS deal provide its participants in Strategic Terms?», *The Royal United Services Institute (RUSI)*, September 2021. Disponible en: https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/what-does-aukus-deal-provide-its-participants-strategic-terms

nuevos aparatos deberá contar con buques nodriza que puedan operar a una distancia de seguridad suficiente como plataforma de lanzamiento y de mando y control. Para esa labor, los SSN, por sus características de autonomía, discreción y espacio son la opción más adecuada. Cualquier plataforma que ejerza este rol debe ser lo suficientemente grande como para albergar a los UUV y tener la necesaria modularidad para incorporar todos los sistemas de mando y control necesarios: los propios de la plataforma y los de los UUV.

Esta evolución es una realidad que no solo estamos observando en el dominio marítimo, sino también en el terrestre y el aéreo, pero no es probable que tales desarrollos anulen la necesidad de poseer SSN aun en el caso de que evolucione su principal función.

Circunstancias colaterales

La base justificativa del tratado se sustenta en la necesidad de los firmantes de afianzar su posición frente a una China cada vez más beligerante, como lo demuestra las últimas incursiones aéreas en la llamada zona de identificación aérea de Taiwán, con un número de aparatos y una frecuencia inusuales hasta ahora. O los recientes ejercicios militares cuyo supuesto base era un asalto anfibio sobre una costa hostil. No obstante, existen otros motivos.

Desde el *brexit*, la posición de Gran Bretaña con respecto a los que fueran sus socios europeos no ha sido precisamente cómoda, y no solo sufre las consecuencias inevitables de su salida de la UE, sino que en ciertos aspectos su situación es de cierto aislamiento o soledad. Si bien es una realidad que el *brexit* está causando perjuicios a ambos protagonistas, no hay lugar a dudas de que la peor parte la está sufriendo Reino Unido. Y esta situación afecta a las relaciones en todos sus ámbitos. Reino Unido necesita suplir el respaldo que le ofrecía la UE en los planos económico, político e internacional. No es que Reino Unido no sea por sí solo un actor lo suficientemente relevante en el concierto internacional, pero por muy potente que se sea, no se puede caminar solo. Y los aliados naturales de Reino Unido son los miembros de la Commonwealth y EE. UU.

Tampoco se puede dejar de lado alguno de los problemas internos que afectan a Reino Unido y que podrían haber empujado a Londres a dar este paso. Las aspiraciones independentistas de Escocia siguen latentes en gran parte de su sociedad, y no sería descartable que en el medio plazo estas volvieran a resurgir. Y el modo de proceder de

los movimientos independentistas es la constancia: no importa cuantas votaciones o propuestas hayan perdido. Siempre lo volverán a intentar.

En el caso de Reino Unido, esta hipotética situación, crearía un problema muy serio a la Royal Navy: la base naval de Clyde, en Escocia, es la que acoge a los SSN británicos. Esto implica que ante una posible independencia el Reino Unido perdería unas instalaciones críticas para su defensa.

Ante tal situación solo quedarían dos opciones: negociar un contrato de arrendamiento con la nueva nación escocesa, algo poco probable no ya por el clima de tensión y desconfianza que llevaría aparejada esta separación, sino porque desde el punto de vista meramente estratégico no tendría ningún sentido. La otra seria trasladar temporalmente los sumergibles a alguna base aliada fuera del país. Y para ello qué mejor opción que el territorio de otro miembro de la Commonwealth con el que además se está trabajando en el desarrollo de su propia flota de SSN. En este caso, Reino Unido aportaría sus conocimientos y experiencia a la hora de diseñar y adaptar las instalaciones necesarias para este tipo de buques recibiendo como contraprestación el uso de éstas hasta que se decidiera donde reubicarlos.

Consecuencias

Para analizar las consecuencias no solo se ha de tener en cuenta el impacto del propio tratado. Su mero anuncio se ha realizado en un momento especialmente delicado para la comunidad internacional y sus intervenciones y para la OTAN en particular. Y ese factor de oportunidad es muy de tener en cuenta.

Francia parecía estar convencida de que las opciones de Australia estaban cerradas una vez se firmó el acuerdo. Sin embargo, Canberra comenzó en 2020 a explorar otras opciones[11]. Conociendo la forma de actuar de Francia y la merecida fama de la efectividad de sus unidades de inteligencia económica, el que el resultado de toda la operación haya sido una sorpresa también para ellos no deja de ser desconcertante.

[11] TAYLOR, Trevor. «The AUKUS Deal: Self-Reflection required», *The Royal United Services Institute (RUSI)*, September 2021. Disponible en: https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/aukus-deal-self-reflection-required

Algunos analistas explican la actitud de Australia como fruto de su malestar por la forma de proceder política y comercialmente de Francia[12]. Y por ello no se planteó buscar una alternativa francesa cuando se decidió optar por naves de propulsión nuclear. Por el contrario, directamente se iniciaron contactos discretos tanto con EE. UU. como Reino Unido. Ahora se ha conocido que las conversaciones se prolongaron por espacio de casi un año a espaldas de Francia sin que sus servicios de inteligencia se percataran de ello.

La reacción de Francia al acuerdo fue inicialmente furibunda. Y aunque parece que las aguas han vuelto a la calma, la herida que ha dejado el AUKUS en las relaciones de Francia con Reino Unido y EE. UU. sigue abierta y tarde o temprano volverá a sangrar.

Las relaciones de Gran Bretaña con el resto de la UE después de su salida son un asunto delicado que tampoco pasa por sus mejores momentos, y menos aun cuando por parte británica se pretende renegociar parte de lo ya firmado. Si en otras circunstancias Francia hubiera podido mostrarse algo más transigente con el fin de suavizar la siempre firme postura alemana, no parece que ese vaya a ser el escenario después de calificar como «traición» lo sucedido[13].

Por otro lado, la OTAN tampoco está atravesando por un periodo dulce y el panorama geopolítico actual parece haber descolocado en cierto modo a la Alianza.

Su principal socio ya no tiene su foco principal puesto en Europa. A efectos formales puede parecer que sí, pero salvo en áreas geográficas puntuales y por motivos muy específicos desde EE. UU. ya no se percibe a Rusia como una amenaza. El cambio de perspectiva es tal que algunos países fronterizos se han llegado a sentir en cierto modo desamparados. Del mismo modo, EE. UU. se está replegando progresivamente de Próximo Oriente y cada vez su presencia e intervenciones en esa región son menores, hasta tal punto que ya comienza a plantearse una retirada total de Irak.

El terrorismo yihadista es una amenaza global, pero una amenaza que salvo con los atentados del 11S no ha golpeado suelo americano, se está desplazando de Oriente Próximo a la zona de África Occidental y el Sahel, constituyendo una amenaza

[12] TAYLOR, Trevor. «The AUKUS Deal: Self-Reflection required», *The Royal United Services Institute (RUSI)*, September 2021. Disponible en: https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/aukus-deal-self-reflection-required

[13] BLADES, Johnny. «AUKUS pact strikes at heart of Pacific nuclear-free regionalism», *Asia Pacific Report*, September 2021. Disponible en: https://asiapacificreport.nz/2021/09/19/aukus-pact-strikes-at-heart-of-pacific-nuclear-free-regionalism/

principalmente para Europa. Para esa Europa cuya Unión ha decidido abandonar el Reino Unido.

Y precisamente cuando la Alianza se encuentra en sus horas más bajas es cuando surgen más dudas sobre su eficacia o su efectividad. Tras el desastroso cierre de la misión en Afganistán con el coste que ello va a suponer para su credibilidad, dos de sus principales miembros se alían en un nuevo pacto para confrontar a la que consideran la verdadera amenaza a la hegemonía de EE. UU., afrentando además a otro de los socios clave y que a su vez es quien está llevando el peso de las operaciones de lucha contra el terrorismo en el Sahel.

Probablemente ninguno de sus enemigos habría soñado un golpe mejor para socavar los cimientos y los fundamentos de mutua confianza que sustentan a la OTAN.

Las consecuencias del AUKUS aún no se han podido manifestar en su totalidad, pero van mucho más allá de lo que inicialmente pueda pensarse. Abre algunas incógnitas sobre el sentido que tomarán a medio plazo las relaciones bilaterales y con terceros países entre los que hasta ahora han sido socios incondicionales, sino las internas de la propia organización.

Y no puede olvidarse lo complicado del camino tomado por EE. UU., Reino Unido y Australia. Una alianza de estas características y un proyecto como la construcción de una nueva flota de SSN no está exenta de problemas, retrasos, sobrecostes... por no mencionar una duda que planea sobre todo el asunto: ¿necesitaba realmente Australia mostrar una reticencia tan acentuada hacia China? ¿Era China una amenaza real para los intereses australianos?, o planteado de otra forma, ¿era necesario recurrir al AUKUS y hacerse con un elemento tan decisorio como una flota de submarinos nucleares para enfrentar las fricciones entre China y Australia? Porque tal vez dando ese paso Australia se ha puesto en el punto de mira del gigante asiático de un modo en el que hasta ahora no estaba.

La evidencia más clara que se puede obtener por el momento es la reflejada al comienzo de estas páginas: el centro de gravedad geopolítico ha cambiado definitivamente. Europa se enfrenta a un momento de incertidumbre en el que se deben repensar muchas posiciones. Al mismo tiempo, la inestabilidad en la región Asia-Pacífico es mucho mayor de lo que aparenta y está en juego mucho más que la soberanía de unas cuantas islas o del propio Taiwán.

*Lucas F. Martín Serrano**
Teniente coronel de Infantería
Diplomado en Inteligencia
LandCom HQ Izmir, Turquía
@LucasMartin1973

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

2/2022 11 de enero de 2022

*Harold Bertot Triana**

La política exterior de Biden hacia Cuba: el taciturno camino entre una promesa obamista y el statu quo trumpista

La política exterior de Biden hacia Cuba: el taciturno camino entre una promesa obamista y el statu quo trumpista

Resumen:

En el último periodo presidencial de Barack Obama se inició un periodo histórico de normalización de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba. Este proceso fue interrumpido por la Administración del presidente Donald Trump con un recrudecimiento de las medidas coercitivas unilaterales de carácter económico y financiero. La elección de Joe Biden como presidente abrió expectativas en sectores de ambos países sobre la posibilidad de un retorno a la política obamista en un contexto de crisis económica y de tensión social y política en la Isla, agravada por la pandemia de la COVID-19. ¿Cuál es saldo hasta ahora de la política exterior de Biden hacia Cuba? ¿Qué ha cambiado y qué continúa respecto a su predecesor? ¿Existe una política clara y coherente para abordar las relaciones con la isla? El documento indaga en estas preguntas y concluye en la necesidad de retomar el camino de normalización iniciado por Barack Obama, y que no está presente en la política de la actual Administración Biden.

Palabras clave:

Estados Unidos, Cuba, Donald Trump, Joe Biden, política exterior.

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.

Biden's Foreign Policy Towards Cuba: The Taciturn Path Between an Obamist Promise and the Trumpist Statu Quo

Abstract:

In the last presidential term of Barack Obama, a historic period of normalization of relations between the United States and Cuba began. This process was interrupted by the administration of President Donald Trump with a resurgence of unilateral coercive measures of an economic and financial nature. The election of Joe Biden as president raised expectations in sectors of both countries about the possibility of a return to Obamist politics in a context of economic crisis and social and political tension on the Island, aggravated by the COVID-19 pandemic. What is the balance so far of Biden's foreign policy towards Cuba? What has changed and what continues compared to its predecessor? Is there a clear and coherent policy to address relations with the Island? The document investigates these questions and concludes on the need to resume the path of normalization initiated by Barack Obama, and which is not present in the current Biden administration's policy.

Keywords:

United States, Cuba, Donald Trump, Joe Biden, foreign policy.

La promesa a la normalización

La llegada a la presidencia de Estados Unidos de Joe Biden, político educado en el *establisment* norteamericano y vicepresidente en los ocho años del periodo de Barack Obama, fue visto como un hecho positivo para las relaciones Estados Unidos y Cuba. En un periodo de enorme hostilidad de la Administración Donald Trump contra la Isla, el gesto de desescalada durante la campaña presidencial del entonces candidato presidencial y su compañera de fórmula, Kamala Harris, fue visto al menos como un alivio para los interesados en la normalización. La campaña presidencial pareció discutirse entre la reasunción de las políticas obamistas y la línea dura trumpista.

En los marcos de una política exterior, que apostó por una estrategia afincada en la diplomacia, el multilateralismo y el *smart power*[1], la política de Obama hacia la isla caribeña había cuestionado la posición de sus predecesores como un «enfoque fallido» para empoderar a los cubanos, para evitar el aislamiento de Estados Unidos en la región, y para estar en mejores situaciones de influir en la política continental. Un punto central lo constituyó el rechazo a las «sanciones» norteamericanas, aunque la derogación de toda su política no dependía solo del ejecutivo (por ejemplo, para derogar la Ley Helms Burton, competencia del Congreso). En el grupo de medidas en el camino de la normalización se encontró el retiro de Cuba de la lista de Estados patrocinadores del Terrorismo, la apertura de relaciones diplomáticas, el establecimiento de una Comisión Bilateral, mayor acercamiento para la cooperación en diversos temas (ciencia, administración, gestión de áreas marinas protegidas, medioambiente, reducción de riesgos ante desastres, prevención y respuesta ante derrames de petróleo, inmigración, droga), el otorgamiento de licencias generales de viaje, autorización de ventas y exportaciones de bienes y servicios desde Estados Unidos, entre otras. No se trató de una política ingenua a los ojos de ninguna de las dos partes: ambos sabían que se buscaba el «cambio» en Cuba por medios más sofisticados.

Sin embargo, con el ascenso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, el proceso de normalización entre los dos países sufre un retroceso de enormes proporciones. Entre las posiciones asumidas por esta Administración, en los que se coincidió desde el inicio que ponía en peligro el mantenimiento del «orden liberal internacional» y se identificó como un «populismo americano» que hundía sus raíces en

[1] *Vid*. HONGJU KOH, Harold; ZELINSKY, Aaron, «Practicing International Law in the Obama Administration», *The Yale Journal of Internacional Law Online,* Vol. 35: 4, pp. 12-13.

una especie de «Jacksonian Revolt»[2], el factor ideológico como recurso retórico y de acción en política exterior en contra de países como Venezuela y Cuba fue acrecentándose en la medida que se volvió funcional para la política interna de Estados Unidos. Por una combinación de factores de la política interna, en los que el cálculo electoral tenía un rol preponderante, el sector más duro del *establisment* político cubano americano tendría una posición privilegiada en el diseño y las líneas de acción fundamentales del ejecutivo hacia la Isla. Esto se tradujo en una ruptura del proceso de normalización, con la vuelta a una política sancionatoria sin precedentes (más de 200 medidas coercitivas unilaterales de carácter financiera y económica); la entrada en vigor del Título III de la Ley Helms Burton, que permitió el reclamo por parte de ciudadanos norteamericanos y cubanos en cortes norteamericanas por las propiedades expropiadas al triunfo de la Revolución Cubana; la inclusión de Cuba en la lista de países patrocinadores del terrorismo; entre otras.

Durante la campaña presidencial de 2019 y 2020, tanto Biden como Harris, prometieron volver a las políticas de Obama. Por lo menos ello se traslucía de la oposición a lo que ellos denominaban «políticas fallidas» del presidente Trump con respecto a las restricciones a los viajes y las remesas a Cuba, y por la defensa de la reunificación familiar (prometió la reinstalación del Cuban Family Reunification Parole Program), del papel de los cubanoamericanos como los «mejores embajadores» hacia la isla, así como la exposición de lo que significaría para Estados Unidos en el continente americano retornar a una política de acercamiento con la Isla en materia de liderazgo y en la disputa geopolítica frente a la influencia china y rusa[3].

Entre la retórica del cambio de política y la inactividad (de enero a julio de 2021)

Desde el ascenso de Biden-Harris a la Casa Blanca, hasta la fecha, existe consenso de que no es posible visibilizar el continente americano como una prioridad para la nueva Administración, como tampoco lo había sido para la Administración anterior de Donald Trump, que focalizó su acción en la región fundamentalmente en políticas en contra de

[2] MEAD, Walter Russel, «The Jacksonian Revolt», *Foreign Affairs*, Vol. 96, Number 2, march/april 2007, pp.2-7
[3] *Vid*. «Joe Biden Answers 10 Questions on Latin America», *Americas Quarterly,* March 4, 2020. Disponible en: https://www.americasquarterly.org/article/updated-2020-candidates-answer-10-questions-on-latin-america/; SESIN, Carmen. «Biden slams Trump on «abject failure» on Venezuela, as well as Cuba policies», *News*, Sept. 6, 2020. Disponible en: https://www.nbcnews.com/news/latino/biden-slams-trump-abject-failure-venezuela-well-cuba-policies-n1239356; «Biden: Trump Is the Worst Possible Standard-Bearer for Democracy in Places Like Cuba, Venezuela», *grabien*, 29/10/2020. Disponible en: https://grabien.com/story.php?id=312149 Consultado el 22/11/2021.

los gobiernos de Venezuela y Cuba. La urgencia de atender cuestiones internas, agravadas por la pandemia de la COVID-19, entre otros factores, ha permeado el nivel de prioridades en la agenda del ejecutivo. Aunque existen temas que son imposibles de obviar en años recientes respecto al continente, por las repercusiones que tienen en la seguridad nacional de Estados Unidos —como el tema migratorio desde los países de Centroamérica—, no ha podido advertirse siquiera un diseño integral de políticas y acciones. De ahí que existan voces que alientan a tomar en serio esta región -otrora considerada «patio trasero» de Estados Unidos-, en temas como el comercio y la inversión (como una forma de concretar acciones específicas frente el influjo de China); una política integral para solucionar las graves crisis migratorias; el estímulo en la producción de energía renovable y en las infraestructuras de salud, entre otras[4].

Con respecto a Cuba, pese a la retórica de campaña, en el momento en que Joe Biden llega a la Casa Blanca, existían factores internos y externos que hacían distinta la situación con respecto a la era Obama. Estos factores pasan por una inclinación del voto cubanoamericano hacia los republicanos en la campaña electoral (la mayoría de ellos en apoyo a las políticas de endurecimiento a Cuba); la cuestión de los supuestos «ataques sónicos» en la embajada norteamericana; la tarea de desmontar las políticas anteriores (entre las que estuvo la inclusión de Cuba en la lista de Estados patrocinadores del terrorismo); un cambio en la correlación de fuerzas en el continente entre gobiernos de izquierda y de derechas (en contraste con el predominio de fuerzas de izquierda en la era en que Obama reinicia las relaciones diplomáticas); temas de antaño a resolver como los derechos humanos y la promoción de la democracia en la isla; las relaciones de Cuba y Venezuela; y un cierto recelo, en algunos sectores norteamericanos, de que no fue posible una profundización en las relaciones en el periodo de Obama por la reticencia del gobierno cubano para avanzar lo suficiente (una cuestión debatible en algunos puntos); entre otros.

Desde el primer mes de llegada a la Casa Blanca en enero de 2021, la Administración Biden insistió en la necesidad de un cambio respecto a la Administración anterior a partir de una «revisión» de las políticas tomadas hasta entonces. Este proceso se llevaría a cabo poniendo el foco en dos ejes sobre los cuales pretendía girar la política hacia Cuba,

[4] *Vid*., GEDAN, Benjamin N., «Biden necesita cambiar su estrategia hacia América Latina», *The New York Times*, 20 de octubre de 2021.

como lo era el apoyo a la democracia y a los derechos humanos[5]. Para febrero, Juan González, director para el hemisferio occidental del Consejo de Seguridad Nacional, insistió en un grupo de medidas para dar la vuelta a las políticas de la Administración Trump, entre ellas el levantamiento de las restricciones de viaje, y la renovación del personal de la embajada de Estados Unidos en la Habana.

Desde entonces el discurso de funcionarios de la Casa Blanca, bajo el argumento de una «revisión» de la política de la anterior Administración, no varío mucho en los hechos y en la retórica. En marzo, la secretaria de Prensa de la Casa Blanca, Jen Psaki expresó que el cambio de política hacia Cuba no estaba en las prioridades de la política exterior del presidente Biden[6]. La retórica en las semanas siguientes comienza a tener otros tintes. Con la insistencia del carácter no prioritario en la agenda del presidente[7], se produce lentamente una vuelta a un discurso de confrontación, con cuestionamientos al tema de los derechos humanos y la democracia[8]. Por entonces ya un alto funcionario del Gobierno norteamericano, al indicar las diferencias del momento político que llevó a la normalización con la Isla en 2014, matizó las expectativas sobre el futuro de las relaciones entre ambos países al aludir de que «Joe Biden no es Barack Obama en la política hacia Cuba»[9].

En abril de ese mismo año se produce el relevo de Díaz Canel en la cabeza del Partido Comunista en Cuba, con el retiro de Raúl Castro. Este hecho no parece haber sido percibido como un cambio significativo para provocar un giro de entidad en la política hacia la Isla por parte del gobierno de Estados Unidos. Por el contrario, un conjunto de decisiones indicaba la continuidad de la política anterior y un tono que escalaba poco a

[5] «Press Secretary Jen Psaki White House Press Conference Transcript January 28», Jan 28, 2021. Disponible en: https://www.rev.com/blog/transcripts/press-secretary-jen-psaki-white-house-press-conference-transcript-january-28; Department Press Briefing – February 11, 2021, Ned Price, Department Spokesperson, febreary 11, 2021. Disponible en: https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-february-11-2021/; «Press Secretary Jen Psaki White House Press Conference Transcript April 16», https://www.rev.com/blog/transcripts/press-secretary-jen-psaki-white-house-press-conference-transcript-april-16; Department Press Briefing – April 20, 2021, Ned Price, Department Spokesperson, April 20, 2021. Disponible en: https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-april-20-2021/ Consultado el 22/11/2021.

[6] «Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and Deputy Director of the National Economic Council Bharat Ramamurti, March 9, 2021». Disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/03/09/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-and-deputy-director-of-the-national-economic-council-bharat-ramamurti-march-9-2021/ Consultado el 22/11/2021.

[7] Department Press Briefing – April 20, 2021, Ned Price, Department Spokesperson, April 20, 2021. Disponible en: https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-april-20-2021/ Consultado el 22/11/2021.

[8] Antony Blinken, Remarks to the 51st Washington Conference on the Americas.

[9] LÓPEZ, Juan Carlos. «Joe Biden no es Barack Obama en la política hacia Cuba y no habrá dialogo con Nicolás Maduro, según alto funcionario de la Casa Blanca», *CNN*, 8 abril, 2021. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2021/04/08/juan-gonzalez-biden-obama-cuba-maduro-directo-usa-orix/ Consultado el 22/11/2021.

poco en la confrontación, aunque sin llegar al desborde: en la determinación presidencial de emergencia sobre admisiones de refugiados para el año fiscal 2021, los cubanos se mantuvieron entre el grupo de personas o naciones considerados como tal[10]; y no se excluyó a Cuba entre los países que no cooperaban plenamente con la lucha contra el terrorismo[11].

Sin embargo, el mensaje que enviaba el gobierno norteamericano en las semanas que siguieron no era claro. Por un lado, el secretario de Estado Blinken el 20 de mayo expresó el compromiso de los Estados Unidos en su futuro, con énfasis en la mejora de la vida de las familias, los trabajadores, los cuentapropistas[12], y que fue seguido también por la aprobación por el Comité de Asignación de la Cámara de Representantes de una reducción del presupuesto de la programación de Radio y TV Martí (encargados de transmitir hacia Cuba)[13]. En igual sentido, aunque no sin críticas a la situación de derechos humanos en la isla, el director para el hemisferio occidental del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos reconoció la intención de eliminar las restricciones sobre las remesas y de restaurar el servicio consular[14]. En una entrevista, el 29 de junio, el secretario de Estado insistió en que la política hacia Cuba estaba en «revisión»[15]. Por otro lado, sin embargo, el Gobierno votó en contra de la resolución presentada por Cuba en el 75° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas para condenar el embargo/bloqueo económico norteamericano a Cuba. En el último año de la presidencia de Obama, por primera vez en la historia la representación estadounidense se había abstenido. Sin embargo, el nuevo ejecutivo optó por mantener la oposición a este tipo de resolución, que desde 1992 otorga a Cuba una victoria moral importante en Naciones Unidas. Por esos días en el informe sobre la trata de personas de 2021, publicado por el Departamento de Estado, Cuba aparece en

[10] Memorandum for the Secretary of State on the Emergency Presidential Determination on Refugee Admissions for Fiscal Year 2021. April 16, 2021. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/04/16/memorandum-for-the-secretary-of-state-on-the-emergency-presidential-determination-on-refugee-admissions-for-fiscal-year-2021/ Consultado el 22/11/2021.
[11] Determination and Certification of Countries Not Cooperating Fully With Antiterrorism Efforts, A Notice by the State Department on 05/25/2021, Federal Register. Disponible en: https://www.federalregister.gov/documents/2021/05/25/2021-10948/determination-and-certification-of-countries-not-cooperating-fully-with-antiterrorism-efforts Consultado el 22/11/2021.
[12] Secretary's Message to the Cuban People, Press Statement, Antony J. Blinken, Secretary of State, May 20, 2021. Disponible en: https://www.state.gov/secretarys-message-to-the-cuban-people/
[13] Department of State and Related Programs FY22 Budget Request (EventID=112722).
[14] LÓPEZ, Juan Carlos. «Casa Blanca: «hemos visto un deterioro en situación de derechos humanos en Cuba»», *CNN*, 29 junio, 2021.
[15] Secretary Antony J. Blinken With Lucia Duraccio of RAI TG1, Interview, Antony J. Blinken, Secretary of State, Villa Taverna, Rome, Italy, June 29, 2021. Disponible en: https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-lucia-duraccio-of-rai-tg1/ Consultado el 22/11/2021.

la clasificación de Nivel 3, junto a otros 14 países, los cuales pueden estar sujetos a medidas coercitivas financieras y tener dificultades para acceder a asistencia de organizaciones internacionales, entre otras[16]. Entre las actividades señaladas por el departamento de Estado para esta clasificación se encontraban cuestionamientos sobre el programa de misiones médicas en el extranjero, uno de los principales reglones de ingreso de divisas para Cuba.

En medio de esta inactividad del ejecutivo norteamericano para cumplir su promesa de campaña, diferentes actores de dentro y fuera de la sociedad norteamericana alertaron sobre la necesidad de colocar a Cuba en el mapa de prioridades del presidente, entre los que se incluyen *think tanks* como Council for Democracy in the Americas (CDA), Washington Office on Latin America (WOLA) y Cuba Study Group (CSG) y organizaciones sin fines de lucro, como Oxfam, que clamó por eliminar el embargo/bloqueo en medio de las duras condiciones de la pandemia en la isla[17]. Entre las explicaciones del incumplimiento de las promesas de campaña, casi todas apuntan a cuestiones de la vida interna o domestica de Estados Unidos: el clima político entre los cubanoamericanos en el Estado de la Florida que se debate entre una política de endurecimiento o flexibilización hacia la Isla, y en el propio seno del Congreso norteamericano con figuras políticas de línea dura como el demócrata Bob Menéndez, presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado. Pero sin lugar a duda, acontecimientos al interior de Cuba, que proyectan una imagen favorable para crear un clima de hostilidad en el entorno político norteamericano, han sido el complemento para una política caracterizada por la incoherencia y la desorientación.

La inactividad y la retórica coinciden: el *statu quo* tras las protestas masivas en Cuba desde 11 de julio de 2021

El enfrentamiento a la pandemia de la COVID-19 en Cuba había planteado desafíos para el gobierno cubano de enormes proporciones. Antes de la pandemia, el país estaba inmerso en una profunda crisis económica, que conjugó debilidades del modelo económico interno con medidas coercitivas unilaterales por parte de Estados Unidos. En el orden político, en 2018 había llegado a la Presidencia de los Consejos de Estado y de

[16] 2021 Trafficking in Persons Report: Cuba, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persona.
[17] *Vid*., VICENT, Maurice, «Cuba and the US return to the era of confrontation», *El País*, May 31, 2021.

ministros una figura de otra generación de políticos, Miguel Díaz Canel, en un panorama político dominado por décadas por las figuras de Fidel Castro y Raúl Castro.

Para abril del año 2020, Díaz Canel asumió también la dirección del Partido Comunista en medio de un complejo panorama político y social, en el que las medidas «sancionatorias» del Gobierno de Donald Trump se había hecho sentir con fuerza en la capacidad de gestión del gobierno cubano. Como había sido una política invariable por parte de los distintos gobiernos de Fidel Castro, Raúl Castro, también Díaz Canel fijó que la normalización de las relaciones con Estados Unidos pasaba por tratarse como «iguales» (que incluye respeto a la soberanía, la no injerencia en los asuntos internos, etc.)

En este contexto, acontecen las protestas en Cuba del 11 de julio de 2021, que imprimirán otros contornos en la retórica de las relaciones con la isla por parte del gobierno de Estados Unidos. Fueron protestas masivas de carácter inéditas, registradas por primera vez de manera simultánea en varias zonas de la isla. Tensiones acumuladas de índole económico y políticos habían provocado el estallido, a las que había precedido una protesta de un grupo de artistas e intelectuales el 27 de noviembre de 2020 ante el Ministerio de Cultura.

Este acontecimiento, sin lugar a duda, marca un punto de inflexión en el rumbo hacia Cuba por parte del ejecutivo norteamericano. Cualquier diseño o propuesta de relaciones entre ambos países desde ese momento quedaron matizados por estos eventos. Este hecho, sin embargo, no ha tenido una traducción en la práctica en acciones concretas como sí en el discurso. No se han dados pasos en concreto para quebrantar la inactividad o el inmovilismo por parte del ejecutivo norteamericano —como se ha mostrado desde el inicio del mandato—, aunque en el discurso se escaló en la confrontación.

En los días posteriores a las protestas, junto con el apoyo al ejercicio de derechos de este tipo en Cuba, se plantearon propuestas concretas de acción en la voz del propio presidente Biden, acompañadas de calificativos como que Cuba era un «Estado fallido»: permitir tecnológicamente el acceso a internet a los cubanos, el envío de vacunas y el no restablecimiento de las remesas a Cuba[18]. Fueron propuestas iniciales que

[18] Remarks by President Biden and Chancellor Merkel of the Federal Republic of Germany in Press Conference July 15, 2021. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/07/15/remarks-by-president-biden-and-chancellor-merkel-of-the-federal-republic-of-germany-in-press-conference/ Consultado el 22/11/2021.

despertaron la sospecha sobre su viabilidad —al menos las dos primeras—, y un serio cuestionamiento por varias voces sobre la respuesta de la Administración Biden ante la situación en Cuba. La idea de llevar Internet a la isla desde Estados Unidos sin el consentimiento del Gobierno cubano es un asunto que no solo comporta enormes retos tecnológicos, sino que enmarca la discusión en su ilicitud o no, conforme a la normativa nacional e internacional sobre el tema. En cuanto a las vacunas, era un hecho notorio que Cuba contaba con vacunas y candidatos vacunales, que estaban en proceso de producir y suministrar a toda la población para la lucha contra la COVID-19.

En una recolocación del orden de prioridades, el 19 de julio altos funcionarios de la Casa Blanca consideraron la situación como *top priority for the Administration*[19]. Pero de modo incoherente, el diseño hacia Cuba se focaliza desde entonces en temas aislados, como se pueda dar cuenta en un repaso por los principales asuntos que toma en consideración: el acceso a internet; una revisión para renovar el personal de la embajada en Cuba; la creación de un Grupo de Trabajo de remesas (con la idea de buscar fórmulas para hacer llegar las remesas directamente al pueblo sin pasar por el Estado); o la aplicación selectiva de sanciones a funcionarios del gobierno cubano en respuesta a las protestas del 11 de julio. Esta especie de política construida sobre la marcha manifiesta por otra parte acciones en favor de aliviar las restricciones impuestas por el embargo/bloqueo hacia la Isla, como la publicación en julio por la Administración Biden de una hoja informativa sobre el envío de ayuda humanitaria a Cuba, o la autorización en agosto de vuelos de emergencia con ayuda humanitaria, entre otras.

El forcejeo retórico entre ambos gobiernos alcanzaría también otros tonos con la respuesta gubernamental cubana a la convocatoria de una marcha pacífica en la Isla por un grupo de activistas de la sociedad civil para el 15 de noviembre. Cuestionamientos de ambas partes por temas como el ejercicio de derechos humanos, la democracia, la no intervención en los asuntos internos y los efectos del embargo/bloqueo norteamericano, convierten el escenario actual de las relaciones entre ambos en su punto más bajo. El Asesor de Seguridad Nacional del presidente estadounidense, Jake Sullivan, reconoció por esos días que las protestas del 11 de julio habían supuesto un «cambio en las circunstancias» en la política a seguir en lo adelante con la isla[20].

[19] Readout of White House Listening Session with Cuban American Leaders, July 19, 2021. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/19/readout-of-white-house-listening-session-with-cuban-american-leaders/ Consultado el 22/11/2021.
[20] «Asesor de Biden dice que «las circunstancias cambiaron» en la política a Cuba», *Agencia EFE*, 7 nov. 2021.

Es muy probable que algunos de los temas expuesto durante estos meses por la Administración Biden hacia Cuba encuentren solución, como lo es la renovación del personal de la embajada norteamericana y su normal funcionamiento, así como el restablecimiento del envío de remesas por vías aún por determinar (sobre todo porque se visualiza como una apuesta difícil evadir al Estado cubano). Ambos países comparten intereses en materia de seguridad, de lucha contra el narcotráfico, entre otras, y es de esperar que puedan avanzar en estos campos. Sin embargo, es muy probable que, sin un interlocutor extranjero con interés en normalizar las relaciones, los vínculos entre ambos países no llegarán a mejores niveles de estabilización. El presidente mexicano López Obrador parece ser la persona con más interés en este asunto, pero no será un camino fácil, como lo demuestra la recién concluida IX Cumbre de Norteamérica, en la que el tema Cuba no pudo ser abordado con profundidad.

Conclusión

La política de Estados Unidos hacia la Isla se ha movido entre presiones internas (fundamentalmente del *establisment* político cubano en el Congreso), el desconocimiento de la dinámica interna en Cuba y la consideración de un asunto de no prioridad en su política exterior. En el espectro político que se mueve en torno a Cuba, el debate recorre dos posiciones fundamentales sobre la política a adoptar: el recrudecimiento de las medidas coercitivas unilaterales para agravar la situación de vida de los cubanos y esperar con ello un estallido que haga caer al gobierno; o la flexibilización de estas medidas, el retorno a la política obamista e impulsar la política de cambio de régimen por medio del «empoderamiento» económico de los cubanos. Cada una de estas posiciones incorporan además discusiones sobre la legitimidad de estas medidas unilaterales conforme al derecho internacional; las consecuencias de estas políticas en el campo de los derechos humanos; y la resiliencia del aparato burocrático del Estado y el Partido Comunista para aliviar la crisis económica y políticas que vive a lo interno.

Entre estas opciones, la Administración Biden ha apostado por la pasividad, que hace recordar, aunque sin proponérselo, la «política de la fruta madura» o «espera paciente» que se remonta al presidente norteamericano John Quincy Adams en 1823. Pero en un contexto agravado de medidas unilaterales, de deterioro de las relaciones diplomáticas

y consulares, de enorme conflictividad y tensión interna en Cuba, la inactividad equivale, por omisión, a apostar por la política de mano dura, a mantener un *statu quo* que hasta el momento actual tiene los tintes y la impronta de la política anterior del presidente Donald Trump.

No es posible advertir en el tiempo de la Administración Biden el diseño propio de una política hacia Cuba que delinee los pasos a seguir en el futuro. Desde el inicio del mandato demócrata la respuesta hacia la Isla, dentro del mantenimiento del *statu quo*, pasó de una promesa de «reversión» y de política propia, a una política coyuntural a nivel discursivo, caracterizado en lo fundamental por su confrontación con el gobierno cubano. El contacto con distintas voces de interés en Cuba en búsqueda de propuestas sobre el rumbo a seguir, seguida de incoherencias en las declaraciones de algunos de sus funcionarios, ha sido indicativo de las dudas y de la incertidumbre con manifestaciones paralizantes.

La no reversión de las medidas de coerción económica aplicadas por el gobierno anterior de Donald Trump, y no volver a una política de normalización, tendrá enormes daños a la recuperación económica de Cuba en la etapa pospandémica. Sin embargo, no es probable que produzca cambios políticos en el corto tiempo, salvo acontecimientos que desborden los marcos predictibles. Pese a la aparente debilidad del nuevo liderazgo cubano, el sistema político está en mejores posiciones que otros —como lo demuestran los hechos recientes frente al intento de protesta del 15 de noviembre de este año—, para neutralizar los diversos actores internos en oposición, aunque puede que sea a un alto costo de credibilidad y de imagen pública ante el mundo.

En cualquier caso, la vuelta a la política obamista respecto a Cuba, hecho que parece haberse descartado por la actual Administración, se vislumbra como el mejor escenario para el logro de los objetivos sobre los cuales gira —al menos en el discurso— la política norteamericana hacia la Isla. Avanzar en las relaciones entre ambos países no solo brinda un entorno favorable en distintos campos de interés mutuo, sino que avanzaría en superar un conflicto histórico de carácter asimétrico, con evidentes perdedores a ambos lados del estrecho de la Florida, y en especial, en el lado cubano.

*Harold Bertot Triana**
Doctorando del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas de la Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad Rey Juan Carlos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

03/2022 13 de enero de 2022

*Javier Ruiz Arévalo**

La caída de Kabul (III). ¿El triunfo de China en Afganistán?

La caída de Kabul (III). ¿El triunfo de China en Afganistán?

Resumen:

Para la mayoría de los analistas, China aparece como el principal beneficiario de la llegada al poder de los talibán con quienes, a pesar de no ser su opción favorita, mantiene contactos fluidos desde hace tiempo. Para Pekín, la actual situación puede ser beneficiosa, pero solo si el régimen talibán es capaz de conseguir un mínimo de estabilidad en Afganistán, de forma que China pueda explotar sus recursos naturales, utilizar su territorio como corredor comercial y no tenga que enfrentarse a las tres amenazas clásicas de un Afganistán inestable: terrorismo, fundamentalismo y separatismo. Sin embargo, para comprender la estrategia china en Afganistán, es necesario enmarcarla en el contexto regional de Asia Central y Meridional y el problema interno de Xinjiang.

Palabras clave:

China, Afganistán, talibán, Asia Central.

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 (III). China's Triumph in Afghanistan?

Abstract:

For most analysts, China appears as the main beneficiary of the Taliban's coming to power with whom, despite not being his favourite option, China has maintained fluid contacts for a long time. For Beijing, the current situation can be beneficial, but only if the Taliban regime is able to achieve a minimum of stability in Afghanistan, so that China can exploit its natural resources, use its territory as a trade corridor and avoids the three classic threats of an unstable Afghanistan: terrorism, fundamentalism, and separatism. However, to understand the Chinese strategy in Afghanistan, it is necessary to frame it in the regional context of Central and South Asia and the internal issue of Xinjiang.

Keywords:

China, Afghanistan, Taliban, Central Asia.

Introducción

Para la mayoría de los analistas, China aparece como el principal beneficiario de la llegada al poder de los talibán. Hace ya tiempo que, anticipando la posibilidad de que ocuparan cuotas significativas de poder, Pekín mantiene contactos fluidos con ellos, aunque siempre había abogado por un final negociado del conflicto, que alejara el riesgo de inestabilidad. Para Pekín, la actual situación puede ser beneficiosa, pero solo si el régimen talibán es capaz de conseguir un mínimo de estabilidad en Afganistán, de forma que China pueda explotar sus recursos naturales, utilizar su territorio como corredor comercial y no tenga que enfrentarse a las tres amenazas clásicas de un Afganistán inestable: terrorismo, fundamentalismo y separatismo[1]. Sin embargo, para comprender la estrategia china en Afganistán, es necesario enmarcarla en el contexto regional de Asia Central y Meridional. El Gran Círculo Islámico que supone esta región, es visto por Pekín como una amenaza, por afectar directamente a la estabilidad de la región china de Xinjiang[2].

Para contrarrestar esta amenaza, China trata de aprovechar oportunidades geoeconómicas, en las que los estados de Asia Central pueden actuar como motores económicos hacia el Oeste, a la vez que previenen el surgimiento de amenazas desestabilizadoras. En este esquema, Afganistán se encuentra en la primera línea de la lucha contra el terrorismo, el separatismo y el fundamentalismo, lo que le convierte en un actor de especial relevancia, cuya estabilidad resulta fundamental. Para ello, Pekín necesita apoyarse no solo en su socio tradicional, Paquistán, sino en una alianza regional más amplia.

De la Guerra Fría al 11 de septiembre

Durante la Guerra Fría, China pensó que podía asegurar sus intereses aprovechando a su favor el enfrentamiento entre las dos superpotencias. Así lo hizo en Afganistán, donde utilizó el conflicto para acercarse a EE. UU., proporcionando armas ligeras a los

[1] RUIZ AREVALO, Javier. «Nadar y guardar la ropa. La estrategia de Rusia y China en Afganistán», *Blog Global Strategy*, marzo 2020. Disponible en: https://global-strategy.org/nadar-y-guardar-la-ropa-la-estrategia-de-rusia-y-china-en-afganistan/ (consultado 23/10/2021).

[2] En 1988, China adoptó su política de «Grandes Círculos Internacionales», que comprendía el Gran Círculo del Noreste Asiático y el Gran Círculo Islámico. El Gran Círculo Islámico abarca la Región Autónoma de Xinjiang y Asia Central soviética, contigua con Irán, Afganistán y Asia Occidental. China cree que una solución regional para Afganistán solo sede encontrarse en el ámbito de este Gran Círculo Islámico, en el que las repúblicas de Asia Central, Paquistán, Irán, Turquía, Arabia Saudita, Rusia y China son los actores responsables.

muyahidines afganos ya en 1980. Este apoyo se mantuvo pese a la crisis provocada por la decisión de Washington de armar a Taiwán frente a una posible agresión de China.

La política China hacia los muyahidines provocó, como consecuencia no deseada, la irrupción de China en la dinámica de seguridad del sur de Asia, zona muy volátil por el gran número de minorías étnicas presentes en la zona. Precisamente esta volatilidad en sus fronteras llevó a China a implicarse en Afganistán, no solo en el marco de su actitud general frente a Washington y Moscú, sino también por motivos de seguridad nacional: China cooperó con Washington, apoyando a los muyahidines, para asegurar su periferia occidental frente a los soviéticos y contrarrestar las insurgencias radicales apoyadas por Moscú. Al mismo tiempo, la percepción de la amenaza nuclear soviética propició un mayor acercamiento a EE. UU. y reforzó el apoyo a la resistencia contra la expansión soviética en Afganistán.

Sin embargo, el temor de Pekín a verse encasillado en uno de los bloques de la Guerra Fría le llevó a moderar su alianza tácita con EE. UU., propiciando un acercamiento a la URSS. Esta política de no alineamiento quedó evidenciada en la cumbre chino-soviética de 1989, en la que Gorbachov y Deng Xiaoping se dieron la mano al mismo tiempo que tres buques de guerra estadounidenses visitaban Shanghái invitados por Pekín, que dejaba así clara su voluntad de independencia[3]. Posteriormente, la caída de la URSS, que dejó a Estados Unidos como única superpotencia, y las intervenciones en Irak y la ex-Yugoslavia dejaron claro a China que necesitaba una asociación duradera con Rusia para contener la hegemonía estadounidense y recuperar la bipolaridad en el orden internacional.

En este acercamiento a Moscú, Pekín era consciente del obstáculo para la normalización de relaciones que suponía su política en Afganistán, en la que primaba el acercamiento a Paquistán para abrirse al sur, combinando el apoyo al programa nuclear y el suministro de armas a los muyahidines. Pese a ello, no modificó esta postura, dada la relevancia que otorgaba a la alianza con Paquistán. Más adelante, la adopción por Pekín de una política de expansión geoeconómica provocó, como era previsible, tensiones con India, cuyo poderío económico y militar China trató de limitar, para reafirmar su derecho a definir el orden asiático. Estas tensiones, unidas al fortalecimiento de las relaciones entre

[3] GARVER, John W. «The New Type of Sino-Soviet Relations», *Asian Survey*, vol. 29, no. 12, University of California Press, 1989, pp. 1143-1145. Disponible en: https://doi.org/10.2307/2644761 (consultado 28/10/2021)

India y EE. UU., no hicieron sino reforzar los vínculos de China con Paquistán, lo que ayuda a explicar, en gran medida, la actuación de China en Afganistán.

Dentro de esta dinámica, en la década de los noventa, a medida que los talibán fueron ganando poder, China se fue acercando a ellos. En 1998, firmaron un acuerdo para la formación en China de pilotos y, en 1999, los talibán permitieron a científicos chinos inspeccionar un misil de crucero estadounidense que había impactado en una zona bajo su control[4]. Esta relación saltó a las primeras páginas cuando se descubrió que la empresa Huawei vendía equipos de telecomunicaciones a los talibán. A principios de 2000, en Islamabad, se reunieron delegaciones de China y Afganistán, acordando estos últimos prohibir actividades contra China en suelo afgano. De hecho, dado el nivel de relaciones existente, es posible que los atentados terroristas del 11 de septiembre impidieran que China se convirtiera en el primer país no musulmán en reconocer el Gobierno de los talibán.

En aquellos momentos, China creía que la creciente influencia de Al Qaeda en Asia Central planteaba una amenaza mucho mayor que los uigures en su periferia occidental. Por ello, trató de consolidar su presencia en la zona estrechando sus lazos con Paquistán. Para Islamabad, por su parte, China representa la mejor opción disponible para salir de su crisis económica y del aislamiento diplomático.

Tras la caída del régimen talibán, las relaciones entre Pekín y Kabul se normalizaron rápidamente. Las relaciones entre ambos se restablecieron ya a finales de 2001 y el presidente Karzai realizó la primera de sus cuatro visitas a China a principios de 2002. El apoyo de China al proceso iniciado en 2001 se tradujo en la financiación de importantes proyectos de inversión y la aportación de importantes sumas en concepto de ayuda al desarrollo.

El conflicto afgano, Paquistán y el contexto de Asia Central

La escasa implicación de China en Afganistán y su alineamiento con Paquistán, llevaron al presidente Ghani a solicitar una mayor implicación en la solución del conflicto y, específicamente, que presionara a Paquistán para que dejara de apoyar a los talibán. En

[4] MALIK, J. M. «Dragon on Terrorism: Assessing China's Tactical Gains and Strategic Losses After 11 September», *Contemporary Southeast Asia*, vol. 24, no. 2, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2002, pp. 252-293 (consultado 28/10/2021).

febrero de 2015, por primera vez, China aceptó formalmente jugar un papel constructivo, apoyando al Gobierno afgano en el proceso de reconciliación «con varias facciones políticas, incluidos los talibán». En noviembre de 2014, China ya había recibido, de forma extraoficial, a una delegación talibán para tratar de abrir una vía de diálogo entre Kabul y los talibán[5]. Uno de los acuerdos alcanzados entonces implicaba la realización en China de ulteriores reuniones. Así, en mayo de 2015, se reunieron en Urumqui representantes del Consejo Superior para la Paz afgano y los talibán, bajo el auspicio de Paquistán, para tratar del modo de abordar posibles negociaciones. El carácter oficial de este encuentro fue desmentido posteriormente por los talibán, lo cual cerró esta vía de diálogo.

En noviembre de 2015, el vicepresidente chino visitó Kabul para celebrar los 60 años de relaciones diplomáticas entre China y Afganistán. Para enfatizar la importancia de la ocasión, se firmaron tres acuerdos y se aprovechó la ocasión para destacar la importancia de la cooperación de Paquistán para la estabilidad política en Afganistán. Se recalcó también la creciente importancia de China en la reconstrucción de Afganistán, especialmente tras la retirada de EE. UU., iniciada en 2014. En aquellos momentos, Washington veía con buenos ojos que China asumiera un papel relevante en la seguridad regional. Para ello, resultaban de gran importancia unas relaciones cordiales entre Pekín, Kabul e Islamabad. La primera ronda de conversaciones estratégicas entre Afganistán, Paquistán y China se llevó a cabo en febrero de 2015. Las tres partes acordaron cooperar para asegurar la estabilidad en Afganistán y reiteraron el apoyo al proceso de paz liderado por Afganistán. China se ofreció a ser la anfitriona de cualquier negociación con los talibán y prometió su apoyo para aumentar la conectividad en la región de Afganistán-Pakistán[6].

Sin embargo, ese mismo año, Kabul acusaba a Islamabad de estar detrás de la ofensiva talibán de Kunduz. Según sus acusaciones, que no pueden calificarse de infundadas, los líderes talibán Mullah Akhund y Mahmood Hassan, a cargo de esta operación, la habrían preparado desde Paquistán, organizando una fuerza multiétnica que incluía a

[5] KHAN, Amina. «Prospects of Peace in Afghanistan», *Strategic Studies*, vol. 36, no. 1, Institute of Strategic Studies Islamabad, 2016, p. 20 (consultado 16/10/2021)
[6] HUASHENG, Z. «What Is Behind China's Growing Attention to Afghanistan?», *Window into China series. Carnegie Endowment for International Peace*. 8 March, 2015 (consultado 28/10/2021)

combatientes paquistaníes y uigures[7], lo que alarmó a Pekín, que presionó sin éxito a Paquistán para que lanzara una nueva ofensiva contra los talibán paquistaníes.

Con el tiempo, China fue llegando a la conclusión de que su mejor opción para alcanzar sus objetivos estratégicos en Afganistán no era Paquistán, sino una mayor presencia en Asia central, centrándose cada vez más en reforzar sus relaciones dentro de la Gran Asia Central[8]. Desde 2007, los numerosos asesinatos y secuestros de ciudadanos chinos fueron haciendo dudar a China de la capacidad de Paquistán de dar garantías de seguridad. Además, el fracaso de las conversaciones con los talibán y la desconfianza entre afganos y paquistaníes, incitaba a China a iniciar un nuevo enfoque para su política en Afganistán, reorientándola hacia Asia Central. Además, China creía que, a diferencia de Paquistán, los líderes de Asia Central tienen la voluntad de controlar los grupos islamistas radicales, por lo que es posible desarrollar con ellos una política común sobre Afganistán.

Afganistán es de primordial importancia para Pekín, por su relación con la cuestión de Xinjiang, ya que grupos uigures han venido utilizando como santuario zonas controladas por Al Qaeda en suelo afgano y porque Afganistán alberga muchos militantes de Asia Central y árabes. Asia Central podría servir de centro para el reclutamiento y financiación del el Movimiento Islámico de Uzbekistán (IMU, por sus siglas en inglés) y el Movimiento Islámico del Turquestán Oriental (ETIM, por sus siglas en inglés), convirtiendo a la población túrquica de la región en un semillero de terroristas similar al constituido en el mundo árabe. A China también le preocupa el hecho de que, a diferencia de Oriente Medio, es el tráfico de drogas el que está financiando el movimiento islámico radical[9]. El escenario afgano es así fundamental para Pekín, porque su estabilidad aseguraría sus intereses en su periferia occidental.

China, al igual que Rusia, considera que Afganistán representa la primera línea en la defensa de sus intereses contra «los tres males»: terrorismo, fundamentalismo y el

[7] KHAN
[8] Área que se extiende de este a oeste desde Xinjiang hasta Jorasán y de norte a sur desde el este de Siberia hasta el norte de Paquistán que, desde 2010, ha ido ganando terreno en la política afgana de China. En esta región, tras la caída de la URSS, China resolvió de forma pacífica su problemas fronterizos con Kazajstán (1994-1998), Kirguistán (1999) y Tayikistán (1999-2000). Sentadas las bases para una relación pacífica, las medidas de fomento de la confianza dieron origen a la Organización de Cooperación de Shanghái, OCS. En 2005 se estableció el Grupo de Contacto OCS-Afganistán, para coordinar sus intereses económicos y de seguridad. En octubre de 2015, tuvo lugar en Tashkent la tercera conferencia de la OCS sobre cooperación y medidas antiterroristas, donde la situación de Afganistán ocupó un lugar destacado
[9] MEHRA, T y WENWORTH, M. «The Rise of the Taliban in Afghanistan: Regional Responses and Security Threats», International Centre for Counterterrorism. 27 Aug 2021 (consultado 06/11/2021)

separatismo. Durante años, las fuerzas afganas, con apoyo de EE. UU. y sus aliados, se habían convertido en el baluarte contra los extremistas empeñados en descarrilar el proceso de reconstrucción de Afganistán. Sin embargo, a pesar de estos beneficios inmediatos, China ha sido cautelosa con la presencia de la OTAN en Asia Central. El 11 de septiembre, brindó a EE. UU. la oportunidad de relacionar a los países de la zona con la OTAN y buscar un punto de apoyo en la región, negado hasta entonces por el entendimiento chino-ruso. Para contrarrestar esta creciente influencia de EE. UU., China decidió implicarse en Afganistán, apoyando económicamente su reconstrucción, pero manteniéndose al margen de la seguridad. De hecho, para muchos analistas, la intervención China en Afganistán le ha supuesto aprovecharse, sin coste alguno, de la seguridad proporcionada por EE. UU. y sus aliados[10].

La riqueza mineral de Afganistán supone un recurso muy valioso para China. En 2007, la Corporación Metalúrgica China (MCC) y Jianxi Copper Corporation (JCC) obtuvieron los derechos de explotación de los yacimientos de cobre de Aynak (Logar). En 2011, la Corporación Nacional de Petróleo China (CNPC) y Watan Oil & Gas adquirieron derechos sobre la explotación de petróleo en el norte de Afganistán[11]. Todo ello sin haberse implicado en la seguridad de Afganistán. De hecho, Pekín, ni siquiera permitió el uso del corredor de Wakhan para el tránsito suministros de la OTAN.

China ante el retorno talibán

La estrategia china en Afganistán cambió radicalmente a partir del anuncio de la retirada del grueso de las fuerzas estadounidenses y aliadas de Afganistán (2014). Consciente de que se trataba solo de un primer paso hacia una retirada total, Pekín comenzó a prepararse para prevenir sus efectos en un momento en el que, a la vez que Estados Unidos y sus aliados occidentales comenzaban a dar un paso atrás en su implicación, China e India asumían un papel económico cada vez más hegemónico en la región, Rusia volvía a aparecer como un actor interesado en la seguridad de la zona y el conflicto comenzaba a regionalizarse[12]. Coincidió este momento también con la aparición del

[10] DOWNS, E. S. «China Buys into Afghanistan», *SAIS Review of International Affairs*, vol. 32 no. 2, 2012, pp. 65-84. Project MUSE, www.doi:10.1353/sais.2012.0022 (consultado 06/10/2021)
[11] JURENCZYK, L. «Investments of the Peoples Republic of China in the Afghan Mining Sector», *Modern Management Review.* Vol. XXIV, March, 2019 (consultado 04/10/2021)
[12] STEPANOVA, Ekaterina. «Russia's Afghan Policy in the Regional and Russia-West Contexts», *Etudes de L'Ifri. Russie.Nei.Reports. 23.* Mayo 2018 (consultado 11/10/2021)

Estado Islámico en Jorasán (ISIS-K) y su propagación en Afganistán y una creciente debilidad del Gobierno de Kabul.

Como ya hemos tenido oportunidad de ver, este contexto llevó a China, al igual que a otros actores internacionales, a continuar trabajando con el Gobierno de Kabul, pero compaginando este apoyo con la apertura de contactos con los Talibán, considerados en el nuevo escenario, más que como una amenaza, como un posible aliado contra movimientos más radicales como el ISIS-K y el Frente de Liberación del Este de Turquestán[13]. De un modo u otro, China perseguía entonces, como ahora, un Afganistán estable, sin implicarse militarmente. En el desarrollo de esa nueva estrategia, Moscú y Pekín encontraron un reparto de papeles satisfactorio para ambos: Rusia proporcionaría seguridad en la región, mientras China se enfocaba en el desarrollo económico, de acuerdo con sus propios intereses.

En este escenario, un triunfo de los talibán no representaba la mejor opción para Pekín, convencida de que no aportaría estabilidad a Afganistán y a la región en su conjunto. Pero, la posibilidad de que, de un modo u otro, llegaran a participar del poder, llevó a iniciar conversaciones con ellos, para prevenirse frente a cualquier eventualidad. Además, para Pekín, la retirada de EE. UU. no representaba en sí misma una buena noticia, en la medida en que podía obligar a Pekín a asumir un esfuerzo mucho mayor para garantizar su seguridad[14].

En el verano de 2021, los talibán se hicieron con el poder en Afganistán, de una forma y a una velocidad inesperadas, cogiendo desprevenidos a todos los actores implicados en el conflicto, empezando por los propios talibán. Ante este desenlace, Pekín no ha tardado en «mover ficha», de forma coherente con la que ha sido su política afgana en los últimos años: establecimiento de vínculos regionales y búsqueda de un compromiso talibán con la estabilidad. Paralelamente, se ha preocupado por obtener garantías, por parte talibán, de que en ningún caso apoyarán a grupos uigures en su lucha contra china[15].

[13] «Afghanistan. The precarious struggle for stability», *World Watch*: *Expert Notes series publication No. 2019-05-02* (consultado 28/10/2021)
[14] RUIZ AREVALO, Javier. «El papel de los actores regionales en el proceso de paz afgano», *Revista Del Instituto Español De Estudios Estratégicos*, *(16), 29.* Junio, 2021 (consultado 28/10/2021)
[15] CALABRESE, J. «China's Taliban Conundrum», *Middle East Institute*. 21 Sep 2021 (consultado 28/09/2021)

Afganistán en la iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda

China busca integrar su inversión en Asia Central y Afganistán con la infraestructura económica de Xinjiang. La industrialización de su región occidental abre una serie de oportunidades para el comercio y el tránsito entre Asia Central y China. Se prevé que el incremento en la demanda de todo tipo de recursos impulsará el comercio regional entre Asia Central y China, convirtiendo a Xinjiang en un polo de desarrollo estratégico. Más allá, la estrategia de desarrollo del Gran Oeste de China es el primer paso en el desarrollo de un puente terrestre euroasiático que facilitaría a China llegar a las principales economías de Occidente. Ya en 2008-2009 China planeó invertir 254 000 millones de dólares en la región, destinados en gran parte a la construcción de carreteras, centrales eléctricas, redes de telecomunicaciones y oleoductos y a la extracción de petróleo y gas[16]. Visto en perspectiva, resulta evidente que la iniciativa de la Franja y Ruta de la Seda no supone un cambio de estrategia, sino la consolidación de políticas ya muy asentadas.

En Asia Central, esta iniciativa tiene importantes proyectos, ligados a la mejora de las comunicaciones en la región, muchos de ellos directamente relacionadas con Afganistán. Así, el acuerdo de explotación de la mina de cobre de Aynak incluye la construcción de un enlace que la conectaría con las zonas industriales de Asia Central. Siguiendo con la red ferroviaria, los Estados de Asia Central tendrán acceso directo al puerto iraní de Bandar Abbas una vez que se complete la sección afgana entre Uzbekistán e Irán. Existe otra conexión ferroviaria, en ejecución, entre Tayikistán y Turkmenistán, que unirá Irán y China a través de Afganistán. Por otra parte, el Banco Mundial planea mejorar el túnel de Salang y también la carretera Baghlan-Bamiyan, para diversificar las comunicaciones.

La materialización de estos proyectos, que exige una cierta estabilidad, convertiría a Afganistán en el centro de una extensa red de comunicaciones que ligarían a China con Asia Central y el Índico.

Afganistán, ¿clave de la visión geopolítica de China para Asia Central?

China anticipa un nuevo orden geoeconómico, en el que las economías asiáticas están llamadas a tener una participación cada vez mayor. Según su visión, la población de Asia

[16] WANG, J. y HOO, T. TB. «China's Omnidirectional Peripheral Diplomacy», *Series on Contemporary China* - Vol. 45. World Scientific. pp. 372 y ss.

se convertirá en la fuerza impulsora de un aumento de la demanda interna en un futuro basado en la buena gobernanza y la inversión en bienes públicos. El motor del crecimiento asiático reside, por tanto, en un pujante orden geoeconómico interestatal, que promueva la cooperación regional en la construcción de proyectos de infraestructura transfronterizos que faciliten el comercio, que constituyen el mayor estímulo para el crecimiento. Los acuerdos de libre comercio, los corredores de transporte internacional, las rutas energéticas y la expansión del comercio bilateral en Asia son herramientas que aún tienen que desplegar todo su potencial y que conducirán inexorablemente a ese renacimiento asiático. Desde esa perspectiva, China desea ser vista como una gran potencia responsable, lo que implica un cambio cualitativo hacia desafíos de seguridad no tradicionales. Afganistán brinda a China una oportunidad única para poner de manifiesto esta voluntad, aunque sea una oportunidad no exente de riesgos.

La aspiración de Pekín, tras la llegada de los talibán, no ha cambiado: necesita un Afganistán estable que le permita explotar sus riquezas y utilizar su territorio como puente hacia Asia Central, el índico y, más allá, Occidente. Y que no se convierta en una amenaza para la propia estabilidad China. Lograr esa estabilidad, sin implicarse en la seguridad de Afganistán, es el gran reto. China presionará a los talibán para que sean suficientemente pragmáticos como para generar un cierto nivel de consenso interno y de apoyo externo. Tratará con ello de garantizar un cierto nivel de desarrollo, gracias a la llegada de ayuda e inversión internacionales. Usará su capacidad de presión para mantener bajo control la amenaza terrorista. Para conseguirlo, consciente de sus limitaciones, tratará de utilizar sus foros bilaterales con India y Rusia, su creciente presencia en Asia Central y sus relaciones con Paquistán.

Si triunfa en su empeño, además de sus propios objetivos, China habrá conseguido estabilizar Afganistán e integrarlo en el orden político y económico regional, propiciando un Afganistán próspero y estable y facilitando la integración en su propia órbita geoeconómica de Asia Central y un acceso más fácil al índico y a Occidente.

Sin embargo, no parece que sea fácil imaginar que China vaya a conseguir mediante una combinación de presiones diplomáticas y promesas de inversión una estabilidad a la que Afganistán parece resistirse desde hace décadas. Ni debe pasarse por alto que este «cuento de la lechera» supone que Afganistán seguirá atrayendo ayuda e inversión de Occidente, que complemente la procedente de China, insuficiente para atender a las necesidades afganas. Muchos en Occidente, como la misma China, serán reacios a

invertir en un Afganistán inestable. Pero también en un Afganistán estable convertido en piedra angular de la expansión china en la región.

China necesita un Gobierno talibán capaz de estabilizar Afganistán, logrando cierto consenso interno e internacional; capaz de garantizar la seguridad sin requerir ayuda china, y capaz de atraer inversiones y ayuda internacional de Occidente. El tiempo demostrará si son realistas las capacidades que se exigen a los talibán, atrapados entre la pared de sus responsabilidades como gobierno y las espadas de sus compromisos políticos, su escasa competencia técnica y su limitado apoyo popular. De no ser así, China vería confirmados sus temores previos a la caída e Kabul: mejor un gobierno apoyado por EE. UU., capaz de mantener cierta estabilidad, que un Gobierno talibán incapaz de evitar el caos.

*Javier Ruiz Arévalo**
Coronel de Ejército de Tierra (ESP)
Doctor en Derecho
@jmruizarevalo

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

04/2022 17 de enero de 2022

*Rocío Vales Calderón**

25 años de Asociación Euromediterránea. ¿La creación de un área de paz y estabilidad?

25 años de Asociación Euromediterránea. ¿La creación de un área de paz y estabilidad?

Resumen:

En noviembre de 2020, se cumplieron 25 años del lanzamiento de las relaciones euromediterráneas. La Declaración de Barcelona prometía crear un área de paz y estabilidad, objetivo cuya consecución está más lejos de ser conseguido que nunca. Los cambios que han sacudido el entorno de seguridad regional han desafiado la aproximación que la UE tomó hacia la región, así como han puesto de manifiesto la carencia de una estrategia por su parte hacia el Mediterráneo.

Palabras clave:

Unión Europea, relaciones euromediterráneas, norte de África, Oriente Medio, seguridad, estrategia.

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 of Euromediterranean Association: The creation of an area of peace and stability?

Abstract:

November 2020 marked the 25th anniversary of the launch of Euro-Mediterranean relations. The Declaration of Barcelona stated the objective of creating an area of peace and stability, which is nowadays further away from being achieved than ever. The regional security context has suffered from numerous changes that have challenged the European approximation towards the region as well as proved its lack of a strategy towards the Mediterranean space.

Keywords:

European Union, Euromediterranean relations, MENA, security, strategy.

Introducción

En noviembre de 2020, se cumplieron 25 años del lanzamiento de las relaciones euromediterráneas. La Declaración de Barcelona sentó las bases de un novedoso marco de cooperación y diálogo que ha llegado hasta nuestros días, acompañado desde 2004 por la Política Europea de Vecindad (PEV) y, a partir de 2008, reformulado denominándose Unión por el Mediterráneo (UpM).

La mencionada declaración establecía el objetivo de crear un área de paz y estabilidad. Sin embargo, al conmemorar el vigesimoquinto aniversario de las relaciones euromediterráneas, el Mediterráneo no solo estaba lejos de alcanzar tal objetivo, sino que atraviesa, en la actualidad, una de las peores crisis de violencia e inestabilidad de su historia.

Las revueltas que sacudieron el norte de África y Oriente Medio a partir de 2010 trajeron consigo un enorme deterioro de la seguridad regional, incrementando los riesgos de inestabilidad en la Unión Europea (UE). Igualmente, favorecieron la configuración de un escenario de geometrías variables en el que la UE ha pasado a ser uno más de los múltiples actores en la región, además de tener en cuenta que su influencia ha ido perdiendo fuerza al tiempo que la de otros actores se ha acrecentado.

Sobre el particular, el presente documento sostiene que la UE ha carecido de una estrategia hacia el Mediterráneo, lo que ha resultado en el fracaso en la consecución del objetivo de crear un área de paz y estabilidad. Si bien la UE ha tratado de ir respondiendo a los desafíos conforme se planteaban, la UE no ha contado con una estrategia que permitiera establecer a dónde se quería llegar en la región mediterránea.

Orígenes del Proceso de Barcelona

Los días 27 y 28 de noviembre de 1995, tuvo lugar la celebración de la Conferencia Euromediterránea en Barcelona en la que los ministros de Asuntos Exteriores de los 27 Estados participantes suscribieron una Declaración que dio origen a la Asociación Euromediterránea (AEM)[1]. La Conferencia Euromediterránea pretendía abordar los

[1] La región euromediterránea comprendería los quince Estados europeos que en aquel momento integraban la UE y doce Estados del sur del mediterráneo: Marruecos, Argelia, Túnez, Jordania, Palestina, Líbano, Siria, Israel, Turquía, Malta y Chipre. No fueron incluidos los países balcánicos del Mediterráneo ni Libia, esta última debido a las sanciones de las que había sido objeto.

nuevos problemas políticos, económicos y sociales que afectaban a ambas riberas del Mediterráneo y que fueron contemplados como un desafío común que demandaba un enfoque coordinado y global[2].

La cooperación euromediterránea se asentó en tres capítulos, a saber: la asociación política y de seguridad; la asociación económica y financiera; y la asociación social, cultural y humana[3].

Sobre el particular, el primer capítulo de la declaración enunciaba el objetivo de alcanzar la paz, la estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo. Adoptando un enfoque global en el que «una sola asociación sirve a todos los intereses», la AEM pretendía garantizar la seguridad y estabilidad en un sentido amplio, así como promover ciertas normas y valores en la región[4]. El motor de este proyecto político de gran alcance histórico era económico: se pretendía crear una «dinámica virtuosa» que permitiese alcanzar en primer lugar una estabilidad económica que condujera a la estabilidad democrática en la orilla sur del Mediterráneo[5]. De esta manera, la modernización económica traería consigo la modernización política, la cual constituiría la base desde la que se crearían las condiciones para reducir los problemas de seguridad[6].

Por otro lado, la Conferencia Euromediterránea pretendía asimismo homogeneizar el espacio de seguridad al transformar a los Estados de la ribera sur en socios que contaran con las mismas percepciones que los Estados miembros de la UE ante problemas comunes[7].

[2] MARQUINA, Antonio. «Passata la sbornia europea Madrid torna alla realtá», *Revista Italiana di Geopolitica*, núm.6, 2017, pp. 223-228, pp. 223-224. Disponible en: https://www.limesonline.com/cartaceo/passata-la-sbornia-europea-madrid-torna-alla-realta

[3] Declaración de Barcelona disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar15001

[4] MARCHETTI, Andreas. «The EU's Relations with its Mediterranean Neighbours in a Regional Perspective» en CALLEYA, S. y WOHLFELD, M. (Eds.), Change and Opportunities in the Emerging Mediterranean, Msida, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, 2012, pp. 397-412, p. 400.

[5] REAL, Bénédicte. «La política exterior de la UE hacia los países de la ribera sur del Mediterráneo», *Cuadernos de Estrategia,* núm.167, 2014, pp. 25-58, pp. 32-33. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_167.pdf

[6] GOMÉRIZ, Antonio. «El proceso de definición y construcción del espacio euromediterráneo de cooperación y seguridad», *Boletín de información núm. 304*, 2008, pp. 85-112, p. 89. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2864625

[7] MARQUINA, Antonio. «La Asociación de seguridad de la Conferencia Euro-Mediterránea diez años después: La Anábasis», *UNISCI Discussion Papers,* núm. 9, octubre de 2005, pp. 69-80, p. 71. Disponible en: http://search.proquest.com/openview/de6a614560417eabed83253538a82e67/1?pq-origsite=gscholar&cbl=54637

Las dificultades y obstáculos de la puesta en marcha del Proceso de Barcelona

Si bien la AEM se presentaba como un proceso separado del Proceso de Paz en Oriente Medio, la complejidad de las relaciones entre Palestina e Israel ha marcado los tiempos del diálogo euro-mediterráneo, propiciando en ocasiones el secuestro de las relaciones euromediterráneas[8]. Sobre el particular, la iniciativa ya carecía de impulso cinco años después de su puesta en marcha debido a las tensiones derivadas del conflicto arabo-israelí[9].

Sin embargo, habiéndose optado por mantenerla, debiera señalarse que, después del año 2000, el panorama geopolítico regional se deterioró enormemente y la lucha contra el terrorismo se situó como la principal prioridad en la agenda política europea a expensas de otros objetivos contemplados en la Declaración de Barcelona[10]. La UE decidió primar la búsqueda de estabilidad, lo que la llevó a entablar relaciones bilaterales con regímenes autoritarios por considerarles baluartes en la lucha contra la inmigración y el fundamentalismo islámico[11]. Se puso de manifiesto que la modernización y la liberalización habían sido concebidas como instrumentos destinados a la reducción de la inestabilidad en el extranjero cercano de la UE[12].

De igual manera, la invasión de Irak por parte de EE. UU., en marzo de 2003, produjo un cambio significativo en el espacio geográfico de interés en términos de seguridad para los miembros orientales de la AEM, a lo que se sumó la divulgación del programa nuclear iraní el 14 de agosto de 2002[13]. El espacio de seguridad contemplado en la declaración, ya considerado previamente insuficiente al no incluir a todos los países mediterráneos, debería extenderse necesariamente al golfo si querían ser abordados los problemas

[8] Ídem.
[9] MARQUINA, Antonio. «Passata (…)» op. cit., p. 225.
[10] KHADER, Biara. «The European Union and the Arab World: from the Rome Treaty to the Arab Spring», *Papers IeMed*, núm.17, marzo de 2013, p. 24. Disponible en: https://www.iemed.org/publication/the-european-union-and-the-arab-world-from-the-rome-treaty-to-the-arab-spring/; ALBINYANA, Roger, «A Review of EU Policies towards the Mediterranean Region», *IeMed Focus Article,* núm. 136, 2016, p. 4. Disponible en: http://www.iemed.org/recursos-compartits/pdfs/A%20review%20of%20EU%20policies%20towards%20the%20Mediterranean%20region%20-1957-2016.pdf
[11] GUASCONI, María Eleonora. «Europa y la Primavera Árabe: ambiciones y límites de la política euromediterránea de la Unión Europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo,* núm. 19, 2013, pp. 133-149, pp. 142-143. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4593590
[12] KHADER, Biara, op. cit., p.24; KHADER, Biara y AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam. «Treinta años de políticas mediterráneas de la UE (1989-2019): un balance», *Real Instituto Elcano,* DT 7/2020, abril de 2020. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/dt7-2020-khader-amirah-treinta-anos-de-politicas-mediterraneas-ue-1989-2019-un-balance
[13] MARQUINA, Antonio. «Passata (…)» op. cit., p.225.

fundamentales que se derivaban para la seguridad de una parte importante de los miembros orientales de la región euromediterránea[14].

Por tanto, casi una década después de su puesta en funcionamiento, la Conferencia Euromediterránea ya se había hecho anacrónica con respecto a su primer pilar[15].

La PEV y el comienzo de la priorización de las relaciones bilaterales

Habida cuenta de las dificultades del Proceso de Barcelona, la UE dio comienzo al proceso de privilegiar lo bilateral sobre lo multilateral con la Comunicación de 11 de marzo de 2003 sobre la política de vecindad con los vecinos de Europa situados al este y al sur[16]. La PEV fue concebida como una línea fundamental de acción exterior que tenía como objetivo crear alrededor de la UE un área de estabilidad, un «círculo de amigos»[17], mediante la exportación al vecindario de los valores europeos y su integración en las estructuras económicas europeas[18]. A este respecto, la PEV fue concebida como una política para los vecinos, siendo una política de adentro hacia afuera que pretendía prevenir la importación de riesgos e inestabilidades externos[19].

La PEV fue diseñada como una política esencialmente normativa dirigida a exportar los valores de la UE a su entorno más inmediato a fin de estabilizarlos mediante el establecimiento de relaciones bilaterales con los vecinos y la utilización de incentivos y la condicionalidad positiva[20]. Sin embargo, el paradigma de seguridad volvió a situarse en la palestra tras los atentados de Madrid y Londres en 2004 y 2005, respectivamente. Con objeto de no antagonizar con los regímenes comprometidos con la UE, las presiones hacia la reforma democrática perdieron impulso[21]. De nuevo, la búsqueda de la estabilidad primaba sobre el resto de objetivos de la declaración, llegando a identificarse la posible existencia de un dilema entre democratización y estabilización.

[14] Ídem, p. 226.
[15] Ídem.
[16] MARQUINA, Antonio. «La Asociación (…)» op. cit., p.78.
[17] «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa», COMISIÓN EUROPEA, 2003. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52003DC0104
[18] GUINEA, Mercedes. «La Política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): Impotencia de la Unión Europea hacia un entorno cada vez más hostil», *Revista UNISCI,* núm. 39, octubre de 2015, pp. 253-272, p. 256. Disponible en: https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-11GUINEA.pdf
[19] KHADER, Biara. op. cit., 27.
[20] GUINEA, Mercedes. op. cit., p. 257.
[21] KHADER, Biara. op. cit., 28.

Un nuevo impulso al Proceso de Barcelona: la UpM

Una década después de la celebración de la Conferencia Euromediterránea, los resultados generales fueron decepcionantes. En 2008, se trató de dar un nuevo impulso al Proceso de Barcelona a través de la UpM, concebida como una etapa y un nivel más en la política euromediterránea y manteniendo el objetivo de alcanzar la paz y seguridad regionales[22].

La UpM supuso un notable cambio institucional, así como un cambio hacia una dirección más activa, centrándose en proyectos comunes[23]. Sin embargo, la UpM no contemplaba la cuestión del desarrollo político, así como fue diseñada sin autoridad para intervenir en disputas geopolíticas y evitando mandatos sobre aquellos asuntos que pudieran conducir hacia la parálisis o enfrentamientos entre los miembros[24]. Si bien la UpM contemplaba los derechos humanos y el avance de la democratización como principios fundamentales, no los convertía en parte de su mandato[25]. La UpM constituía un diálogo en tono menor cuya agenda de seguridad se movía en una dirección menos ambiciosa[26].

Sobre el particular, el aplazamiento *sine die* de la celebración de las reuniones políticas en 2010 debido al antagonismo araboisraelí y a la incapacidad de su estructura institucional de soportar las tensiones derivadas del mismo puso de manifiesto que, si bien la UpM trató de revitalizar el Proceso de Barcelona, no abordó las causas que impidieron su avance[27].

La respuesta de la UE a las Primaveras Árabes

El año 2010 fue testigo de una serie de revueltas que sacudieron el norte de África y Oriente Medio reclamando democracia, derechos humanos y libertades fundamentales

[22] MARQUINA, Antonio. «La Declaración conjunta en la Cumbre de París para el Mediterráneo. Un documento claramente mejorable en asuntos de seguridad», *UNISCI Discussion Papers*, núm. 19, enero de 2009, pp. 206-219, p. 207. Disponible en: http://www.unisci.es/wp-content/uploads/2017/05/UNISCI-DP-19-MARQUINA-MEDITERRANEO.pdf; GUINEA, Mercedes. op. cit., 259.
[23] MARQUINA, Antonio. «Passata (…)» op. cit., p.227.
[24] ABDEL, Inés y DEL PRADO, Claudia. «La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas», *Fundación Alternativas*, Nº: 239/2019, febrero de 2019, p. 8. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/memorandos/la-union-por-el-mediterraneo-upm-10-anos-despues-como-superar-las-expectativas-frustradas
[25] Ídem.
[26] MARQUINA, Antonio. «La Declaración (…)» op. cit., p.213.
[27] GILLESPIE, Richard. «The Challenge of Co-ownership in the Euro-Mediterranean Space», *Geopolitics,* núm.1, diciembre de 2013, pp. 178-197, p. 185. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14650045.2012.694924; MARQUINA, Antonio. «La Declaración (…)» op. cit., p. 217.

y que pusieron en cuestión el papel de la UE en el Mediterráneo, así como los fundamentos de su aproximación hacia el mismo. Sobre el particular, la UE no destacó por ostentar un papel activo en tales procesos de cambio político[28].

La respuesta proporcionada por las instituciones europeas a las revoluciones árabes se recogió en dos documentos que fueron aprobados en la primavera de 2011: una Comunicación de 8 de marzo de 2011 titulada *Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo meridional* y una Comunicación de 25 de mayo de 2011 titulada *Una nueva respuesta a una vecindad cambiante* que proponían reforzar la política en tres sentidos[29].

En primer lugar, se incrementaron los incentivos con objeto de que los socios del Sur se comprometieran con más reformas. Los incentivos que se ofrecían eran «más dinero, más acceso al mercado, más movilidad»[30]. En segundo lugar, adoptando un enfoque de «más por más» y reforzando la bilateralización, se potenció el «enfoque regata». En tercer lugar, se estimuló una mayor implicación de la UE con las sociedades civiles como elemento fundamental para la construcción de la «democracia profunda» a la que se hacía referencia en las comunicaciones[31].

El impacto de la respuesta europea

La reacción de la UE se centró más bien en los aspectos técnicos de la cooperación. Colocando el componente normativo en el centro, la respuesta ofrecida, si bien se acomodaba al discurso normativo de la UE, no se aproximaba a las necesidades y expectativas de los destinatarios, así como se revelaba intrascendente para incentivar el cambio[32]. Las comunicaciones, y los principios que contenían, no aportaban nada nuevo: la UE optó por responder a los desafíos presentados por las revueltas mediante la adaptación de sus instrumentos[33].

[28] GUINEA, Mercedes. op. cit., p. 263.
[29] Ídem.
[30] COMISIÓN EUROPEA, «MEMO 11/918, La respuesta de la Unión Europea a las Primaveras Árabes», 2011. Disponible en: https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-918_en.htm
[31] Ídem.
[32] GUINEA, Mercedes, op. cit., p. 264.
[33] BALFOUR, Rosa. «Changes and Continuities in EU-Mediterranean Relations after the Arab Spring», *Egmont Paper*, núm. 54, 2012, pp. 27-37, p. 32. Disponible en: http://aei.pitt.edu/47691/1/Arab_Springboard_for_EU_Foreign_Policy.pdf

Por otro lado, a diferencia del papel desempeñado por la UE, los Estados del Golfo tuvieron un relevante protagonismo. Fueron los principales patrocinadores de los procesos que en numerosos casos terminaron mal o supusieron un retroceso en el avance de la democracia[34]. Así las cosas, las guerras de Siria y Libia propiciaron asimismo la entrada de otros actores en el escenario regional mediterráneo, como Rusia y China[35].

A este respecto, la presencia de nuevos actores ponía en cuestión la mecánica y efectividad de la PEV, en tanto que la condicionalidad, la limitada oferta política y económica de la UE, el tamaño de su asistencia financiera e incluso las diferencias religiosas y culturales consolidaban a los Estados del Golfo (e incluso a Turquía) como una alternativa al modelo económico y político de la UE[36].

Tras las Primaveras Árabes, el Mediterráneo pasó a configurarse como un escenario de geometrías variables en el que participaban tanto actores regionales como globales y en el que la UE comenzó a desempeñar un papel más limitado[37]. De hecho, en varias comunicaciones de la UE emitidas tras las revueltas se llegaba a reconocer que la creciente intervención de otros actores podía disminuir el atractivo de la UE, así como podía determinar el logro en el avance de las reformas[38]. Igualmente, se reconocía una brecha entre las ambiciones de la UE y sus efectivas capacidades para implementar la política. No obstante, desde la UE se reconoció que, si bien no se estaban produciendo los resultados esperados, la PEV constituía el marco más adecuado[39].

[34] MARQUINA, Antonio. «Passata (…)» op. cit., pp. 227-228.
[35] GUINEA, Mercedes. op. cit., p. 270.
[36] ïdem, p. 271; SCAZZIERI, Luigi. «Rethinking the EU's approach towards its southern neighbours», *Center for European Reform,* julio de 2020, pp. 9-10. Disponible en: https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2020/rethinking-eus-approach-towards-its-southern-neighbours
[37] TOCCI, Nathalie. «The neighbourhood Policy is Dead. What's next for the European Foreign Policy Along its Arc of Instability?», *Instituto Affari Internazionali,* núm. 14/16, 2014, p. 4. Disponible en: https://www.iai.it/en/pubblicazioni/neighbourhood-policy-dead
[38] «Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Política europea de vecindad: hacia una cooperación reforzada», *Comisión Europea*, 2013. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0004&from=MT «Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, La vecindad en una encrucijada: aplicación de la Política Europea de Vecindad en 2013», *Comisión Europea*, 2014. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0092&from=es
[39] Ídem, p.19.

La evolución de las relaciones euromediterráneas tras las Primaveras Árabes: la revisión de 2015

El 18 de noviembre de 2015, la alta representante para la Política Exterior y la Política de Seguridad, Federica Mogherini, presentó junto a la Comisión Europea las principales líneas de la revisión de la PEV. La revisión de 2015 abogó por un proyecto significativamente menos ambicioso que en el caso de la PEV inicial, reconociendo los límites de su influencia y rompiendo con cualquier expectativa relativa a un gran diseño para su vecindario[40]. Se produjo una reducción notable de sus ambiciones con respecto al vecindario sur, reconociendo en 2015 la existencia de una brecha entre la concepción y la implantación de la política y alejándose del idealismo que había caracterizado su ambición transformadora con respecto al vecindario[41].

A este respecto, la revisión constituyó una redefinición del marco de relaciones de la UE con los países vecinos. Sin embargo, más allá de propugnar la urgencia de la estabilización a la región, no aportaba una visión estratégica para la región ni ponía los medios para ello, así como tampoco renunciaba a la promoción de sus valores al reiterar su compromiso de promover la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, a pesar de relajar notablemente sus ambiciones de transformación.

Desde 2015 hasta la actualidad

El Parlamento Europeo hizo pública una resolución, el 27 de marzo de 2019, que reconocía los esfuerzos de la UE hacia la región, pero manifestaba que todavía no se habían alcanzado los objetivos europeos en la medida necesaria[42]. De igual manera, la resolución reconocía la incapacidad de la UE de lograr una influencia real y sustantiva en la región, siendo el impacto de sus políticas limitado y no siendo percibida como un

[40] COLOMBO, Silvia, SOLER I LECHA, Eduard. Y OTTE, Marc. «A half-empty glass: limits and dilemmas of the EU's relations to the MENA countries», *MENARA Working Papers*, núm.32, 2019, p. 9. Disponible en: https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/project_papers/menara_papers/working_papers/a_half_empty_glass_limits_and_dilemmas_of_the_eu_s_relations_to_the_mena_countries

[41] KOENIG, Nicole. «Taking the ENP beyond the conception-performance gap», *Jacques Delors Institute*, Policy Paper núm. 160, marzo de 2016, p. 7. Disponible en: http://www.institutdelors.eu/media/enpstrategicorientation-koenig-jdib-mar16.pdf?pdf=ok; «Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Revisión de la Política Europea de Vecindad», *Comisión Europea*, 2015. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0050&from=ES

[42] «Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de marzo de 2019, sobre el tema «Después de la Primavera Árabe: el camino a seguir en la región MENA (Oriente Próximo y África del Norte)»», *Parlamento Europeo*, 2019, p. 7. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0318_ES.html

elemento determinante[43]. Por otro lado, se hacía referencia asimismo a la presencia de otros actores políticos y económicos en la región, mencionando a China, Rusia y a los Estados del golfo e Irán, con respecto a quienes se especificaba claramente que sus objetivos podían chocar con los de la UE[44].

Por otro lado, con relación a la UpM, si bien en 2017 se adoptó una Hoja de Ruta con diferentes iniciativas que han resultado importantes en ocasiones, ha sido incapaz de cambiar las condiciones estructurales de inestabilidad e inseguridad regionales[45].

Por consiguiente, en el V Foro Regional de la UpM, celebrado los días 26 y 27 de noviembre de 2020, el Alto Representante de la Política Exterior de la UE, Josep Borrell, al hacer balance sobre la evolución de la AEM, manifestó que las desigualdades entre ambas orillas se habían incrementado, así como que los conflictos habían sufrido una escalada y alcanzado peores índices que hace veinticinco años[46].

El nueve de febrero del presente año se emitió una comunicación que proponía una nueva agenda para el Mediterráneo, titulada *Una Asociación Renovada con los Países Vecinos Meridionales: Una Nueva Agenda para el Mediterráneo*[47]. Esta nueva comunicación, si bien promete un partenariado renovado con los vecinos del sur y es un documento amplio y ambicioso, no proclama la llegada de una nueva agenda. Esta agenda supone una transición en lugar de una trasformación, en especial por lo que respecta a la clase de reformas que la UE promueve en los países vecinos, así como a los incentivos que está dispuesta a ofrecer y los riesgos que quiere asumir. De este modo, aun cuando todavía queda por ver concretadas las prioridades de la nueva agenda, no se ha trasladado ningún cambio a la realidad de las relaciones euromediterráneas por el momento además de la retórica de los funcionarios europeos y las proclamas de la relevancia estratégica del Mediterráneo para la UE.

[43] Ídem.
[44] Ídem.
[45] CALDUCH, Rafael. «Dilemas políticos y retos estratégicos en Europa», *Panorama Estratégico 2020*, 2020, págs.237-276, p.268. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/768247.pdf
[46] «Borrell advierte que 25 años después la situación en el Mediterráneo es peor», *La Vanguardia*, 27 de noviembre de 2020. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/politica/20201127/49740281989/borrell-advierte-que-25-anos-despues-la-situacion-en-el-mediterraneo-es-peor.html
[47] «Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A new agenda for the Mediterranean», *European Commission*, 2021. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/04/19/a-new-agenda-for-the-mediterranean-the-council-approves-conclusions-on-a-renewed-partnership-with-the-southern-neighbourhood/

Conclusiones

El presente documento sostenía que el fracaso en la creación del área de paz y estabilidad que se recogió en 1995 se debía a la carencia de una estrategia por parte de la UE hacia la región euromediterránea. Sobre el particular, debiera precisarse que, si bien ha quedado de manifiesto que la UE ha ido respondiendo a los desafíos que han ido planteándose en la región de manera reactiva, centrándose en su seguridad y sin contar con un planteamiento consistente sobre cómo llevar a cabo sus pretensiones, tal fracaso no se debe únicamente a tal razón.

El Mediterráneo se ha consagrado como un escenario de gran complejidad, especialmente después de las Primaveras Árabes y su transformación en un espacio de geometrías variables, espacio de interés que, en materia de seguridad, como en otros muchos aspectos, se extiende e incluye al complejo Sahel, y que ha puesto de manifiesto tanto las carencias en la aproximación por parte de la UE hacia la región como el desmantelamiento del mito del atractivo de las políticas europeas.

El escenario de seguridad regional ha sufrido mutaciones en la última década y, sin embargo, los instrumentos a utilizar por parte de la UE continúan siendo los mismos, denostando una falta de perspectiva en lo que a la construcción de una estrategia a largo plazo se refiere. Si bien se ha planteado una nueva agenda para el Mediterráneo, la UE continúa anclada en el discurso típicamente normativo que la caracteriza, sin reconocer que la *realpolitik* ha vuelto y que resultaría conveniente actuar en consecuencia. No obstante, la aproximación europea a la seguridad y estabilidad del Mediterráneo constituye un reflejo de los problemas que afronta en otros ámbitos de política exterior, debiendo necesariamente citar el concepto de autonomía estratégica, tan prolífico en los discursos oficiales.

Por consiguiente, podría afirmarse que la evolución de las relaciones euromediterráneas en los últimos veinticinco años ilustran la evolución de la UE: un actor de referencia en los años noventa que ha pasado a ser un actor normativo en un mundo cada día más realista que pretende continuar expandiendo sus intereses a través de incentivos.

*Rocío Vales Calderón**
Doctoranda en Estudios Jurídicos y Políticos
@Erreuve_

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

05/2022 18 de enero de 2022

*Ana Gómez Adeva**

La ambivalencia política de Bután: ¿utopía o supervivencia?

La ambivalencia política de Bután: ¿utopía o supervivencia?

Resumen:

El Reino de Bután, posiblemente el más fiel aliado indio, sobrelleva con estoicidad los lances propios de su posición geográfica, enclavado entre los dos grandes gigantes del continente asiático.

Lealtades insoslayables, fronteras quebrantadas, transigencia, resignación e incertidumbre, constituyen el día a día en el que se desenvuelve el que, se dice, es el país más feliz del mundo.

Con India acaudillando la dirección política de los sucesivos gobiernos butaneses a través de un control de la economía local poco menos que absoluto, y con China enfrascada en una espiral de invasiones fronterizas, al tiempo que sortea las acusaciones de una supuesta colonización encubierta de su territorio, la mera subsistencia de Bután ya parece una quimera. Y, sin embargo, siete décadas de existencia atestiguan su destreza en el arte de la diplomacia o, si se prefiere, de la supervivencia.

Palabras clave:

Bután, India, China, hegemonía, geopolítica, Doklam.

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.

Bhutan's political ambivalence: utopia or survival?

Abstract:

The Kingdom of Bhutan, possibly the most faithful Indian ally, stoically confronts the challenges of its geographical position, surrounded by the two great giants of the Asian continent.

Unavoidable loyalties, broken borders, docility, resignation, and uncertainty, constitute the day-to-day life of which it is said to be the happiest country in the world.

With India commanding the political leadership of successive Bhutanese governments through little less than absolute control of the local economy, and with China embroiled in a spiral of border invasions, while evading accusations of an alleged colonization of its territory, the mere subsistence of Bhutan already seems a chimera. And yet, seven decades of existence account for its prowess in the art of diplomacy or, if preferred, in the art of survival.

Keywords:

Bhutan, India, China, supremacy, geopolitics, Doklam.

Introducción

Situado en la cordillera del Himalaya, el Reino de Bután, con una superficie de apenas 38 394 km² y una población aproximada de 763 000 habitantes[1], trata de labrarse una identidad propia en el plano internacional, al tiempo que resiste los envites expansionistas de las dos grandes potencias asiáticas: al norte, linda con la Región Autónoma del Tíbet, al sur, este y oeste, con la India. Las fronteras son difusas y las disputas territoriales están a la orden del día, si bien es generalmente admitido que Bután comparte 470 km con la primera[2] y 605 km con la segunda[3].

Históricamente más próximo a India, dicho país continúa ejerciendo una influencia decisiva sobre el pequeño Reino de Bután; no obstante, en los últimos tiempos es posible apreciar un paulatino acercamiento a China, acompañado de ciertas críticas veladas hacia la actitud india, tildada en ocasiones de despótica, y camuflada bajo un paternalismo postcolonial que pretendería justificar su injerencia en los asuntos domésticos del Reino.

Política, economía, seguridad y defensa condicionan las relaciones diplomáticas de este modesto país del Himalaya, creando un débil equilibrio que desafía la lógica de la geopolítica. Su gran dependencia económica con respecto a India, amén de otros factores objeto de análisis, impiden el establecimiento de relaciones diplomáticas oficiales con su vecino del norte. En este contexto, la equidistancia política parece ser la única opción viable para escapar del destino de otras regiones cercanas, como Sikkim, anexionada a India, o el Tíbet, bajo el control de China. ¿Puede esta ambivalencia mantenerse indefinidamente? ¿Resulta posible para Bután erigirse en un símbolo de neutralidad entre dos gigantes, reivindicando así su propio espacio en el plano internacional? ¿O está geográficamente condenado a reforzar el antagonismo indochino a expensas de sus propios recursos?

[1] Oficina de Información Diplomática, *Ficha País: Bután*, junio de 2020, disponible en http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/bhutan_FICHA%20PAIS.pdf Fecha de la consulta 14.10.2021
[2] ALBERT FERRERO, Julio. *La China actual. Geoestrategia en su entorno geopolítico (I Parte)*, Instituto Español de Estudios Estratégicos Documento Marco, 30 de marzo de 2015, disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM09-2015_China_Actual_JAlbert.pdf Fecha de la consulta 11.11.2021
[3] PRESCOTT, Victor. & TRIGGS, Gillian D. «Asia», en PRESCOTT V. & TRIGGS G. D., *International Frontiers and Boundaries. Law, Politics and Geography,* Leiden, Martinus Nijhoff (Brill), 2008, 303.

Relación con India. Luces y sombras

Marco legal

Bután, antiguo protectorado británico, alcanzó su independencia de la India el 8 de agosto de 1949. En esa misma fecha, se firmó el Tratado de la Amistad entre ambos países, piedra angular de sus relaciones diplomáticas. De conformidad con el artículo 2 de dicho cuerpo legal, el Gobierno de la India se comprometía a no interferir en la administración interna de Bután; por su parte, el Ejecutivo butanés accedía a dejarse guiar[4] por el Gobierno indio en lo que a sus relaciones exteriores se refería. La introducción de esta última cláusula de salvaguardia denotaba un afán fiscalizador, impropio de un tratamiento de igual a igual entre dos naciones soberanas. Si bien dicho precepto nunca fue invocado, al menos de un modo directo, la amplitud del término «guía» y su prestación a múltiples interpretaciones generaron no poca controversia en torno a la intrusión india en los asuntos del vecino Reino de Bután.

Quizá por ello, el Tratado fue revisado en el año 2007, dando al artículo 2 su actual redacción que establece que el Gobierno del Reino de Bután y el Gobierno de la República de la India cooperarán estrechamente entre sí en cuestiones relacionadas con sus intereses nacionales[5]. A su vez, se estipuló que ninguno de los dos Gobiernos permitiría el uso de su territorio para actividades perjudiciales para la seguridad nacional y los intereses del otro[6].

De connotación más benévola que el término «guiar», la reforma supuso todo un triunfo semántico, a la par que diplomático, para el Reino de Bután. Eso sí, la dicción literal del artículo todavía deja traslucir ciertas reservas, dado que el inciso final parece entrelazar la seguridad y el interés nacional de los dos países, sin contemplar la posibilidad de que, eventualmente, estos puedan divergir. Por no mencionar la propensión del concepto de «actividad perjudicial» a interpretaciones subjetivas, lo que podría propiciar una invocación desmedida del precepto legal.

[4] National Legislative Bodies, *Treaty of Friendship between India and Bhutan*, 8 August 1949, disponible en https://www.refworld.org/docid/3ae6b4d620.html Fecha de la consulta 14.10.2021
[5] *India Bhutan Frienship Treaty,* 2007, disponible en https://carnegieendowment.org/newsletters/SAP/pdf/march07/india_bhutan_treaty.pdf Fecha de la consulta 14.10.2021
[6] Ibid.

Aspecto internacional y de seguridad

Más allá del plano legal, la India también ha desempeñado un papel crucial en el ámbito de la seguridad. Cuando en la década de 1950 el Gobierno butanés optó por el establecimiento de una milicia nacional, contó con el apoyo de su homólogo indio, deseoso de reforzar la defensa del país fronterizo, ya que constituía —y sigue constituyendo— una amenaza para su propia seguridad nacional. Los movimientos de China en el Tíbet dieron paso a un clima de recelo que alcanzaría su corolario en 1958 con la implantación de un sistema de reclutamiento, cuyo objetivo primario consistía en disponer de 2500 efectivos[7] preparados por el Equipo de Entrenamiento Militar Indio. En 1963, Bután contaba ya con un ejército plenamente operativo[8].

Por aquel entonces, la sinergia entre ambos países era incuestionable. Diversos expertos[9] sugieren que Bután estuvo del lado de la India durante su guerra contra China en 1962, en la que aquélla sufrió una aparatosa derrota. Otros[10], no obstante, apuntan a que el pequeño Reino de Bután mantuvo una posición neutral durante dicha disputa. Ante la disparidad de opiniones, movidas por la parcialidad y la hiperbólica narrativa ofrecida por los países implicados, resulta difícil determinar hasta qué punto la simpatía de Bután se materializó en un apoyo explícito a la India o si este fue más teórico que real. En cualquier caso, a raíz del desenlace del conflicto y del incierto epílogo de la guerra indo-pakistaní de 1965 se empezó a dudar acerca de la capacidad real de la India para defender a Bután en un eventual conflicto con su vecino del norte[11]. Además, la

[7] KUMAR, Anand. «The Royal Bhutan Army» en CHANDRA V. (Ed), *India's Neighbourhood: The Armies of South Asia*, Institute for Defence Studies & Analyses New Delhi, 2013, 72.
[8] WAGNER, Christian. «The India-China Competition in the Himalayas: Nepal and Bhutan», *Italian Institute for International Political Studies,* 15 de noviembre de 2020, disponible en https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/india-china-competition-himalayas-nepal-and-bhutan-28258 Fecha de la consulta 19.10.2021
[9] Entre otras: LUEDI, Jeremy. «Under the Radar: Doklam standoff highlights India and China's 'Great Game' over Bhutan», *Global Risks Insight*, 11 de agosto de 2017 disponible en https://globalriskinsights.com/2017/08/doklam-drama-on-the-roof-of-the-world/ Fecha de la consulta 2.11.2021
STOBDAN, P. «India's Real Problem Lies in its Bhutan Policy, Not the Border», *The Wire*, 14 de julio de 2017, disponible en https://thewire.in/diplomacy/india-china-doklam-real-problem-bhutan Fecha de la consulta 2.11.2021
GURUNG, Wini F. & RANJAN, Amit. «China's Territorial Claims and Infringement in Bhutan: Concerns for India», *Institute of South Asian Studies*, 1 de abril de 2021, disponible en https://www.isas.nus.edu.sg/papers/chinas-territorial-claims-and-infringement-in-bhutan-concerns-for-india/ Fecha de la consulta 2.11.2021
AHMAD, Mozammil. «India revamping its relation with Bhutan amidst the India-China Border Conflict», *Modern Diplomacy*, 17 de agosto de 2020, disponible en https://moderndiplomacy.eu/2020/08/17/india-revamping-its-relation-with-bhutan-amidst-the-india-china-border-conflict/ Fecha de la consulta 2.11.2021
[10] Véase: SUBRAMANYAM RAJU, Adluri. *New Futures for South Asia: Commerce and Connectivity*, Reino Unido, Routledge, 2019.
DORJI, Lobzang. «China-India-Bhutan Trilateral Relations», *Nepal Institute for International Cooperation and Engagement*, 27 de septiembre de 2020, disponible en https://niice.org.np/archives/6032 Fecha de la consulta 2.11.2021
[11] En este sentido: AHSAN, Syed Aziz-al & CHAKMA, Bhumitra. «Bhutan's Foreign Policy: Cautious Self-Assertion?», *Asian Survey*, vol. 33, no. 11, University of California Press, 1993, 1043-1054.

anexión de Sikkim en 1975 exacerbó las suspicacias hacia la misma[12], que hasta entonces había venido perfilándose como la antagonista de China, jactándose de ser la única alternativa posible de Bután para escapar del destino del Tíbet.

Por otra parte, en 1971 Bután pasó a formar parte de la Organización de Naciones Unidas, siendo de destacar la unanimidad a la hora de determinar su integración en la misma[13] y, por ende, contando también con el apoyo chino. Ese mismo año, Bután apoyó abiertamente a India en la guerra con Pakistán que culminaría en la independencia de Bangladés. Posteriormente, en 1973, Bangladés se convertiría en el segundo país con el que Bután entablaba relaciones diplomáticas (únicamente por detrás de India, desde 1968)[14].

En otro orden de ideas, también es preciso subrayar la estrecha cooperación entre India y Bután en el ámbito de la lucha contra el terrorismo. Especialmente remarcable es la conocida como Operación All Clear, lanzada en 2003 contra grupos separatistas indios de Assam y Bengala Occidental que operaban desde territorio butanés. Diversas fuentes[15] sugieren que la misma fue conducida en exclusiva por el Gobierno butanés, por considerarlo un asunto interno, limitándose el apoyo indio a cuestiones puramente logísticas y de asistencia sanitaria. La acción militar fue todo un éxito y, a menudo, es considerada como uno de los grandes triunfos de la cooperación antiterrorista en Asia del Sur.

Asimismo, y en relación con el plano internacional, cabe destacar que, en el año 2008, el sistema político de Bután pasó de ser una monarquía absoluta a una monarquía constitucional, con la instauración de la democracia, consumando así un proceso que había comenzado hacía décadas. Expertos indios colaboraron en la redacción de la

KUMAR MITRA, Subrata, «Bhutan and Sino–Indian Rivalry: The Price of Proximity», *Asian Survey,* 58(2), 2018, 240-260.
STOBDAN, P. «India and Bhutan: The Strategic Imperative», *Institute for Defence Studies & Analyses,* IDSA Occasional Paper No. 36, 2014, 7.
[12] POLLOCK, John. «China's Territorial Ambitions in Bhutan – Why it matters to India», *South Asian Voices*, 21 de diciembre de 2020, disponible en https://southasianvoices.org/chinas-territorial-ambitions-in-bhutan-why-it-matters-to-india/ Fecha de la consulta 10.11.2021
[13] Ministry of Foreign Affairs Royal Government of Bhutan, *Foreign Policy of the Kingdom of Bhutan,* disponible en https://www.mfa.gov.bt/wp-content/uploads/2021/02/Foreign-Policy-Document.pdf Fecha de la consulta 10.11.2021
[14] Ministry of Foreign Affairs Royal Government of Bhutan, *Bilateral Relations,* disponible en https://www.mfa.gov.bt/?page_id=8824 Fecha de la consulta 10.11.2021
[15] Por todos: BANERJEE, Dipankar & LAISHRAM, Bidhan S. «Buthan's «Operation All Clear»: Implications for Insurgency and Security Cooperation», *Institute of Peace and Conflict Studies* IPCS Issue Brief no 18, enero de 2004.
PRABHAKARA, M. S. «Squeeze in Bhutan: Consequences in Assam», en PRABHAKARA, M. S. *Looking Back into the Future: Identity and Insurgency in Northeast India,* New Delhi, Taylor & Francis, 2020.

Constitución, y sus comisionados y observadores supervisaron la celebración de las elecciones[16].

Siguiendo con la estela de aproximación entre ambas naciones, en 2014, el recién elegido primer ministro indio, Narendra Modi, escogió Bután como el primer país extranjero al que realizar una visita oficial. En 2019 llegó a declamar que quién no querría un amigo y vecino como Bután[17], «socio natural» de India[18].

Sin embargo, fuera de las ruedas de prensa, la elocuente oratoria india se torna algo más opaca. Así, en los meses que precedieron a la elecciones de 2013, se hizo patente una cierta aproximación entre el Gobierno butanés de Jigme Y. Thinley —líder del partido Druk Phuensum Tshogpa (DPT) y ganador de los primeros comicios democráticos del país— y su homólogo chino, hasta el punto de especularse sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas oficiales entre ambas naciones, así como sobre la posibilidad de resolver de una vez por todas las disputas territoriales que les enfrentan. Ante esta situación, el Gobierno indio respondió con una dureza inaudita cortando el suministro de gas y keroseno dirigido a Bután y provocando, no tan indirectamente, la derrota electoral del partido de Thinley.

El mensaje subyacente fue rotundo: India sancionaría cualquier acercamiento entre China y Bután, especialmente en lo que a cuestiones territoriales se refiera. Es más, el que India tratara de presentar el corte de suministro como una decisión puramente comercial[19], o que llegara a alegar que se trataba de un simple retraso por cuestiones burocráticas[20] casualmente enmarcado en la coyuntura de la aproximación entre sus países vecinos, no hizo sino exacerbar las críticas y la desconfianza hacia aquélla.

---

[16] PLAGEMANN, Johannes, DESTRADI, Sandra & NARLIKAR, Amrita. *India Rising: a Multi Layered Analysis of Ideas, Interests and Institutions,* New Delhi, Oxford University Press, 2020.
CARTWRIGHT, Jan. «India's Regional and International Support for Democracy: Rhetoric or Reality», *Asian Studies,* vol. 49, no. 3, p. 412.

[17] «'Who will not want a friend and a neighbour like Bhutan', says PM Modi», *The Indian Express*, 17 de agosto de 2019, disponible en https://indianexpress.com/article/india/narendra-modi-bhutan-lotay-tshering-live-updates-bilateral-ties-5911802/ Fecha de la consulta 15.11.2021

[18] «India, Bhutan are 'natural partners', PM Modi tells Bhutan's new generation», *The Times of India*, 18 de agosto de 2019, disponible en https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-bhutan-are-natural-partners-pm-modi-tell-bhutans-new-generation/articleshow/70723009.cms Fecha de la consulta 15.11.2021

[19] Así: DIKSHIT, Sandeep & JHA, Prashant. «No political message in subsidy withdrawal: India», *The Hindu*, 9 de julio de 2013 disponible en https://www.thehindu.com/news/no-political-message-in-subsidy-withdrawal-india/article4895754.ece Fecha de la consulta 15.11.2021
»How India is losing Bhutan, its last 'friend' in South Asia», *First Post*, 9 de julio de 2013, disponible en https://www.firstpost.com/world/how-india-is-losing-bhutan-its-last-friend-in-south-asia-942269.html Fecha de la consulta 15.11.2021

[20] DEO, Neelam. «India-Bhutan: Winning frienship», *Gateway House Indian Council on Global Relations*, 19 de julio de 2013, disponible en https://www.gatewayhouse.in/india-bhutan-winning-friendship/ Fecha de la consulta 15.11.2021

Por otro lado, en junio de 2017, asistimos a uno de los mayores momentos de tensión en la región como consecuencia de la crisis de Doklam, un breve enfrentamiento de 73 días acaecido con ocasión de la construcción de una carretera por parte de China en el área del Valle de Chumbi, punto de confluencia entre China, India y Bután. Próximo al condado de Yadong, en la Región Autónoma del Tíbet, para China forma parte de su territorio, lo que justificaría la legalidad de la construcción, mientras que para Bután se trata de una extensión del distrito de Haa, sometido a su jurisdicción[21].

A la maniobra china, siguió una rápida respuesta india, procediendo al envío de efectivos que paralizaran la construcción de la carretera. Es incierto hasta qué punto la India intervino como consecuencia de una petición de auxilio de Bután[22] o si, más bien, se decidió a actuar unilateralmente llevada por sus propios intereses nacionales. En uno u otro caso, el artificio desembocó en la militarización de la región.

Más allá del pulso constante que mantienen India y China, el trasfondo del conflicto radica en la importancia geoestratégica del valle de Doklam, debido a sus rutas comerciales y al acceso que proporciona al Corredor de Siliguri, cuya pérdida posibilitaría la segregación de las regiones del noreste indio de Assam y Arunachal Pradesh[23], que quedarían aisladas y a merced de una invasión china.

[21] BEENA, Mohammed Badrul. «The Doklam Stalemate: The Tri-Junction between Bhutan, China and India», *World Affairs: The Journal of International Issues,* vol. 23, no.1, Kapur Surya Foundation, 2019, pp. 60-69.
[22] CHANG, Felix K. «Conflict Escalation: China and India's Territorial Dispute in the Himalayas», *Foreign Policy Research Institute*, 13 de noviembre de 2017, disponible en https://www.fpri.org/2017/11/conflict-escalation-china-indias-territorial-dispute-himalayas/ Fecha de la consulta 15.11.2021
[23] PARDO DELGADO, José Miguel. *El conflicto fronterizo entre India y China, Doklam. Implicaciones geoestratégicas,* Instituto Español de Estudios Estratégicos, 9 de mayo de 2019, disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO38_2019JOSPAR-frontera.pdf Fecha de la consulta 15.11.2021

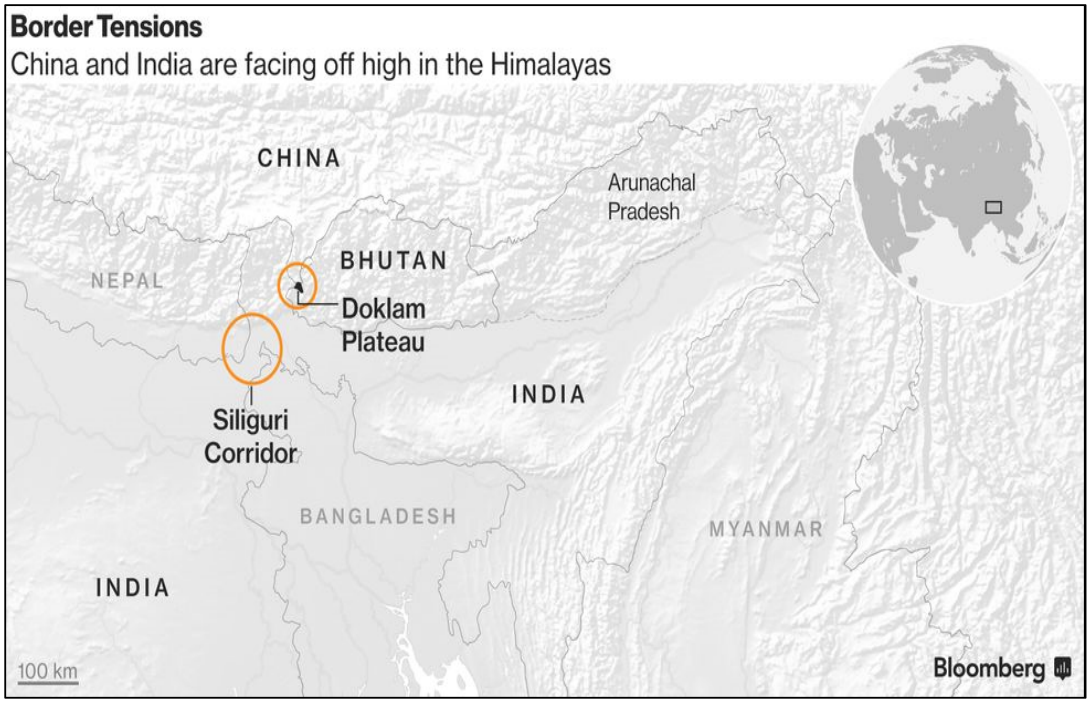


Figura 1. Geopolítica del Valle de Doklam. Fuente. Bloomberg.

La crisis se resolvió conciliadoramente en agosto, cuando India y China decidieron poner fin a la contienda, al menos teóricamente. Ambas administraciones lo consideraron un éxito: la India logró evitar la culminación de la carretera y su rauda respuesta disipó cualquier imagen de debilidad, mientras que China pudo evaluar la reacción india ante un movimiento pasivo-agresivo y ganar credibilidad a nivel internacional por la pacífica resolución del conflicto.

Por último, cabe señalar que, en enero de 2021, Bután se convirtió en el primer país en recibir diversas dosis de la vacuna Covishield como regalo del Gobierno indio, en el marco de la crisis de la COVID-19[24]. Además, la India ha suministrado medicinas y ha repatriado a ciudadanos butaneses atrapados en su territorio y en terceros países. Por su parte, Bután contribuyó a la causa proporcionando oxígeno líquido a India para luchar contra la enfermedad[25].

[24] «Covid-19: India dispatches 1.5 lakh doses of Covishield vaccine as gift to Bhutan», *The Times of India*, 20 de enero de 2021, disponible en https://timesofindia.indiatimes.com/india/covid-19-india-dispatches-1-5-lakh-doses-of-covishield-vaccine-as-gift-to-bhutan/articleshow/80356867.cms Fecha de la consulta 15.11.2021

[25] «Bhutan to provide liquid oxygen to India to help combat COVID-19», *The New Indian Express*, 27 de abril de 2021, disponible en https://www.newindianexpress.com/world/2021/apr/27/bhutan-to-provide-liquid-oxygen-to-india-to-help-combat-covid-19-2295501.html Fecha de la consulta 15.11.2021

Economía

La dependencia económica de Bután con respecto a India es prácticamente total. Los antecedentes se remontan a 1961, cuando la India se hizo cargo por entero de la financiación del Primer y Segundo Plan Quinquenal de Bután[26], diseñados para potenciar el desarrollo socioeconómico del país y que han venido sucediéndose desde entonces.

Actualmente, la India se erige como el socio comercial por excelencia de Bután, hasta el punto de acaparar el mercado, llegando a representar el 93,7 % de sus exportaciones y el 84,7 % de sus importaciones en el año 2019[27].

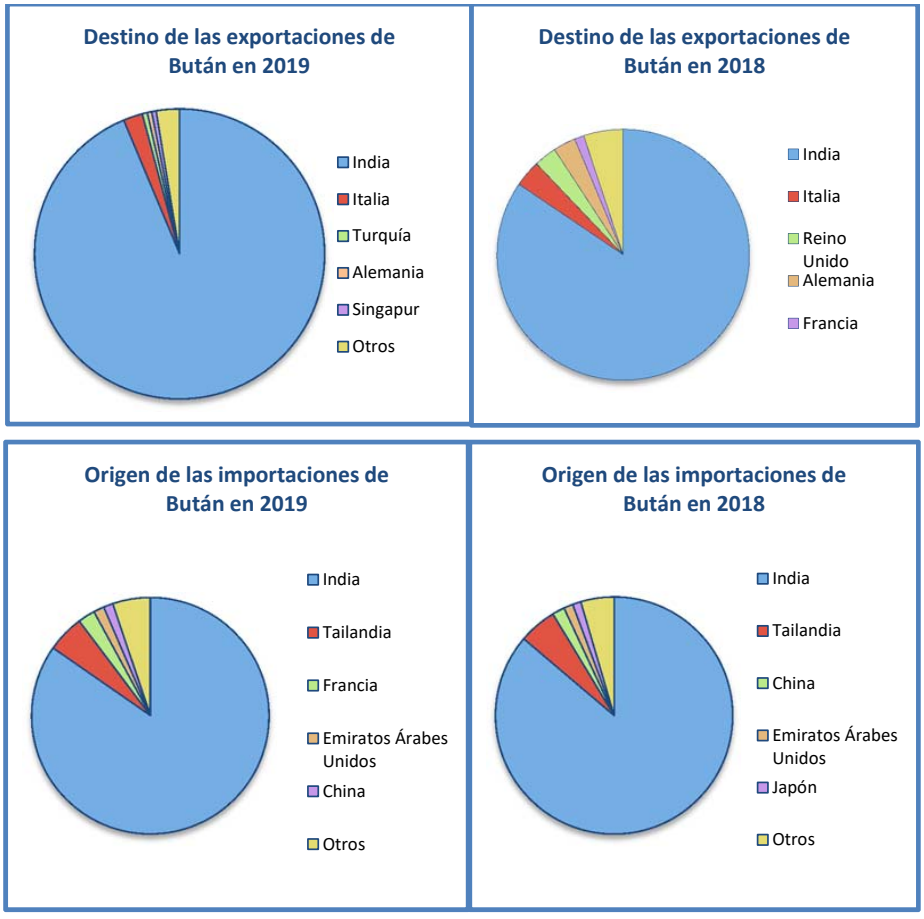


Figura 2. Origen/destino de las importaciones de Bután. Fuente. Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por The Observatory of Economic Complexity (OEC).

[26] BHONSALE, Mihir. «Bhutan's 20-year economic development and transition to democracy: An assessment of India's role», *Observer Research Foundation*, 15 de abril de 2020, disponible en https://www.orfonline.org/research/bhutans-20-year-economic-development-and-transition-to-democracy-an-assessment-of-indias-role-64630/ Fecha de la consulta 15.11.2021

[27] «Country Profile: Bhutan», *Observatory of Economic Complexity*, 2019, disponible https://oec.world/en/profile/country/btn Fecha de la consulta 2.11.2021

Asimismo, cabe destacar que Bután es el país asiático que recibe la menor inversión exterior directa[28], aunque en parte puede deberse a sus reducidas dimensiones, y siendo India, nuevamente, el principal inversor en el país.

Precisamente, uno de los sectores estratégicos para la inversión india viene constituido por el de la energía hidroeléctrica[29], habiendo llevado a cabo cuatro proyectos en tal sentido en el año 2020, encontrándose tres más en fase de ejecución[30]. Sin embargo, en no pocas ocasiones las referidas iniciativas acaban exacerbando el endeudamiento de Bután con el país contiguo[31] y cada vez más voces claman por renegociar las condiciones de la explotación o por asegurar, en primer lugar, el pleno acceso a la electricidad entre la población butanesa.

Por otra parte, el ngultrum, la moneda nacional butanesa, mantiene la paridad fijada con la rupia india. En un principio se consideró que de esta forma Bután podría incentivar el desarrollo económico del país a través de la confianza en su propia moneda, al tiempo que intentaba ser más competitivo en el plano internacional. Sin embargo, la decisión también puso de manifiesto la vulnerabilidad de la economía butanesa ante el menor incidente con la rupia india, pues esta incide decisivamente en la salud económica de aquélla[32].

Por otro lado, la sobreexposición a la economía india ha llevado a Bután a primar los intercambios comerciales con aquélla por encima de sus propios intereses nacionales, redundando en el descuido de sectores tan importantes como el agrícola, pues buena parte de sus importaciones podrían reducirse si se potenciara el desarrollo nacional de este último[33].

[28] RAMACHANDRAN, Sudha. «New mood in the Himalayas», *Asian Affairs*, agosto de 2020, disponible en http://www.asianaffairs.co.uk/blog/2020/08/01/new-mood-in-the-himalayas/ Fecha de la consulta 16.11.2021
[29] TSHERING, Sonam & TAMANG, Bharat. «Hydropower – Key to sustainable, socio-economic development of Bhutan», *United Nations*, disponible en https://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/energy/op/hydro_tsheringbhutan.pdf Fecha de la consulta 16.11.2021
[30] SIDDIQUI, Huma. «Celebrating India-Bhutan ties: The Mangdechhu Hydroelectric Power Project receives prestigious award», *Financial Express*, 21 de octubre de 2020, disponible en https://www.financialexpress.com/infrastructure/celebrating-india-bhutan-ties-the-mangdechhu-hydroelectric-power-project-receives-prestigious-award/2110873/ Fecha de la consulta 16.11.2021
[31] RANJAN, Amit. *Contested Waters: India's Transboundary River Water Disputes in South Asia,* Routledge, 2021.
[32] BISHT, Medha. «The Rupee Crunch and India- Bhutan Economic Engagement», *Institute for Defence Studies and Analyses*, Manohar Parrikar 16 de julio de 2012, disponible en https://idsa.in/issuebrief/TheRupeeCrunchandIndiaBhutanEconomicEngagement_MedhaBisht_160712#footnote1_5mz4psp Fecha de la consulta 16.11.2021
[33] STOBDAN, P. *India's Real Problem Lies in its Bhutan Policy, Not the Border*, Op. Cit.

Finalmente, cabe destacar la apertura de rutas comerciales adicionales como medio para paliar la dramática coyuntura generada por la pandemia, evitando así el desabastecimiento de productos de primera necesidad, entre las que cabe señalar la nueva ruta comercial de Ahllay[34], y siendo de resaltar la decisión india de incrementar los intercambios comerciales vía Nagarkata y Agartala, y a través de los puertos fluviales de Pandu y Jogighopa, situados en Assam[35].

Relación con China

Breve apunte histórico

En la década de 1950, Mao Zedong planteó una doctrina en la que se refería al Tíbet como la palma de la mano derecha de China, cuyos cinco dedos vendrían constituidos por Bután, Ladakh, Sikkim, Nepal y Arunachal Pradesh, arguyendo que la misión china consistía en «liberar» dichas regiones[36]. Siete décadas después, este dogma continúa latente en la visión política del actual presidente chino, Xi Jinping.

Centrándonos en su relación con Bután, en 1954 tuvo lugar la publicación de un mapa en el que Pekín incorporaba territorio del Reino como suyo[37]. En 1958, a las divulgaciones cartográficas anexionistas se sumó la invasión china de territorio butanés[38], todo ello en el contexto de la ocupación del Tíbet. En los años venideros seguirían sucediéndose las reclamaciones territoriales, acompañadas, en no pocas ocasiones, de intrusiones en territorio de Bután. En 1979, las incursiones chinas en la frontera butanesa se agudizaron[39], por lo que se hizo patente la necesidad de entablar algún tipo de negociación con China. Es de destacar que ya durante esta etapa, el

[34] ROY CHAUDHURY, Dipanjan. «Facilitating connectivity: India and Bhutan launch Jaigaon-Ahllay trade route», *The Economic Times*, 17 de julio de 2020, disponible en https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/india-and-bhutan-launch-jaigaon-ahllay-trade-route/articleshow/77008095.cms Fecha de la consulta 16.11.2021
[35] NAND BHATNAGAR, Shraddha. «India, Bhutan to open new trade and transit routes», *South Asia Monitor*, 4 de diciembre de 2020, disponible en https://www.southasiamonitor.org/region/india-bhutan-open-new-trade-and-transit-routes Fecha de la consulta 16.11.2021
[36] ANIL GUPTA, Brig. «Five Fingers Dream of Mao Zedong», *Indian Defence Review*, 28 de enero de 2021, disponible en http://www.indiandefencereview.com/news/five-fingers-dream-of-mao-zedong/ Fecha de la consulta 16.11.2021
[37] JHA, Tilak. «China and its Peripheries: Limited Objectives in Bhutan», *Institute of Peace and Conflict Studies,* Issue Brief 233, agosto 2013.
[38] HYER, Eric. «Boundary Settlements with Nepal, Sikkim, and Bhutan» en HYER E. *The Pragmatic Dragon: China's Grand Strategy and Boundary Settlements,* Canada, UBC Press, 2015, p. 99.
[39] MATHOU, Thierry. «Bhutan-China Relations: Towards a new Step in Himalayan Politics» en MATHOU, T. *The Spider and the Piglet: Proceedings of the First Seminar on Bhutan Studies,* Center for Buthan Studies, Timphu, 2004, 388-411.

ejecutivo chino se mostró tajante acerca de la bilateralidad de la cuestión, dejando fuera de todo planteamiento a India[40].

Marco legal

En primer lugar, cabe subrayar que, hoy en día, China y Bután no mantienen relaciones diplomáticas oficiales, siendo este último el único país fronterizo con el que la República Popular China no mantiene relaciones diplomáticas. Altamente condicionado por las reminiscencias históricas, el pequeño Reino de Bután, en aislamiento autoimpuesto hasta la década de 1960, no se encontraba en aquel entonces en situación de contrariar a la India, regularizando su contigüidad con China. Ahora bien, la necesidad de cohonestar la proximidad geográfica entre las partes implicadas con la pretensión de no agraviar a la India llevó a la búsqueda de soluciones alternativas, estableciendo ciertos puntos de contacto que se han erigido como el cauce perfecto para sortear la falta de relaciones oficiales.

Así, desde 1984 China y Bután han sostenido 24 rondas y 10 reuniones de expertos con el fin de buscar una solución pacífica a las disputas territoriales. Actualmente, los dos países han acordado la celebración de la vigesimoquinta ronda y la undécima reunión del gabinete de expertos tan pronto como sea posible[41]. Además, en octubre de 2021, sus primeros ministros convinieron en un Memorándum de Entendimiento, basado en una hoja de ruta articulada en tres pasos, con el designio de dar un nuevo impulso a las negociaciones fronterizas[42].

Asimismo, cabe señalar la avenencia en 1988 para el establecimiento de unos principios inspiradores de solución de controversias, que se materializarían en el Tratado de 1998, por el que China y Bután acordaron el mantenimiento del *statu quo* fronterizo existente con anterioridad a 1959, afianzando su compromiso de abstenerse de cualquier acción unilateral y del uso de la fuerza para alterar la frontera[43]. El acuerdo se basa en el acatamiento de los siguientes principios esenciales: respeto mutuo hacia la soberanía e

[40] En este sentido: GARVER, John W. «Sikkim and Bhutan» en GARVER, J. W. *Protracted Contest: Sino-Indian Rivalry in the Twentieth Century,* University of Washington Press, 2011, 183.
[41] Ministry of Foreign Affairs Royal Government of Bhutan, *Joint Press Release,* 9 de abril de 2021, disponible en https://www.mfa.gov.bt/?p=10689 Fecha de la consulta 16.11.2021
[42] Ministry of Foreign Affairs Royal Government of Bhutan, *Press Release,* 14 de octubre de 2021, disponible en https://www.mfa.gov.bt/?p=11456 Fecha de la consulta 16.11.2021
[43] GOSWAMI, Namrata & GARRETSON, Peter A. *Scramble for the Skies: The Great Power Competition to Control the Resources of Outer Space,* Maryland, Lexington Books, 2020, 217.

integridad territorial de la contraparte, no agresión, no injerencia en asuntos internos y coexistencia pacífica con el fin de mantener la paz en sus confines[44]. Una vez más, hasta qué punto es posible considerar que este Tratado se ha respetado es una cuestión debatible, sobre todo si tenemos en cuenta que, a raíz de la crisis de Doklam, el propio Gobierno butanés se vio obligado a invocarlo[45].

Aproximación de posturas

Con todo, en el análisis de las relaciones sino-butanesas es posible observar una paulatina convergencia de posiciones, normalmente asociada a una discrepancia con la política auspiciada por la India. A modo meramente ejemplificativo, cabe destacar que, en 1979, durante la Cumbre de la Habana, Bután respaldó la postura china con respecto a Camboya y al régimen de Pol Pot, a pesar de la fuerte oposición india[46]. Bután también se aparta de la estrategia india en lo que se refiere a su planteamiento sobre los países sin salida al mar[47]. Además, en 1985 firmó el Tratado de No Proliferación Nuclear, del que India no es parte[48]. Asimismo, apoyó la propuesta de desnuclearización de Pakistán y se posicionó a favor de la política «Una sola China»[49] en lo que respecta a Taiwán.

Por otra parte, entre 2013 y 2014, se gestó un presunto intento de establecer relaciones diplomáticas oficiales. Se conoce como la Reunión de Shaanxi y habría supuesto una aproximación sin parangón entre ambas naciones, conjeturándose en torno a declaraciones de los primeros ministros de China y Bután, nunca confirmadas, acerca de la consolidación de relaciones. No obstante, como se ha expuesto, dicho acercamiento se saldó con la radical respuesta india cortando el suministro de gas y keroseno y con la pérdida de las elecciones por parte del partido butanés en el poder.

Ahora bien, aunque los cálculos del Gobierno de Thinley podrían tildarse de equivocados por haber infravalorado la reacción india, sí pueden considerarse todo un éxito a la hora

[44] RANJAN, Amit. «China's New Claim in Eastern Bhutan: Pressure Tactic or Message to India?», *Institute of South Asian Studies*, 20 de julio de 2020, disponible en https://www.isas.nus.edu.sg/papers/chinas-new-claim-in-eastern-bhutan-pressure-tactic-or-message-to-india/ Fecha de la consulta 16.11.2021
[45] Ministry of Foreign Affairs Royal Government of Bhutan, *Press Release,* 29 de junio de 2017, disponible en https://www.mfa.gov.bt/?p=4799 Fecha de la consulta 16.11.2021
[46] MOHAN, Raja C. & JIA HAO, Chan. «Navigating India-China Rivalry: Perspectives from South Asia», *Institute of South Asian Studies,* South Asia Discussion Papers, septiembre de 2020, 34.
[47] GUPTA, S. S. «Indo-Bhutan Relations», en RAMAKANT & MISRA, Ramesh Chandra, *Bhutan: Society and Policy,* New Delhi, Indus Publishing, 1996, 294.
[48] Ibid.
[49] STOBDAN, P. «India and Bhutan: The Strategic Imperative», Op. Cit.

de cambiar la percepción de la misma imperante en la sociedad butanesa, pues el incidente evidenció que el país tiene las manos atadas a la hora de tratar de establecer una política exterior independiente, cualesquiera que sean los términos de «guiar» o «cooperar» que quieran plasmarse en los tratados.

Y, si bien las generaciones más mayores suelen considerar a India como una especie de hermana mayor, valedora de sus intereses, los más jóvenes se muestran cada vez más recelosos y abogan por una emancipación real[50], pregonando un nuevo canon: economía seguida de política. Y en esta línea, China ofrece una alternativa a la fuerte dependencia económica india.

Paralelamente, Pekín sigue haciendo uso del *soft power*, proporcionando becas de estudios a los jóvenes butaneses[51] y suministrando diversas dosis de la vacuna Sinopharm, en el contexto de la crisis de la COVID-19[52].

Por último, eso sí, es preciso señalar que Bután, al igual que India, se resiste a formar parte de la Iniciativa Belt and Road[53], posiblemente la más ambiciosa estrategia en política exterior del gobierno de Xi Jinping, basada en una cooperación económica a gran escala, vía terrestre y marítima, con el fin de consolidar un continente asiático unido.

La cuestión fronteriza y las áreas en disputa

Las etéreas fronteras entre China y Bután, que nunca llegaron a afianzarse tras la época colonial, han sido una fuente incesante de conflictos, que se han ido enquistando década tras década.

[50] En este sentido: RAMACHANDRAN, Sudha. «Can Bhutan's New Government Avoid Doklam 2.0?», *The Diplomat*, 29 de octubre de 2018, disponible en https://thediplomat.com/2018/10/can-bhutans-new-government-avoid-doklam-2-0/ Fecha de la consulta 16.11.2021
BUBNA, Vidhi. «Is Bhutan slowly turning tides against India because of India-China tensions?», *Modern Diplomacy*, 13 de septiembre de 2020, disponible en https://moderndiplomacy.eu/2020/09/13/is-bhutan-slowly-turning-tides-against-india-because-of-india-china-tensions/ Fecha de la consulta 16.11.2021
[51] LINTNER, Bertil. «Why China wants a Himalayan dispute with Bhutan», *Asia Times*, 13 de julio de 2020, disponible en https://asiatimes.com/2020/07/why-china-wants-a-himalayan-dispute-with-bhutan/ Fecha de la consulta 16.11.2021
SHASIHARAN, Prin. «Bhutan: India First, But Not India Alone?», *The Diplomat*, 25 de diciembre de 2020, disponible en https://thediplomat.com/2020/12/bhutan-india-first-but-not-india-alone/ Fecha de la consulta 16.11.2021
[52] ROCHE, Elizabeth. «China sends 50,000 doses of Sinopharm covid vaccines to Bhutan», *Mint*, 15 de julio de 2021, disponible en https://www.livemint.com/news/world/china-sends-50-000-doses-of-sinopharm-covid-vaccines-to-bhutan-11626337840042.html Fecha de la consulta 16.11.2021
[53] MOHAN, Virain. «Changing Political Dynamics in South Asia: The Belt and Road Initiative and Its Effects on Indian Regional Hegemony», *Journal of Indo-Pacific Affairs*, 25 de agosto de 2021, disponible en https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/2743694/changing-political-dynamics-in-south-asia-the-belt-and-road-initiative-and-its/ Fecha de la consulta 16.11.2021

En síntesis, China reclama las áreas de Chagdzom, Beyul Khenpajong y el Valle de Menchuma en el norte, mientras que al este las reivindicaciones se centran en la zona de Sakteng, que engloba al Santuario del mismo nombre, habiéndose formulado una nueva demanda territorial en tal sentido en el año 2020. Hasta ese momento, y tras decenios de negociaciones, China nunca había hecho público dicho anhelo.

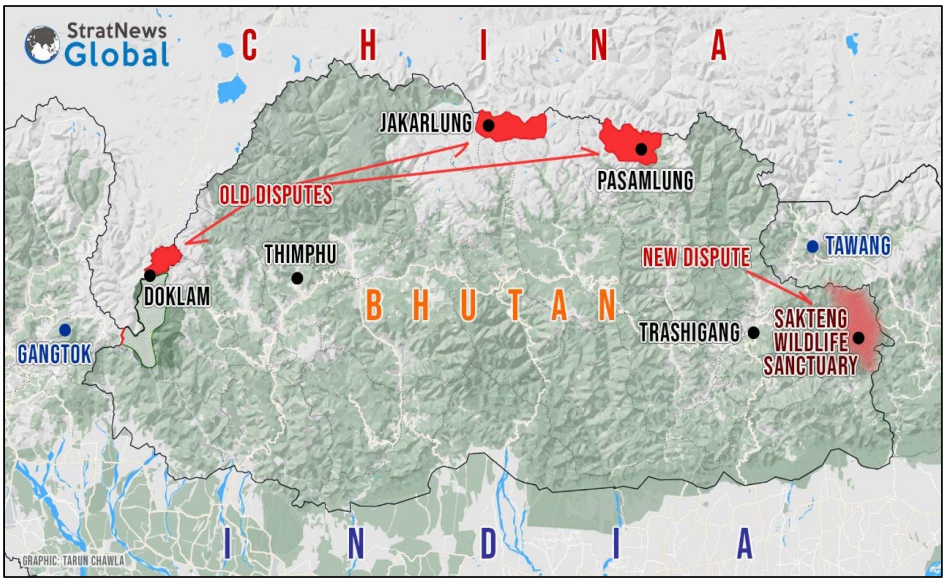


Figura 3. La última reclamación territorial china en el área de Sakteng. Fuente. Strategic News Global.

Este súbito interés por Sakteng podría encubrir una estrategia china para presionar a India, bien forzando un movimiento en falso en su relación con Bután, o bien amagando nuevamente con hacerse con el control de Arunachal Pradesh y de la región de Tawang[54], dado que ciertos sectores del este de Bután habrían estado alguna vez bajo la jurisdicción de esta última[55]. Aunque también podría tratarse de un simple golpe de efecto, ofreciendo dejar de lado esta aspiración a cambio de incidir en mayores concesiones en otras áreas en disputa.

En este sentido, China lleva tiempo poniendo sobre la mesa la siguiente oferta: ceder en sus reclamaciones sobre aproximadamente 495 km² en el norte —singularmente en

[54] PARDO DELGADO, José Miguel. *El conflicto fronterizo entre India y China, Arunachal Pradesh,* Instituto Español de Estudios Estratégicos, 31 de enero de 2019, disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO09_2019JOSPAR-IndiaChina.pdf Fecha de la consulta 16.11.2021
[55] CHANG, Felix K. «No Sanctuary: China's New Territorial Dispute with Bhutan», *Foreign Policy Research Institute*, 29 de julio de 2020, disponible en https://www.fpri.org/article/2020/07/china-territorial-dispute-bhutan/ Fecha de la consulta 16.11.2021

Pasamlung y Jakarlung—, si Bután renuncia a 269 km² en el oeste[56] —en concreto, a las áreas de Charithang, parte de Doklam, Sinchulungpa, Dramana y Shakhatoe[57]—.

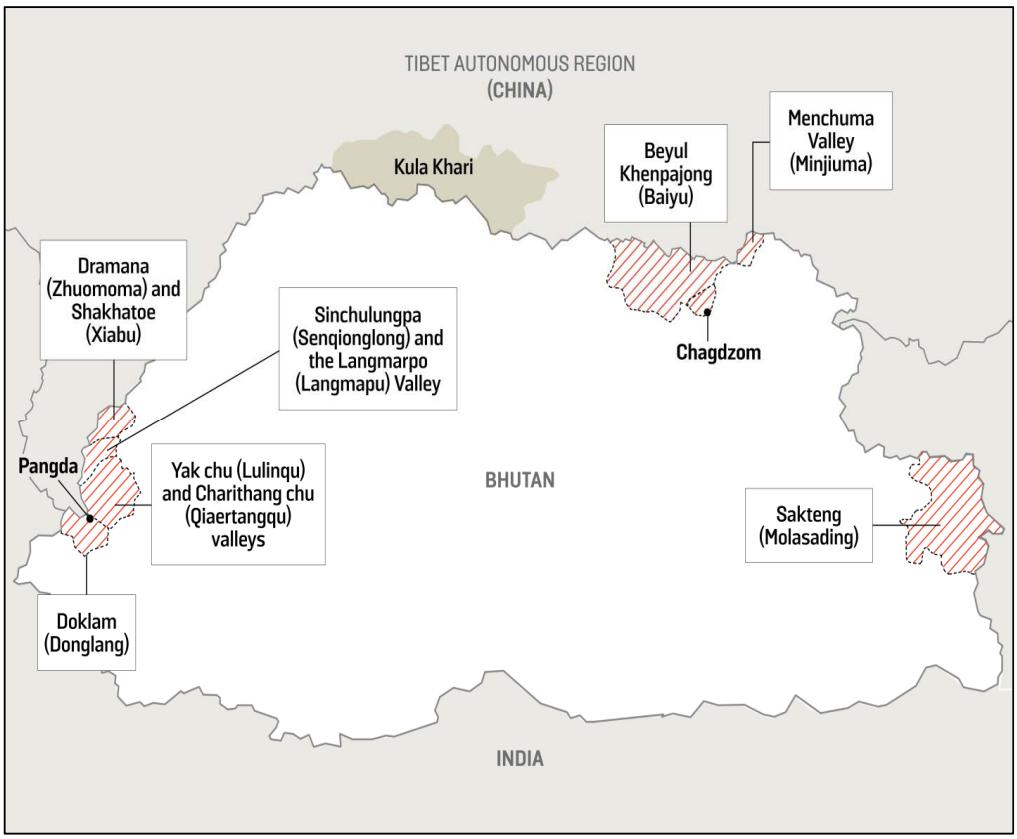


Figura 4. Mapa de las zonas fronterizas que China está dispuesta a permutar en el oeste y de las áreas que reclama en el norte y este. Fuente. Indo-Pacific News.

El quid de la cuestión radica en que los sectores en disputa son de vital importancia para India, por lo que cualquier capitulación de Bután al respecto repercutiría inexorablemente en su seguridad nacional. De ahí que el Reino de Bután se vea enfrentado a un dilema prácticamente irresoluble: tratar de solventar la disputa territorial con China, exponiéndose a la ira de la India, o bien, mantener la ambigüedad con China, al tiempo que se beneficia del apoyo indio a distintos niveles.

En este contexto, la opción butanesa más factible pasa por realizar alguna mínima concesión a China, de carácter extraoficial, con el fin de ganar algo de tiempo o como

[56] MENON, Prakash & KANISETTI, Anirudh. «The Doklam Imbroglio», *Takshashila Discussion Document* 2018-03, 15 de julio de 2020, disponible en https://takshashila.org.in/wp-content/uploads/2020/07/Takshashila-The-Doklam-Imbroglio-July-2020-Update.pdf Fecha de la consulta 16.11.2021
[57] JOSHI, Manoj. «In China's Territorial Claims in Eastern Bhutan, a Message for India?», *The Wire*, 10 de julio de 2020, disponible en https://thewire.in/external-affairs/china-bhutan-india-territory Fecha de la consulta 16.11.2021

muestra de buena voluntad hacia aquélla; incluso se ha señalado que esto es lo que podría haber ocurrido con la región de Kulha Khari (también conocida como Kulha Kangri), presuntamente cedida a China, y alegando Bután para justificar la renuncia que se trataba de un error cartográfico[58].

Por otra parte, si bien las incursiones chinas en territorio butanés han sido una constante histórica, en los últimos tiempos se han recrudecido. Así, se estima que desde el año 2015 China ha construido hasta seis carreteras en Beyul y una en el Valle del Menchuma[59]. Diversos medios[60] han informado en reiteradas ocasiones sobre supuestas edificaciones chinas en territorio butanés, consistentes en carreteras, bases, infraestructuras o incluso en pueblos enteros. Su propósito final, ya disponer de logística e intendencia en caso de un eventual conflicto, ya llevar a cabo una colonización encubierta del territorio butanés, se estaría materializando por medio de estos asentamientos.

En esta línea, el South China Morning Post[61] publicó en el año 2020 un artículo en el que se refería a una nueva población que se estaría construyendo cerca de Doklam y que

[58] «Proceedings and Resolutions of the 4th Session of the National Assembly», *National Assembly of Bhutan,* 2014, disponible en https://www.nab.gov.bt/assets/uploads/docs/resolution/2014/4th_session_eng.pdf Fecha de la consulta 17.11.2021

[59] BARNETT, Robert. «China is Building Entire Villages in Another Country's Territory», *Foreign Policy*, 7 de mayo de 2021, disponible en https://foreignpolicy.com/2021/05/07/china-bhutan-border-villages-security-forces/ Fecha de la consulta 17.11.2021

[60] Entre otros:
SOM, Vishnu. «China Sets Up Village Within Bhutan, 9 km From Doklam Face-Off Site», *NDTV*, 20 de noviembre de 2020, disponible en https://www.ndtv.com/world-news/china-sets-up-village-within-bhutan-9-km-from-doklam-face-off-site-2327563 Fecha de la consulta 17.11.2021
BARNETT, Robert. «It's time to sound the alarm over Chinese intrigues in the Himalayas», *The Washington Post*, 21 de junio de 2021, disponible en https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/06/21/china-himalayas-bhutan-intrigue/ Fecha de la consulta 17.11.2021
»Satellite images show Chinese infrastructure in Arunachal Pradesh and area near Doklam: Reports», *Scroll.in*, 18 de noviembre de 2021, disponible en https://scroll.in/latest/1010870/satellite-images-show-china-is-building-multiple-villages-in-bhutanese-territory-near-doklam-report Fecha de la consulta 21.11.2021
»More evidence of China building villages in disputed areas along borders with India, Bhutan», *The Hindustian Times*, 18 de noviembre de 2021, disponible en https://www.hindustantimes.com/india-news/more-evidence-of-china-building-villages-in-disputed-areas-along-borders-with-india-bhutan-101637254142996.html Fecha de la consulta 21.11.2021
MENON, Prakash & KANISETTI, Anirudh. «China, India and Doklam in 2020», *Takshashila Strategic Assessment* 2021-01, 4 de enero de 2021, disponible en https://takshashila.org.in/wp-content/uploads/2021/01/China-India-Doklam-2020_TSA_GPM_AK_v1.0.pdf Fecha de la consulta 21.11.2021
SOM, Vishnu. «Chinese Land Grab On Bhutanese Territory, 4 Villages Built in 1 Year», *NDTV*, 18 de noviembre de 2021, disponible en https://www.ndtv.com/world-news/chinese-landgrab-on-bhutanese-territory-4-villages-built-in-1-year-2615065 Fecha de la consulta 21.11.2021

[61] ZHEN, Liu & PUROHIT, Kunal. «Near the China-Bhutan-India border, a new village is drawing attention to old disputes», *South China Morning Post*, 6 de diciembre de 2020, disponible en https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3112712/near-china-bhutan-india-border-new-village-drawing-attention Fecha de la consulta 21.11.2021

recibiría el nombre de Pandga, cuya existencia habría sido accidentalmente desvelada por un periodista chino vía Twitter[62].

Y más recientemente, en mayo de 2021, la revista Foreign Policy[63], difundió el hallazgo de otro ignoto pueblo construido por China en territorio butanés: Gyalaphug. Esta última revelación, que venía acompañada de imágenes satélite proporcionadas por la empresa Maxar Technologies, tuvo —y sigue teniendo— una enorme repercusión mediática. Eso sí, como viene siendo habitual, los tres países en la lid han amoldado sus narrativas a su conveniencia: China, por su parte, alega que cualquier edificación, de existir, estaría en su territorio[64]; por el contrario, India alerta sobre una invasión china del país aliado, entre acusaciones veladas de transgresión de tratados y con la que perseguiría, en última instancia, amenazar la seguridad nacional de su propio país. Por último, el Gobierno butanés, víctima del fuego cruzado entre dos colosos, da la callada por respuesta, negando la existencia de construcciones chinas dentro de sus fronteras[65].

Conclusión

La lucha entre China e India por la hegemonía en el continente asiático y, en último término a nivel global, viene siendo una constante de nuestra era. Frente a semejante coyuntura, resulta cuanto menos admirable que un país como Bután lleve más de siete décadas sorteando estoicamente los envites expansionistas de uno y otro, resistiendo en precario equilibrio entre dos gigantes. Siempre en la cuerda floja y con el espectro de Doklam aún presente, un movimiento en falso de una China cada vez más envalentonada, podría desembocar en una nueva contienda en la región. Por otra parte, la facilidad con la que India irrumpe en territorio butanés so pretexto de defender al país en virtud del Tratado de la Amistad, demuestra que los equilibrios de poder no han cambiado tanto desde que dejara de ser un protectorado.

[62] SIEDEL, Jamie. «Accidental tweet reveals Chinese village built on disputed territory in Bhutan», *The New Zealand Herald*, 24 de noviembre de 2020, disponible en https://www.nzherald.co.nz/world/accidental-tweet-reveals-chinese-village-built-on-disputed-territory-in-bhutan/JVIP7MQNTLYT4D36PEEEXS7XSM/ Fecha de la consulta 21.11.2021
[63] BARNETT, Robert. *China is Building Entire Villages in Another Country's Territory,* Op. Cit.
[64] LINGZHI, Fan & YUNYI, Bai. «Pangda village hyped by Indian media as in Bhutan is Chinese territory, satellite images, documents show», *Global Times*, 23 de noviembre de 2020, disponible en https://www.globaltimes.cn/content/1207785.shtml Fecha de la consulta 21.11.2021
[65] «'No Chinese Village Within Territory,' Says Bhutan After China Journalist Tweets, Deletes Claim , 20 de noviembre de 2020, disponible en https://thewire.in/external-affairs/china-bhutan-village-cgtn-pangda-new-delhi Fecha de la consulta 21.11.2021

Entre la disyuntiva de entablar una confrontación directa con China recurriendo militarmente a India, y la de acudir al diálogo con la primera para solventar la cuestión fronteriza, si bien afrentando a la última, existe una tercera vía: la inacción. Mas, si complacer a ambos países debe hacerse a expensas de su propio territorio, ¿está Bután, con su inactividad, contribuyendo a su propia desaparición?

Lo cierto es que el Reino de Bután lleva décadas haciendo de la neutralidad su bandera, y hasta ahora, esta táctica ha resultado en su supervivencia, burlando así aquellos augurios que le vaticinaban un destino como el de Sikkim o el del Tíbet.

En la actualidad, parece que la estrategia butanesa más prudente, si no la única posible, pasa por dominar el juego diplomático. Del análisis efectuado se deduce la cada vez más imperiosa necesidad de China, por lo que el ejecutivo butanés debe ponderar su lealtad a India y, sobre todo, sopesar el precio de la supuesta reciprocidad de esta.

A nivel económico, la extrema dependencia de la India se erige como la principal causa de debilidad, perpetuando la dinámica de sometimiento de la política butanesa a los designios indios y privando a Bután de una verdadera capacidad de negociación. Mientras este patrón se mantenga, ninguna estrategia de acercamiento a China prosperará.

Por su parte, India ve en la dominación económica un método de controlar a Bután mucho más efectivo que cualquier acción militar, lo que le coloca en una posición inmejorable para beneficiarse de los recursos de este, reforzar la seguridad de sus fronteras y, cómo no, proyectar una imagen de concordia y fraternidad de cara al exterior que haga impensable cuestionar la legitimidad de sus motivos.

La tesitura, ya de por sí delicada, se ve agravada por el ahínco con que China trata de establecerse en territorio butanés, traspasando fronteras inciertas, y recreando así una estrategia que tan buen resultado le está dando en el mar de la China Meridional.

Finalmente, aunque hoy en día es posible entrever un giro en la política butanesa, dado que el Ejecutivo se muestra cada vez más proclive a sentarse a negociar con China —tal y como demuestra la firma del reciente Memorándum de Entendimiento—, no parece probable que esta aproximación se traduzca en un cambio empírico del paradigma, al menos no a corto plazo. Más allá de lealtades históricas, la India sigue desempeñando un papel demasiado primordial como para desdeñarlo, por lo que, presumiblemente, el Reino de Bután seguirá manteniendo el perfil ecuánime que tanto le caracteriza.

Por último, no podemos dejar de mencionar que un paulatino acercamiento a China podría bastar para reforzar la credibilidad de Bután a nivel regional e internacional y traducirse en una mayor autonomía; además, permitiría diversificar las exportaciones y reducir la deuda con India. Si bien, por lo expuesto, debe ser considerada esta una estrategia a largo plazo pues, aunque las dinámicas pueden llegar a invertirse, las reminiscencias históricas permanecen y el fantasma de Doklam resucita con cada nueva discordia.

*Ana Gómez Adeva**
Registradora de la Propiedad, Mercantil y Bienes Muebles
Grado en Derecho y Relaciones Internacionales (ICADE)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

06/2022 20 de enero de 2022

José Miguel Palacios *

Putin y la desintegración de Rusia

Putin y la desintegración de Rusia

Resumen:

Tras más de veinte años al frente de la Federación Rusa, Vladímir Putin desconfía profundamente de Occidente y teme que el objetivo final de Estados Unidos y sus aliados sea conseguir que Rusia se desintegre, como en su momento lo hizo la URSS. El objetivo fundamental de Putin es «conservador», más que «revisionista»: preservar para sus sucesores el *statu quo* actual. En cualquier caso, se trata de un líder con escasa aversión al riesgo, que puede emprender acciones atrevidas si entiende que el riesgo que asume es proporcional al peligro que quiere evitar.

Palabras clave:

Rusia, Putin, desintegración, OTAN, Estados Unidos, Yugoslavia.

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.

Putin and the dissolution of Russia

Abstract:

After more than twenty years at the helm of the Russian Federation, Vladimir Putin deeply distrusts the West and fears that the goal of the United States and its allies is to get Russia to disintegrate, as the USSR did at the time. Putin's fundamental objective is 'conservative' rather than 'revisionist': to preserve for his successors the current status quo. In any case, he is a leader with little aversion to risk, who can take daring actions if he understands that the risk, he takes is proportional to the danger he wants to avoid.

Keywords:

Russia, Putin, disintegration, NATO, United States, Yugoslavia.

Introducción

El pasado 23 de diciembre de 2021, Vladímir Putin celebró su tradicional conferencia de prensa de final de año[1]. Un evento que, como casi siempre, sirvió para apreciar el estado de ánimo del presidente ruso y para profundizar en su comprensión del mundo y de la historia.

Rusia es un país de casi ciento cincuenta millones de habitantes y cuenta con importantes recursos de todo tipo, pero, en última instancia, su situación actual y su evolución futura dependen de las acciones y de las percepciones de un solo hombre, Vladímir Putin. Por eso, es frecuente que los estudios sobre la Rusia actual estén basados en consideraciones sobre la psicología de su presidente o, en todo caso, la tengan mucho en cuenta. Eso fue así desde poco después de su llegada a la cabeza del estado[2] y sigue siéndolo en nuestros días[3].

Por lo que se pudo oír durante la conferencia de prensa, si hay un tema que obsesione al Putin de finales de 2021, es el de la supervivencia de Rusia como estado. El presidente ruso cree firmemente que en los años noventa su país estuvo a punto de desintegrarse y está convencido de que precisamente eso era lo que entonces deseaban los occidentales. Cree también que Occidente (Estados Unidos) sigue empeñado en debilitar y marginalizar a Rusia[4], aunque no tiene completamente claro hasta qué punto. En sus fases más pesimistas, teme que la desmembración de Rusia sea de nuevo el objetivo real a medio y largo plazo.

Las intervenciones públicas de Putin son siempre extraordinariamente esclarecedoras, y no porque revele en ellas información interesante y exacta. Como oficial de carrera de la inteligencia del Estado, conoce el valor del secreto y practica en ocasiones la desinformación. En cambio, le resulta mucho más difícil controlar su temperamento y a

[1] PUTIN, Vladimir Vladimirovich. «Большая пресс-конференция Владимира Путина» (Gran conferencia de prensa de Vladímir Putin), *Prezident Rossii*, 23 de diciembre de 2021. Disponible en: http://kremlin.ru/events/president/news/67438 Fecha de la consulta: 27.12.2021.
[2] Para un ejemplo temprano, TALANOV, V.L., *Психологический портрет Владимира Путина* (Retrato psicológico de Vladímir Putin), San Petersburgo, B&K, 2000.
[3] Véase, DYSON, Stephen Benedict y PARENT, Matthew J., «The operational code approach to profiling political leaders: understanding Vladimir Putin», *Intelligence and National Security*, 33:1 (2018), 84-100, DOI: 10.1080/02684527.2017.1313523.
[4] PARDO DE SANTAYANA, José. *¿Por qué a Rusia le interesa tanto Ucrania?* Documento de Análisis IEEE 25/2021. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA25_2021_JOSPAR_Rusia.pdf Fecha de la consulta: 27.12.2021. Pg. 13.

menudo da pistas sobre su estado de ánimo. Una vez más, así fue durante la conferencia de prensa del pasado 23 de diciembre.

La desintegración de Rusia, ¿objetivo real de Occidente?

El creciente temor de Putin a que Rusia acabe desintegrándose, a que la desmembración de la Federación Rusa sea el objetivo real que persigue Occidente, se refleja en las numerosas alusiones que hizo a este tema a lo largo de la conferencia de prensa. Estas alusiones pueden distribuirse en varios bloques argumentales:

En el primero, recordó que la desaparición de Rusia, su división en varios países de pequeño o mediano tamaño es un objetivo de Occidente desde hace más de un siglo: «… allá por 1918, uno de los ayudantes de Woodrow Wilson, presidente de Estados Unidos, dijo: 'El mundo entero estará más tranquilo si un estado en Siberia y cuatro estados más en la parte europea aparecen en el lugar de la enorme Rusia de hoy'».

En el segundo, subrayó que, a pesar del esfuerzo realizado durante los años noventa por la URSS y por Rusia para desarrollar relaciones armónicas con Occidente («la Unión Soviética hizo todo lo posible para construir relaciones normales con Occidente y Estados Unidos»), los países occidentales continuaron apoyando acciones contra la integridad territorial de la Federación Rusa, en particular, en el Cáucaso Septentrional: «¿Por qué era necesario apoyar a los terroristas en el norte del Cáucaso y utilizar organizaciones obviamente terroristas para tratar de desintegrar Rusia?

"Pero lo hicieron, y como ex director del FSB[5], lo sé con certeza: trabajábamos con agentes dobles, que nos informaban de qué tareas les asignaban los servicios especiales occidentales. Pero ¿por qué tuvieron que hacerlo? Por el contrario, tendrían que haber tratado a Rusia como a un posible aliado, con la finalidad de fortalecerla. Sin embargo, hicieron lo opuesto: intentaron que el colapso del país fuera aún mayor».

Lo que nos conduce a la tercera idea, directamente relacionada con la situación actual: aquellos objetivos de hace un siglo, actualizados en los años noventa, son los que aún hoy en día guían la política occidental hacia Rusia: «En 1991 nos dividimos en doce

[5] Siglas rusas del Servicio Federal de Seguridad, el servicio de inteligencia interior de la Federación Rusa. Fue su director entre el verano de 1998 y el de 1999.

partes[6], si no me equivoco. Pero tengo la impresión de que esto no es suficiente para nuestros socios. En su opinión, Rusia es demasiado grande, hoy que los países europeos se han convertido en pequeños estados. Ya no grandes imperios, sino pequeños estados de 60-80 millones de habitantes[7]. Pero incluso después del colapso de la Unión Soviética, cuando solo nos quedan 146 millones, seguimos siendo demasiado grandes. Me parece que solo así se puede explicar una presión tan constante».

Y la cuarta y última idea clave del discurso de Putin es que esta desintegración de Rusia solo puede conseguirse con ayuda del «enemigo interno»: «… si hablamos de historia, quiero recordar qué han dicho nuestros oponentes durante siglos: Rusia no puede ser derrotada, solo puede ser destruida desde dentro. Es esto lo que se hizo con éxito durante la Primera Guerra Mundial o, para ser más exactos, tras su final, así como en los años noventa, cuando hicieron que la Unión Soviética se desmoronara. ¡Desde dentro! ¿Y quién lo hizo? Aquellos que sirvieron a intereses ajenos a los intereses del pueblo ruso y de los demás pueblos del Imperio Ruso, de la Unión Soviética y de la Federación Rusa de nuestros días».

El temor de Putin proviene, en gran parte, de su valoración de la desintegración de la Unión Soviética, proceso que en más de una ocasión ha calificado de «tragedia». Así, por ejemplo, Putin afirmaba en un documental emitido recientemente a través de una cadena rusa de televisión[8] que la desaparición de la URSS había representado para él «la misma tragedia que para la inmensa mayoría de los ciudadanos del país. Después de todo, […] [supuso] el colapso de la Rusia histórica, bajo el nombre de Unión Soviética. [...] Nos hemos convertido en un país completamente diferente y lo que habíamos conseguido a lo largo de mil años, en gran medida lo hemos perdido»[9].

[6] Es interesante que Putin no cuente las tres repúblicas bálticas. Parece que, para él, como para los Estados Unidos durante la Guerra Fría, Estonia, Letonia y Lituania son casos diferentes al de las demás antiguas repúblicas soviéticas.
[7] Es obvio que Putin solo está pensando en Alemania, Reino Unido, Francia e Italia.
[8] KONDRASHOV, Andrei. *Россия. Новейшая история* (Rusia. Historia Contemporánea), documental emitido por la cadena Rossija 1 el 12 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=MOtUNgEC8XM Fecha de la consulta: 28.12.2021.
[9] Esta valoración de Putin es también la de una amplia mayoría de ciudadanos rusos. Según un estudio realizado por VTsIOM, uno de los centros sociológicos de referencia en Rusia, sobre la opinión de los rusos sobre los sucesos de 1991, un 67 % «lamentan la desaparición de la URSS». «Опрос показал сожаление большинства россиян о распаде СССР» (Una encuesta muestra que la mayoría de los rusos lamentan la desaparición de la URSS), *Izvestia*, 18 de marzo de 2021. Disponible en: https://iz.ru/1139184/2021-03-18/opros-pokazal-sozhalenie-bolshinstva-rossiian-o-raspade-sssr Fecha de consulta: 17.12.2021.

Las peores pesadillas de Putin están esbozadas en algunas obras escritas por Brzezinski[10] durante los años noventa. En dos de ellas, por ejemplo, proponía la creación de «una débil confederación rusa —compuesta por una Rusia europea, una República de Siberia y una República del Lejano Oriente— también encontraría más fácil cultivar relaciones económicas más estrechas con Europa, con los nuevos estados de Asia Central y con Oriente, lo que aceleraría así el propio desarrollo de Rusia. Cada una de las tres entidades confederadas también sería más capaz de aprovechar el potencial creativo local, sofocado durante siglos por la pesada mano burocrática de Moscú»[11].

Otras referencias directas o indirectas a la posible desintegración de Rusia

A lo largo de los años, Putin ha hecho varias referencias a la crisis yugoslava de los años noventa. En general, ha utilizado este caso para mostrar cómo Occidente se negó sistemáticamente durante la época de Yeltsin a tomar en consideración los intereses y susceptibilidades de Rusia. Así, en 2014, en el periodo álgido de la crisis ucraniana, el presidente ruso señaló que la OTAN había violado la ley internacional al atacar a la República Federal de Yugoslavia sin la sanción del Consejo de Seguridad de la ONU. Además, utilizó el caso de Kósovo para sugerir que Occidente estaba utilizando distintas varas de medir al favorecer la secesión unilateral de Kósovo y rechazar la de Crimea. Durante la conferencia de prensa del 23 de diciembre de 2021, ha seguido utilizando argumentos muy similares: «Es lo que ocurrió en Yugoslavia en 1999; lo recordamos bien. Resultaba difícil creer, yo mismo no podía creer lo que veía, pero a finales del siglo XX, una de las capitales europeas, Belgrado, era bombardeada durante varias semanas, a lo que siguió una auténtica invasión. ¿Es que hubo alguna resolución del Consejo de Seguridad de la ONU sobre este tema que permitiera tales acciones? Absolutamente, no».

Aunque hasta hace poco la posibilidad de que Rusia acabara desintegrándose puede no haber sido tomada en serio por el presidente ruso, sí se encuentra una alusión a ella en la «línea directa»[12] de abril de 2014, cuando dijo: «Fíjense en lo que hicieron con

[10] Zbigniew Brzezinski (Brzeziński) fue Consejero de Seguridad Nacional entre 1977 y 1981, durante la presidencia del demócrata Jimmy Carter. Las relaciones de Rusia (antes, de la Unión Soviética) con Estados Unidos suelen ser mejores con administraciones republicanas (que utilizan, en general, enfoques realistas) que con administraciones demócratas (más influidas por el idealismo político).
[11] BRZEZINSKI, Zbigniew. «A Geostrategy for Eurasia», *Foreign Affairs* Vol 76 No 5 (1997), p. 56.
[12] Cada año, Vladimir Putin organiza una «línea directa» con el pueblo ruso, en el curso de la cual responde durante unas cuatro horas a preguntas enviadas por ciudadanos (y filtradas por su servicio de prensa).

Yugoslavia: la cortaron en pedacitos, y ahora manipulan allí todo lo que se puede manipular. Y se puede manipular casi todo. En principio, por lo que se ve, es lo que querrían hacer también con nosotros»[13].

A esa misma idea de una posible «desintegración a la yugoslava» de Rusia hacía referencia Putin en una reciente entrevista (diciembre de 2021): «El trágico ejemplo de Yugoslavia sugiere que si lo que le ocurrió a Yugoslavia nos ocurriera a nosotros, las consecuencias para Rusia, teniendo en cuenta el carácter de los rusos y de los demás pueblos que viven en Rusia, serían quizá aún más duras y sangrientas que las que acompañaron la desintegración de Yugoslavia»[14]. Es la misma pesadilla, la misma obsesión que siete años antes, aunque el tono parezca ahora muy diferente. En 2014, se trataba de un peligro que existió en su momento (en los años noventa), pero que se había conseguido conjurar. En 2021, las nuevas alusiones al caso yugoslavo sugieren que, para el presidente ruso, se trata otra vez de una posibilidad real.

También en diciembre de 2021, durante una reunión del Consejo para el Desarrollo de la Sociedad Civil y de los Derechos Humanos[15], el director de cine Aleksandr Sokúrov[16] propuso «dejar en libertad a los que ya no quieren vivir con nosotros», en referencia a los pueblos musulmanes del norte del Cáucaso. La respuesta de Putin revela algunos de los fantasmas que lo atormentan: «¿Es que acaso el pueblo ruso, de cuyos intereses usted acaba de hablar, está interesado en el debilitamiento y la desintegración de la Federación Rusa? ¿Es que seguiría siendo Rusia, que surgió como país multinacional y multiconfesional? ¿Quiere usted que nos convirtamos en Moscovia? Es lo que querrían conseguir en la OTAN»[17].

[13] «Прямая линия с Владимиром Путиным» (Línea Directa con Vladímir Putin), *Prezident Rossii*, 17 de abril de 2014. Disponible en http://news.kremlin.ru/transcripts/20796/print Fecha de la consulta: 17.04.2014.
[14] KONDRASHOV, *op. cit.*
[15] «Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека» (Reunión del Consejo para el Desarrollo de la Sociedad Civil y de los Derechos Humanos), *Prezident Rossii*, 9 de diciembre de 2021. Disponible en http://kremlin.ru/events/president/news/67331 Fecha de la consulta: 17.12.2021.
[16] Puede encontrarse una biografía de Sokúrov suya en la edición española de Wikipedia: https://es.wikipedia.org/wiki/Aleksandr_Sok%C3%BArov Fecha de consulta: 31.12.2021.
[17] El 21 de diciembre de 2021, 53 diputados nacionalistas del Consejo Regional de Lviv (Ucrania Occidental) pidieron al gobierno ucraniano que pasara a utilizar a efectos oficiales el nombre de «Moscovia», en lugar del de «Rusia», ya que entendían que esta última denominación pertenece a la herencia histórica de los ucranianos (a causa de la llamada Rus de Kiev, el primer gran estado de los eslavos orientales). Curiosamente, al hacerlo se acercaban a la idea de Putin de que rusos, ucranianos y bielorrusos son tres ramas del mismo pueblo. Véase «Депутати Львівської обради пропонують перейменувати Росію на Московію» (Diputados del Consejo Regional de Lviv proponen cambiar el nombre de Rusia a Moscovia). Disponible en: https://portal.lviv.ua/news/2021/12/22/deputaty-lvivskoi-oblrady-proponuiut-perejmenuvaty-rosiiu-na-moskoviiu Fecha de la consulta: 31.12.2021.

Desconfianza hacia Occidente

Uno de los elementos más característicos del pensamiento político de Putin es su profunda desconfianza hacia Occidente, por el que se siente engañado y del que siempre espera lo peor. Lo explicaba con claridad en 2014, en un discurso solemne ante la Asamblea Federal: «nos engañaron una y otra vez, tomaron decisiones a nuestras espaldas, nos pusieron frente a hechos consumados. Ese fue el caso de la expansión de la OTAN hacia el este, con el despliegue de infraestructura militar junto a nuestras fronteras[18]. Todo el tiempo nos decían lo mismo: "no es asunto tuyo". Resulta fácil decir que no es asunto nuestro. Lo mismo sucedió con el despliegue de sistemas de defensa antimisiles. A pesar de todas nuestras aprensiones, el proceso se ha puesto en marcha. Fue también el caso de las interminables negociaciones sobre cuestiones de visados, o con las promesas de competencia leal y libre acceso a los mercados mundiales»[19]. Como ha señalado Pilar Bonet, en su momento Putin «quiso que lo quisieran y no lo quieren […] y ahora ya no quiere que le quieran; le da igual»[20]. Es un deseo de aceptación por Occidente que, al no ser satisfecho, ha generado una profundísima desconfianza. Por ello, cuando Putin busca acuerdos con Occidente no lo hace porque confíe en que la otra parte cumplirá, sino para evitar males mayores. Por puro pragmatismo.

Para Putin, Occidente es fundamentalmente hostil a Rusia y, a pesar de su insistencia sobre los valores que defiende, siempre está dispuesto a renunciar a ellos si se trata de causar daño a Moscú. Es la idea del «doble rasero», a la que el presidente ruso ha hecho alusión en muchas de sus intervenciones públicas. Incluso en un tema tan sensible para los países occidentales como es el terrorismo, Putin entiende que Occidente puede hacer excepciones y mostrar simpatía hacia grupos de este tipo, siempre que actúen contra Rusia e intenten socavar su integridad territorial: «los que pelearon contra nosotros en el Cáucaso, incluso bajo la dirección de Al Qaeda, con su dinero y con sus armas en la

[18] Durante años se ha debatido si los aliados occidentales se comprometieron o no con Gorbachov a no expandir la OTAN hacia el Este. Probablemente, ambas partes en la disputa tienen algo de razón. Nunca hubo ningún compromiso occidental formal y nunca llegó a discutirse la posible admisión de nuevos miembros en la Alianza Atlántica. Pero al aceptar, en el marco de la reunificación alemana, no mover «una sola pulgada hacia el Este» (expresión de James Baker) el despliegue de la OTAN es lógico que los soviéticos entendieran que expansiones más allá de la frontera del Oder-Neisse estaban también excluidas. ECKEL, Mike, «Did The West Promise Moscow That NATO Would Not Expand? Well, It's Complicated», *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 19 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.rferl.org/a/nato-expansion-russia-mislead/31263602.html Fecha de la consulta: 01.01.2022.

[19] «Обращение Президента Российской Федерации» (Discurso del Presidente de la Federación Rusa), *Prezident Rossii*, 18 de marzo de 2014. Disponible en: http://news.kremlin.ru/news/20603 Fecha de la consulta: 18.03.2014.

[20] BONET, Pilar. Mensaje electrónico personal al autor, 19 de diciembre de 2014.

mano, incluso los propios militantes de Al Qaeda que participaron directamente en las hostilidades, son luchadores por la democracia»[21].

Aunque él mismo utiliza a menudo la expresión «Occidente» (*Západ*), para Putin es sinónimo de Estados Unidos. O de la OTAN, que él no ve sino como una correa de transmisión de la voluntad política norteamericana. En la conferencia de prensa del 23 de diciembre hubo algunas alusiones a Francia y Alemania, pero ninguna de ellas sugería la existencia de un interés particular por la postura de estos países, o un deseo claro de buscar su simpatía y benevolencia. Sí tuvo buenas palabras para Italia («Entiendo que las relaciones entre Italia y Rusia, si no ejemplares, son al menos buenas y estables»), aunque las matizó indicando que es a Berlusconi a quien se debe el ambiente positivo que llegó a crearse entre ambos países y recordó que, Italia, en cualquier caso, es un país miembro de la OTAN y de la Unión Europea. Una Unión Europea que, en el pensamiento de Putin, no es en ningún caso un actor geopolítico coherente y autónomo. El portavoz del Ministerio ruso de Asuntos Exteriores, María Zajárova, explicaba el 30 de diciembre que «... para los Estados miembros de la UE [...] que son al mismo tiempo miembros de la OTAN es la Alianza la que sigue siendo 'la base de su defensa colectiva y foro para su implementación […]. En este sentido, no se entiende bien el sufrimiento del jefe de la diplomacia europea por la no participación de la UE en los debates sobre garantías de seguridad en Europa[22]. Ustedes aceptaron voluntariamente ceder su soberanía en favor de que las decisiones se adoptaran por Estados Unidos, bien en solitario, bien bajo el paraguas de la OTAN, pero en cualquier caso por Estados Unidos»[23]. Sin duda, Zajárova expresaba lo que la diplomacia rusa entiende que es la visión del propio presidente Putin.

[21] «Интервью информационному агентству ТАСС» (Entrevista a la agencia de noticias TASS), *Prezident Rossii*, 24 de noviembre de 2014. Disponible en: http://news.kremlin.ru/transcripts/47054/print Fecha de la consulta: 25.11.2014.
[22] Zajárova hace aquí referencia a la entrevista concedida por Josep Borrell a *Die Welt* y publicada el 29 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.welt.de/politik/ausland/plus235918076/Josep-Borrell-Nichts-wird-ueber-uns-entschieden-ohne-dass-wir-dabei-sind.html Fecha de la consulta: 02.01.2022.
[23] «Захарова рассказала о планируемых переговорах России и США в Женеве» (Zajárova habló de las previstas negociaciones entre Rusia y Estados Unidos en Ginebra), *TASS*, 30 de diciembre de 2021. Disponible en: https://tass.ru/politika/13332097 Fecha de la consulta: 02.01.2022.

La herencia que dejará Putin

A mediados de diciembre, Aleksandr Baunov, un conocido analista ruso, comentaba que «cada vez más, Vladímir Putin está calculando el resultado final de su época […] dentro de la historia de Rusia»[24]. En lo fundamental, el presidente ruso ha alcanzado ya los objetivos que se planteaba hace veinte años y su mayor preocupación actual es si podrán sostenerse las posiciones actuales. Aunque con frecuencia Putin ha sido descrito como un político revisionista, en esta fase final de su carrera parece un hombre profundamente conservador, cuyo objetivo principal consiste en preservar el *statu quo*.

En efecto, Putin teme que después de él llegue el diluvio, que mucho de lo que ha conseguido durante su mandato se evapore cuando él ya no esté al mando. Y, en sus peores pesadillas, teme que la propia existencia de Rusia llegue a estar en peligro. Las dos revoluciones ucranianas (2005 y 2013-2014), los disturbios en Bielorrusia (2021) y la actual crisis kazajistana lo reafirman en su creencia de que Occidente no descansa en su intento de aislar a Rusia de su entorno para, después, acabar con la propia Rusia utilizando recetas cuya eficacia ha sido probada en otros países.

Putin siente que debe aprovechar los años que le quedan al frente del estado para poner a Rusia a salvo de grandes peligros, entre los cuales la posibilidad de que el país acabe desintegrándose ocupa un lugar muy destacado. Para intentar comprender cuáles pueden ser sus futuros pasos un enfoque adecuado sería considerar que el presidente ruso es un decisor básicamente racional. Como señalaba hace pocas semanas, el conocido analista ruso Dmitri Trenin, «a pesar de la predilección de los medios occidentales por describir a Putin como imprudente, es, de hecho, cauteloso y calculador, particularmente cuando se trata del uso de la fuerza». No es, en ningún caso, «alérgico al riesgo», como lo demuestran sus acciones en Chechenia, Crimea y Siria[25], siempre que entienda que el riesgo que asume es proporcional a los beneficios que espera obtener o a los peligros que quiere evitar.

El mismo Putin lo explicaba en la conclusión del documental *Rusia. Historia contemporánea* (diciembre de 2021): «Incluso cuando adoptas decisiones muy difíciles,

[24] BAUNOV, Aleksandr. «В интересное время живём» (Vivimos una época interesante), entrada en el blog *aquilaaquilonis*, 18 de diciembre de 2021. Disponible en: https://aquilaaquilonis.livejournal.com/1958896.html Fecha de la consulta: 27.12.2021.
[25] TRENIN, Dmitri. «What Putin really wants in Ukraine», *Foreign Affairs*, 28 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2021-12-28/what-putin-really-wants-ukraine Fecha de la consulta: 30.12.2021.

que a primera vista pueden incluso considerarse arriesgadas, si en tu interior estás convencido de que tienes razón, de que actúas exclusivamente en interés del pueblo ruso, esto a fin de cuentas resulta ser una opción correcta, una opción que da frutos auténticos, frutos que se reflejan en el reforzamiento del estado ruso»[26].

*José Miguel Palacios**
Coronel de Infantería (res)
Doctor en Ciencias Políticas

[26] KONDRASHOV, *op.cit*.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

07/2022 24 de enero de 2022

*Santiago Mondéjar**

Política exterior de la UE, de la crisis a la oportunidad: el Sudeste Asiático

Política exterior de la UE, de la crisis a la oportunidad: el Sudeste Asiático

Resumen:

Este documento sintetiza y examina los principales factores que brindan a la Unión Europea una ocasión para posicionarse estratégicamente en el sudeste asiático. Para argumentarlo se recurre a tres variables fundamentales: el mercantilismo de China, las características del ASEAN y el contexto regional de seguridad marítima, de las que se derivan geopolíticas arriesgadamente complejas, que el pragmatismo normativo de la UE puede contribuir a racionalizar. A modo de conclusión, se subraya que el nuevo «Compás Estratégico» de la UE y la Cumbre de la OTAN de Madrid tras la presidencia francesa de la UE pueden ser la piedra angular de una nueva política exterior europea.

Palabras clave:

ASEAN, UE, *Strategic Compass*, Global Gateway, India, China, Japón, Taiwán, AUKUS, QUAD, SCRI, Dilema de Malaca, BRI, GMF, ARF, ADMM+, AIFTA, CORPAT, SIMBEX, EAMF, SAGAR, IORA, UNTOC, ALCAP, APEC, CPTPP.

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 foreign policy, from crisis to opportunity: Southeast Asia

Abstract:

This document synthesises and reviews the main factors bringing the European Union an opportunity to strategically position itself in Southeast Asia. To argue this, three fundamental variables are used: China's mercantilism, ASEAN's characteristics, and the regional context of maritime security, from which dangerously complex geopolitics derives, that the normative pragmatism of the EU can help to streamline. By way of conclusion, it is remarked that the new «Strategic Compass» of the U.E. and the NATO Summit in Madrid following the French presidency of the EU could become the cornerstone of a new European foreign policy.

Keywords:

ASEAN, UE, Strategic Compass, Global Gateway, India, China, Japan, Taiwan, AUKUS, QUAD, SCRI, Malacca Dilemma, BRI, GMF, ARF, ADMM+, AIFTA, CORPAT, SIMBEX, EAMF, SAGAR, IORA, UNTOC, ALCAP, APEC, CPTPP.

Introducción

Tras la consultas de alto nivel entre los EE. UU. y la UE el 3 de diciembre de 2021 en Washington, Wendy Sherman, subsecretaria de Estado norteamericana, y Stefano Sannino, secretario general del Servicio Europeo de Acción Exterior de la UE, ambos reafirmaron[1] la centralidad de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) en la definición de un marcos multilateral que refleje el desplazamiento hacia Asia del centro de gravedad de la política internacional. Este acuerdo de intenciones se hacía inevitable, toda vez que la ausencia de una alineación estratégica entre EE. UU. y la UE en el Indo-Pacífico solo juega a favor de China.

Sin embargo, más allá de las declaraciones, deberán producirse una serie de reajustes bidireccionales significativos —de los que la iniciativa europea Global Gateway[2], publicada el 1 de diciembre de 2021, forma parte— que tendrán poca utilidad si ambos socios no reconocen que lo que está sobre la mesa es el nuevo concepto de policentrismo (caracterizado por la emergencia concurrente de varios polos de poder geopolítico como superación del viejo orden bipolar), del cual surgen problemáticas como las vulnerabilidades del ASEAN en materia de defensa, los dilemas estratégicos de Japón y la asertividad de la India, que obligan a repensar los marcos mentales de los estrategas occidentales y a actualizar muchas de las presunciones en las que están basados.

El relativo equilibrio de la balanza de poder característico de la Guerra Fría encubrió —debido a que su propia naturaleza bipolar favorecía los maniqueísmos— la compleja pluralidad de otras realidades culturales, cuya diversidad se fue simplificando hasta haber quedado reducida con frecuencia a meros estereotipos, cuando no caricaturas. A pesar de todo, tal y como reza en el antiguo aforismo de Heráclito[3], lo único permanente es el cambio, y el breve espejismo de la unipolaridad surgida de la desintegración del bloque soviético, ha abierto las compuertas a una realidad policéntrica.

Queda por ver si de este nuevo estado de cosas emergerá algo comparable a aquello que el filósofo Karl Jaspers denominó «era axial»[4], esto es, un antes y un después en el

[1] «Joint Press Release by the EEAS and Department of State on the Second High-Level Meeting of the EU-U.S. Dialogue on China», *EEAS*. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/108298/eu-us-joint-press-release-eeas-and-department-state-second-high-level-meeting-eu-us-dialogue_en
[2] European Commision, Preguntas y respuestas sobre Global Gateway. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_6434
[3] HERÁCLITO, *Fragmentos*, Editorial Encuentros, Madrid 2015.
[4] JASPERS, Karl. *Origen y meta de la historia*, El Acantilado, Barcelona 2017.

rumbo de la humanidad. Lo que parece incuestionable es que el foco de la Historia está iluminando el sudeste asiático, al mismo tiempo que Europa atraviesa un periodo claroscuro que contrasta con el polícromo optimismo que se deriva de los logros de la ya cincuentona ASEAN, que han brindado a sus integrantes unos niveles inéditos de prosperidad, paz y progreso. Éxitos que son aún más brillantes, si cabe, a la luz de la apabullante diversidad de una asociación de 640 millones de personas, en la que musulmanes, budistas, cristianos, hinduistas, y taoístas coexisten con laicos marxistas y confucionistas. Paradójicamente, las dinámicas de la Teoría del Dominó[5] de los tiempos de Eisenhower se invirtieron al punto de llevar a Camboya, Laos y Vietnam a un punto de encuentro con sus antiguos adversarios, ingresando en el ASEAN.

Estas disparidades —punteadas por diferenciales demográficos y económicos de una magnitud desconocida en el seno de la UE— ponen en valor el mérito del ASEAN como organización de cooperación regional en todo un amplio abanico de sectores que incluye salud, educación y relaciones internacionales; fruto de la cual ha establecido tratados comerciales con India, Corea del Sur, China, Japón, Australia y Nueva Zelanda, gracias a lo cual el ASEAN es ya la 7ª economía mundial, ganando así influencia geoeconómica por derecho propio, tras seguir la fórmula del «corporativismo democrático» descrita por el politólogo Peter J. Katzenstein[6], al analizar cómo los Estados europeos de pequeño tamaño lograron mantenerse económicamente competitivos y preservar sus propias parcelas de soberanía política, hilvanando complejos consensos multilaterales.

Por consiguiente, lejos de ser una mera agrupación coyuntural de países vecinos con cierto aíre de familia, el ASEAN es una fuerza dotada de agencia propia, que se ha de tener seriamente en cuenta por quienquiera que mueva ficha en el gran juego de poder que se disputa en el Indo-Pacífico.

Sin embargo, las ya citadas idiosincrasias étnicas del ASEAN y las rémoras de la Historia, propician su vulnerabilidad frente a los embates de la ascendiente rivalidad geopolítica entre China y EE. UU., que pone en riesgo la cohesión del ASEAN, por mor de las fricciones que se están escenificando en el teatro del mar de China Meridional. Como ya se dijo, Occidente —y con él la UE—, adolece en general de un conocimiento distorsionado de las sutilezas y matices del mundo asiático, al que hay que sumar

[5] HERRERO, Rubén. *Evolución de percepciones estratégicas*. Universidad Complutense de Madrid, 2007.
[6] KATZENSTEIN, Peter J. Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe. Cornell Studies in Political Economy, NY, 1985.

nuestra tendencia al «sesgo de normalidad»[7] propio de las sociedades desarrolladas, que nos lleva a confundir nuestro afán por el orden y la estabilidad con la improbabilidad de que lo que hasta ahora ha sido normal deje de serlo.

En este sentido, los recientes acontecimientos tanto en Asia Central, especialmente el pacto militar anunciado por EE. UU., Reino Unido y Australia como en el Indo-Pacífico, deberían servir como revulsivo para convencer a la UE de lo imperioso que es poner en marcha iniciativas cuyo eje central sea posicionarse en la región mediante una alianza estratégica con el ASEAN, con la aspiración de inducir a China y a EE. UU. a permanecer en una suerte de «equilibrio de Nash»[8] que sea consistente con una reconfiguración policentrista y gradual del orden mundial, en un escenario de paz y orden.

La Unión Europea, en busca de un encaje global

La UE arrastra serias dificultades para establecerse como actor de propio derecho en la región del Indo-Pacífico, lo que la obligará a repensar su estrategia[9] de 10 puntos para el Indo-Pacífico, publicada en 2021, en vista de las dinámicas del AUKUS[10] y el impulso al «Grupo de Diálogo de Seguridad Cuadrilateral» (QUAD)[11] han puesto en marcha. No obstante, la premisa fundamental del documento estratégico de la UE conserva íntegramente su validez, por cuanto sigue siendo clave evitar una deriva hacia un sistema que consagre una esfera de poder bipolar que arriesgue la estabilidad de la región en primera instancia, y la global a renglón seguido.

Como no podía ser de otro modo —siendo la UE un poder normativo por antonomasia— el marco estratégico consensuado por sus 27 Estados miembros estipula el refuerzo de la cooperación con los países de la zona ASEAN mediante la «promoción de un orden internacional basado en reglas», como elemento central con el cual articular una cooperación multilateral inclusiva y efectiva, erigida sobre cuatro pilares sustantivos:

1. Respeto de la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho.

[7] MORALES, J.F. *Psicología Social*. McGraw-Hill, Madrid, 2007.
[8] VALVERDE CARRANZA, Alejandro. *El Equilibrio de Nash en Teoría de juego*, Universidad de Valladolid, 2016.
[9] Consejo de la Unión Europea. Conclusiones obre una estrategia para la Cooperación en la Región Indopacífica. Disponible en: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/es/pdf
[10] «Potenciales implicaciones del AUKUS», *Chatham House*. Disponible en: https://www.chathamhouse.org/2021/09/aukus-alliance-meaningful-or-merely-provocation
[11] «Nuevas cadenas de suministro para afrontar al poder chino», *London School of Econimics*. Disponible en: https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2021/07/01/quad-countering-chinese-dominance-by-building-new-supply-chains/

2. Promoción de la igualdad de condiciones, el libre comercio y la seguridad jurídica.
3. Políticas de cooperación e integración que tengan concertadas con la sociedad civil, el sector privado y los interlocutores sociales.
4. Garantizar la seguridad de las líneas marítimas de comunicación y la libertad de navegación, contando con la protección naval de los Estados miembros.

Como quedó dicho, la política de *fait acompli* en el Indo-Pacífico por parte de otros actores con los que la UE está asociada, ha eclipsado la iniciativa europea para Asia, poniendo en evidencia el precario estado de salud y las disfuncionalidades del sistema multilateral vigente. Es por lo tanto dudoso que en la presente coyuntura baste con llevar a cabo reformas menores en el sistema internacional para ponerlo al día. Tal y como expresó el arquitecto Richard Buckminster Fuller[12], llegados a un punto dado, ya no es posible cambiar un cierto estado de cosas simplemente lidiando con la realidad existente, y se hace necesario crear un nuevo modelo que supere y haga obsoleto el actual.

Repensar un nuevo sistema con visos de adecuarse a la nueva realidad global está lejos de ser una tarea trivial, pero la UE no está en condiciones de eludir el cálculo del coste de oportunidad que para el proyecto europeo tendría inhibirse de participar en la remodelación del nuevo sistema internacional.

Siendo tal inhibición implausible, cabe argüir que la opción más pragmática para la UE es apostar por el desarrollo de una coalición multinivel con el ASEAN, partiendo de la base de que ni una ni otra parte pueden permitirse el lujo de dilapidar esfuerzos para ponerse de acuerdo sobre el pasado, cuando lo necesario es invertir en alcanzar acuerdos sobre el porvenir.

En términos materiales, el PIB[13] combinado de la UE y el ASEAN equivale, *grosso modo*, al norteamericano, y está por encima del chino. Por consiguiente, el establecimiento de una alianza profunda y multidimensional entre ambos bloques económicos tiene el potencial de propiciar la puesta en escena de un tercer actor con mucho más alcance geopolítico que la mera suma de sus partes.

Aunque por diferentes razones, tanto el ASEAN como la UE han rehuido durante décadas encarar cómo alcanzar un equilibrio virtuoso entre el bienestar de su población

[12] BUCKMINSTER FULLER, R. «Patter thinking», *Lars Müller* (Form & CH), Zurich 2019.
[13] «ASEAN: Economic indicators and trade with EU», Parlamento Europeo. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EPRS_ATA(2021)698802

y el gasto militar. En ambos casos, esta falta de resolución ha llevado tanto a uno y otro a postergar su autonomía estratégica, haciéndose dependientes de terceros para su propia defensa. Sin embargo, parafraseado al monarca chino Wuling de Zhao[14], saber cómo seguir los caminos del ayer no basta para llegar al mundo de mañana. Como no podría ser de otro modo, confiar los asuntos militares a terceros supone aceptar una condicionalidad contingente implícita, que, siendo de suyo incompatible con la independencia estratégica, inhabilita la capacidad de ser relevante, no únicamente en términos estrictamente militares, sino también en lo relativo a las cuestiones de tecnología e innovación que forman asimismo parte de la dimensión civil de la seguridad y la defensa. En este sentido, basta recordar que una de las múltiples afectaciones de la pandemia de 2020 deriva de que la monopolización del sector de los semiconductores por China, Taiwán y Corea del Sur.

A efectos de autonomía industrial, es irrelevante que se dependa de un actor o de su antagonista, pues lo crucial es la dependencia en sí. Bajo esta óptica, si Europa tiene la voluntad de evitar el emparedamiento entre dos bloques, no tiene otra opción que construir y ocupar un nuevo espacio para cimentar el policentrismo mediante la agregación de potencias medias europeas y asiáticas, es decir; con una asociación estratégica entre la UE y el ASEAN, con la que se alcanzaría una «masa crítica» alternativa capaz de propiciar un modelo de seguridad basada en una interdependencia militar[15], industrial y tecnológica mutuamente beneficiosa. En este sentido, parece razonable que el Consejo Europeo para Relaciones Exteriores actualice su visión estratégica, a fin de que tejer un entramado de relaciones indo-pacíficas que sea lo suficientemente activa y atractiva para convertirse en un factor de contención que desincentive la alineación en uno de los dos bloques principales. Si ya antes del acuerdo del AUKUS una estrategia de este calibre merecía la atención europea, ahora puede ser ya una carrera contra reloj para no quedarse sin opciones, por cuanto en el contexto actual cobra todo su significado el proceso emprendido en 2020 por India, Australia y Japón para lanzar la Iniciativa de «Resiliencia de la Cadena de Suministro» (SCRI)[15], abierta a la participación del ASEAN, y diseñada para ser un contrapeso económico a China, pero dotada de una dimensión militar que los acontecimientos posteriores a la

[14] ADSHEAD, Samuel Adrian Miles. *China en World History*, MacMillan Press, Londres 2000.
[15] «Joint Statement on the Supply Chain Resilience Initiative by Australian, Indian and Japanese Trade Ministers», Gobierno de Australia. Disponible en: https://www.dfat.gov.au/news/media-release/joint-statement-supply-chain-resilience-initiative-australian-indian-and-japanese-trade-ministers

salida de EE. UU. de Afganistán, así como los más recientes posicionamientos de Japón, comienzan a delinear con suficiente detalle.

Los dilemas estratégicos de Japón

Aunque cabe argüir que detrás de los encendidos intercambios retóricos al uso no hay elementos objetivos que desmientan, por un lado, que a día de hoy la prioridad de China sea impedir la secesión de Taiwán antes que ocupar militarmente la isla, y por el otro, que EE. UU. no está actuando de manera efectiva para facilitar la independencia taiwanesa, no es posible descartar el riesgo de llegar a una situación como la descrita por el historiador Alan John Percivale Taylor[16], a propósito de cómo las grandes naciones de Europa se vieron arrastradas a la Gran Guerra por las inercias creadas por sus planes de movilización.

Desde esta perspectiva, la percepción china del posicionamiento estratégico de Japón respecto al contencioso taiwanés es de suma importancia, por lo que las interpretaciones publicadas[17] acerca de un presunto giro de Tokio hacia una mayor vehemencia en pro de la independencia de Taiwán, sugiriendo la existencia de un consenso en Japón proclive al apoyo de la soberanía taiwanesa, no ayudan a crear un clima de distensión: la consecuencia lógica de un cambio de postura japonés en este asunto conllevaría la formulación de algún tipo de acuerdo de defensa de la isla, algo que siendo *a piori* impensable —dados los antecedentes coloniales de Japón en Taiwán— tiene como efecto acalorar el debate entre todas las partes implicadas. No en vano, la posición de Japón siempre se ha caracterizado por una prudencia extrema en este asunto, demostrada con el reconocimiento formal en 1972[18] del Gobierno de la República Popular China como único Gobierno legítimo de China (como por otra parte hizo subsecuentemente EE. UU. bajo el mandato de Jimmy Carter mediante el *Acta de Relaciones de Taiwán* de 1979[19]).

[16] TAYLOR, A. J. P. *How wars begin,* Futura Publications Limited, Londres 1980.
[17] «Japan pledges to defend Taiwan if China attacks», *The Times*. Disponible en: https://www.thetimes.co.uk/article/japan-would-defend-taiwan-if-china-invaded-says-deputy-pm-l7dnhdfn0
[18] «Joint Communique of the Government of Japan and the Government of the People's Republic of China», Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón. Disponible en: https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/china/joint72.html
[19] «Taiwan Relations Act», Congreso de los EE. UU. Disponible en: https://www.congress.gov/bill/96th-congress/house-bill/2479

Con todo, y a pesar de que desde el punto de vista diplomático y legal nada ha cambiado en Japón respecto a su política hacia Taiwán —ni es probable que lo haga— resulta innegable que, tal y como demuestra que en el último *Libro Blanco de Defensa*[20] japonés se resalte la importancia de Taiwán para la seguridad de Japón, el sistema político japonés parece ser más propenso a adoptar una actitud más firme frente a las pretensiones chinas de reunificación, como es patente en algunas propuestas del sector más conservador del Partido Liberal Democrático, que sustenta al Gobierno japonés, en la línea de promulgar el equivalente de la norteamericana Ley de Relaciones con Taiwán, al objeto de disponer de un instrumento legal para el reconocimiento de Taiwán como sujeto político, que han creado no poca aprensión entre las grandes corporaciones industriales japonesas, reacias a poner en riesgo los sustanciales lazos comerciales con China o sufrir el tipo de represalias comerciales que padecieron empresas surcoreanas tras el despliegue del sistema norteamericano antimisiles THAAD[21] en Corea del Sur.

Existe, aun así, el riesgo de que el mero hecho de que este tipo de discusiones públicas estén teniendo lugar en Japón sea malinterpretado por el Comité Permanente del Buró Político del Comité Central del Partido Comunista de China, llevando a que Pekín se crea impelido a reaccionar a la nueva retórica de Tokio, desencadenando una dinámica de profecía autocumplida en la línea de la referida tesis de Taylor sobre los prolegómenos de la Primera Guerra Mundial ya citada. Por más que el Tratado de Cooperación y Seguridad Mutuas entre EE. UU. y Japón de 1960 requiere del primero consultar al segundo antes de desplegar fuerzas armadas en Japón para operaciones de alcance regional, y a pesar de que el enfoque del posmodernismo[22] en las Relaciones Internacionales relativice la relevancia de la historia en el análisis de la diplomacia, la memoria del «siglo de humillación»[23] es central en los asuntos internacionales de China, y condiciona en gran medida cómo percibe las intenciones de terceros. En tal sentido, la premeditada indefinición del compromiso norteamericano respecto a la defensa de Taiwán tiene el valor de que permite a todos los actores mantener las apariencias de una cohabitación que hace de la necesidad virtud, porque las vías marítimas son a la vez una

[20] «Japan Defense Paper», Ministerio de Defensa de Japón. Disponible en: https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/wp2021/DOJ2021_Digest_EN.pdf
[21] «China's Response to U.S.-South Korean Missile Defense System Deployment», Congreso de los EE. UU. Disponible en: https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/Report_China's%20Response%20to%20THAAD%20Deployment%20and%20its%20Implications.pdf
[22] SALOMÓN, Mónica. «La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI», *CIDOB,* 2001.
[23] ALCALDE CARDOZA, Javier. «China antes de su ascenso: El esplendor del imperio y el Siglo de la Humillación, 1680-1945», *Revista de Relaciones Internacionales*, 2021.

cuestión de seguridad nacional y de viabilidad económica para todas las naciones de la región.

El papel de la India en la seguridad marítima

La citada utilidad del principio de ambigüedad estratégica para eludir, al menos temporalmente, situaciones espinosas, es tal, que ha servido de inspiración para que el QUAD (formado por EE. UU., Australia e India), no se haya dotado de forma jurídica, a pesar de haber llevado a cabo ejercicios navales conjuntos con la muy poco ambigua intención de mantener «un Indo-Pacífico abierto, libre, e inclusivo».

Esta precaución es perfectamente entendible, ya que ningún actor del este de Asia ignora la espada de Damocles que se ha venido en conocer como «Dilema de Malaca»[24], una expresión acuñada por el que fuera secretario general del Partido Comunista de China, Hu Jintao en 2003, con la que aludía al riesgo estratégico que supone la vulnerabilidad del estrecho de Malaca —que separa Malasia de Singapur— una de las rutas marítimas más importantes del mundo, que convierte al corazón del AESAN en un punto geoeconómico crucial, por cuanto a través del estrecho transita una cuarta parte del comercio mundial en buques petroleros y cargueros de contenedores, lo que lo convierte de hecho en la principal puerta indo-pacífica, y un foco geoestratégico de primer orden para la India.

El interés mostrado por Beijing por vincular la Iniciativa de la Franja y la Ruta[25] (BRI) con el Eje Marítimo Global de Indonesia[26] (GMF) que comunica las miles de islas que forman el país refuerza el incentivo de la India para adoptar una postura activa en esa región: la India y el ASEAN se entrelazan por consiguiente como vectores convergentes de prosperidad material y crecimiento demográfico, que señalan la emergencia de sendas potencias en el entorno regional asiático, cuyo protagonismo en cuestiones de lucha contra el terrorismo, cooperación militar regional, seguridad marítima, y diálogo estratégico seguirá ganando peso.

[24] PUIGREFAGUT , Alejandro. «China e India, la lucha por las puertas del estrecho de Malaca», *Universidad de Navarra*.
[25] DE MIGUEL CALABIA, Emilio. «La India y la Iniciativa de la Franja y la Ruta», *Instituto Elcano*, 2017. Disponible en: https://blog.realinstitutoelcano.org/india-y-la-iniciativa-franja-y-ruta/
[26] «Xi se reúne con vicepresidente indonesio», *Spanish People Daily*. Disponible en: http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2019/0426/c31621-9572786.html

Un ejemplo de las simbiosis que ya están en juego es la participación de la India en el Foro Regional de la ASEAN[27] (ARF), centrado en las dimensiones políticas y de seguridad de la ASEAN, ampliando el alcance de su implicación en la Reunión Plus de ministros de Defensa de la ASEAN[28] (ADMM-Plus). Este acercamiento subraya las dificultades de los desafíos entreverados en la puesta en marcha del Área de Libre Comercio ASEAN-India[29] (AIFTA), y cuan imperativo es no poner en riesgo los complejos equilibrios de poder ya mencionados.

El meollo de la cuestión —ya citado— gira pues en torno al perfil esencialmente marítimo de la región, que deja muy poco margen para malentendidos diplomáticos, y obliga por consiguiente a los actores locales a poner en marcha iniciativas de geometría variable (v.g. las CORPAT[31] (patrullas marítimas coordinadas) de Tailandia e India, o SIMBEX[30], las maniobras navales conjuntas de India y Singapur), que al estar encajadas en marcos multilaterales como el Foro Marítimo Ampliado de la ASEAN[31] (EAMF) y el programa indio de Seguridad y Crecimiento para Todos en la Región[32] (SAGAR), forman parte de una maraña de relaciones propensa a redundancias y solapamientos; una situación que ofrece a la UE la oportunidad de aportar su experiencia en la racionalización normativa para dar coherencia funcional a realidades políticas heterogéneas y proyectar poder compartido.

Esto cobra más sentido si cabe al incardinar el sustancial rol que tiene la India para garantizar los flujos comerciales a través de la tres subregiones indo-pacíficas, la oriental, la central y la occidental, área ésta en la que la que la UE tiene un pie geoestratégico gracias a la base militar francesa en Yibuti, que cohabita con la primera base china en el extranjero, y es, por lo tanto, foco de atención para la armada india, y a la participación de Francia en la Asociación de la Cuenca del Océano Índico[33] (IORA), con la

[27] ABAD QUINTANA, Gracia. «La arquitectura de seguridad en Asia-Pacífico», *CIDOB*. Disponible en: https://www.cidob.org/content/download/58077/1507248/version/1/file/La%20arquitectura%20de%20seguridad.Gracia%20Abad.pdf
[28] «ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus (ADMM-Plus)», ASEAN. Disponible en: https://admm.asean.org/index.php/about-admm/about-admm-plus.html
[29] «Indo-Thai CORPAR», *Ministerio de Defensa de India*. Disponible en: https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1771263
[30] «SYMBEX», *Naval News*, 2021 Disponible en: https://www.navalnews.com/naval-news/2021/09/singapore-india-maritime-exercise-simbex-2021-concluded/
[31] «XI Foro Marítimo de la ASEAN», *Vietnam+*. Disponible en: https://es.vietnamplus.vn/efectuan-xi-foro-maritimo-de-la-asean/148878.vnp
[32] «SAGAR», *Centre for Strategic Studies*, India. Disponible en: https://usiofindia.org/wp-content/uploads/2020/02/USI-Occasional-Paper_2_19-Unpacking-SAGAR-Final-print-File-1.pdf
[33] DE MIGUEL CALABIA, Emilio. «¿Después del Pacífico, el Índico?», *Instituto Elcano*. Disponible en: https://blog.realinstitutoelcano.org/despues-del-pacifico-el-indico/

aquiescencia de la India. Este cuadrante geográfico es clave para los intereses comerciales europeos, en particular por lo que atañe a las rutas marítimas que abarcan el estrecho de Bab al Mandeb y el Canal de Suez, vulnerables a las amenazas de la piratería y el Crimen Organizado Transnacional[34], precisamente porque el peso económico del tráfico marítimo entre las tres subregiones antedichas, es un imán para la delincuencia organizada (piratería, narcotráfico, terrorismo), contra la cual —como ya se vio durante la crisis de la piratería marítima en el golfo de Adén entre 2008 y 2012— son necesarias acciones concertadas multilateralmente.

El entendimiento estratégico de la UE con la India es fundamental para robustecer todos los tramos de corredor comercial Indo-Pacífico: la situación creada tras la vuelta al poder de los talibán en Afganistán, con apoyo paquistaní, acentúa la importancia que tiene para la UE abrir el foco estratégico para obtener profundidad de campo con la que desarrollar iniciativas que actúen globalmente sin dejar nunca de pensar localmente, por cuanto este tipo de alianzas y actuaciones —en las que la UE se juegan su papel en las próximas décadas—, requieren dar un salto cualitativo y cuantitativo imposible de alcanzar sin la convicción de todos y cada uno de los Estados miembros de la UE, lo cual precisa de persuadir al conjunto de los ciudadanos europeos tanto de que los juegos de suma cero no son posibles ni deseables, como de que el aislacionismo ha dejado de ser una opción en un mundo caracterizado por las interdependencias, donde el «poder blando» es un complemento, no un sucedáneo del poder real.

Las vulnerabilidades del ASEAN frente al mercantilismo chino

Como colofón, pondremos el foco en algunos aspectos de la estrategia mercantilista de China en el contexto del ASEAN, por el riesgo de que puede dar lugar a que países como Laos y Camboya se conviertan de hecho en Estados clientes de China. Así, siguiendo el patrón aplicado en otras latitudes, China emplea su capacidad financiera como fulcro para crear dependencias materiales con las que obtener ventajas geopolíticas. En el caso de Camboya, mediante el establecimiento de una base naval china en Mittakpheap, mientras que, en Laos, China controla el 70 % de la línea de ferrocarril Boten-Vientián, y la red la eléctrica laosiana en su práctica totalidad.

[34] ONU, UNTOC. Disponible en: https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html

No es difícil encontrar paralelismos entre este *modus operandi* de China y el que siguieron las potencias europeas en el siglo XIX, cuando los centros financieros europeos pusieron en práctica ingentes líneas de préstamos a terceros países para la construcción de ferrocarriles e infraestructuras, acumulando deudas hasta dejar a los países morosos a merced de sus acreedores.

En algún que otro caso —como ocurrió con el Túnez de Bey Ahmed[35]—, desembocando en el establecimiento de un protectorado francés para garantizar el cobro de los adeudado. En paralelo a la adquisición de deuda soberana y a la inversión en infraestructuras críticas en estos y otros países del ASEAN, China persigue asimismo establecer un Acuerdo de Libre Comercio Asia Pacífico[36] (ALCAP) en el ámbito del Foro Económico Asia Pacífico[37] (APEC), para coadyuvar a lo cual ha solicitado su incorporación al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica[38] (CPTPP), yéndole Taiwán a la zaga presentando su propia solicitud pocos días después, encontrando por un lado, el rechazo de China, y por el otro, la comprensión de Japón.

Este movimiento de Pekín, hecho poco después del anuncio de la puesta de largo del AUKUS, constata que, siendo China el principal socio comercial de la mayoría de los países del Indo-Pacífico, dispone de un juego de herramientas que le otorgan capacidad no solo para cimentar su propia centralidad en los asuntos regionales; y, por ende, para influir decididamente en la configuración del nuevo policentrismo mundial.

Conclusión

La inexistencia de una estrategia comercial estadounidense capaz de respaldar su postura militar en la zona de influencia del ASEAN, a la Unión Europea se le presenta una oportunidad estratégica[39] para encontrar su sitio en el mundo, sin autoexcluirse del proceso de reajuste de las dinámicas económicas, legales, políticas y militares que afectaran a todo el mundo en los próximos decenios.

[35] PENET, Pierre y FLORES ZENDEJAS, Juan. «Sovereign Debt Diplomacies: Rethinking sovereign debt from colonial empires to hegemony», *Oxford University Press*, Oxford 2021.
[36] RAMÍREZ BONILLA, J.J. «El proyecto sobre el Área de Libre Comercio de Asia Pacífico en la competencia sinoestadounidense», *ELSEVIER*. Disponible en: https://www.elsevier.es/es-revista-economia-informa-114-articulo-el-proyecto-sobre-el-area-S0185084
[37] CEPEDA-LADINO, J. «El significado político del APEC», *SSRN.* Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3194320_code2539631.pdf?abstractid=3194320&mirid=1
[38] SICE, CPTPP. Disponible en: http://www.sice.oas.org/Trade/TPP/CPTPP/Spanish/CPTPP_Text_s.pdf
[39] SONG, Wang. «The European Union in the Asia-Pacific: Rethinking Europe´s Strategies and Policies», *Manchester University Press*, 2019.

La UE ha demostrado capacidad para lograr acuerdos como el firmado con Japón —que supuso la creación del mayor espacio de libre comercio mundial— que tienen el potencial de equilibrar la balanza de poder que se inclina a favor de China. La presentación pública de la iniciativa *Strategic Compass*[40], liderada por el alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell —cuyo desarrollo se iniciará con la presidencia francesa del Consejo de la UE en el primer trimestre de 2022, y cuya primera prueba de fuego será la esperada declaración conjunta de la UE y la Organización del Atlántico Norte, con motivo de la Cumbre de la OTAN que se celebrará en Madrid en junio de 2022— y el buen resultado del encuentro entre la subsecretaria de Estado norteamericana, Wendy R. Sherman y el secretario general del Servicio Europeo de Acción Exterior, Stefano Sannino, sugiere que tanto Washington como Bruselas son conscientes de que la coyuntura histórica les obliga a actuar saliéndose del guion, al tiempo que a buscar grandes consensos internos para encarar la expansión del poder chino con visos de éxito.

Santiago Mondéjar
Consultor internacional y analista político
@mondejarSanti

[40] «Strategic Compass», SEAE. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/towards_a_strategic_compass-2021-11.pdf

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

08/2022 25 de enero de 2022

*David Poza Cano**

Las crisis del Líbano como moneda de cambio en la geopolítica de Oriente Próximo

Las crisis del Líbano como moneda de cambio en la geopolítica de Oriente Próximo

Resumen:

En este análisis se presenta una descripción de las crisis que asolan al Líbano: económica, energética y política, en un contexto de hundimiento prácticamente absoluto del país y sin precedentes a lo largo de su historia, obligándole a la búsqueda de ayuda exterior, y abriendo así la puerta a los intereses y las injerencias de otros países de Oriente Próximo, convirtiéndose en una moneda de cambio dentro del conflicto geoestratégico de rivalidad regional entre Irán (Hezbolá en el Líbano) y los países del Golfo, con Arabia Saudí a la cabeza. La posibilidad de ayuda al Líbano por parte de los países del Golfo se condiciona al debilitamiento de la influencia de Hezbolá en el país y a la búsqueda de sinergias que permitan la reintegración de Siria en la política regional, a través de la Liga Árabe, y la pérdida de peso de Irán en Irak. Esta estrategia implicaría que los problemas del Líbano en la práctica no tienen solución a corto y medio plazo, aumentando considerablemente las posibilidades de una guerra civil en el Líbano.

Palabras clave:

Líbano, Hezbolá, Irán, Arabia Saudí, Siria, Liga Árabe, crisis energética, Oriente Próximo, 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.

David Poza Cano

Lebanon's crises as bargaining chip in the geopolitics of the Middle East

Abstract:

This analysis presents a description of the crises that are devastating Lebanon: economic, energy and political, in a context of absolute collapse of the country unprecedented throughout its history. This situation forces the country to seek foreign aid, which means open the door to the interests and meddling of the Middle Eastern countries, becoming a bargaining chip in the context of the geostrategic conflict of regional rivalry between Iran (Hezbollah in Lebanon) and the Gulf countries, led by Saudi Arabia. The Gulf countries make the possibility of aid to Lebanon conditional to weaken the Hezbollah's influence in the country and to search for synergies that allow the reintegration of Syria into regional politics through the Arab League and the loss of weight of Iran in Iraq. This strategy would imply that the problems of Lebanon have no solution in the short and medium term, considerably increasing the chances of a civil war in Lebanon.

Keywords:

Lebanon, Hezbollah, Iran, Saudi Arabia, Syria, Arab League, energy crisis, Middle East, geopolitics.

La crisis económica y social

Décadas de corrupción, periodos de desgobierno, políticas económicas ineficientes, descontrol de la deuda pública, etc. han llevado a Líbano a una crisis económica sin precedentes en su historia, de tal manera que el informe de monitorización de la economía libanesa de primavera de 2021[1], elaborado por el Banco Mundial, afirmó que la crisis económica y financiera del Líbano está entre las 10 más graves, y muy probablemente de entre estas diez, entre las tres primeras, de todo el mundo desde el comienzo de la revolución industrial a mediados del siglo XIX, subtitulando dicho informe como "El hundimiento del Líbano".

El PIB de Líbano[2] que, en 2018, era de 55 000 millones de dólares, se prevé que a finales de 2021 sea de unos 20 500 millones de dólares, cayendo en este periodo el PIB real per cápita un 37,1 %. Este tipo de contracciones tan brutales de la economía, según el Banco Mundial, solo suelen verse o estar asociadas a periodos de guerras.

La inflación en 2020 fue del 84,3 %, estimándose que acabe a finales de 2021 alrededor de 130 %, afectando principalmente a los más pobres y a las clases medias, así, por ejemplo, en el primer semestre del 2021 la inflación sobre los alimentos y las bebidas no alcohólicas fue de un 64,7 %.

La libra libanesa (LBP), en marzo de 2021 había perdido un 90 % de su valor con respecto al año anterior, estando en ese momento el cambio con el dólar estadounidense a 15 000 LBP/$, cuando a principios de 2020 el cambio estaba a 1500 LBP/$. De marzo a agosto de 2021 la depreciación fue de un 68 % llegando a 19 800 LBP/$. Todo esto dentro de un sistema de cambios múltiples, algunos incluso reconocidos institucionalmente, donde el Banco Central del Líbano sigue manteniendo un cambio oficial de 1507,5 LBP/$.

La deuda pública en 2019 era de 96 000 millones de dólares, de la cual el 40 % pertenecía a la compañía eléctrica nacional, Électricité du Liban (EDL), representando toda la deuda el 171 % del PIB. En 2020 la deuda era del 179 % del PIB y las previsiones para el cierre de 2021 están alrededor del 197 % del PIB.

[1] «Lebanon Economic Monitor, Spring 2021: Lebanon Sinking (to the Top 3)», *The World Bank*, May 31, 2021. Disponible en: https://www.worldbank.org/en/country/lebanon/publication/lebanon-economic-monitor-spring-2021-lebanon-sinking-to-the-top-3

[2] Todos los datos económicos de este apartado proceden del informe mencionado en la nota anterior y del siguiente informe: «Lebanon's Economic Update — October 2021», *The World Bank*, October 7, 2021. Disponible en: https://www.worldbank.org/en/country/lebanon/publication/economic-update-october-2021

Las reservas de divisas extranjeras en febrero de 2020 eran de 30 300 millones de dólares, en marzo de 2021 habían bajado a 17 500 millones de dólares y, en agosto de 2021, ya estaban por los 16 000 millones de dólares. Esto implica en la realidad que el país no tiene dinero para importar bienes del exterior, en especial alimentos, medicinas, petróleo y sus derivados, y que el Banco Central del Líbano se ve forzado a eliminar subsidios para toda la población libanesa, como por ejemplo para la compra de gasolina o diésel, encareciendo más, en un periodo de crisis, la obtención de dichos bienes o recursos. Estos subsidios al diésel y a la alimentación costarían uno 6000 millones de dólares al año.

El deterioro de las finanzas libanesas, en especial lo relacionado con su enorme deuda en moneda extranjera, hizo que, en marzo de 2020, por primera vez en su historia, el gobierno del Líbano, presidido por entonces por Hasán Diab, anunciara que no cumpliría sus obligaciones de pago con una emisión de eurobonos de un importe de 1200 millones de dólares que vencía el 9 de marzo, y que formaba parte de una cartera más amplia por un valor total de 31 000 millones de dólares. En ese momento, el país alcanzó un punto, casi sin retorno, en el que prestamistas y donantes internacionales se cansaron y decidieron no están dispuestos a seguir brindando ayuda o fondos al país del cedro, ya que éste no tiene capacidad de pago y piensan que las ayudas acabarán en el agujero negro generalizado de la corrupción libanesa, como se va demostrando de manera habitual con el paso del tiempo. De hecho, muchos gobiernos musulmanes, especialmente los del Golfo, afirmaron que no darían ningún tipo de ayuda al Líbano mientras Hezbolá continuara ejerciendo el poder político de facto en el país[3], tal es así que cuando los países árabes enviaron ayudas tras la explosión del puerto de Beirut, evitaron hacerlo a través de los canales gubernamentales libaneses .

El impacto social que tiene la crisis económica y financiera se refleja en que más del 50 % de la población vive bajo el umbral de la pobreza según la media nacional. Si se sigue el criterio internacional se estima que la pobreza a finales de 2020 se había incrementado en 13 puntos porcentuales con respecto al año anterior, y que para finales de 2021 el aumento será de 21 puntos porcentuales. En una serie de encuestas telefónicas que llevó a cabo el Programa Mundial de Alimentos, con apoyo del Banco Mundial, entre los meses de junio-julio de 2021, los resultados fueron que el 46 % de los

[3] «Lebanon paying price for deteriorating Gulf ties, says UAE official», *Reuters*, June 25, 2020. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-lebanon-crisis-emirates-idUSKBN23W1FE

hogares tenían dificultades para cubrir sus necesidades más básicas, incluyendo la alimentación, comparado con el 40 % un año antes. Además, la mitad de los hogares entrevistados afirmaron que los adultos restringían su alimentación en favor de los niños. Respecto al acceso a la sanidad y a medicamentos, el sistema de salud libanés está colapsado, no ya solo por la situación económica del país sino también por la pandemia de coronavirus, de tal manera que el 48 % de los hogares tenía problemas para conseguir dicho acceso sanitario, frente al 25 % un año antes. Y con respecto al paro, las tasas de desempleo entre encuestados en encuestas anteriores habían pasado en febrero de 2020 (pre-COVID) del 28 % al 40 % a finales de 2020.

Por último, no olvidemos que el Líbano, tiene entre 1 y 1,5 millones de refugiados sirios, con lo que supone de tensión para los recursos del país y para la propia sociedad libanesa.

No existe país que pueda aguantar impasible estas tensiones económicas e incremento de la pobreza tan dramático sin afectar a su paz social, y menos un país con los antecedentes de guerras y conflictos civiles como el Líbano.

La crisis energética del Líbano

Líbano es un país sin recursos energéticos propios que depende por completo de las importaciones energéticas (alrededor de un 98 %), siendo los derivados del petróleo (diésel, fueloil, gasolina, etc.) aproximadamente el 96 % de la energía primaria que consume.

Las infraestructuras energéticas del país por lo general son ineficientes, obsoletas, mal mantenidas o directamente están en desuso, siendo las siguientes:

- 1 gaseoducto: un ramal del Arab Gas Pipeline que, desde Egipto, cruza Jordania y Siria. Este ramal parte de la ciudad siria de Homs y va a la ciudad libanesa de Trípoli, al norte del país. No se ha utilizado desde 2009.

- Red eléctrica nacional, gestionada por EDL, con una potencia instalada de 2620,6 MW. El 90 % de la electricidad es generada por 7 centrales térmicas a partir de derivados del petróleo, si bien dos de ellas, la de Deir Ammar (465 MW) y la de

Zahrani (465 MW), podrían generar con gas natural. El 10 % restante es generada con 9 centrales hidroeléctricas.

Como hemos mencionado más arriba, prácticamente la totalidad de la energía que necesita el Líbano tiene su origen en derivados del petróleo, que tiene que importar al 100 %.

Utilizando estadísticas de la Agencia Internacional de la Energía[4] y de la Arab Union of Electricity[5], se pueden obtener algunos datos que nos dan unos órdenes de magnitud relevantes para entender el sistema energético libanés, y en concreto su sistema eléctrico y sus carencias:

- De las importaciones que recibe el Líbano de derivados del petróleo, se podría afirmar que aproximadamente un 28 % sería para generar electricidad (el resto iría en su mayor parte al transporte, alrededor de un 62 %).
- La única fuente de energía de consumo final que puede generar el Líbano es la electricidad, consumiéndose alrededor de un 38 % en el sector residencial, un 26 % en la industria y un 17 % en comercios y servicios públicos.
- Desde que acabó la guerra civil en 1990 hasta 2019, justo antes de la pandemia del coronavirus, la demanda de energía eléctrica creció en un 1289 %.
- Desde que acabó la guerra civil en 1990 hasta 2019, justo antes de la pandemia del coronavirus, la generación de energía eléctrica creció en un 88 %.
- El pico anual de demanda eléctrica, en verano, suele ser de alrededor de 3500 MW (recordemos que la capacidad instalada del país es de 2620,6 MW).

Podemos concluir de los datos anteriores que el principal problema que tiene la red eléctrica del Líbano es que no tiene la capacidad de generación eléctrica que demanda el país, y eso explica por qué desde hace años no hay un suministro nacional que cubra las 24 horas del día las necesidades de electricidad de los libaneses. Es por esto, que la población libanesa mayoritariamente tiene generadores diésel distribuidos por barrios y edificios relevantes para generar su propia electricidad cuando la nacional se va, siendo esta solución cara (aproximadamente 30 céntimos de dólar/kWh, estimando algunos

[4] International Energy Agency, Lebanon, Key Energy Statistics, 2019. Disponible en: https://www.iea.org/countries/lebanon
[5] Arab Union of Electricity, Statistical Bulletin 2018 – 27 Edition. Disponible en: https://auptde.org/en/open-data

analistas que los libaneses pagarían al año por estos generadores unos 1500 millones de dólares), contaminante y sujeta a la omnipresente corrupción libanesa.

Los motivos de esta falta de generación son los clásicos del Líbano: corrupción política, falta de planificación e inversión en las infraestructuras, deuda y déficit del Estado, e incapacidad de toma decisiones por disputas entre confesiones nacionales.

La imposibilidad de comprar derivados del petróleo ya sea porque no tiene dinero o porque los exportadores sencillamente no se fían de que pueda cumplir sus pagos a futuro, lleva a que la posibilidad de un apagón general de todo el país sea real, con las implicaciones que tendría para toda la sociedad y la economía del país. Al no disponer del diésel suficiente la red eléctrica nacional ha reducido su suministro actual a unas exiguas 2 horas al día, llegando a tener ya algún apagón general como el que ocurrió el fin de semana del 9-10 de octubre pasado por falta de diésel para abastecer a sus centrales. La situación actual es tan dramática que por lo general se disponen de 2 horas de electricidad nacional, unas 10 horas de generadores privados (ya que las comunidades se autorrestringen su uso ante la disminución continua de las reservas de diésel, su dificultad para conseguirlo y su aumento de precio), y el resto del día, 12 horas, se está sin electricidad.

A nivel internacional han surgido dos iniciativas para paliar ligeramente esta situación en los próximos meses, proviniendo de Irak, Egipto y Jordania.

1. El pasado 24 de julio las autoridades libanesas firmaron un acuerdo con las autoridades iraquíes para importar 1 millón de toneladas de fuel iraquí, por un valor aproximado de entre unos 300-400 millones de dólares. En realidad, el acuerdo es un trueque, ya que el Líbano recibe este combustible y en vez de pagar con dinero a Irak, este último se lo cobra a través de servicios en agricultura, sanidad y banca a través de empresas libanesas por el importe del fuel entregado. Se estima que este acuerdo permitiría al Líbano asegurar en los primeros cuatro meses de 2022 unas 8-9 horas diarias de suministro eléctrico nacional.
2. El 14 de julio de 2021, unos 10 días antes de que se firmara el anterior acuerdo con Irak, el por entonces propuesto primer ministro libanés para formar gobierno, Saad Hariri, que llevaba casi 9 meses intentándolo sin éxito, visitó oficialmente Egipto, reuniéndose con el presidente egipcio Abdel Fattah al Sisi. Uno de los temas que trató el político libanés fue la posibilidad de que Egipto exportara al

Líbano gas natural, a través de Jordania y Siria, cubriéndose el 50-60 % de las necesidades libanesas.

Un día después de la visita a Egipto, Hariri dimitió, y cuatro días después, el rey Abdullah II de Jordania, visitó oficialmente en Washington al presidente estadounidense Joe Biden, con el cual trató el tema del envío de gas natural desde Egipto al Líbano, a través del Jordania y Siria.

Justo un mes después de la anterior reunión entre el rey de Jordania y el presidente estadounidense, Hasán Nasrallah, el líder de Hezbolá, anunció un acuerdo con Irán para enviar combustible diésel al Líbano por buques. Unas horas más tarde, contraatacó la embajadora de EE. UU. en el Líbano, Dorothy Shea, anunciando que su país ayudaría al Líbano a suplir su escasez de combustibles para producir electricidad, estando en conversaciones con Egipto, Jordania y el Banco Mundial para financiar el envío del gas natural egipcio que 1) sería exportado directamente al Líbano por el Arab Gas Pipeline, pasando por Jordania y Siria, con la intención de ser usado por la central libanesa de Deir Ammar al norte del país, en Trípoli, que es la única que tiene una conexión con dicho gaseoducto; y 2) mandar gas egipcio a Jordania, para que este país con ese gas pueda producir electricidad en sus centrales de energía y exportarlo, a través de su red eléctrica nacional, a la red libanesa, pasando por la red siria.

Los aspectos más relevantes sobre los detalles técnicos de estos acuerdos, así como el alcance de esta ayuda al Líbano, serían los siguientes:

- Al estar involucrado el Banco Mundial esto quiere decir que se necesita financiación, es decir, alguien tiene que pagar. Según algunos medios[6], el pago a Egipto del gas natural se haría a través de un préstamo de Banco Mundial, avalado por EE. UU., que además estaría trabajando para establecer una exención a la Caesar Act para evitar las sanciones que se producirían por el tránsito del gas natural a través de Siria.
- Solo hay dos centrales de generación eléctrica en el Líbano que puedan producir electricidad con gas natural de manera eficiente: Deir Ammar (465 MW) y Zahrani (465 MW). De estas dos centrales, solo la Deir Ammar tendría conexión directa al Arab Gas Pipeline. Es decir, el gas natural que va a enviar Egipto solo sería para

[6] AL-KHALIDI, Suleiman. «Lebanon to get Egyptian gas via Syria in plan to ease crisis», *Reuters*, September 8, 2021. Disponible en: https://www.reuters.com/business/energy/egypt-says-it-hopes-export-gas-supply-lebanon-with-power-soon-2021-09-08/

garantizar 465 MW generados en la central de Deir Ammar, es decir, unas 4 horas de electricidad al día.

Los egipcios esperan comenzar a mandar gas natural al Líbano para principios de 2022.

Con respecto al envío de electricidad desde Jordania al Líbano, a través de la red eléctrica de Siria, la interconexión entre Jordania y Siria lleva sin funcionar prácticamente 10 años, por la guerra siria y los destrozos en sus infraestructuras. El ministro sirio de electricidad, Ghassan Al Zamel, afirmó en una entrevista el pasado 7 de septiembre que rehabilitar la red eléctrica en el sur de Siria para volver a tener operativa la interconexión con los jordanos podría costar unos $3,5 millones. El envío de electricidad desde Jordania al Líbano podría garantizar unas 2-3 horas al día de electricidad, estando listos los jordanos a la espera de que los sirios acondicionen su red. Se espera que a principios de 2022 Jordania empiece a generar para el Líbano.

A modo de resumen, desde un punto de vista técnico, estas soluciones que se ofrecen al Líbano son soluciones transitorias, que palian parcialmente y de manera temporal la crisis energética del Líbano, en concreto garantizan para 2022 (¿solo este año?) unos 665 MW. Esta ayuda de Egipto y Jordania, a través de Siria, podría permitir que la red eléctrica nacional de Líbano pudiera dar luz unas 6-7 horas al día, sumadas a las 8-9 horas durante unos meses por el fuel iraquí… el resto seguiría siendo a través de los generadores diésel privados, no resolviéndose de manera real el problema de la crisis energética libanesa.

La crisis política

El colapso económico y social que hemos descrito más arriba también lo es en el terreno político. Tras la explosión del puerto de Beirut el 4 de agosto de 2020, el Gobierno de Hasán Diab dimitió, siendo designado a finales de agosto de ese año Mustafá Adib como primer ministro para conformar un nuevo gobierno.

Ni Mustafá Adib, y posteriormente Saad Hariri, pudieron constituir sus gobiernos, teniendo que dimitir y abandonar sus pretensiones de ser primer ministro del Líbano, manteniendo al país del cedro un año sin gobierno. Finalmente, en julio de 2021, fue Najib Mikati, multimillonario hombre de negocios, que ya tenía experiencia política como primer ministro en el pasado, el que fue nominado y consiguió formar gobierno.

A diferencia del sistema español, donde el presidente (equivalente al primer ministro libanés) tiene absoluta libertad para escoger, nombrar y cesar a sus ministros, en el caso del Líbano es muy distinto, ya que el primer ministro libanés propuesto tiene que negociar y llegar a acuerdos con los partidos políticos del parlamento y con el presidente de la nación para conformar su Consejo de Ministros, incluso habiendo cierto número de los puestos de ministros que corresponden directamente a los partidos políticos (según la representación obtenida en el parlamento) y al presidente. Por tanto, muchos de los ministros libaneses realmente no deben su puesto al primer ministro, sino a los partidos políticos del parlamento, y ahí es donde está su lealtad. Además, un tercio de los ministros más uno, tienen la capacidad de poder derrocar al gobierno si así lo consideraran.

Con los condicionantes anteriormente descritos es fácilmente entendible la dificultad de conformar gobierno en el Líbano por parte de un primer ministro,

Mitaki anunció la formación de su gobierno, prometiendo un programa de rescate para el país y al mismo tiempo anunciando recortes en los subsidios a la población, ya que las arcas del país estaban vacías. Afirmó que entre sus máximas prioridades estarían la de entablar conversaciones con el Fondo Monetario Internacional para recibir soporte financiero y buscar la ayuda de los países árabes de la región.

Es prematuro saber si Mitaki va a tener éxito en su tarea, ya que muchos de sus ministros están representando las distintas facciones y partidos políticos libaneses, y por tanto a las órdenes de otros líderes o grupos como el presidente libanés o Hezbolá. La tarea más urgente que tiene es la de elaborar un programa de reformas que consiga convencer a instituciones prestamistas de fondos como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Es difícil creer que pueda conseguir esta tarea, y más si cabe habiendo elecciones parlamentarias para el próximo mes de marzo de 2022, de donde saldrá un nuevo parlamento que muy probablemente dará la confianza a otro primer ministro.

El juego geopolítico

Crisis diplomática con Arabia Saudí y el resto de los países del Golfo

Tiene sentido pensar que, ante la magnitud de la crisis libanesa, los países de la región, en especial las monarquías del Golfo, que tienen abundantes recursos económicos y

financieros, podrían ser una buena e inestimable ayuda, de hecho todos los primeros ministros libaneses, no olvidemos que son suníes, han buscado encarecidamente la ayuda de los países árabes del Golfo, y así lo afirmó y deseo el actual primer ministro Mikati en su discurso a la nación cuando por fin consiguió formar gobierno, y la verdad, es que peor no le ha podido ir en tal deseo.

El pasado 5 de agosto, un mes antes de ser nombrado ministro de comunicación del Líbano, el presentador de televisión George Kordahi, en una entrevista en el medio Al-Mayadeen TV, asociado a la cadena catarí Al Jazeera, calificó la guerra en Yemen como inútil, afirmando que Yemen era objeto de una agresión y que los hutíes lo que estaban haciendo era defenderse.

Estas declaraciones grabadas aparentemente en agosto comenzaron a circular en las redes sociales a finales del pasado mes de octubre, y las reacciones de los países del Golfo en los días siguientes fueron inmediatas y contundentes: Arabia Saudí y EAU llamaron a los embajadores del Líbano en sus países para protestar enérgicamente por las declaraciones. El ministerio de asuntos exteriores de EAU llegó a afirmar que estas declaraciones «reflejan la creciente distancia entre el Líbano y sus países "hermanos" árabes»[7]. Kuwait también llamó al encargado de negocios del Líbano en el país para protestar. En los últimos días de octubre, Arabia Saudí expulsó al embajador del Líbano del país dándole 48 horas, llamó a consultas a su embajador en el Líbano y prohibió todas las importaciones libanesas al reino saudí. EAU, Kuwait y Bahréin siguieron a Arabia Saudí en la expulsión de embajadores y llamadas a consultas a los suyos.

Evidentemente el origen de este asunto, las declaraciones del ministro de comunicación libanés son una excusa para los países del Golfo, ya que lo que hay de fondo en todo este asunto es que la influencia de Hezbolá en el país del cedro es casi absoluta, y los países del Golfo se han cansado y no se fían de las ayudas que mandan al Líbano, ya que al final son un balón de oxígeno para Hezbolá, y por tanto para Irán. El ministro de asuntos exteriores saudí, en unas declaraciones a la televisión France 24 el pasado 13 de noviembre, afirmó que: «no vemos ningún propósito útil relacionarnos en la actualidad con el gobierno libanés», «creemos que la clase política [libanesa] debe intensificar y

[7] «Yemen comments put fresh strain on Lebanon's Gulf ties», *Reuters*, October 27, 2021. Disponible en: https://www.reuters.com/world/middle-east/lebanon-pm-says-ministers-criticism-saudi-is-not-govt-position-2021-10-27/

llevar a cabo las acciones necesarias para liberar al Líbano del dominio del Hezbolá, y a través de Hezbolá, de Irán»[8].

La solución a este enfrentamiento no parece que vaya a ser inmediata y es que lo más grave es que posiblemente Arabia Saudí y el resto de países de la región hayan decidido no resolver los problemas libaneses de por sí, sino usar al Líbano como pieza de cambio o presión para otros intereses regionales, ya que Hezbolá ha pasado de ser una milicia estrictamente libanesa a ser un actor con relevancia en Oriente Próximo por su papel en los conflictos de Siria y Yemen.

Líbano en caída y Siria en ascenso

Es curioso e interesante ver como el Líbano está en caída libre mientras Siria parece que, tras muchos años de guerra, emerge convirtiéndose en un país clave que facilitaría la resolución de distintos asuntos de la región, haciendo posible su reincorporación, bajo el régimen de al Asad, a las dinámicas de Oriente Próximo.

En comparación con Siria e Irak, el Líbano estratégicamente es menos importante para los países del Golfo en lo que se refiere a disminuir la influencia de Irán en la región, que es la idea que rige prácticamente toda la política exterior en Oriente Próximo. El famoso corredor o media luna iraní, que conecta Irán con el Mediterráneo pasando por Irak, Siria y el Líbano es más fácil de ser cortocircuitado por Irak y Siria, considerando el Líbano como la última pieza, dependiente geoestratégicamente de lo que ocurra en Siria, y más fácil de encauzar su problemática si previamente se ha encauzado la geopolítica con Siria e Irak. Una idea sería la de alentar la independencia de Siria con respecto al régimen iraní para que, como en el pasado, Siria fuera capaz de restituir la antigua influencia que tenía sobre el Líbano y contrarrestar el peso de Hezbolá. En la actualidad esta idea puede parecer inverosímil, pero el pensamiento de los países del Golfo es que, si no sale no se habrá perdido nada.

Siria no es solo importante para el futuro del Líbano, según esta manera de pensar, sino que además podría prestar otro favor a los países del Golfo en lo que se refiere a Irak. El 29 de abril de 2021 se reunieron los ministros del petróleo de Siria e Irak, y entre otros

[8] «Saudi Arabia sees no purpose in engaging Lebanon at this time, says foreign minister», *Reuters*, November 14, 2021. Disponible en: https://www.reuters.com/world/middle-east/saudi-arabia-sees-no-purpose-engaging-lebanon-this-time-says-foreign-minister-2021-11-14/

temas, trataron el de la posibilidad de que Irak pudiera recibir gas natural de Egipto, cruzando territorio sirio. De esta manera Irak podría cortar su dependencia geopolítica en exclusiva del gas iraní que recibe para generar su electricidad.

Otro elemento por considerar sobre el aislamiento del Líbano con respecto a los países del Golfo, es que Arabia Saudí está en conversaciones con Irán desde hace meses, para ver cómo reconfiguran la región según sus intereses. Para Arabia Saudí es crítico resolver el conflicto de Yemen, y no parece que las conversaciones le estén saliendo bien de momento. En este sentido los saudíes tendrían un elemento de negociación usando el Líbano como elemento de presión sobre Hezbolá, y en última instancia Irán, estableciendo una especie de intercambio de Líbano por Yemen, ya que además existen bastantes evidencias del apoyo de Hezbolá a los hutíes en el campo de batalla.

Todas estas estrategias que están siguiendo los países del Golfo con respecto al Líbano, están pensadas fundamentalmente para condicionar que Siria vaya rompiendo dependencias de Irán, asumiendo un papel independiente más cercano a los intereses de las monarquías del Golfo, para que al final sea Arabia Saudí quién tome la decisión final de reintegrar a Siria cuando considere que se haya movido lo necesario para acercarse a los intereses saudíes de disminuir la influencia iraní en la región dentro de sus posibilidades. Si esta estrategia de los países del Golfo sobre el Líbano no da resultados, siempre podrá repensarse y optar por otras opciones llegado el momento.

El futuro no está escrito, se está escribiendo ahora, y por desgracia para el Líbano sus problemas van a seguir agravándose, siendo un medio para otros intereses de los países de Oriente Próximo.

*David Poza Cano**
Ingeniero Industrial del ICAI
Máster en Análisis y Prevención del Terrorismo

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

09/2022 27 de enero de 2022

*Diego Andrés Frías**

El conflicto Mapuche: terrorismo en La Araucanía chilena

El conflicto Mapuche: terrorismo en La Araucanía chilena

Resumen:

Las revueltas violentas de Chile en 2019 pusieron al país andino en el foco de la actualidad internacional. Sin embargo, el denominado conflicto Mapuche sigue presente a pesar del escaso seguimiento y repercusión que tiene en los medios europeos. Iniciadas las reclamaciones mapuches en los años veinte del pasado siglo, con la aparición de los primeros partidos políticos mapuches, en los años sesenta y setenta se vivieron las primeras confrontaciones violentas entre grupos mapuches y el Estado chileno. Tras la finalización de la dictadura de Pinochet en 1990, una parte de los líderes del pueblo mapuche retomó sus reclamaciones sobre la posesión de la tierra, principalmente a través de los actos de protesta y ocupación. Desde entonces la actividad grupos que dicen hablar por el pueblo mapuche ha variado hacia estrategias más radicales y violentas, como son los ataques incendiarios contra maquinaria agrícola y posesiones forestales y domicilios particulares. Otro elemento destacable es el empleo de armas de fuego por parte de estos grupos que durante el año 2021 ha causado ya tres fallecidos. Además, recientemente destacados líderes del «movimiento mapuche» han sido relacionados con gobiernos, autoridades y grupos extranjeros como el gobierno de Venezuela, el Foro de Sao Paulo o las FARC, pudiendo producirse de esta manera una posible injerencia de elementos extranjeros en la estabilidad de Chile.

Palabras clave:

Chile, La Araucanía, conflicto Mapuche, terrorismo.

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

The 'Mapuche conflict': terrorism spreads in the Chilean Araucania

Abstract:

The violent uprisings in Chile in 2019 put the Andean country in the focus of international news. However, the so-called 'Mapuche conflict' is still present despite the scant coverage and impact it has in the European media. The Mapuche claims began in the twenties of last century, with the appearance of the first Mapuche political parties, in the sixties and seventies the first violent confrontations between Mapuche groups and the Chilean State took place. After the end of the Pinochet dictatorship in 1990, a part of the leaders of the Mapuche people resumed their claims on the possession of the land, mainly through acts of protest and occupation. Since then, the activity of groups that claim to speak for the Mapuche people has shifted towards more radical and violent strategies, such as arson attacks on agricultural machinery and forest possessions and private homes. Another notable element is the use of firearms by these groups, which in 2021 has already caused three deaths. In addition, recently prominent leaders of the «Mapuche movement» have been associated with foreign governments, authorities and groups such as the government of Venezuela, the Sao Paulo Forum or the FARC, thus leading to possible interference by foreign elements in the stability of Chile.

Keywords:

Chile, La Araucanía, Mapuche conflict, terrorism.

Antecedentes históricos y evolución del conflicto

Tras la independencia de Chile de la monarquía española en 1818, en 1861 Cornelio Saavedra presentó un plan de ocupación de los territorios que se encontraban al sur del río Bío-Bío con el objetivo de incorporar el territorio de La Araucanía al resto de la República de Chile, dando comienzo de este modo a una ocupación que se desarrolló entre 1861 y 1883. Saavedra, que rechazaba el reconocimiento que los españoles y los criollos habían realizado del río Bío-Bío como frontera entre los territorios y se mostraba escéptico del sistema de misiones empleado por los españoles para intentar asimilar a los indígenas a sus territorios, ideó un plan que buscaba, en el contexto de la época, civilizar y reducir a los indígenas. Este plan estaba basado en tres líneas de acción principales: avanzar la frontera hasta el río Malleco, subdividir y enajenar los terrenos comprendidos entre los ríos Malleco y Bío-Bío y, por último, colonizar los terrenos más aptos para la agricultura. En este proceso, jugaría un papel fundamental establecer un parlamento con los caciques locales para hacerles comprender los beneficios recíprocos de las nuevas condiciones y evitar las hostilidades de sus compañeros. Además, se propuso entregarles sueldos a determinados caciques para ganarse su lealtad[1].

Una vez finalizada la incorporación de La Araucanía al Estado chileno en 1883, en 1920 aparecieron los primeros partidos políticos y en 1931 solicitaron una ley de cuotas parlamentarias para candidatos mapuches para garantizar que sus demandas fuesen cumplidas, siendo aceptada por el gobierno de Salvador Allende en los años setenta. Durante la dictadura de Pinochet (1973-1990), las organizaciones mapuches fueron disueltas, mientras que el regreso de la democracia a Chile supuso un hito para el pueblo mapuche al comprometerse el gobierno a entregar reconocimiento constitucional e incluir las demandas mapuches en el programa de Gobierno[2].

El incumplimiento de este compromiso por parte del gobierno unido al V Centenario de la llegada de Cristóbal Colón al continente americano y que generó una ola de protestas indígenas por todo el continente, fueron el detonante de las nuevas protestas sociales

[1] FUENTES, C. «La nueva conquista de la Araucanía», *CIPER*, 2020. Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2020/06/24/la-nueva-conquista-de-la-araucania/
[2] CAYUL, P. Representación política mapuche. Desde 1990 y su auge en elecciones locales. *Gazette, GAZETTE - Economía y políticas públicas para una sociedad mejor*, junio 2019, pp. 16-21.

mapuches que se han venido sucediendo desde entonces hasta nuestros días con variaciones en su tipología e intensidad[3].

Desde entonces, la actividad de los diferentes grupos mapuche se puede dividir en cinco períodos claramente definidos. Para poder catalogar esta actividad, el Instituto Milenio en Imperfecciones de Mercado y Políticas Públicas (MIPP) ha realizado la base de Datos de Datos de Eventos del Conflicto Mapuche-Estado Chileno (MACEDA). En esta base datos se contabilizan todas aquellas acciones violentas y no violentas perpetradas por grupos no relacionados con el Estado y acciones de coerción estatal que ocurren en un lugar y fecha específicos. Se contemplan tres tipos de acciones por parte de los grupos mapuches: los ataques, las protestas y las ocupaciones, así como los actos de coerción (detenciones, arrestos, allanamientos, etc.) por parte de las FCSE:

- 1º Ciclo 1990-1997: una vez concluida la dictadura de Pinochet, la actividad mapuche se centra en la protesta social y la ocupación de tierras.
- 2º Ciclo 1998-2002: durante este ciclo se pasa de la protesta social a la violencia política al no conseguirse los objetivos marcados. Aparece la Comunidad Arauco Malleco (CAM) que liderará los ataques violentos y el gobierno chileno comenzará a utilizar la Ley Antiterrorista aprobada durante la dictadura de Pinochet.
- 3º Ciclo 2003-2007: a pesar de la disminución de los eventos totales fruto de la ofensiva del Estado tanto policial como judicial, se consolidan los ataques violentos como la estrategia preferida por los grupos mapuches frente a los actos de protesta y ocupación. Esta presión del Estado hará que el movimiento se fragmente, apareciendo nuevos grupos en el futuro.
- 4º Ciclo 2008-2010: durante este período la actividad mapuche vuelve a aumentar, manteniéndose los ataques como la estrategia preferida por los grupos mapuches
- 5º Ciclo 2011- actualidad: este último período se caracteriza por la radicalización del conflicto, pudiéndose destacar el aumento del empleo de las armas de fuego. El grupo Weichan Auka Mapu (escindido de la CAM) ha jugado un papel fundamental en esta radicalización.

[3] CORVALÁN, A. Conflicto mapuche-estado chileno: Una descripción cuantitativa a partir de MACEDA, GAZETTE - *Economía y políticas públicas para una sociedad mejor*, junio 2019, pp. 23-26.

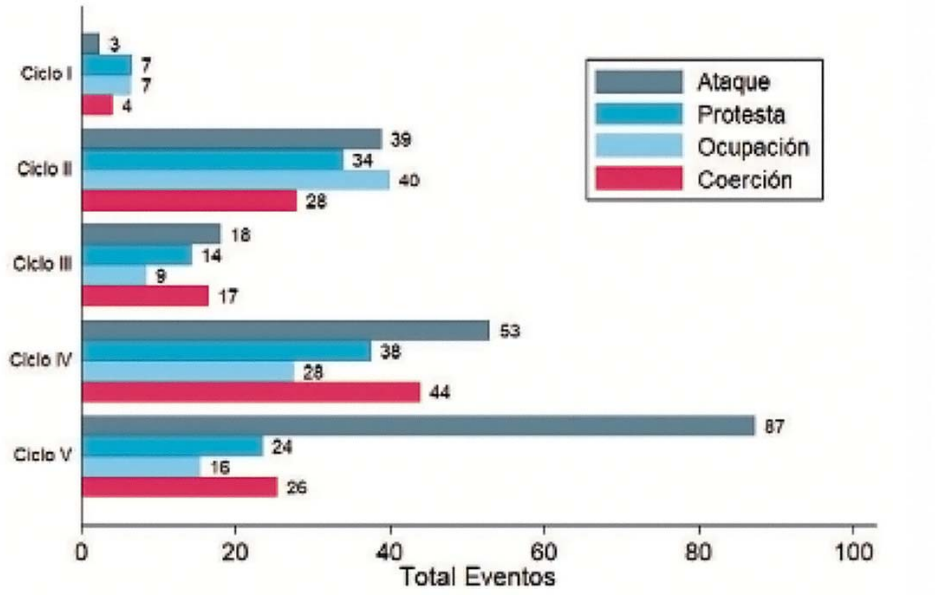


Figura 1. Eventos anuales por ciclo. Fuente. MIPP. Gazette- Economía y políticas públicas para una sociedad mejor (junio 2019).

De todo este periodo se puede destacar, salvo para el 3º ciclo (2003-2007) un aumento progresivo de los eventos totales. Cabría también destacar como la proporción de protestas y ocupaciones mapuches fueron disminuyendo en cada período frente a los ataques.

Una de las principales medidas empleadas por los diferentes gobiernos para dar solución al conflicto mapuche ha sido la política de Entrega de Tierras, contenida en la Ley 19.253 Ley Indígena, siendo el Fondo de Tierras y Aguas la principal herramienta destinada a la ampliación de tierras indígenas. Este fondo está divido en dos: fondo «A» que asigna tierras vía subsidio a familias y comunidades sin tierra o asentadas en una superficie considerada insuficiente; y el fondo «B», cuyo objetivo es permitir a ciudadanos mapuches la adquisición de predios cuya titularidad se encuentra en conflicto.

Desde su puesta en práctica, bajo la Ley Indígena se han adjudicado 187 000 hectáreas y se han generado transferencias de tierras de propiedad fiscal equivalentes a 278 000 hectáreas. Sin embargo, el aumento en la entrega de tierras no está teniendo como consecuencia una disminución de los actos violentos como podría esperarse, si no que

el aumento del presupuesto destinado al Fondo de Agua y Tierras está viniendo acompañado de mayores niveles de violencia[4].

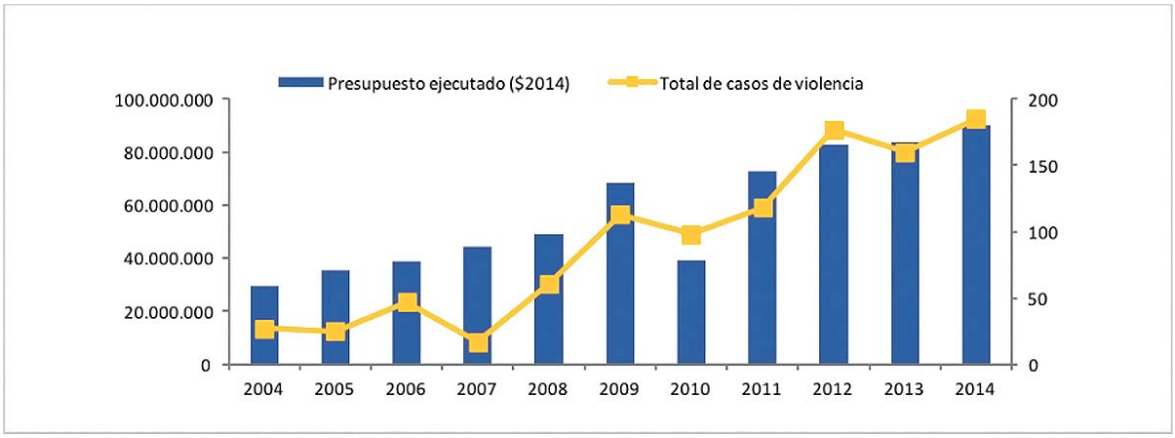


Figura 2. Evolución ejecución presupuestaria fondos de agua y tierras y casos de violencia. Fuente. Conflicto Mapuche: Una visión general – Serie informe Sociedad y política (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

Hay varios motivos que pueden explicar que el Fondo de Tierras y Agua no esté consiguiendo disminuir el número de casos de violencia. En primer lugar, no hay una cuantificación de las demandas de tierra que permita establecer un horizonte presupuestario, temporal y político. En segundo lugar, el continuo fraccionamiento de las comunidades mapuches en subcomunidades para realizar nuevas reclamaciones crea un círculo vicioso difícil de parar (el número de comunidades ha pasado de 538 en 1993 a 3558 en 2014).

Representatividad y representación del pueblo mapuche

En la actualidad, uno de los principales problemas en lo que respecta al pueblo mapuche es el relativo a su representación. El Convenio 169 de la OIT denominado «Consulta Indígena» aprobado en 2008 determina que los procesos de consulta indígena se realizarán con instituciones representativas de los propios pueblos. Aquí es donde radica uno de los principales problemas, ya que es difícil determinar si realmente existe algún interlocutor válido legitimado dentro de la amplitud y diversidad del pueblo mapuche. En el apartado anterior, se ha visto la gran cantidad de comunidades mapuches registradas que existen. Además, en la actualidad se han erigido como «representantes» del pueblo

[4] RÁMIREZ, J. *Conflicto Mapuche: Una visión general*. Serie Informe Sociedad y Política (Libertad y Desarrollo), nº 149 (diciembre 2015).

mapuche los grupos violentos que se explicarán con más detalle en el siguiente apartado los siguientes grupos: Coordinadora Arauco Malleca (CAM), Weichan Auka Mapu (WAM) y la Resistencia Mapuche Malleco (RMM), produciéndose un desacoplamiento entre las demandas de estos grupos y las necesidades reales del pueblo mapuche. Por un lado, el «movimiento mapuche» ha presentado un documento con cinco demandas en clave de los derechos humanos[5]:

1. La autonomía territorial como forma de libre determinación indígena.
2. La libertad de los dirigentes y comuneros encarcelados en el marco de procesos vinculados a la violencia rural, como reparación a violaciones al debido proceso.
3. La representación parlamentaria mapuche y la consulta previa indígena como derecho a la participación política.
4. La demanda territorial como derecho a la tierra y al territorio y al medio ambiente.
5. La educación intercultural como derecho a la educación.

En lo que respecta a la tercera demanda, desde el regreso a la democracia en 1990 ha habido candidatos políticos mapuches tanto a las elecciones municipales como parlamentarias, prefiriendo el 96 % de los candidatos mapuches las elecciones municipales (según indica el Proyecto de Datos Mapuche). Si se toman los datos de las últimas elecciones, se puede comprobar que fueron elegidos 87 concejales mapuche, lo que supone que un 15,84 % de los candidatos presentados fueron elegidos (a lo que habría que sumar los 11 alcaldes mapuche que fueron elegidos)[6]. En estas regiones, la población mapuche supone un 18,2 % del total, siendo los concejales mapuches una representación bastante proporcionada de la población mapuche.

[5] MEZA-LOPENHANDÍA, M. Principales demandas mapuche como reivindicaciones de derechos humanos: derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile / BCN (Asesoría Técnica Parlamentaria) (febrero 2019). Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26969/1/BCN2019___Las_demandas_mapuche_en_lenguaje_de_derechos.pdf

[6] CAYUL, P. op. cit. (2019), pp. 16-21.

Elección	Candidatos	Alcaldes	Concejales
1992	136	4	21
1996	136	2	33
2000	111	8	31
2004	260	10	60
2008	453	8	62
2012	465	11	75
2016	549	11	87
TOTAL	2110	54	369

Nota: Datos de Mapuche Data Project.

Figura 3. Evolución de la representación política mapuche. Fuente. MIPP. Gazette- Economía y políticas públicas para una sociedad mejor – Representación política mapuche (junio 2019) (Mapuche Data Project).

A la hora de comprender las demandas reales del pueblo mapuche y su visión de los problemas a los que se enfrentan, conviene tener en cuenta que un 74 % de la población indígena habita en zonas urbanas, representando el pueblo mapuche un 84,4 % de la población total indígena (según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN 2013). A este respecto, es paradójico que, de las «demandas mapuches» anteriormente citadas, sea la tierra era el eje central de las demandas, cuando las tres cuartas partes de la población mapuche habita en entornos urbanos.

A la hora de analizar esta cuestión, conviene tener presente que la realidad mapuche y sus rasgos definitorios son algo mucho más complejo de lo que el movimiento identitario quiere transmitir. Un claro ejemplo es que haya que preguntar al pueblo mapuche cuáles son las dos características más importantes que les definen y que en las respuestas no haya unanimidad de opiniones. Un 57 % considera hablar la lengua mapuche y un 49 % los apellidos que se tengan. Sin embargo, otras opciones también contempladas son la apariencia física, la vestimenta, vivir en tierras mapuches, vivir en comunidad, participar en ceremonias mapuches, casarse con la costumbre mapuche o los hábitos de trabajo[7]. Este dato contrasta con que el 67 % de los mapuches afirma ni hablar ni entender la

[7] Centro de Estudios Públicos CEP (2006). Los mapuches rurales y urbanos hoy. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304094057/enccep_may2006_mapuche.pdf

lengua mapuche (frente al 56 % que lo hacía en 2006), y que el 62 % de los que afirmaban tener algún conocimiento de la lengua mapuche afirma no utilizar nunca o casi nunca (frente al 36 % que lo afirmaba en 2006)[8] o que tres cuartas partes de la población mapuche viva en entornos urbanos. Esto pone de manifiesto la dificultad a la hora de definir e identificar el concepto «mapuche», ya que se señala como elemento principal mapuche el uso de la lengua, que más de la mitad de los que se identifican como mapuches reconocen ni hablar ni entender, produciéndose un aumento significativo en los últimos 10 años. Otros datos destacables son que el 82 % de los mapuches rurales se sienten plenamente integrados en Chile y que apenas un tercio de los mapuches se sienten únicamente mapuches, mientras que un 42 % se sienten chilenos y mapuches al mismo tiempo.

En lo que respecta al punto fundamental de las «demandas mapuches» que es la de la tierra, todo parece indicar que el sentir real del pueblo mapuche rural no está tan alineado de forma clara con la idea que trasladan las comunidades que se han autoerigido como portavoces de la colectividad. Si bien el 40 % de los mapuches rurales (frente al 52 % de los mapuches urbanos) considera que el Estado debería compensar al pueblo mapuche con tierras, si se considera que los recursos del Estado son limitados y hay que elegir entre la restitución de la tierra o programas de educación, capacitación y salud para los mapuches, un 40 % de los mapuches rurales se decantan por la restitución de la tierra frente al 38 % que se decanta por los programas sociales. Además, el 86 % de los mapuches rurales encuestados considera que son las personas y las familias las que deberían ser dueñas de las tierras y no las comunidades, mostrando así de nuevo que la realidad del pueblo mapuche se encuentra lejos de las comunidades que dicen representarles.

Por otro lado, el 58 % de la población mapuche considera que el uso de la fuerza para reclamar tierras no se justifica (suponiendo un fuerte avance frente al 37 % que lo consideraba en 2006). Esta variación podría estar motivada por el aumento de la conflictividad en la región de La Araucanía. Un 54 % de los mapuches rurales considera que la situación política en La Araucanía es muy mala, un 48 % que la situación es peor

[8] Centro de Estudios Públicos CEP (marzo-mayo 2016). Los mapuches rurales y urbanos hoy (marzo-mayo 2016). Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160607/20160607195127/encuestacep_mapuche_marzo_mayo2016.pdf

que hace 10 años y un 62 % que la convivencia es muy violenta y menos pacífica que hace 10 años.

Como se puede extraer del análisis de los resultados de las encuestas realizadas, en la actualidad hay —como en otros lugares del mundo con otras sociedades— una diferencia clara entre la representatividad y la representación mapuche. En la actualidad, la población mapuche se presenta con total normalidad a las elecciones tanto municipales como parlamentarias, prefiriendo los candidatos mapuches las municipales frente a las parlamentarias. Estos concejales electos suponen en porcentaje una representación real de la población mapuche y pueden, a través de los cauces políticos ordinarios, defender los intereses de la comunidad mapuche de sus regiones. Además, las demandas de aquellos que dicen representar al pueblo mapuche no se encuentran alineadas con las que manifiesta el pueblo mapuche que desaprueba de manera mayoritaria el uso de la fuerza para reclamar las tierras y considera de manera generalizada que La Araucanía es menos pacífica que hace 10 años y califica la convivencia como muy violenta. Otro ejemplo claro ha sido la designación de la mapuche Elisa Loncón como presidente de la conferencia constituyente en la que se encuentra Chile inmersa en este momento.

Conceptualización del terrorismo y métodos de actuación de los grupos violentos de La Araucanía en la actualidad

En este apartado se van a revisar distintas definiciones del concepto de «terrorismo» o «acto terrorista» para identificar aquellos elementos definitorios comunes a todas, a enumerar a los grupos violentos que operan en la región de La Araucanía y analizar si se encuentran dentro de la catalogación que realicemos de terrorismo.

Si bien es cierto que la comunidad internacional no ha realizado una definición precisa y consensuada del término «terrorismo» y las recogidas en las diferentes legislaciones no son similares, en este apartado se van a recoger las realizadas por algunos organismos internacionales y las de diferentes autores para identificar los puntos comunes de todas ellas y esbozar una idea común y aplicable al término «terrorismo».

La Asamblea General de la ONU en su Resolución 49/60 de 1995 definió los «atentados terroristas» como «actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en

personas determinadas». Algo más precisa es la definición de «acto terrorista» recogida en el convenio internacional de 1999 para la represión de la financiación del terrorismo que incluía el secuestro de aviones o la toma de rehenes además de cualquier acto «destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o cualquier otra persona que no participe activamente en las hostilidades den una situación de conflicto armado». A partir de estas dos definiciones, Juan Avilés (2017) define terrorismo como

una sucesión de acciones violentas, de carácter premeditado y preparadas en la clandestinidad, ejercidas contra personas no combatientes, ya se trate de civiles o miembros de las fuerzas armadas que no estén participando en un conflicto abierto y cuyo propósito sea crear un clima de temor favorable a los objetivos políticos de quienes los perpetúan que requieren que su mensaje sea amplificado a través de los medios de comunicación de masas y, en nuestros días, las redes sociales de Internet

Para otros autores como Alex Schmid y Albert Jongman (1988), «terrorismo» es un método repetido de acción violenta que inspira ansiedad y miedo y que algunos individuos, grupos (semi) clandestinos o agentes estatales utilizan por razones concretas criminales o políticas, en el que, al contrario del asesinato, el objetivo inicial del acto violento se elige generalmente al azar o de modo selectivo (simbolismo) entre una población dada y sirve para propagar un mensaje

De esta definición se puede destacar que el objetivo está elegido de forma selectiva y racional, ya que las consecuencias de atacar a un objetivo serán más beneficiosas que las de otro.

Algunas definiciones más actuales son las realizadas por Jean-Marie Balencie (2004), en la que define «terrorismo» como una secuencia de actos de violencia, debidamente planificados y altamente mediatizados, que toma deliberadamente como blanco a objetivos no militares a fin de crear un clima de miedo e inseguridad, impresionar a una población con la intención de modificar los procesos de decisión (ceder, negociar, pagar, liberar, reprimir) y satisfacer unos objetivos (políticos económicos o criminales) previamente definidos.

De esta definición podemos destacar el objetivo de estos grupos de modificar los procesos de decisión para satisfacer unos objetivos previamente definidos, dejando claro que no se deja nada al azar y que pretenden ser de esta manera más que el Estado.

Para Schimd (2004), «los terroristas pocas veces confrontan al Estado de forma directa, ya que prefieren demostrar a los ciudadanos la impotencia de la administración de no poder protegerlos todo el tiempo, lo que buscan es crear un clima de miedo», destacando de esta manera la vulnerabilidad de la población frente a los terroristas al no poder el Estado garantizar su seguridad.

Finalmente, Ziaz Munson (2008) establece que el «terrorismo» no es realizado por personas con personalidades perturbadas o psicópatas, sino que es una estrategia especifica de violencia (razonada) con miras a un objetivo específico. Las organizaciones (terroristas) eligen este objetivo y método porque creen que les ayudará a ganar reconocimiento en temas que perciben son ignorados pudiendo también destacar en esta definición que los terroristas son personas en plenas facultades mentales y la importancia de un fin superior al del propio acto en sí mismo con el objetivo de cambiar una situación ya que se sienten ignorados en el *statu quo* actual.

De todas las definiciones se pueden obtener una serie de componentes comunes a todas las acciones terroristas y que en nuestro caso permitirán ver con claridad si los actos que se vienen desarrollando en La Araucanía por parte de los grupos violentos podrían ser catalogados como «terroristas» y, por consiguiente, dichos grupos como «grupos terroristas».

- La utilización de la violencia como medio para infundir terror en la población.
- La actividad terrorista es racional y está planeada por una organización.
- El objetivo del acto terrorista es crear una sensación de fragilidad y vulnerabilidad tanto a la institución a la que se enfrenta el terrorista como a su población.
- Para esto juega un papel fundamental la publicidad de los actos para difundir la causa terrorista y permita extender el miedo y la sensación de vulnerabilidad incluso a aquellos que no han sido víctimas de sus acciones.
- Todas estas acciones tienen un componente ideológico aglutinador que estructura a la organización terrorista[9].

En la actualidad, hay principalmente tres grupos violentos que operan en la región de La Araucanía y que, en diferentes manifiestos, han reconocido la autoría de muchos de los

[9] VINAGRE, A. ¿Terrorismo en La Araucanía? Una falsa interrogante. *Serie Informe Sociedad y Política (Libertad y Desarrollo),* nº 158 (junio 2017), p. 13.

actos violentos. Si bien existen grandes similitudes entre ellos en los cinco puntos anteriormente enumerados, existen pequeños matices que les diferencian.

- Coordinadora Arauco Malleco (CAM) es una organización radical mapuche surgida en 1998 que lucha por la autonomía mapuche y por el control de su territorio desde una perspectiva nacionalista, anticapitalista y revolucionaria[10]. Suele actuar a través de los Órganos de Resistencia Territorial (ORT) tomando terrenos, quemando camiones[11], maquinaria agrícola[12,13] y viviendas[14] y enfrentándose directamente con los Carabineros. Este grupo suele atribuirse la autoría de sus actos a través de carteles o lienzos que dejan en el lugar de los hechos y comunicados oficiales[15] en los que reconocen la autoría de esos actos. En su último comunicado[16], la CAM ha radicalizado su discurso tras la muerte de uno de sus integrantes durante el asalto a un fundo (explotación agrícola de superficie más pequeña que una hacienda) forestal, llamando a la «guerra directa», asumiendo la autoría de quince atentados y criticando la participación de mapuches en la convención constituyente en la que se encuentra Chile en la actualidad (en clara referencia a la mapuche Elisa Loncón que ha asumido el cargo de presidente de la Convención Constituyente)[17,18]. En junio de 2020, ante la posibilidad planteada por los ministros de Interior y de Defensa chilenos de

[10] GONZÁLEZ, O. «La lucha mapuche es nacionalista, anticapitalista y revolucionaria», *Resumen latinoamericano* nº 58, (marzo-abril 2002). Disponible en: https://www.mapuche.nl/espanol/resumenlatino0204.htm
[11] «La CAM se adjudica ataque a empresa de camiones en La Araucanía», *El Mostrador*, 15 de marzo de 2017. Disponible en: https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/03/15/la-cam-se-adjudica-ataque-a-empresa-de-camiones-en-la-araucania/
[12] ZAMORANO, C. «Ataque incendiario culminó con cinco máquinas y dos buses destruidos en empresa forestal de Los Sauces», *La Tercera*, 11 de septiembre de 2020. Disponible en: https://www.latercera.com/nacional/noticia/grupo-vinculado-a-la-cam-se-adjudica-ataque-incendiario-que-culmino-con-cinco-maquinas-y-dos-buses-destruidos-en-empresa-forestal-de-los-sauces/ZYOTSOVZJBBMJI4IGORKQKCE3I/
[13] «Coordinadora Arauco-Malleco se adjudica ataque en fundo Los Álamos y cinco acciones más», *T13*, 24 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.t13.cl/noticia/nacional/coordinadora-arauco-malleco-se-adjudica-ataque-fundo-alamos-y-cinco-acciones-mas
[14] ROJAS, T. «CAM se adjudica ataques incendiarios en La Araucanía: dos camiones, galpón y vivienda quemadas», *Biobiochile*, 5 de junio de 2021. Disponible en: https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2021/06/05/cam-se-adjudica-ataque-incendiario-en-la-araucania-dos-camiones-galpon-y-vivienda-quemadas.shtml
[15] MÁRQUEZ, T. «CAM se adjudica 6 últimos atentados a empresas forestales», *Araucania Diario*, 24 de enero de 2020. Disponible en: https://araucaniadiario.cl/contenido/3915/cam-se-adjudica-6-ultimos-atentados-a-empresas-forestales
[16] Aukin [@_Aukin]. (15 de julio de 2021). La Coordinadora Arauco Malleco reivindica al weichave Pablo Marchant, asume acciones de resistencia y fija la hoja de ruta para el período actual [Tweet]. Disponible en: https://twitter.com/_Aukin/status/1415518952705437696
[17] POBLETE, J. «CAM radicaliza su discurso, llama a 'guerra directa', asume autoría de 15 atentados y critica a convencionales mapuche», *ExAnte*, 15 de julio de 2021. Disponible en: https://www.ex-ante.cl/cam-radicaliza-discurso-llama-a-guerra-directa-asume-autoria-de-15-atentados-y-critica-a-convencionales-mapuche/
[18] CLARO H. «CAM contra presencia de mapuches en la Convención: 'Representa un acto de sometimiento al pacto colonial'», *El Dinamo*, 15 de julio de 2021. Disponible en: https://www.eldinamo.cl/politica/2021/07/15/coordinadora-arauco-malleco-cam-afirma-que-convencion-constitucional-representa-sometimiento-mapuche/

hacer un refuerzo policial en la región, el líder de la CAM Héctor Llaitul amenazó con una «respuesta militar»[19] poniendo de manifiesto que la CAM se trata de un grupo perfectamente organizado y que cuenta actualmente con capacidad y la voluntad para enfrentarse militarmente al Estado chileno. Este grupo, se desmarca de cualquier acto que implique la muerte de civiles o miembros de las FCSE chilenos y afirma no tener una visión terrorista, culpando al Estado chileno de la muerte de los carabineros por haber declarado al pueblo-nación mapuche como un enemigo[20].

Figura 4. Ataque incendiario a una empresa de camiones asumido por la CAM. Fuente. elmostrador.cl, La CAM se adjudica ataque a empresa de camiones en La Araucanía.

- Weichan Auka Mapu (WAM) es un grupo guerrillero mapuche escindido de la CAM en 2011[21] que se caracteriza por ser el más radical de la región, con un «planteamiento ideológico de reconstrucción política, cultural, socio-organizacional y territorial alejado de todo pensamiento occidental ya sea de partidos o ideologías». En el plano cultural afirman que la lucha revolucionaria mapuche debe romper con toda forma de dominación capitalista, por lo que la reconstrucción mapuche les hace «anticapitalistas y anticolonialistas,

[19] AVENDAÑO, E. «La amenaza de 'respuesta militar' del líder de la CAM, cuando la macrozona sur acumula más de 70 atentados desde marzo», *El Líbero*, 26 de junio de 2021. Disponible en: https://ellibero.cl/actualidad/la-amenaza-de-respuesta-militar-del-lider-de-la-cam-cuando-la-macrozona-sur-acumula-mas-de-70-atentados-desde-marzo/

[20] GONZÁLEZ, T. «Héctor Llaitul, vocero de la CAM: 'No tenemos una visión terrorista, sino todo lo contrario'», *DiarioUchile*, 4 de noviembre de 2020. Disponible en: https://radio.uchile.cl/2020/11/04/hector-llaitul-vocero-de-la-cam-no-tenemos-una-vision-terrorista-sino-todo-lo-contrario/

[21] CORVALÁN, A. op. cit. (2019). p. 21.

reivindicando la reconstrucción del Wallmapu (nombre que recibe el territorio histórico de los mapuches), la autodefensa, la lucha armada y las acciones incendiarias contra las infraestructuras del capitalismo»[22]. Además de centrar sus ataques en los mismos objetivos que la CAM (quema de camiones y maquinaria agrícola, viviendas, etc.), entre sus objetivos se encuentra la Iglesia[23][24], al considerar que esta jugó un papel destacado en la ocupación de su territorio[25]. Al igual que la CAM, se atribuye la autoría de sus actos a través de lienzos dejados en los lugares atacados con su emblema, así como comunicados en los que se atribuyen la autoría de los actos[26]. Actúa en grupos organizados de 5 personas que desaparecen después de los ataques; sin embargo, a diferencia de la CAM, no es fácil personalizar su liderazgo[27].

[22] «Grupo en resistencia Weichan Auka Mapu reivindica más de treinta acciones de sabotaje», *Resumen*, 20 de abril de 2016. Disponible en: https://resumen.cl/articulos/grupo-en-resistencia-weichan-auka-mapu-reivindica-mas-de-treinta-acciones-de-sabotaje
[23] «Ataque a iglesia evangélica de Vilcún es adjudicado por Weichan Auka Mapu», *24horas.cl*, 26 de julio de 2017. Disponible en: https://www.24horas.cl/nacional/ataque-a-iglesia-evangelica-de-vilcun-es-adjudicado-por-weichan-auka-mapu-2458654
[24] «El perfil del grupo sindicado como autor de la reciente seguidilla de atentados incendiarios en Arauco», *ExAnte*, 4 de febrero de 2021. Disponible en: https://www.ex-ante.cl/el-perfil-del-grupo-sindicado-como-autor-de-la-reciente-seguidilla-de-atentados-incendiarios-en-arauco/
[25] Resumen op. cit. (20 de abril de 2016).
[26] AVENDAÑO, E. «Weichan Auka Mapu, la otra organización que se atribuye violentos atentados en el sur», *El Líbero*, 11 de julio de 2020. Disponible en: https://ellibero.cl/actualidad/weichan-auka-mapu-la-otra-organizacion-que-se-atribuye-violentos-atentados-en-el-sur-2/
[27] BASADRE, P. «Serie especial mapuche (III): La WAM, el grupo radical de la zona Macro Sur y su modo de operar», *ExAnte*, 23 de febrero de 2021. Disponible en: https://www.ex-ante.cl/https-www-ex-ante-cl-https-www-ex-ante-cl-https-www-ex-ante-cl-serie-especial-mapuche-iii-lideres-y-simpatizantes-de-la-wam-el-grupo-mas-radicalizado-d-la-macro-sur/

Figura 5. Cartel reivindicativo del grupo Weichan Auka Mapu. Fuente. ExAnte, Serie especial mapuche (III): la WAM, el grupo más radical de la zona Macro Sur y su modo de operar (Imagen: captura de Youtube).

- Resistencia Mapuche Malleco (RMM) es un grupo violento ligado a la Comunidad Autónoma de Temucuicui[28] (Jorge Huenchullán, líder de dicha Comunidad está relacionado con este grupo[29], y fuentes policiales relacionan ambos grupos[30]) nacido en 2016. Plantea el control territorial y la recuperación activa del territorio, considerando la utilización de las armas como una forma de autodefensa[31]. A diferencia de otros grupos, no tiene una orgánica definida (está formada por varias facciones) y limitan su acción a una región concreta (Malleco Norte). Al igual que los otros grupos, centran sus ataques en las empresas agrícolas (empresas madereras y agrícolas)[32] y viviendas[33] a través de ataques incendiarios y

[28] AVENDAÑO, E. «La verdadera razón tras el último asesinato en La Araucanía», *El Líbero*, 7 de octubre de 2020. Disponible en: https://ellibero.cl/actualidad/la-verdadera-razon-tras-el-ultimo-asesinato-en-la-araucania/
[29] BASADRE, P. «Serie especial mapuche (I): La historia del líder de Temucuicui Autónoma, Jorge Huenchullán», *ExAnte*, 21 de febrero de 2021. Disponible en: https://www.ex-ante.cl/https-www-ex-ante-cl-serie-especial-mapuche-i-historia-del-lider-temucuicui-autonoma-jorge-huenchullan/
[30] RIVERA, V., AYALA, L. MATUS, J. «WAM versus CAM: el duelo de grupos radicalizados mapuches en la macrozona que dejó atrás el liderazgo de Héctor Llaitul», *La Tercera*, 31 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/wam-versus-cam-el-duelo-de-grupos-radicalizados-mapuche-en-la-macrozona-que-dejo-atras-el-liderazgo-del-mitico-hector-llaitul/SGBU2WLBPZBWZKMO3HP6UQ77DA/
[31] «Radiografía de los grupos radicalizados mapuches de la zona Macro Sur», *NuevoPoder.cl*, 18 de enero de 2021. Disponible en: https://www.nuevopoder.cl/radiografia-de-los-grupos-radicalizados-mapuches-de-la-zona-macro-sur/
[32] «Atentado descarriló un tren en Ercilla: 'Absolutamente terrorista', dice el Gobierno», *Cooperativa.cl,* 19 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-la-araucania/atentado-descarrilo-un-tren-en-ercilla-absolutamente-terrorista-dice/2020-05-19/205601.html
[33] «Resistencia Mapuche Malleco se adjudicó atentado incendiario que afectó propiedades de la familia de Fuad Chahín», *Araucaniadiario.cl*, 29 de agosto de 2020. Disponible en: https://araucaniadiario.cl/contenido/7360/resistencia-mapuche-malleco-se-adjudico-atentado-incendiario-que-afecto-propieda

reivindican sus atentados dejando lienzos con sus demandas en el lugar de los hechos y a través de comunicados[34].

Figura 6. Cartel reivindicativo del grupo RMM en atentado incendiario. Fuente. AraucaniaDiario.cl, Resistencia Mapuche Malleco se adjudicó atentado incendiario que afectó a propiedades de la familia Fuad Chahín (Imagen: UATV Noticias).

Como se ha analizado, si bien existen pequeñas diferencias ideológicas y organizativas entre los diferentes grupos, hay multitud de similitudes entre ellos, entre las que se destacan tanto sus objetivos (la WAM incluye iglesias entre sus objetivos) y su forma de operar (sabotajes, ocupaciones, ataques incendiarios a maquinaria y viviendas privadas[35] como forma de extorsión a las empresas agrícolas[36], madereras y constructoras[37]). Es habitual que los grupos terroristas en todo el mundo rechacen esa etiqueta. Por eso, si bien tanto la CAM como la WAM a través de sus líderes y sus comunicados rechazan las etiquetas de terroristas (que desde algunos sectores de Chile intentan establecerles para evitar ser juzgados por la Ley Antiterrorista del país) culpando al Estado chileno de las muertes que sus atentados puedan ocasionar, cada vez son

[34] BASADRE, P. «Conflicto mapuche: El aumento de los ataques incendiarios en Zona Macro Sur (5 semanales) y los nuevos grupos radicales», *ExAnte*, 1 de abril de 2021. Disponible en: https://www.ex-ante.cl/conflicto-mapuche-el-aumento-de-los-ataques-incendiarios-en-zona-macro-sur-5-semanales-y-los-nuevos-grupos-radicales/

[35] REYES, C., SOTO, C. «Seguidilla de ataques afectan a La Araucanía en las últimas horas: una vivienda resultó incendiada en un fundo en Lautaro», *La Tercera*, 22 de febrero de 2021. Disponible en: https://www.latercera.com/nacional/noticia/seguidilla-de-ataques-afectan-a-la-araucania-en-las-ultimas-horas-una-vivienda-resulto-incendiada-en-un-fundo-en-lautaro/VG6M3J6EAVA5HLQO4ZIIN4NBYU/

[36] BAS, D. «Cómo operan los violentistas que extorsionan a los agricultores en La Araucanía, en plena cosecha», *El Líbero*, 31 de enero de 2021. Disponible en: https://ellibero.cl/actualidad/como-operan-los-violentistas-que-extorsionan-a-los-agricultores-en-la-araucania-en-plena-cosecha/

[37] MÁRQUEZ, Y. «Ataque incendiario afecta a empresa constructora en Temuco y deja 17 maquinarias destruidas», *BioBioChile.cl*, 19 de febrero de 2021. Disponible en: https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2021/02/19/ataque-incendiario-afecta-a-empresa-constructora-en-temuco-10-maquinarias-y-4-camiones-danados.shtml

más actos[38] y detenciones las que relacionan a estos grupos con la posesión de armas[39]. Además, en los últimos meses han aumentado los ataques en la región debido a la mayor atención que se está prestando a la pandemia del coronavirus[40], contabilizándose hasta cinco ataques incendiarios a la semana (la mayor parte reclamados por los grupos descritos en este apartado, aunque muchos de ellos continúan sin ser reclamados por ninguna organización), quedando la mayor parte de esos actos impunes[41].

Hoy en día, recientes acontecimientos como el ataque al equipo periodístico que iba a realizar una entrevista a Héctor Llaitul[42] ponen de manifiesto las luchas entre estos grupos por derrocar a la CAM del liderazgo en la región, principalmente por parte de WAM[43]. Los ataques por parte de la CAM a comunidades mapuches que han acordado trabajar con las empresas forestales también están teniendo un impacto negativo en el liderazgo que hasta ahora habían ejercido[44].

Una vez analizados los tres principales grupos violentos que operan en la región de La Araucanía se ha comprobado cómo todos utilizan la violencia para infundir el terror en la población; su conducta terrorista es racional y concertada, descansando sobre una organización que organiza y da cohesión a los ataques con el fin último de conseguir su objetivo; a través de sus ataques pretenden generar una sensación de fragilidad y vulnerabilidad en la población, que se siente indefensa ante sus acciones; dan publicidad a sus actos a través de comunicados y dejando lienzos y carteles reivindicativos en el lugar de los actos violentos confirmando su autoría y tienen un fuerte componente ideológico, en las dos principales de carácter anticapitalista y en la RMM de restitución de la organización ancestral. En base a los componentes comunes extraídos de las

[38] VELOSO, L. «Un conductor herido a bala y seis camiones afectados deja ataque armado de encapuchados en Victoria», *Biobiochile.cl*, 13 de abril de 2021. Disponible en: https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2021/04/13/reportan-ataque-incendiario-en-victoria-habria-un-herido-por-arma-de-fuego-y-6-camiones-afectados.shtml

[39] AVENDAÑO, E. «Detenidos con armas, con largo prontuario y apresados en Ercilla, coincidencias de los últimos formalizados con mayor connotación en la Araucanía», *El Líbero*, 4 de octubre de 2020. Disponible en: https://ellibero.cl/actualidad/detenidos-con-armas-con-largo-prontuario-y-apresados-en-ercilla-coincidencias-de-los-ultimos-formalizados-con-mayor-connotacion-en-la-araucania/

[40] AVENDAÑO, E. «Grupos radicales aprovechan atención en coronavirus para seguir atentando con 'mayor libertad' en zona mapuche», *El Líbero*, 7 de abril de 2020. Disponible en: https://ellibero.cl/actualidad/grupos-radicales-aprovechan-atencion-en-coronavirus-para-seguir-atentando-con-mayor-libertad-en-zona-mapuche/

[41] SÁNCHEZ HIDALGO, C. «Resultados de informe de violencia en la Macrozona Sur da cuenta de gran impunidad en la región», *Araucaniadiario.cl*, 16 de julio de 2021. Disponible en: https://araucaniadiario.cl/contenido/12118/resultados-de-informe-de-violencia-en-la-macrozona-sur-da-cuenta-de-gran-impunid

[42] ESTAY ELGUETA, M. «La pelea de poderes que desvela el atentado contra equipo de TVN», *Infogate.cl*, 29 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.infogate.cl/2021/03/29/la-pelea-de-poderes-que-desvela-el-atentado-contra-equipo-de-tvn/

[43] RIVERA, V., AYALA, L. MATUS, J. op. cit. (31 de marzo de 2021).

[44] RIVERA, V., AYALA, L. MATUS, J. op. cit. (31 de marzo de 2021).

definiciones de «terrorismo» y «acto terrorista» aportadas al principio de este punto, se podría considerar a estos tres grupos violentos como grupos terroristas.

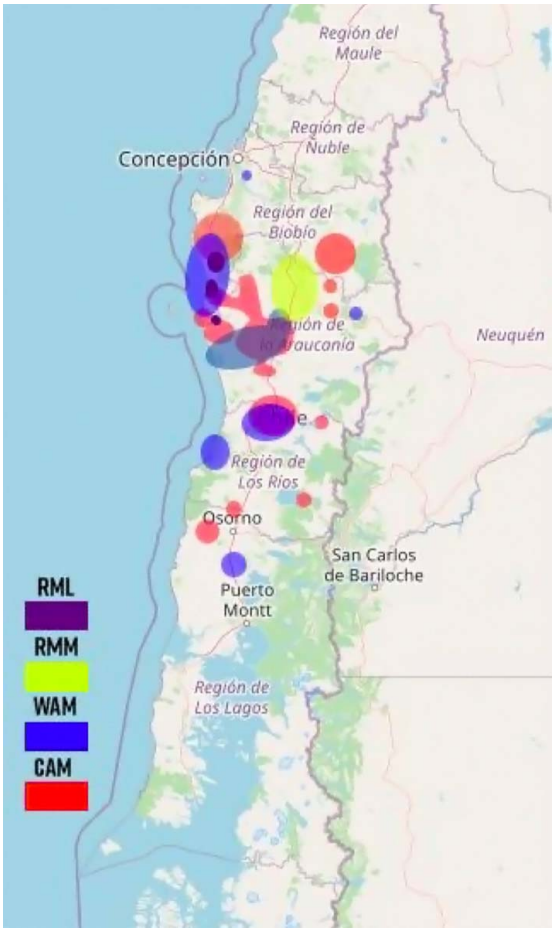


Figura 7. Zonas de actuación de los principales grupos violentos mapuche. Fuente. Nuevo Poder. Radiografía de los grupos radicalizados mapuches de la zona Macro Sur.

Financiación e injerencia extranjera

Las fuentes de financiación y el reconocimiento en el exterior son dos elementos fundamentales en toda organización violenta o terrorista para permitirle el sostenimiento de su actividad en el tiempo. Por un lado, las fuentes de financiación permiten mantener la estructura organizativa necesaria que permita desarrollar su actividad institucional, así como la subsistencia de sus miembros y la adquisición de los materiales que les permitan cometer los atentados, siendo para esto necesario fuertes ingresos para poder atraer y fidelizar a sus miembros. Por otro lado, en un mundo cada vez más globalizado toda organización que comete atentados no solo contra la propiedad privada, sino que incluso

provoca muertos en sus atentados necesita de apoyo externo que impida que la comunidad internacional señale y condene esos atentados.

En el caso de los grupos terroristas mapuches, una fuente de financiación como se vio en el apartado anterior son las extorsiones a los agricultores a los que obligan a dar a estas organizaciones parte de las cosechas para evitar la ocupación de las tierras o los ataques incendiarios antes de la cosecha (lo cual no siempre garantiza que no sean ocupadas o atacadas posteriormente). Sin embargo, recientemente están cobrando fuerza investigaciones que permiten relacionar a estos grupos violentos o a sus integrantes con delitos de tráfico de drogas o tráfico de armas y municiones[45,46,47]. Además, otras fuentes también relacionan al narcotráfico colombiano con la CAM o la Comunidad de Temucuicui (relacionada con RMM) del que estarían recibiendo financiación e instrucción paramilitar a cambio de permitir los cultivos de marihuana en los predios controlados por estas organizaciones[48].

En lo que respecta al apoyo desde el exterior además de la instrucción paramilitar que han recibido en el extranjero confirmada por la Fiscalía chilena, la comunidad mapuche fue acusada por parte de los terratenientes de la zona de relacionarse con el grupo terrorista ETA y las FARC[49] tras encontrar documentación sobre Batasuna en casa de un activista mapuche[50]. El movimiento mapuche también ha recibido respaldo del Foro de Sao Paulo apoyando a presos mapuches en 2011[51] además de las relaciones del portavoz de la CAM Héctor Llaitul con el Gobierno de Venezuela tras su reunión con el

[45] AVENDAÑO, E. «El nuevo caso que confirma el nexo del tráfico de drogas y armas con la violencia rural en la Macrozona Sur», *El Líbero*, 15 de noviembre de 2020. Disponible en: https://ellibero.cl/actualidad/el-nuevo-caso-que-confirma-el-nexo-del-trafico-de-drogas-y-armas-con-la-violencia-rural-en-la-macrozona-sur/
[46] ZAMORANO, C. «Intendencia de La Araucanía presenta querella contra 49 comuneros mapuche por tráfico de drogas», *La Tercera*, 17 de junio de 2021. Disponible en: https://www.latercera.com/nacional/noticia/intendencia-presenta-querella-contra-49-comuneros-mapuche-por-trafico-de-drogas/MVBRGZK4RBFQ5NL7BFGO45VZPY/
[47] ZAMORANO, C., PALACIOS, C. «Dictan prisión preventiva para el werkén Jorge Huenchullán por tráfico de drogas e infracción a la Ley de Armas», *Latercera.com*, 30 de julio de 2021. Disponible en: https://www.latercera.com/nacional/noticia/dictan-prision-preventiva-para-el-werken-jorge-huenchullan-por-trafico-de-drogas-e-infraccion-a-la-ley-de-armas/M5PTU3HBV5DVTJJZGP25Y3FLUQ/
[48] «Fiscalía confirmó financiamiento exterior para mantener conflicto en Arauco», *Nuevopoder.cl*, 15 de diciembre de 2020. Disponible en: http://www.nuevopoder.cl/fiscalia-confirmo-financiamiento-exterior-para-mantener-conflicto-en-arauco/
[49] RIVERA, L., BARRENO, J. «Acusan a la comunidad mapuche de relacionarse con ETA y con las FARC», *El Mundo*, 6 de septiembre de 2009. Disponible en: https://www.elmundo.es/elmundo/2009/09/05/internacional/1252122031.html
[50] «Hallan documentación sobre Batasuna en casa de una activista mapuche en Chile», *El Mundo*, 9 de mayo de 2009. Disponible en: https://www.elmundo.es/elmundo/2009/05/09/espana/1241830623.html
[51] LLAITUL CARILLANCA, H., LLANQUILEO PILQUIMÁN, R., HUENUCHE REIMÁN, J., HUILLICAL MÉNDEZ, J. Comunicado de Solidaridad con los condenados Mapuche de Cañete, en huelga de hambre desde el 15 de marzo de 2011, Forodesaopaulo.org, 30 de mayo de 2011. Disponible en: https://forodesaopaulo.org/comunicado-de-solidaridad-con-los-condenados-mapuche-de-canete-en-huelga-de-hambre-desde-el-15-de-marzo-2011/

canciller Jorge Arreaza en diciembre de 2018[52,53] y su participación en un encuentro en Caracas en noviembre de 2019 con altos mandos del chavismo venezolano y representantes de grupos de radicales de izquierda iberoamericanos con el objetivo de desestabilizar la región[54,55].

Conclusión

El pueblo mapuche, principal comunidad indígena de Chile, presenta una gran heterogeneidad con múltiples y diversos elementos característicos, como quedó patente en las recientes encuestas entre sus propios integrantes en las que no había unanimidad a la hora de definir las dos características principales que definían a sus integrantes. En los últimos años, la convivencia en la región de La Araucanía, tierras cuya propiedad reclama el movimiento mapuche, se ha visto muy deteriorada por los ataques violentos realizados por grupos de mapuches que dicen representar al conjunto. Sin embargo, como muestran las encuestas, la mayor parte de los mapuches consideran que el uso de la fuerza para reclamar las tierras no se justifica y consideran que la convivencia ha empeorado en los últimos 10 años. Además, estos grupos violentos incluyen en sus ataques a aquellas comunidades mapuche que trabajan con las empresas forestales de la región y señalan a sus miembros que están participando en la convención constituyente para la redacción de una nueva constitución que está teniendo lugar en Chile en la actualidad (en clara alusión a Elisa Loncón, elegida presidente de dicha convención). Los actos violentos no han parado de aumentar desde la puesta en funcionamiento del Fondo de Tierras y Aguas incluido en la Ley 19.253 Ley Indígena a pesar del incremento del presupuesto dedicado a dicho fondo.

[52] AVENDAÑO, E. «No hay un solo 'paisa': los colombianos que influyen en el conflicto mapuche», El Líbero, 15 de diciembre de 2020. Disponible en: https://ellibero.cl/actualidad/no-hay-un-solo-paisa-los-colombianos-que-influyen-en-el-conflicto-mapuche/

[53] Jorge Arreaza M [@jaarreaza]. «Es un honor haber compartido con l@s peñis líderes y lideresas del pueblo Mapucho de Chile que nos visitaron...». [Tweet], 14 de diciembre de 2018. Disponible en: https://twitter.com/jaarreaza/status/1073668014548103169?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1073668014548103169%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fellibero.cl%2Factualidad%2Fno-hay-un-solo-paisa-los-colombianos-que-influyen-en-el-conflicto-mapuche%2F

[54] ALANDETE, D., NAVAS, O., RODRÍGUEZ, A. «Cita en Caracas de radicales de izquierda para desestabilizar Iberoamérica», *ABC*, 27 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-cita-caracas-radicales-izquierda-para-desestabilizar-iberoamerica-201911270157_noticia.html

[55] AVENDAÑO, E. «Encargado de Inteligencia de Guaidó en EE.UU. revela las técnicas del gobierno de Maduro para 'destruir la democracia' en Latinoamérica», *El Líbero*, 9 de diciembre de 2019. Disponible en: https://ellibero.cl/actualidad/encargado-de-inteligencia-de-guaido-en-ee-uu-revela-las-tecnicas-del-gobierno-de-maduro-para-destruir-la-democracia-en-latinoamerica/

En base a los cinco componentes característicos de los «actos terroristas» y del «terrorismo» obtenidos a partir de las definiciones aportadas en este trabajo, los grupos violentos que operan en La Araucanía podrían ser considerados como grupos terroristas y no como simplemente grupos violentos. Otros elementos destacables de estos grupos son sus fuentes de financiación a través del tráfico de drogas y armas y sus relaciones exteriores entre las que se pueden destacar el Foro de São Paulo, el Gobierno de Venezuela y su participación en reuniones para desestabilizar la región en América Latina. Tal vez debamos plantearnos como afirma el abogado Julio Bazán en su libro *¿Es Mapuche el conflicto?* que «el conflicto no es mapuche, sino que ha sido generado por ideologizaciones políticas».

*Diego Andrés Frías**
Capitán de Ingenieros del ET

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

10/2022 31 de enero de 2022

*Augusto Conte de los Ríos**

Francia, AUKUS y la estrategia para el Indo-Pacífico

Francia, AUKUS y la estrategia para el Indo-Pacífico

Resumen:

La geografía y las relaciones internacionales son una oportunidad para revisar los cambios geopolíticos que se han producido en el Indo-Pacífico. Esta región está experimentando profundas transformaciones estratégicas, marcadas por el ascenso de China y la intensificación de la competencia con Estados Unidos. La inestabilidad en la zona y los focos de tensión que se están desarrollando han fomentado un fuerte crecimiento del gasto en defensa. No fue ninguna coincidencia que Macron declarase por primera vez su visión estratégica de Francia en el Indo-Pacífico en el marco de una visita a Australia para fomentar las relaciones bilaterales y la firma de acuerdos de venta de material para la defensa; acuerdos que se han visto rotos de golpe tras la firma del tripartito AUKUS entre Australia, Estados Unidos y Reino Unido. En este artículo trataremos de explicar los desafíos que tiene Francia en la región y cuál puede ser su estrategia después de AUKUS.

Palabras clave:

AUKUS, Francia, UE, Indo-Pacífico, Estrategia Marítima, Corbett, Liddell Hart, Coutau-Bégarie.

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.

France, AUKUS and the Strategy for the Indo-Pacific

Abstract:

Geography and international relations are an opportunity to review the geopolitical changes that have occurred in the Indo-Pacific. This region is undergoing profound strategic transformations, marked by the rise of China and intensifying competition with the United States. Instability in the area and developing hotbeds of tension have fuelled strong growth in defence spending. It was no coincidence that Macron declared for the first time his strategic vision for France in the Indo-Pacific in the framework of a visit to Australia to boost bilateral relations and the signing of an agreement for the sale of arms, an agreement that has suddenly been broken after the signing of AUKUS, the tripartite between Australia, the United States and the United Kingdom. In this article we will try to explain the challenges that France has in the region and what its strategy can be after AUKUS.

Keywords:

AUKUS, France, EU, Indo-Pacific, Maritime Strategy, Corbett, Liddell Hart, Coutau-Bégarie.

Introducción

El 15 de septiembre de 2021 el primer ministro de Australia, Scott Morrison; el primer ministro del Reino Unido, Boris Johnson, y el presidente de los Estados Unidos, Joseph Biden, anunciaron una asociación trilateral de seguridad reforzada entre Australia, el Reino Unido y los Estados Unidos (AUKUS). La primera medida de este acuerdo fue aprobar la venta de hasta ocho submarinos de ataque de propulsión nuclear, volando por los aires el acuerdo que tenía Australia con Francia para doce submarinos de ataque de propulsión convencional.

Estados Unidos y China han entrado en un período de confrontación que ha llevado a una desestabilización duradera del Indo-Pacífico. Es una competencia entre dos enfoques geopolíticos opuestos, uno que favorece la dimensión marítima y el otro, la ruta terrestre, más accesible para China[1].

Francia es una potencia regional en el Indo-Pacífico, por lo que es un jugador importante en la zona. A través de la Unión Europea, París está tratando de aumentar sus asociaciones en un enfoque equilibrado y ambicioso, desafiando lo impuesto.

En 1994, el analista estadounidense Jan S. Breemer publicó un artículo que causó sensación[2]: «El fin de la estrategia naval». La caída del bloque soviético y la desaparición de la amenaza submarina soviética llevó a la OTAN a un falso espejismo que ahora, después de tres décadas, vemos era errónea.

El sorpresivo anuncio conjunto del presidente estadounidense, Joseph Biden, el primer ministro británico, Boris Johnson y el primer ministro australiano, Scott Morrison, de un nuevo pacto militar y tecnológico entre sus tres países, AUKUS, cayó como una bomba en las capitales de todo el mundo.

La solución es atrevida. Estados Unidos y Gran Bretaña compartirán su tecnología de propulsión nuclear altamente sensible con Australia para garantizar que estos tengan submarinos nucleares, rompiendo de golpe un acuerdo firmado con los franceses y Naval Group para doce submarinos convencionales, expulsando a un socio y un vecino de malas maneras. Tanto, que la firma de AUKUS motivaría la llamada a consultas del

[1] AZNAR FERNANDEZ-MONTESINOS, F. «Geopolítica naval del Indo-Pacífico». *IEEE,* 2021, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA31_2021_FEDAZN_Naval.pdf. Fecha de la consulta 18.12.2021.
[2] BREEMER, J. S. «The End of Naval Strategy: Revolutionary Change and the Future of American Naval Power», *Strategic Review*, 1994, Spring, p. 49.

embajador francés en Camberra y en Washington, y la cancelación de numerosos actos que estaban previstos.

La recompensa geopolítica es grande para Biden que necesitaba un impulso tras la desastrosa retirada de Afganistán. También para Johnson y su apuesta, tras el *brexit*, de una Gran Bretaña global que mira hacia el Indo-Pacífico. Y, para Australia, que recibía de golpe una nueva capacidad que está al alcance de muy pocos países, China y la India entre ellos.

Francia es el país que sale peor parado, se cancela un contrato millonario de doce submarinos y se encuentra de golpe, fuera del tablero de juego; un juego que para Francia es de enorme interés, ya que el Indo-Pacífico le proporciona a Francia ser el segundo país del mundo en aguas territoriales y zona económica exclusiva (ZEE).

El coste estratégico de AUKUS para Francia es importante y no hay duda de que podría socavar las relaciones de Macron con Biden, una de las alianzas más importantes que tiene Estados Unidos en Europa[3]. Si bien, aunque ninguna otra potencia europea importante se haya alineado con Francia, los líderes de la Unión Europea en general han criticado el movimiento de Estados Unidos, apoyando plenamente la posición de París.

Más desafiante, sin embargo, es para París la preocupación de que AUKUS sea un golpe para el papel global de Francia en el Indo-Pacífico, pendiente del tercer y último plebiscito por la independencia en Nueva Caledonia que se acaba de votar en diciembre y donde ha salido fortalecido el sí a seguir perteneciendo a Francia con un fuerte boicot de las fuerzas nacionalistas. No habrá término medio ni nueva oportunidad. El tercer y último referéndum nos lleva a una situación inédita, la obligación de redefinir la relación con la metrópoli[4].

Francia tiene una amplia presencia geográfica en la zona, a través de sus departamentos y territorios de ultramar. Estos territorios le otorgan una ZEE de 10,2 millones de km^2, más del 90 % de su ZEE se encuentra en la región del Indo-Pacífico. La defensa de sus propias soberanías alrededor de sus territorios es uno de los principales objetivos de su

[3] CONLEY, H. A. y Green, Michael. «Don't Underestimate the AUKUS Rift With France», *Foreign P*olicy, 22 de setiembre de 2021, disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/09/22/aukus-france-biden-europe-allies/. Fecha de la consulta 18.12.2021.
[4] BASSETS, M. «Nueva Caledonia decidirá en diciembre si se separa de Francia», *El País*, 2 de junio de 2021, disponible en: https://elpais.com/internacional/2021-06-02/nueva-caledonia-decidira-en-diciembre-si-se-separa-de-francia.html. Fecha de la consulta 18.12.2021.

estrategia Indo-Pacífico, y es el único país de la UE que mantiene una presencia militar permanente en la zona, con más de 7000 efectivos[5].

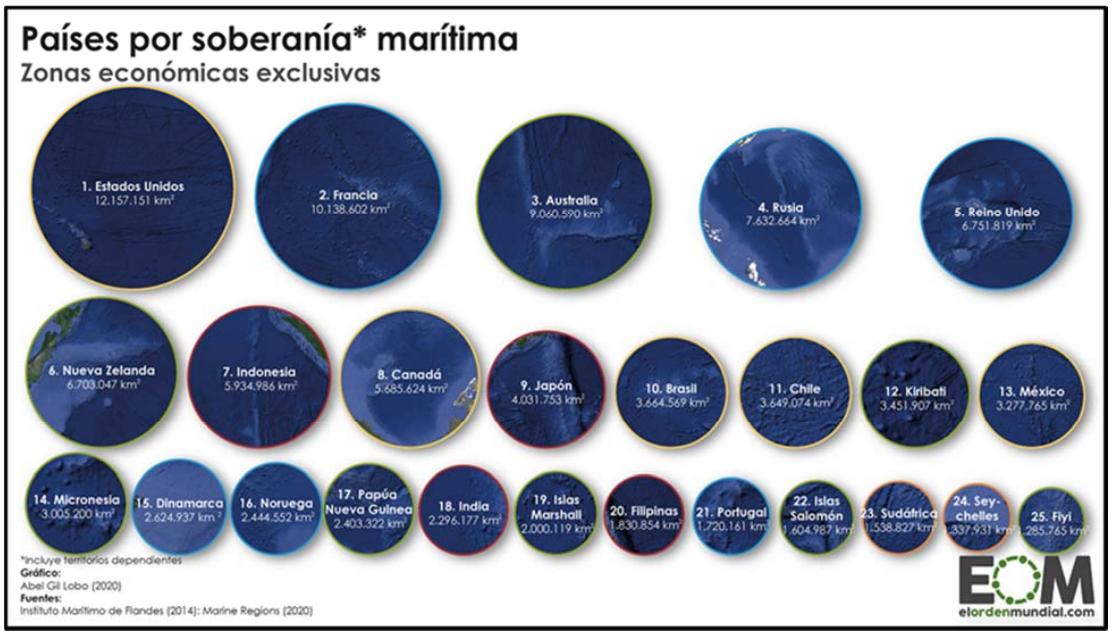


Figura 1. Países por aguas territoriales y zonas económicas exclusivas. Fuente. El Orden Mundial.

París busca estrechar lazos con sus vecinos, especialmente con la India e Indonesia, a los que vende armamento desde hacer tiempo, pudiera compensar las ventas perdidas en Canberra y enfatizar así nuevos modos de cooperación diplomática en la región.

Europa y el Mar

En el mar, más que en tierra, la soberanía europea lucha por imponerse. La Unión Europa (UE), sumando las aguas de Francia y el resto de socios europeos, tiene la primera ZEE del mundo con más de 17 millones de km^2, incluidos los 10,2 millones de Francia, el único país europeo con territorios de ultramar en el Océano Índico y el Pacífico desde el *brexit*.

El primero de los obstáculos a la soberanía europea en el mar es el estatuto mismo de la Unión al no ser un Estado, sino una asociación entre Estados. Esto tiene una

[5] PENOT, C. «Le renforcement de l'engagement de la France en Indo-Pacifique se poursuit», *Revue Défense Nationale*, 2021, 844, pp. 15-20.

importante consecuencia en términos del derecho internacional del mar regido por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS) firmada en Montego Bay en 1982. De hecho, aunque la UE es parte en este tratado fundamental desde 1998, se basa en el principio de la soberanía nacional. Los actores en las relaciones marítimas internacionales son los Estados, no las organizaciones regionales. La Europa de la Unión no tiene soberanía en el mar, porque solo tiene una soberanía limitada, sectorial y delegada por parte de los Estados miembros[6].

Por lo tanto, los puntos fuertes y los límites de la soberanía en el mar solo pueden evaluarse a través de los Estados miembros, excepto en el ámbito de la gestión de los recursos pesqueros, que ha sido competencia exclusiva de la Unión desde el comienzo de la integración europea.

La UE está bien representada en la amplia red de instituciones y organismos internacionales para la gestión de los océanos. Garantiza la aplicación efectiva de las normas internacionales y participa activamente en las principales negociaciones marítimas internacionales.

Los europeos tenemos una clara vocación marítima, de los veintisiete Estados miembros de la UE veintidós son Estados ribereños. Los europeos están presentes en casi todos los océanos del mundo, en particular a través de los territorios de ultramar de Francia y Portugal, así como las marinas civiles y militares de países como España.

El 19 de abril de 2021, el Consejo adoptó Conclusiones sobre una Estrategia de la UE para la Cooperación en la Región del Indo-Pacífico[7]. Para dar seguimiento a las Conclusiones del Consejo, el 16 de septiembre de 2021 la Comisión y el alto representante presentaron una Comunicación conjunta sobre la estrategia de la UE en la Región del Indo-Pacífico[8], al día siguiente que se hacía público AUKUS.

En este contexto, la UE hace hincapié en siete ámbitos prioritarios para la actuación conjunta en el Indo-Pacífico: prosperidad inclusiva y sostenible, transición ecológica,

[6] GIULIANI, Jean-Dominique. «L'Europe a-t-elle une stratégie maritime?», *Revue Défense Nationale*, vol. 789, no. 4, 2016, pp. 31-36.
[7] EU. Conclusión del Consejo sobre una estrategia de la UE para la cooperación en la región del Indo-Pacífico, 19 de abril de 2021, disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/04/19/indo-pacific-council-adopts-conclusions-on-eu-strategy-for-cooperation/. Fecha de la consulta 18.12.2021.
[8] EU. Estrategia de la UE para la Cooperación en la Región Indopacífica, 16 de setiembre de 2021, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/QANDA_21_4709. Fecha de la consulta 18.12.2021.

gobernanza de los océanos, gobernanza digital y cooperación, conectividad, seguridad y defensa, y seguridad humana.

Sin embargo, sus debilidades son evidentes si se comparan con los recursos y ambiciones de las principales potencias marítimas y navales del mundo: Estados Unidos, China, Rusia o Japón[9]. La UE no dispone de los medios convencionales para promover su soberanía en el mar: marina militar, guardacostas, etc.

En el mar y en tierra, los activos geopolíticos europeos, actualmente están siendo infrautilizados, podrían movilizarse para defender mejor los intereses de los europeos en todo el mundo, pero por cuestiones complejas, nos falta una verdadera política de defensa común, una gran estrategia europea que diría Liddell Hart.

Para Liddell Hart, la influencia del pensamiento, la inspiración de nuevas ideas para transformar métodos, reorganizar estrategias y tácticas, e incluso reorientar la política exterior en su conjunto, son aspectos fundamentales de la política de defensa[10].

Liddell Hart concluyó su historia de la Gran Guerra, publicada en 1930, declarando que el conflicto se había ganado en los mares. En unos pocos años desarrolló la idea de una conducción de guerra británica. Su estrategia no era formar un ejército masivo, sino utilizar el poder naval y la presión económica[11].

Esto requiere mostrar un apoyo firme a Francia, una cooperación en materia de defensa y estrategia común. El aumento de las tensiones geopolíticas actuales se expresa en todas las dimensiones, incluso nuevas como la digital, pero se torna de vital importancia en el mar.

En el mar, incluso más que en tierra, los europeos están experimentando una discrepancia entre su potencial y sus medios reales, entre la escala de sus intereses y su estatus geopolítico. Incluso en el control de sus fronteras marítimas se ha hecho evidente en las crisis migratorias que afectan las relaciones bilaterales. Pero no es solo la seguridad, también los intereses geoestratégicos son objeto de conflictos entre las diferentes estrategias de los Estados miembros.

[9] VILLEPIN, Dominique. «L'Indo-Pacifique à la croisée des puissances», *Revue Défense Nationale*, vol. 812, no. 7, 2018, pp. 13-20.
[10] VENNESSON, Pascal, «Idées, politiques de défense et stratégie: enjeux et niveaux d'analyse», *Revue française de science politique*, vol. 54, no. 5, 2004, pp. 749-760.
[11] STRACHAN, Hew. «1914-1918 et la redéfinition de la guerre», *Politique étrangère*, vol. , no. 1, 2014, pp. 71-86.

En el Mediterráneo oriental, Turquía está tratando de ampliar sus zonas de exploración y explotación de hidrocarburos. En el Atlántico Norte, el Ártico y el Báltico, Rusia está llevando a cabo operaciones submarinas, tratando de hurgar en los cables que garantizan la conexión digital de la UE. En el Caribe, las amenazas son de origen no estatal, tráficos ilícitos y pesca ilegal. Por último, pero no menos importante, en el Sudeste Asiático vivimos un momento de gran rivalidad, no solo por China, también, Estados Unidos que se olvida de Europa al firmar acuerdos como AUKUS.

Francia y su estrategia marítima

La anterior Estrategia de Seguridad Marítima de Francia[12] se elaboró en el bienio 2014-2015, coincidiendo con la aprobación de la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE[13]. La actual es de 2019[14] y como la anterior, fija en la región Indo-Pacífico como una de sus zonas más importantes, declarando a Francia como una potencia marítima[15].

Recientemente, se hizo público la segunda versión de un documento que lleva por título *El área del Indo-Pacífico: una prioridad para Francia*[16]. Según París, lo que está en juego en el Indo-Pacífico va más allá de las cuestiones geoestratégicas, y se refiere tanto a la economía como a su imagen como potencia mundial, clave para mantener viva su influencia en una parte del mundo francófono y en sus territorios de ultramar base de su estrategia naval según Hervé Coutau-Bégarie[17].

Todas las potencias, grandes y medianas, han vuelto la vista al Indo-Pacífico identificándolo como una realidad estratégica por derecho propio. Estados Unidos y China a la cabeza[18], el Indo-Pacífico supone para Francia un inmenso espacio territorial

[12] Gouvernement du France, «Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes 2015», de 22 de octubre de 2015, disponible en: https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2015/11/strategie_nationale_de_surete_des_espaces_maritimes.pdf. Fecha de la consulta 18.12.2021.
[13] RUIZ GONZÁLEZ, F. J. «Las estrategias de seguridad marítima del Reino Unido y Francia». En *Estrategia de seguridad marítima de España: una agenda de actualización*, 271-299. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019
[14] Gouvernement du France, «Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes 2019», de 12 de diciembre de 2021, disponible en: https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2019/12/snsem_2019_finale.pdf. Fecha de la consulta 18.12.2021.
[15] BRIDEY, Jean-Jacques. «La France, puissance maritime», *Revue Défense Nationale*, vol. 823, no. 8, 2019, pp. 7-11.
[16] Gouvernement du France, «La stratégie de la France dans l'Indopacifique», julio de 2021, disponible en: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/fr_a4_indopacifique_v2_rvb_cle425385.pdf. Fecha de la consulta 18.12.2021.
[17] COUTAU-BÉGARIE, Hervé. «La nouvelle stratégie navale», *Stratégique*, vol. 89-90, no. 1-2, 2008, pp. 5-15.
[18] TRÉGLODÉ, Benoît, y CÉLINE Pajon. «L'Asie stratégique, de l'Inde au Pacifique», *Revue Défense Nationale*, vol. 812, no. 7, 2018, pp. 21-23.

y marítimo que se extiende desde Yibuti hasta la isla de Clipperton o Isla de la Pasión, que fue otorgada a Francia por un arbitraje internacional en 1931.

Durante la última década, París ha tratado de acelerar su compromiso en la región de Asia y el Pacífico para involucrarse en disputas y tensiones en esa región, pero también para encontrar nuevos socios económicos, diplomáticos y culturales[19].

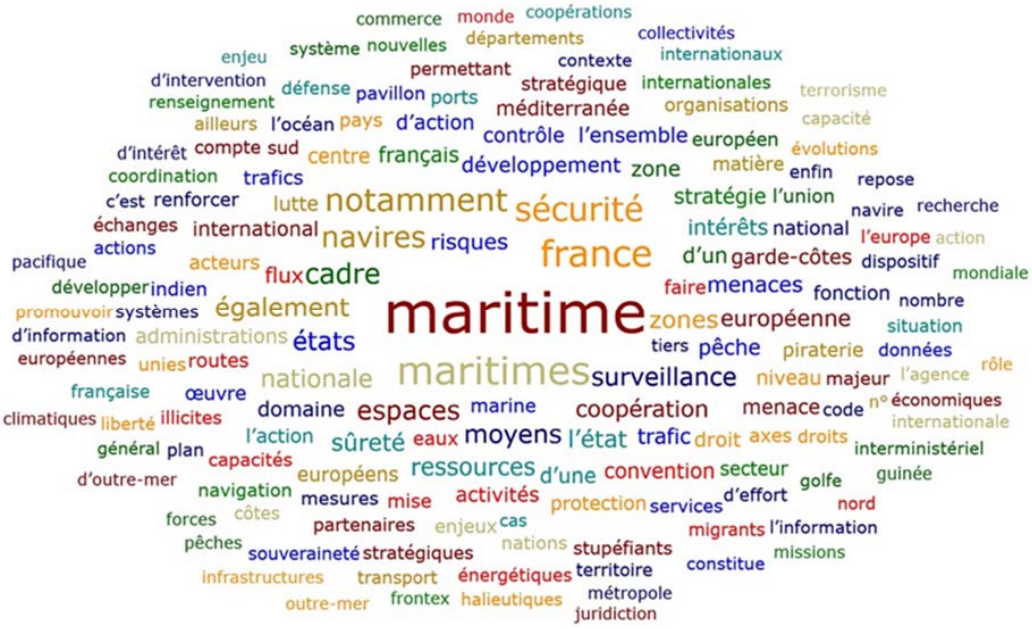


Figura 2. Nubes de palabras de la ESM-2019 francesa con Atlas.ti. Fuente. Elaboración propia.

Francia está involucrada histórica y geográficamente en el Indo-Pacífico, con sus territorios de ultramar y una inmensa ZEE[20]. Su presencia militar está garantizada por estos territorios que sirven como bases, y articulados en torno a cinco comandos militares divididos entre dos fuerzas de presencia en los espacios oceánicos (ALPACI en el Pacífico y ALINDIEN en el Océano Índico); y, especialmente, tres fuerzas de soberanía (FAZSOI en el océano Índico, FANC en el Pacífico Suroeste, y FAPF alrededor de la Polinesia Francesa)[21].

[19] FISHER, Denise. «The Indo-Pacific and France's Pacific Sovereignty», *Outre-Terre*, vol. 58-59, no. 1-2, 2020, pp. 401-427.
[20] LECHERVY, Christian. «La France et le concept d'Indo-Pacifique», *Politique étrangère*, vol. 3, 2019, pp. 23-35.
[21] LECHERVY, Christian. «La place des Outre-mer océaniens dans la politique Indo-Pacifique de la France», *Revue Défense Nationale*, vol. 823, no. 8, 2019, pp. 18-24.

Un informe reciente del Instituto Francés de Relaciones Internacionales, encargado por el Estado Mayor, mostró la fragilidad de las bases militares francesas ultramarinas y la necesidad de aumentar las capacidades de las fuerzas de presencia y soberanía[22]. Las fuerzas armadas francesas han perdido en los últimos 20 años la mitad de su personal y algunas bases están desprovistas de un sistema de defensa operativo. ¿Cuál es el riesgo?

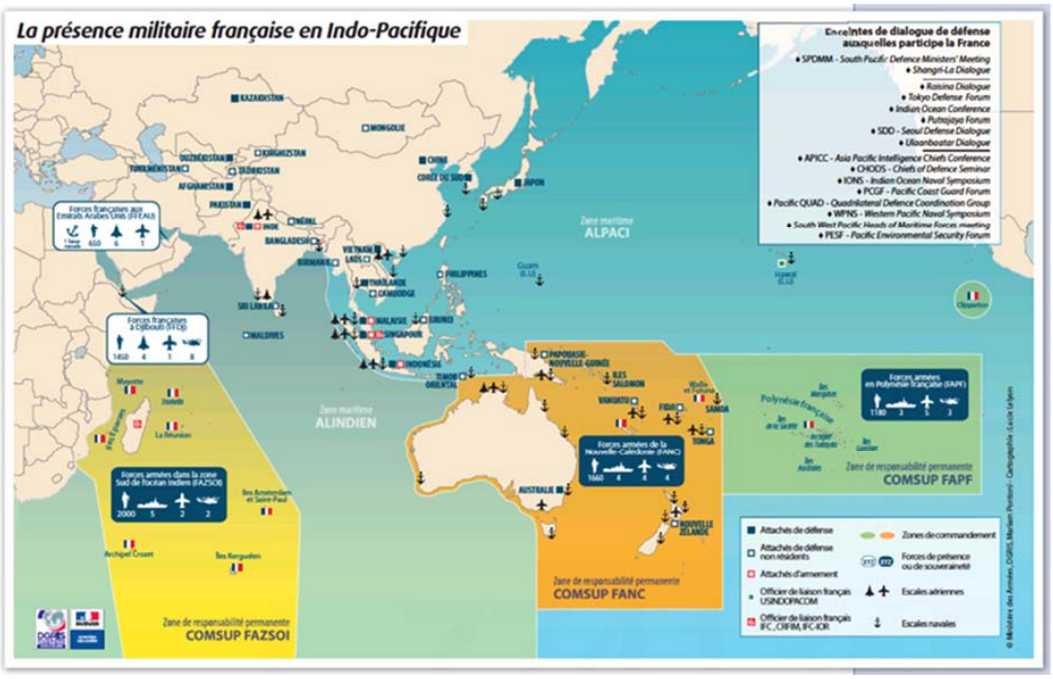


Figura 3. Presencia militar francesa en el Indo-Pacífico. Fuente. Areion24.

Las ambiciones estratégicas de Francia en este inmenso espacio se dividen en cinco objetivos principales que fueron definidos en la estrategia de defensa francesa en el Indo-Pacífico:

1. Garantizar y defender la integridad y la soberanía de Francia, la protección de sus ciudadanos, sus territorios y su ZEE.
2. Contribuir a la seguridad de las zonas regionales mediante la promoción de la cooperación militar y de seguridad.
3. Preservar, junto con los socios, el acceso a las zonas comunes en un contexto de competencia estratégica y entornos militares cada vez más restrictivos.

[22] GUIBERT, Natalie. «Les bases militaires ultramarines françaises apparaissent vulnérables», l'Institut français des relations internationales, 27 de febrero de 2020, disponible en: https://www.ifri.org/fr/espace-media/lifri-medias/bases-militaires-ultramarines-francaises-apparaissent-vulnerables. Fecha de la consulta 18.12.2021.

4. Participar en el mantenimiento de la estabilidad estratégica y los equilibrios militares de poder a través de la acción internacional basada en el multilateralismo.
5. Anticipar los riesgos de seguridad provocados por el cambio climático.

Francia es hoy el único país europeo con una presencia militar en el Pacífico[23]. Las fuerzas de Nueva Caledonia (FANC) y la Polinesia Francesa (FAPF) cuentan con un total de 2.500 hombres, cuya misión es la protección de la ZEE y los territorios franceses, así como actividades de cooperación regional o la lucha contra la delincuencia.

París rechaza el principio de un eje único liderado por Estados Unidos, prefiere un enfoque inclusivo y no enviar innecesariamente un mensaje negativo u hostil a Pekín. Francia se esfuerza por respetar la libertad de navegación, en particular en el mar de la China meridional, y favorece una visión multilateral y pacífica[24]. Esta voluntad es la que muestran los ejercicios conjuntos y operaciones que realiza su Marina Nacional con actores de la región, a diferencia de Reino Unido, Corea del Sur y Japón que sí muestran un frente común contra los chinos.

Los estrategas estadounidenses defienden la idea de que la seguridad nacional estadounidense en el futuro debe orientarse a la región del Indo-Pacífico desde el oeste. Pero, dada la forma en que la administración Biden está manejando los principales problemas, el camino no será fácil. Después de iniciar una guerra comercial con China, que tendrá muchas consecuencias imprevistas para la economía colectiva en el Indo-Pacífico, ha sacado adelante un controvertido tripartito que, si bien afianza su unión con sus principales socios Australia y Reino Unido en una postura unilateral, menoscaba su imagen ante los países que dudan entre ellos y China.

Los pilares de la anterior estrategia eran la defensa de la integridad territorial y la protección de los intereses nacionales, una población de 1,6 millones de ciudadanos franceses. También era establecer una zona de seguridad y prosperidad común alrededor de los Departamentos o Regiones francesas de ultramar (DROM) y las Colectividades de Ultramar (COM)[25], mediante el fortalecimiento de la cooperación militar

[23] CAMBON, Christian. «Les Outre-mer, points d'appui et interfaces géostratégiques», *Revue Défense Nationale*, vol. 823, no. 8, 2019, pp. 12-17.
[24] PENOT, Christophe. «Le renforcement de l'engagement de la France en Indo-Pacifique se poursuit», *Revue Défense Nationale*, vol. 844, no. 9, 2021, pp. 15-20.
[25] Una reforma constitucional de 2003 reemplazó el nombre de los Departamentos y Territorios de Ultramar (DOM-TOM) por los Departamentos o Regiones de Ultramar franceses (DROM) y las Colectividades de Ultramar (COM).

y la garantía de preservar un espacio libre y abierto al comercio internacional, garantizando el libre acceso a sus aguas.

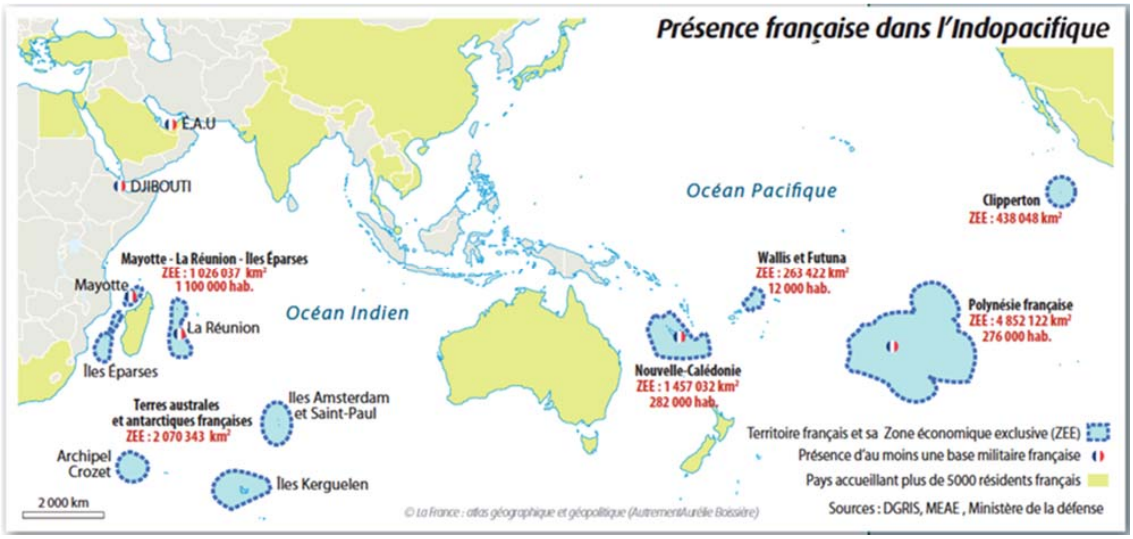


Figura 4. Territorios y ZEE de Francia en el Indo-Pacífico. Fuente. Areion24.

La importancia de las rutas de suministro, dos tercios de las importaciones francesas pasan por el Indo-Pacífico, y el impacto que tendría una gran crisis asiática en el interés nacional justifican la presencia permanente de Francia en la región[26]. El compromiso con la seguridad en el Indo-Pacífico es, por tanto, una cuestión clave en la diplomacia de Francia que busca favorecer la asociación y la cooperación.

Las fuerzas armadas de la región meridional del Océano Índico (FAZSOI) forman una plataforma de proyección de fuerzas en esta región, que está sujeta a una competencia estratégica, donde los aliados y socios tienen una capacidad de acción limitada. Esta capacidad de protección y vigilancia se amplía. Esta presencia contribuye a llevar a cabo misiones de alcance regional, más allá de las zonas soberanas, en estrecha cooperación con Australia y Nueva Zelandia, y en beneficio de los Estados insulares.

Las fuerzas francesas monitorean de cerca los cambios estratégicos regionales, así como los cambios en el entorno de defensa. Esta reconocida capacidad de análisis apoya la cooperación con los principales socios en la región. El carácter permanente de

[26] PIPOLO, Christophe. «Enjeux pour la France en Indo-Pacifique», *Revue Défense Nationale*, vol. 838, no. 3, 2021, pp. 90-95.

las capacidades y la infraestructura de Francia y los conocimientos técnicos de sus fuerzas armadas en el Océano Índico, así como en el Pacífico, demuestran la credibilidad de su presencia, su contribución a la seguridad y la estabilidad regionales y su apoyo a sus socios.

La presencia permanente se ve reforzada ocasionalmente por el despliegue de barcos y aviones de la Francia continental. Tras el despliegue del grupo de aviación naval en 2019, la misión Marianne con el primer despliegue de un submarino nuclear de ataque[27], el SNA *Emeraude* y el buque de apoyo BSAM *Seine* en 2021, demostró la capacidad que tiene Francia para desplegar recursos estratégicos lejos de la Metrópoli[28].

Figura 5. BSAM Seine y SNA Emeraude a su regreso del despliegue. Fuente. Marine Nationale.

Estos despliegues presentan oportunidades para interactuar con los principales socios de Francia, en particular la India, Australia, Japón[29] y los Estados Unidos, con quienes mantiene programas de cooperación de defensa de alto nivel en todas las áreas. Francia se enfrenta finalmente a la paradoja de la UE, que sirve de palanca en sus implicaciones en Asia-Pacífico, pero al mismo tiempo no impide la competencia con otros Estados

[27] LOZIER, Jean-Louis. «Sous-marins et diplomatie navale», *Stratégique*, vol. 89-90, no. 1-2, 2008, pp. 173-187.
[28] GROIZEIEAU, Vincent, «Retour sur le déploiement indopacifique du SNA Emeraude et du BSAM Seine», *Mer et Marine*, 27 de abril de 2021, disponible en: https://www.meretmarine.com/fr/content/retour-sur-le-deploiement-indopacifique-du-sna-emeraude-et-du-bsam-seine. Fecha de la consulta 18.12.2021.
[29] PENOT, Christophe. Le renforcement de l'engagement de la France en Indo-Pacifique se poursuit», *Revue Défense Nationale*, vol. 844, no. 9, 2021, pp. 15-20.

miembros. Es esta paradoja la que Emmanuel Macron buscará reducir destacando la convergencia de intereses entre Francia y la UE.

Australia mantiene estrechos vínculos con Nueva Caledonia y era un socio importante de Francia en el Indo-Pacífico. La asociación estratégica con Australia se basaba en un profundo esfuerzo de cooperación en seguridad y defensa[30], algo que la ruptura del contrato para la construcción de los futuros submarinos australianos con Naval Group ha hecho tambalear de golpe. El otro gran aliado de Francia en la región es la ASEAN o Asociación de las Naciones de Asia Sudoriental (en inglés, *Association of Southeast Asian Nations*).

En este contexto, el fortalecimiento de los vínculos con la ASEAN y la existencia de acuerdos y asociaciones que ya implican una cooperación multisectorial con países clave del Indo-Pacífico como Japón, India, Indonesia, Vietnam y Corea del Sur son muy positivos.

Existe claramente una brecha entre la retórica en torno a la actual estrategia global de Francia y los medios dedicados[31]. Y parece poco probable que esta brecha se cierre en el corto o mediano plazo.

Nueva Caledonia

El referéndum del 12 de diciembre ha reavivado las preocupaciones sobre una pérdida de influencia en el Indo-Pacífico. Actualmente, 1450 efectivos militares están destacados en este territorio ultramarino como parte de las Fuerzas Armadas de Nueva Caledonia (FANC)[32].

Llevan a cabo misiones de soberanía, en particular, alrededor de los islotes de Matthew y Hunter disputados por Vanuatu, y para combatir la pesca ilegal. La vasta zona económica exclusiva del archipiélago se extiende por más de 1,5 millones de km^2. Pero los medios a disposición de las FANC para hacer cumplir su autoridad son limitados: una

[30] TUEL, Pierre-François. «Stratégie maritime – La *Royal Australian Navy*: ¿pilier de l'espace Indo-Pacifique?», *Revue Défense Nationale*, vol. 790, no. 5, 2016, pp. 117-119.
[31] TERTRAIS, Bruno. «Y a-t-il une «grande stratégie» française?», *Revue Défense Nationale*, vol. 841, no. 6, 2021, pp. 43-51.
[32] MICHEL-VILLAZ, Athanaé. «La présence de la France dans l'Indo-Pacifique: une légitimité souveraine», *Revue Défense Nationale*, vol. 844, no. 9, 2021, pp. 68-74.

fragata de vigilancia FS *Vendémiaire*, un patrullero P400 *La Glorieuse*, un buque de apoyo y una lancha de vigilancia.

La cultura oceánica, así como la francesa, están en el corazón de la política de divulgación regional de Nueva Caledonia. Más allá de ser un territorio con importantes recursos estratégicos de níquel, París busca convertir Nueva Caledonia en un centro marítimo, y pionera en términos de protección, mejora y desarrollo sostenible de su entorno marino. Francia aspira a que Nueva Caledonia se integre plenamente en la estrategia de la Unión Europea para el Indo-Pacífico.

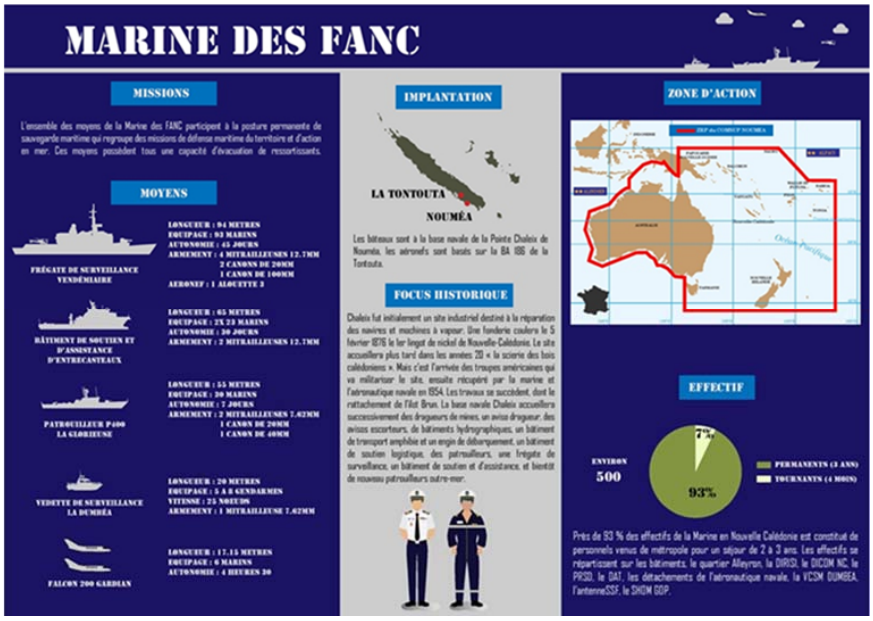


Figura 6 Medios de la Marina Nacional en el Indo-Pacífico. Fuente. Marina Nacional.

La aparición de países independientes como Samoa, Fiyi o Tonga junto con el rechazo al centralismo motivó el nacimiento de una corriente independentista. Este movimiento se agudizó en la década de los ochenta con atentados y la toma de rehenes en la isla de Ouvéa en 1988, donde 4 gendarmes fueron asesinados y 27 retenidos. París reaccionó con la *Operación Víctor*, que liberó a los rehenes, pero sus actuaciones pasaron a la historia de forma polémica por matar a todos los terroristas.

La acción hizo visible el conflicto que había en Nueva Caledonia y se consiguió firmar el Acuerdo de Matignon de 1988. Este histórico acuerdo fijaba que en un plazo de diez años se desarrollarían mejoras económicas y sociales en beneficio de la comunidad

canaca antes de celebrarse un referendo de independencia. Pasados los 10 años, se firmó el Acuerdo de Numea de 1998, que acordaba la transferencia de competencias excepto defensa, seguridad, justicia y moneda, al pequeño archipiélago además de fijar una fecha para la celebración de hasta tres referéndums por su independencia[33].

Según el acuerdo, el primer referéndum sobre si seguir siendo una colectividad especial de Francia o convertirse en un estado independiente se celebró en 2018 y el segundo en 2020[34]. En ambas votaciones, la mayoría optó por seguir siendo francesa. El Acuerdo de Numea establece que, en caso de tres negativas sucesivas a la independencia de Nueva Caledonia, los firmantes se reunirán para examinar la situación así creada[35].

Figura 7. Islas-Estado que están bajo la órbita china en el Pacífico. Fuente. The Conversation.

La posible independencia de la Nueva Caledonia sería la primera para Francia desde la Djibouti en 1977 y Vanuatu en 1980. La experiencia con Vanuatu y China no ha sido muy alentadora, muchos estados insulares del Pacífico han caído bajo la influencia

[33] PACCAUD, Françoise. «L'indépendance de la Nouvelle-Calédonie, ou les pérégrinations d'une indépendance programmée», *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 120, no. 4, 2019, pp. e45-e65.
[34] LASMOTHEY, Kossi BIOVA Placide. «L'obstination indépendantiste en Nouvelle-Calédonie: en route vers la dernière chance?», *Civitas Europa*, vol. 45, no. 2, 2020, pp. 405-410.
[35] JULLY, Arthur. «Les perspectives générales du référendum d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie?», *Civitas Europa*, vol. 41, no. 2, 2018, pp. 163-171.

económica de China[36]. Esta expansión económica de China en la región plantea cuestiones críticas tanto para Francia como para el resto de los países de la región, especialmente Estados Unidos y Australia[37].

Según los expertos Paul Charon y Jean-Baptiste Jeangène del IRSEM (*Institut de recherche stratégique de l'École militaire*), autores del informe *Les opérations d'influence de la Chine*[38], una Nueva Caledonia independiente estaría de facto bajo la influencia de China y tendría un doble efecto: aislar a Australia y asegurar el suministro de materias primas como el níquel.

El pasado domingo 12 de diciembre, los neocaledonios decidieron que Nueva Caledonia siguiera perteneciendo a Francia, un 96,5 % respondieron no a la siguiente pregunta: «¿Quieres que Nueva Caledonia obtenga la soberanía plena y se independice?»[39]. El problema es el día después, los partidarios de su independencia decidieron boicotear la última votación, un 56,13 % de los votantes inscritos no acudieron a las urnas, frente al 19 % en 2018 y el 14,3 % en 2020[40].

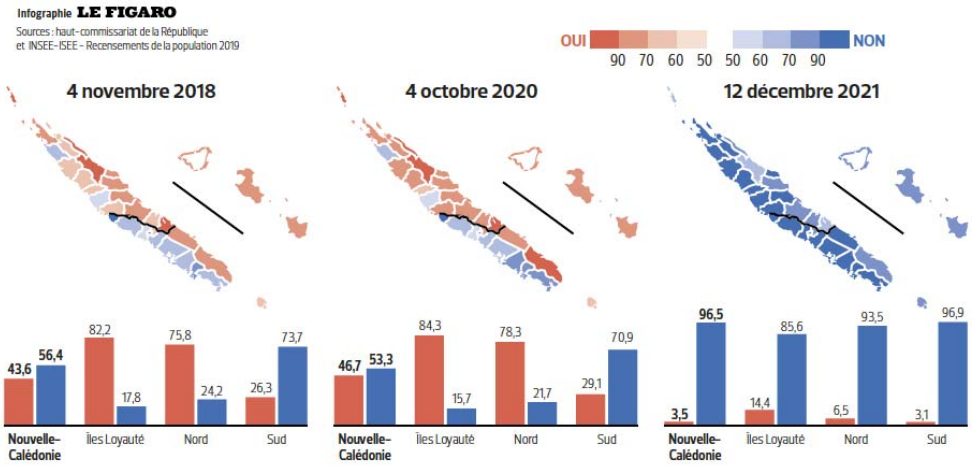


Figura 8. Resultados de referéndums por la independencia en Nueva Caledonia. Fuente. Le Figaro.

[36] LECHERVY, Christian. «Les États insulaires des océans Indien et Pacifique au cœur des rivalités stratégiques», *Revue Défense Nationale*, vol. 812, no. 7, 2018, pp. 132-137.
[37] PIPOLO, Christophe. «Enjeux pour la France en Indo-Pacifique», *Revue Défense Nationale*, vol. 838, no. 3, 2021, pp. 90-95.
[38] CHARON, Paul y JEANGÈNE VILMER, Jean-Baptiste. «Les opérations d'influence de la Chine», Institut de recherche stratégique de l'École militar, Paris, ministère des Armées, 2ª edición, octubre de 2021, disponible en: https://www.irsem.fr/rapport.html. Fecha de la consulta 18.12.2021.
[39] URVOAS, Jean-Jacques. «Vers «un pays associé», esquisse pour le futur statut de la Nouvelle-Calédonie», *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 128, no. 4, 2021, pp. 115-133.
[40] BOICHOT, Loris y TABARD, Guillaume. «Nouvelle-Calédonie: que révèle la carte de l'abstention?», *Le Figaro*, 15 de diciembre de 2021, disponible en: https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/nouvelle-caledonie-que-revele-la-carte-de-l-abstention-20211214. Fecha de la consulta 18.12.2021.

El tercer referéndum confirma las divisiones étnicas y geográficas que están fracturando a la comunidad. La desmovilización es más baja en la Provincia del Sur, pulmón económico del archipiélago y con fuerte presencia de fuerzas lealistas, pero es espectacular en los bastiones independentistas de la Provincia del Norte donde hubo mesas que no alcanzaron ni el 5 % del censo, es el caso de Belep (0,65 %), Hienghène (1,2 %), Canala (1,4 %), Pouébo (1,4 %), Maré (3,7 %) y Lifou (5 %). La participación también se derrumbó en Ouvéa (5,1 %), escenario de enfrentamientos sangrientos en la década de 1980, que culminaron con el asesinato de diecinueve activistas independentistas canacos el 5 de mayo de 1988.

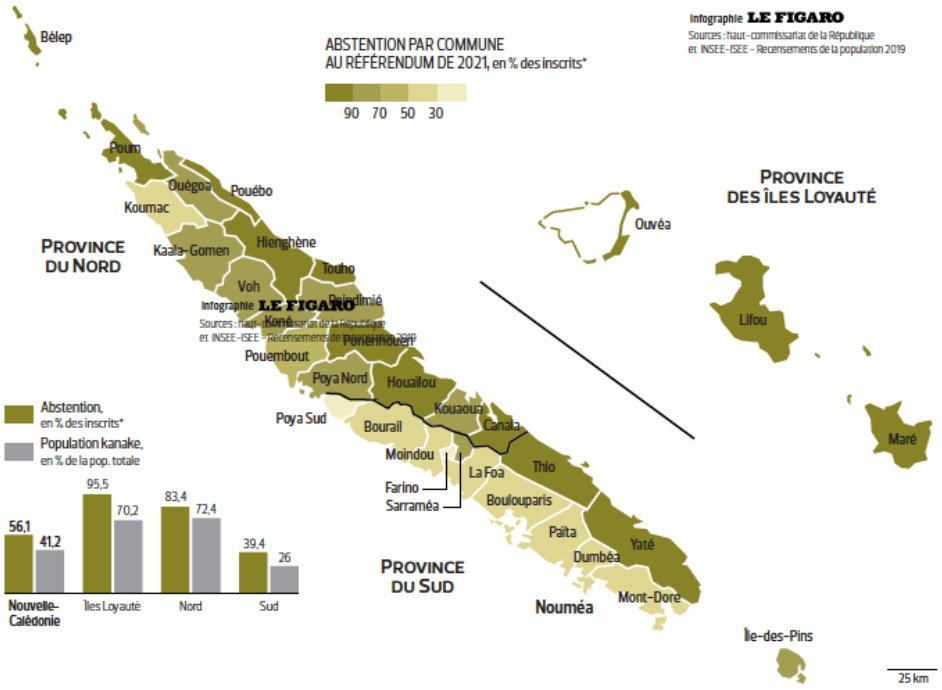


Figura 9. Abstención en el 3er referéndum por la independencia en Nueva Caledonia. Fuente. Le Figaro.

Su independencia permitiría a China tomar el control del archipiélago, rico en recursos pesqueros y níquel, y gobernar el Pacífico Sur. Pekín está empleando su poder blando para conseguirlo, y así lo ha hecho con otros Estados insulares que han ido surgiendo en la región.

Conclusiones

Francia ha sufrido durante siglos dos tentaciones en materia de política exterior, la llamada del mar y el apego a la tierra. Porque si es en los océanos Índico y Pacífico donde debe jugarse el futuro del mundo, es, paradójicamente, a través de la capacidad de Europa de actuar como contrapeso, a fuerza de independencia y cooperación, que la lógica de la fuerza debe ser evitada.

El Indo-Pacífico está adquiriendo cada vez más importancia desde el punto de vista estratégico. La relevancia económica, demográfica y política cada vez mayores de la región la convierten en un actor clave a la hora de conformar el orden internacional y abordar los retos mundiales.

El pasado domingo 12 de diciembre, los votantes del archipiélago decidieron, por tercera y última vez en virtud del acuerdo de Numea, mantenerse dentro de Francia. El resultado confirma las divisiones étnicas y geográficas que están fracturando a la comunidad de Nueva Caledonia. Para este territorio del Pacífico, que es francés desde 1853, este voto representa la etapa final de un largo proceso de descolonización, abriéndose una nueva etapa que debe definir las nuevas reglas del juego.

El futuro de Nueva Caledonia es fundamental para todos los franceses, aunque el resultado de las terceras votaciones ha sido claro, la pérdida del contrato de Australia y AUKUS han generado fuertes tensiones diplomáticas entre Francia y Australia, realimentando las ambiciones expansionistas de China en el Pacífico. De ahí las alertas, lanzadas por varios expertos y políticos franceses, sobre el riesgo de que el archipiélago caiga en la esfera de influencia china en caso de ser independiente.

La expansión de China en la región Indo-Pacífico ha dado lugar a una intensa competencia geopolítica con los Estados Unidos, competencia que está transformando el régimen de equilibrios existentes, propiciando un profundo rearme naval generalizado que está llevando a unas tensiones cada vez mayores, con un marcado enfrentamiento entre China y Estados Unidos.

En un contexto internacional marcado por la incertidumbre y el auge del unilateralismo, la prioridad de Francia es proponer una alternativa multipolar estable, basada en la ley y la libre circulación, un multilateralismo justo, eficiente e inclusivo. El Indo-Pacífico representa un espacio vasto y múltiple cuyos cambios son profundos. Para

acompañarlos, la postura de la UE debe plasmarse rápidamente en una cooperación visible y eficaz.

En resumen, la estrategia tradicional de supremacía en el Pacífico hoy está en conflicto con la nueva geografía. El Indo-Pacífico expandido como teatro de operaciones presenta una tensión imposible de disipar que probablemente generará una evolución hacia una nueva estrategia europea que parece, al menos en estado embrionario, en progreso.

*Augusto Conte de los Ríos**
Capitán de fragata de la Armada Española
Máster en Paz, Seguridad y Defensa IUGM

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

11/2022 1 de febrero de 2022

*Ana María Godín Boado**

Una nueva Operación Atalanta

Una nueva Operación Atalanta

Resumen:

La Operación Atalanta surgió en el 2008 con una misión clara: la lucha contra la piratería frente a las costas de Somalia. Desde entonces, la operación se ha ido adaptando a las necesidades de cada momento, ampliando su número de misiones, en un esfuerzo por contribuir a dar solución a los problemas de seguridad marítima existentes en las costas de Somalia.

Ante la incertidumbre generada tras la última resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la piratería en Somalia, la lucha contra el tráfico de drogas, la aplicación del embargo de armas impuesto a Somalia, el control del tráfico ilícito de carbón vegetal y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, se presentan como los nuevos retos a los que debe de hacer frente la Operación, contando para ello con una gran experiencia acumulada en la zona de operaciones y la posible colaboración con otros proyectos europeos.

Además, esta nueva Operación Atalanta se presenta como una oportunidad para avanzar en la estrategia de seguridad y defensa de la Unión Europea, en un área del mundo cuya estabilidad incide directamente en los intereses europeos.

Palabras clave:

Operación Atalanta, Somalia, piratería, embargo de armas, drogas, pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

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

A new Operation Atalanta

Abstract:

Operation Atalanta started in 2008 with a clear objective: fighting piracy off the coasts of Somalia. Since then, the Operation has gone through several updates aimed to match incoming challenges while widening missions, in a continuous effort to face the problems of maritime security there.

In light of the uncertainty introduced by the latest United Nations Security Council resolution regarding piracy in Somalia, fighting drugs smuggling, enforcing the weapons embargo imposed to Somalia, and the control of illegal vegetal coal traffic and illegal fishing —not declared and not regulated—, they all emerge as the new challenges the Operation has to face, counting on the extensive experience gathered in the area of operations, and the chances of cooperation with other European projects.

Furthermore, this new Atalanta Operation represents an opportunity to go forward in the European Union Common Security and Defence Policy, in an area of the World where stability may have direct impact on European interests.

Keywords:

Operation Atalanta, Somalia, piracy, weapons embargo, drugs, illegal, unreported, and unregulated fishing.

Introducción

Desde que en el año 2008, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU), a través de su Resolución 1816, instara a los Estados a participar activamente en la lucha contra la piratería y el robo a mano armada en la costa de Somalia, son muchas las Resoluciones que el citado organismo ha aprobado con el fin de avanzar en la implementación de una estructura que permita la navegación segura en las costas de Somalia, prestando atención no solo al problema de la piratería en dicha zona, sino también a los tráficos ilícitos, como actos que afectan también a la seguridad marítima[1].

En sintonía con lo anterior, la Unión Europea (UE) ha procedido, no solo a dar continuidad a la lucha contra la piratería prorrogando el mandato de la Operación Atalanta hasta diciembre de 2022, sino que, mediante la Decisión (PESC) 2020/2188, de 22 de diciembre de 2020, del Consejo de la Unión Europea, ha querido dotarla del mecanismo legal necesario para la lucha contra el tráfico ilegal de armas y de sustancias estupefacientes, contribuyendo así a la aplicación del embargo de armas decretado por Naciones Unidas a Somalia mediante la Resolución 733 (1992), de 23 de enero, del CSNU y al cumplimiento de otras obligaciones internacionales de sus Estados miembros, como las que recoge la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 20 de diciembre de 1988[2].

Asimismo, la UE ha procurado atender a otros problemas que sufre Somalia y que han estado relacionados con el origen de la piratería, como son el tráfico ilegal de carbón y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada; actividades que inciden negativamente en la economía somalí y que ponen de manifiesto la compleja situación en la que se encuentra Somalia[3].

Sin embargo, los avances que la comunidad internacional ha logrado en Somalia son en realidad escasos a pesar de los esfuerzos de los distintos agentes involucrados, cuyo trabajo se ha visto muchas veces perjudicado por la corrupción de las instituciones

[1] En este sentido, la Resolución del CSNU 2551 (2020) disponible en https://undocs.org/es/S/RES/2551(2020). Fecha de consulta 04.12.2021

[2] El artículo 17.1 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 20 de diciembre de 1988, dispone que «Las Partes cooperarán en todo lo posible para eliminar el tráfico ilícito por mar, de conformidad con el derecho internacional del mar». Disponible en https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf. Fecha de la consulta: 20.11.2021.

[3] Para conocer más sobre la situación de Somalia, BACAS FERNÁNDEZ, J.R., BORDAS MARTÍNEZ, F., GIL PÉREZ, J., REGUEIRO DUBRA, R., SEPÚLVEDA MUÑOZ, I. y VEGA FRENÁNDEZ E. (2009), Crisis somalí piratería e intervención internacional, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, disponible en https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/crisis_somali.pdf. Fecha de consulta 28.12.2021.

somalíes y la falta de formación de su personal. Somalia sigue sin contar con una estructura estatal que le permita asumir la responsabilidad de garantizar la seguridad en su territorio y en sus aguas[4]. Por ello, resulta llamativa la última decisión adoptada por el CSNU mediante su Resolución 2608 (2021), de 3 de diciembre[5], en la que, a pesar de reconocer que la piratería no está erradicada y continúa siendo una amenaza, solo prorroga por tres meses el mandato que permite entrar en las aguas territoriales de Somalia con el fin de reprimir los actos de piratería.

Tras cuatro años sin incidentes de piratería el Gobierno de Somalia se ha opuesto a la renovación del mandato por un periodo de doce meses como habían solicitado los Estados, por considerar que la misma se encuentra erradicada[6]. En este nuevo escenario, se abre un periodo de transición en el que resultaría conveniente que la comunidad internacional adopte las decisiones oportunas para seguir garantizando la seguridad marítima de la zona ya que, como ponen de manifiesto los propios informes de las instituciones de Naciones Unidas, Somalia carece de las instituciones necesarias para lograrlo[7].

El presente y futuro de la Operación Atalanta

La Operación Atalanta nació con el objetivo de luchar contra la piratería frente a las costas de Somalia. Sin embargo, tras la reciente Resolución del CSNU debemos plantearnos qué rumbo resulta conveniente que siga esta operación. ¿Resulta útil que Atalanta continúe siendo una operación fundamentalmente contra la piratería? O, a la vista del descenso de casos y la reducción de la *High Risk Area* desde el 1 de septiembre de 2021[8], ¿es una oportunidad para que Atalanta se transforme en una operación que luche también contra el tráfico de ilícitos en dicha zona?

[4] Sobre la situación de los derechos humanos en Somalia y sus instituciones puede verse el informe sobre los derechos humanos de 2020- del Departamento de Estado de Estados Unidos, disponible en https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/somalia/. Fecha de consulta 29.12.2021.
[5] Disponible en https://undocs.org/es/S/RES/2608(2021) Fecha de consulta: 08.12.2021.
[6] En este sentido, véase en el acta de la 8917ª sesión de CSNU, celebrada el 3 de diciembre de 2021, la intervención del representante de Somalia, disponible en https://undocs.org/es/S/PV.8917. Fecha de consulta: 29.12.2021.
[7] Informe del secretario general de Naciones Unidas sobre la situación de Somalia, de fecha 11 de noviembre de 2021, disponible en https://undocs.org/es/S/2021/944. Fecha de la consulta: 28.12.2021.
[8] Sobre la reducción de la *High Risk Area*. Disponible en: https://www.ics-shipping.org/press-release/change-in-piracy-threats-in-indian-ocean-prompts-re-think-of-high-risk-area/. Fecha de la consulta: 28.12.2021.

La piratería en estos momentos se encuentra reprimida en gran medida gracias a los esfuerzos de las fuerzas navales desplegadas y a la existencia de seguridad privada a bordo de los barcos que transitan por la zona. Los grupos de acción pirata se dedican a otras actividades ilícitas, si bien siguen teniendo la capacidad para llevar a cabo ataques si se presentara la oportunidad[9]. Aun así, las autoridades somalíes se encuentran preocupadas por otros ilícitos relacionados con la seguridad marítima y han solicitado el apoyo de la comunidad internacional para reforzar el servicio nacional de guardacostas, a través de formación y suministro de equipamiento. En este contexto, la última Resolución del CSNU también expresa su preocupación por la pesca ilegal que tiene lugar en Somalia y las violaciones al embargo de armas y a la prohibición relativa al comercio de carbón vegetal y anima a los Estados y organismos internacionales a colaborar en la constitución del servicio de guardacostas.

La situación reflejada, unida a la prórroga de solo tres meses del mandato que permite entrar en las aguas territoriales de Somalia, ponen de manifiesto la necesidad de que la UE ponga en marcha de manera efectiva las nuevas misiones que se han encomendado a la Operación Atalanta si lo que se pretende es continuar patrullando la zona y ser un actor relevante en la misma.

Hoy en día, el proceso de activación de las nuevas tareas no se encuentra plenamente desarrollado por la falta de las debidas autorizaciones en algunos casos y en otros por la escasez de medios que se han dedicado a la operación, lo que hace difícil su ejecución.

En el caso de la aplicación del embargo general de armas y equipo militar impuesto a Somalia en base a distintas Resoluciones del CSNU[10] y que se llevará a cabo dentro de la zona de operaciones en alta mar, frente a las costas de Somalia, la UE sigue a la espera de que el Gobierno Federal de Somalia comunique al secretario general de Naciones Unidas la intención de la UE de colaborar en la ejecución del embargo.

[9] En este sentido, puede señalarse el ataque al buque «Anatolia» el 13 de agosto de 2021, fecha muy próxima a la revisión de la *High Risk Area*, y que, a pesar de sus características, no fue considerado por la comunidad internacional como acto de piratería. Disponible en: https://www.garoweonline.com/en/news/somalia/somalia-records-two-pirate-attacks-along-indian-ocean Consultada en fecha: 09.12.2021.

[10] Resoluciones del CSNU 733, de 23 de enero y 751, de 24 de abril de 1992, disponibles en https://undocs.org/es/S/RES/733%20(1992) y https://undocs.org/es/S/RES/751%20(1992) respectivamente. Consultadas en fecha 10.09.2021.
La última renovación de la autorización que permite a los Estados miembros la inspección, dentro de las aguas territoriales de Somalia, de las embarcaciones sospechosas de incumplir el embargo de armas se llevó a cabo mediante la Resolución 2607 (2021), de 15 de noviembre, disponible en https://undocs.org/es/S/RES/2607(2021). Consultada en fecha: 20.11.2021.

Una vez se produzca dicha comunicación, se contará con la cobertura legal suficiente para la ejecución de dicha tarea, si bien lo cierto es que se necesitarán más herramientas para su adecuado cumplimiento. Siguiendo el mecanismo que se ha utilizado en la lucha contra la piratería, resultaría útil que la UE firmara al menos un acuerdo con algún Estado ribereño de modo que sean estos los que se encarguen de la destrucción del material embargado, respetando lo dispuesto en las resoluciones del CSNU sobre esta materia y que apuntan, entre otras cosas, a la necesidad de que se lleve a cabo de la manera más respetuosa posible con el medio ambiente. Esta medida supondría también una ventaja para la operación, que no perdería tiempo en la destrucción del material en beneficio de continuar patrullando la zona.

Respecto a la incorporación de la lucha contra el tráfico de sustancias narcóticas y estupefacientes como tarea secundaria ejecutiva para la Operación Atalanta, esta misión responde también a las inquietudes de la comunidad internacional[11] y, aunque es motivo de cierto optimismo, este debe de ser moderado pues la tarea aún no ha sido activada por las instituciones europeas, a pesar de haber transcurrido casi un año desde su incorporación a las tareas de la operación, y no existen indicios de que ello vaya a ocurrir en un futuro próximo.

Para el momento de su activación convendría, como ocurre en la ejecución del embargo de armas, la firma de acuerdos con los Estados ribereños para que sean estos los responsables de la destrucción de droga así como del enjuiciamiento de los sospechosos, pues no debemos olvidar que la técnica del *catch and realase* —consistente en la destrucción de la droga incautada, muchas veces vertiéndola al mar, y liberación de los traficantes— que llevan a cabo algunas marinas extranjeras en el área, no basta para garantizar la seguridad de la zona y plantea no pocos problemas legales en su ejecución.

Sobre las tareas secundarias no ejecutivas, lo que se espera de la operación es la mera monitorización que, si bien es una aportación importante que permite un mayor conocimiento sobre el medio, lo cierto es que, si no va seguido de acciones ejecutivas, el trabajo realizado puede quedar relegado a simples estadísticas. Por lo anterior, resultaría más provechoso que la UE se plantease la posibilidad de seguir avanzando en estas misiones, especialmente en lo que se refiere a la pesca ilegal, no declarada, y no

[11] Resolución 2551 (2020) del CSNU, de 12 de noviembre de 2020, disponible en https://undocs.org/es/S/RES/2551(2020). Fecha de consulta: 10.09.2021.

reglamentada que tiene lugar frente a las costas de Somalia, atendiendo a los dispuesto en la Resolución del CSNU 2607 (2021), de 15 de noviembre, que alienta a los Estados a tener una mayor implicación para asegurar el cumplimiento de la legislación de pesca somalí y al hecho de que es una de las grandes preocupaciones de Somalia en estos momentos.

A la vista de los nuevos acontecimientos, y la posible supresión de la autorización de entrar en las aguas territoriales de Somalia para reprimir la piratería y el robo armado en la mar, nos encontramos en un punto de inflexión para la Operación Atalanta, en el que la UE debe de dar un paso adelante y trabajar en la puesta en marcha de las nuevas tareas de carácter secundario, aprovechando el conocimiento que del área de operaciones se ha adquirido durante los años anteriores.

Qué espera la UE de la Operación Atalanta

La decisión de la UE de prorrogar la Operación Atalanta se encuadra dentro del Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea[12] que pretende, a través de distintas acciones, mejorar tanto la seguridad interior y exterior de los intereses de la UE en la mar, el intercambio de datos y la interoperabilidad de los sistemas de vigilancia con nuestros socios, con el objetivo de contribuir al bienestar, protección y desarrollo de todos los Estados.

Los intereses de la UE en esta zona se centran en la importancia que tiene la seguridad marítima del golfo de Adén como uno de los mayores *choke point* del tráfico marítimo internacional y, por ello, punto obligado de paso de las rutas del comercio internacional que provienen del océano Índico[13]. Por esta ruta transitan diariamente grandes cantidades de petróleo[14], materia prima sobre la que la UE tiene una gran dependencia

[12] Sobre esta materia, puede consultarse las «Conclusiones del Consejo sobre la revisión del Plan de Acción relativo a la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea (ESMUE)», de 28 de junio de 2018. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/06/26/maritime-security-eu-revises-its-action-plan/ Fecha de la consulta: 20.10.2021.
[13] Para conocer con más detalle la importancia del golfo de Adén, puede consultarse: COLOM PIELLA, G. (2021), El golfo de Adén en la geopolítica mundial, Revista General de Marina, disponible en https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2021/07/rgmjul2021cap04.pdf . Fecha de consulta: 28.12.2021.
[14] De acuerdo con la Energy Information Administration estadounidense, diariamente 6,2 millones de dólares de barriles de petróleo crudo, condensado y refinado con dirección a Europa, Estados Unidos y Asía se dirigen al estrecho de Bab el-Mandeb a través del golfo de Adén. Información disponible en https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=41073. Fecha de consulta: 28.12.2021.

y que satisface en gran medida a través de importaciones[15], así como multitud de productos manufacturados provenientes de China.

Así pues, para comprender el verdadero alcance de la Operación Atalanta no se puede prestar atención únicamente a cuestiones militares; resulta necesario conocer las estrategias y políticas civiles que desarrolla la UE y su ambición por posicionarse como garante mundial de la seguridad marítima.

En esta línea de acción, mediante Decisión 2016/713, de 12 de mayo de 2016, el Consejo de la UE adaptó el mandato de la Operación Atalanta, entre otras cosas, para incluir el apoyo a los proyectos de la UE Rutas Marítimas Vitales en el Océano Índico (CRIMARIO[16]) y Promoción de la Seguridad Marítima (MASE) como tareas secundarias de la operación.

El proyecto Rutas Marítimas Vitales en el Océano Índico II (CRIMARIO II), que continúa el trabajo llevado a cabo por el proyecto CRIMARIO (años 2015-2019), es uno de los instrumentos de la UE para mejorar la seguridad en el océano Índico, con especial atención a los países del sur y sudeste de África. Su labor se centra en mejorar el intercambio de información entre agencias, reforzando la cooperación en materia judicial, de investigación y de policía, en el análisis de situaciones de crisis; y en la implementación de instrumentos o acuerdos que faciliten lo anterior.

Para alcanzar sus objetivos, CRIMARIO II parte de una idea básica: la información sobre el tráfico marítimo es información sensible para la seguridad y defensa nacional, pero el no intercambio de información puede tener consecuencias perjudiciales a nivel global. Por ello, si los Estados desean intercambiar información, esto debe de llevarse a cabo a través de un foro neutral y autónomo.

Partiendo de esta premisa, CRIMARIO II creó en 2018 la plataforma IORIS (Indo-Pacific Regional Information Sharing)[17] como canal de intercambio de información en el océano Índico y de coordinación de las acciones que se lleven a cabo en dicha región en tiempo

[15] De acuerdo con las cifras publicadas por Eurostat, «en 2019, las importaciones totales de petróleo crudo en la UE ascendieron a 507.2 millones de toneladas. Las principales importaciones procedían de Rusia (135,8 millones de toneladas), Iraq (45,3 millones de toneladas), Nigeria (39,6 millones de toneladas), Arabia Saudí (38,9 millones de toneladas) y Kazajstán (36,8 millones de toneladas). […]». Información disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Oil_and_petroleum_products_-_a_statistical_overview&action=statexp-seat&lang=es#Producci.C3.B3n_de_aceite_crudo. Fecha de consulta: 29.12.2021.

[16] Para más información, EU CRIMARIO | Critical Maritime Routes Indian Ocean | Homepage. Fecha de consulta: 28.12.2021.

[17] Disponible en: https://www.crimario.eu/en/information-sharing/the-ioris-platform/ Fecha de la consulta: 28.12.2021.

real y que en la actualidad es utilizada por Comoros, Yibuti, Kenia, Madagascar, Mauricio, Arabia Saudí, Seychelles, el centro regional de puesta en común de la información marítima de Madagascar, el centro regional de coordinación de operaciones de Seychelles y por las fuerzas de la Operación Atalanta.

Esta herramienta permite a un Estado o a una agencia crear comunidades, desde las que pueden coordinar o intercambiar información, ya sea entre medios propios o de terceros. Un ejemplo del funcionamiento de IORIS lo encontramos en Seychelles, que acoge al Centro Regional de Coordinación Operacional que coordina las operaciones de la Comisión del Océano Índico y lo utiliza también para sus necesidades nacionales.

IORIS funciona como una herramienta neutral, que no extrae la información de los usuarios, por lo que garantiza la seguridad en las comunicaciones, y no requiere compra ni instalación.

Por todo ello, esta plataforma aspira a convertirse en el único instrumento de intercambio de información de la región.

Otra de las herramientas de la UE que resulta relevante para la Operación Atalanta es el programa para la Promoción de la Seguridad Marítima (MASE), cuyo objetivo es mejorar la seguridad marítima en la región de África oriental y meridional del océano Índico. Para ello, el programa se centra en diversos objetivos.

Este programa se lleva a cabo con la participación de cuatro organizaciones regionales: la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), que funciona como coordinador general del programa; la Comunidad del África Oriental (CAO), que se centra en mejorar las capacidades nacionales respecto a la detención y al enjuiciamiento de la piratería; el Mercado Común del África Oriental y Meridional (COMESA), que se encarga de las cuestiones de financiación y efectos económicos de la piratería; y la Comisión del Océano Índico (COI), órgano encargado de fortalecer la seguridad marítima en la región y el sistema de intercambio de información y coordinación en la mar.

Con estos proyectos, la Operación Atalanta cuenta con nuevas herramientas para el desempeño de su misión, que se unen al Maritime Security Centre-Horn of Africa. Este centro, establecido por la operación en colaboración con la comunidad de la marina mercante, ofrece información y orientación al sector marítimo y cuenta con un registro voluntario para los barcos que navegan por el área de operaciones lo que permite, por

un lado, analizar el riesgo de ataque que estos pueden sufrir durante su navegación y, por otro, la adopción de medidas preventivas[18].

En la ejecución de la estrategia marítima de la UE, conviene tener presente que la Operación Atalanta no es la única misión europea que se ha impulsado en Somalia. El 15 de febrero de 2010[19] se puso en marcha la misión de formación, EUTM Somalia (European Union Mission Training in Somalia), con el objetivo de llevar a cabo actividades de entrenamiento y asesoramiento estratégico y operacional al Ejército Nacional de Somalia.

El 16 de julio de 2012[20], la UE lanzó la misión civil EUCAP NESTOR (European Union Capacity Building in Somalia) para el desarrollo de las capacidades marítimas de los Estados del Cuerno de África y en el oeste del océano Índico. Tras la revisión del mandato en el año 2016[21], la EU decidió centrar sus esfuerzos en el desarrollo de las capacidades de Somalia, y cambio la denominación de la misión a EUCAP Somalia.

En la actualidad, esta misión tiene como objetivos el proporcionar asesoramiento y orientación al Ministerio de Seguridad Interior del Gobierno Federal de Somalia y, dentro del sector marítimo, el fortalecimiento de las capacidades somalíes para la efectiva aplicación de su legislación marítima en sus aguas interiores, mar territorial y zona económica exclusiva y reforzar su capacidad policial en materia de pesca, salvamento, contrabando y otras actividades ilícitas.

Como ha quedado reflejado anteriormente, los problemas a los que se enfrenta Somalia son complejos y exigen una valoración multidisciplinar que incluya tanto la perspectiva civil como militar para alcanzar resultados permanentes. Por ello, la UE ha querido que sus tres misiones en la zona trabajen en estrecha colaboración, recogiéndolo de manera expresa en el artículo 8 de la Acción Común 2008/851/PESC, tras la reforma llevada a cabo el 22 de diciembre de 2020.

[18] Disponible en: https://at-sea.mschoa.org/about-mschoa/ Fecha de la consulta: 10.11.2021
[19] Decisión 2010/96/PESC del Consejo, de 15 de febrero de 2010, relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes, disponible en https://www.boe.es/doue/2010/044/L00016-00019.pdf. Fecha de consulta 16.11.2021.
[20] Decisión 2012/389/PESC del Consejo, de 16 de julio de 2012, sobre la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades marítimas regionales en el Cuerno de África (EUCAP NESTOR), disponible en https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2012-81280. Fecha de consulta 16.11.2021.
[21] Decisión (PESC) 2016/2240 del Consejo, de 12 de diciembre de 2016, que modifica la Decisión 2012/389/PESC por la que se crea la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades marítimas regionales en el Cuerno de África (EUCAP NESTOR), disponible en https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2016-82379. Fecha de consulta 16.11.2021.

Finalmente, como parte de la estrategia marítima europea, la UE ha querido que la Operación Atalanta colabore, en la medida en que sus capacidades lo permitan, con la Operación Agénor[22], iniciativa que parte de diversos Estados miembros, Francia a la cabeza, con el objetivo de garantizar la libertad de navegación en el golfo Pérsico y en el estrecho de Ormuz.

Fuera del ámbito europeo, existen diversas instituciones dedicadas a Somalia. Una de ellas es la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)[23], que se presenta como un importante aliado a las funciones asignadas a la Operación Atalanta. Esta institución cuenta con un programa mundial para la lucha contra la delincuencia marítima, con presencia en el mar Rojo y el golfo de Adén, que pretende dar una respuesta integral al problema de la piratería y otras actividades ilícitas que tienen lugar en la mar. Para alcanzar sus objetivos, este programa se centra en el apoyo a las autoridades somalíes en la aplicación del derecho marítimo internacional y el control sobre sus aguas territoriales. Para ello, desde la UNODC se trata de formar al personal somalí que trabaja dentro del sistema judicial y penitenciario y organizar actividades para la instrucción en operaciones de abordaje, búsqueda e incautación para combatir la piratería y otros delitos. Asimismo, desde el programa se presta atención al problema que supone para Somalia el tráfico ilícito de carbón y la pesca ilegal, no declarada y no regulada.

Al igual que la UE expresó su intención de colaborar con la UNODC para el intercambio de información relativa a actividades marítimas ilegales, el CSNU ha manifestado, a través de su Resolución 2607 (2021), de 15 de noviembre, su deseo de que la UNODC «aúne los esfuerzos de los Estados y las organizaciones internacionales pertinentes, incluidas la Operación Atalanta de la Fuerza Naval de la Unión Europea, las Fuerzas Marítimas Combinadas (FMC) y otras fuerzas navales de la región, para mejorar la cooperación regional en la respuesta a los flujos ilícitos por vía marítima e impedir todas las formas de tráfico de bienes, tanto lícitos como ilícitos, que puedan servir para financiar actividades terroristas en Somalia […]». Todo ello con el objetivo de ayudar al gobierno de Somalia a mejorar su conocimiento sobre el medio marítimo.

[22] Disponible en: https://www.defense.gouv.fr/espanol/operations/monde/grand-levant/agenor-emasoh/dossier-de-reference/emasoh-agenor. Fecha de consulta 28.12.2021.
[23] Disponible en: https://www.unodc.org/easternafrica/what-we-do/transnational-organized-crime/somalia-criminal-investigation-programme.html. Fecha de la consulta 28.12.2021.

Conclusiones

La piratería en Somalia se encuentra reprimida, aunque no erradicada, como han puesto de manifiesto tanto el descenso de ataques en los últimos años como la última Resolución del CSNU sobre Somalia. Sin embargo, no debemos perder de vista que la disminución de este fenómeno no se encuentra tanto en la transformación del estilo de vida de la sociedad somalí, sino en la falta de oportunidad para llevar a cabo actos de piratería debido a la presencia de diversas fuerzas navales en la zona. A lo anterior se puede añadir la proliferación de otras actividades ilícitas, como el tráfico de estupefacientes o de armas y la pesca ilegal, que pueden resultar más lucrativas y menos arriesgadas que la piratería.

En consecuencia, la piratería continúa siendo una amenaza para Somalia, por lo que resulta necesario para garantizar la seguridad marítima la búsqueda de alternativas al mandato del CSNU que autoriza a los Estados miembros y fuerzas navales a usar y entrar en las aguas territoriales de Somalia con el objetivo de reprimir la piratería y el robo a mano armada en la mar, en el caso de que se decida no prorrogar dicha autorización. Estas alternativas podrían articularse a través de acuerdos entre Somalia y los Estados o a través de la intervención de organizaciones internacionales. Asimismo, para seguir contribuyendo a la mejora de la situación en Somalia, convendría que la comunidad internacional se preocupara en mejorar su contribución al desarrollo de la estructura de Estado en Somalia, de modo que el propio país pueda garantizar la seguridad de sus ciudadanos y ofrecerles salidas económicas no relacionadas con actividades ilícitas.

Por otro lado, la estabilización de la situación en Somalia resulta relevante para la estrategia marítima de la UE, por lo que conviene que sus representantes y los de sus Estados miembros ante la ONU y ante Somalia defiendan los intereses europeos en la zona y busquen una alternativa para continuar con la labor llevada a cabo por las fuerzas navales de la Operación Atalanta y por los distintos programas de la UE en esta área del Índico. Si se lograra mantener la presencia en la zona podríamos hablar de una mejora en la defensa de los intereses de la UE en el exterior y sería un síntoma de una menor dependencia de sus aliados en materia de seguridad y defensa.

En esta línea de fortalecer la presencia de la UE en la esfera internacional, y contando ya con el marco legal necesario para la ejecución de las tareas asignadas, la siguiente

cuestión en la que avanzar sería la aportación de las fuerzas navales de la UE en un número acorde a las aspiraciones depositadas en la Operación Atalanta. Mientras que los Estados miembros no se movilicen y aumenten el número de efectivos, la decisión del Consejo Europeo sobre la ejecución de las nuevas tareas secundarias será un brindis al sol.

Se abre, por tanto, una gran oportunidad para la UE para relanzar su política de defensa común y demostrar al mundo que sigue siendo un actor relevante en la esfera internacional, capaz de defender los intereses de sus ciudadanos, ser proveedor mundial en materia de seguridad marítima, y liderar la salvaguardia de los derechos y valores que le caracterizan.

*Ana María Godín Boado**
Capitán auditor

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

12/2022 7 de febrero de 2022

*Bartolomé Cánovas Sánchez**

El transporte marítimo una solución ante el cambio climático

El transporte marítimo una solución ante el cambio climático

Resumen:

Actualmente uno de los problemas más graves a los que se enfrenta la humanidad es el cambio climático. Para resolver este problema no se está escatimando esfuerzos, tanto humanos como económicos, lo cual incluye reuniones internacionales, inversiones, estudios científicos, regulaciones específicas y muchas otras. Es importante destacar que el transporte marítimo ha sido un pionero en este tema; desde hace bastante tiempo viene autorregulándose y tomando medidas restrictivas y muy avanzadas para la mejora de la posible contaminación del medio ambiente, tanto del aire como del mar, como de otros tipos como la contaminación acústica de los puertos. Además, se continua con las distintas investigaciones para mejorar la calidad del principal transporte mundial, que es el marítimo, destacando aplicaciones muy ingeniosas como las instalaciones de paneles solares, la utilización de cometas, el aprovechamiento eléctrico con el uso de baterías de alta tecnología, la utilización del hidrógeno verde o las emisiones cero en puerto.

Palabras clave:

Cambio climático, doble casco, velas rígidas, cometas, hidrógeno verde, emisiones cero en puerto.

*__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 transport as a solution to climate change

Abstract:

Currently, climate change is one of the greatest issues facing humankind. No effort is being spared to solve this problem, both human and economic. These involves international meetings, investments, scientific research, and specific regulations among others. It is important to highlight that maritime transport has been a pioneer in this area. Maritime transport has been regulating itself and taking restrictive and highly advanced measures for a long time to avoid the potential pollution of the environment. Furthermore, several investigations continue to improve the quality of the main international means of transport, including the following: solar panels installations, the use of giant kite wing, the application of high-tech batteries or the consumption of green hydrogen and zero emissions in the port.

Keywords:

Climate change, double-hull tanker, rigid sail, giant kite wings, green hydrogen, zero emission in port.

Introducción

El sector naval es el más importante dentro del mundo del transporte y el comercio mundial. Según las cifras aportadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Transporte (UNCTAD), el transporte marítimo supone el 90 % de todo el movimiento de mercancías a nivel global. Según el mismo informe, esta actividad estratégica llega a consumir hasta un 10 % de todo el crudo de la tierra. Este dato, aunque aparentemente pudiera parecer algo excesivo, no lo es si tenemos en cuenta que surcan nuestros mares y océanos unos 55 000 barcos, los cuales son una fuente de contaminación debido al empleo de fueloil, que es el responsable de esta polución.

Figura 1. Barcos híbridos con cero emisiones en puerto, debido al alzamiento de energía en la mar.

Aun siendo en su conjunto el menos contaminante, probablemente sea el más concienciado y motivado para reducir sus emisiones. La lucha contra la contaminación empezó hace años con la implantación del doble casco y continuó con el estudio de combustibles más limpios que perjudicaran menos al cambio climático como el Gas Natural Licuado. Posteriormente se experimentaron técnicas muy curiosas como la utilización de velas rígidas o incluso el increíble aporte de cometas. Finalmente se ha llegado por parte de algunas navieras como la Grimaldi a no emitir ningún tipo de gas contaminante en puerto. El conjunto de todas estas iniciativas crea un ambiente esperanzador e ilusionante en la lucha contra el cambio climático dentro del ámbito naval.

El transporte marítimo es el menos contaminante

Nuestra sociedad está totalmente concienciada con el cambio climático, y uno de los factores fundamentales es la reducción de las emisiones de CO_2 y gases de efecto invernadero en general. En este sentido es de destacar que el medio de transporte menos contaminante es el barco, dato sobre el que no existe controversia alguna. Al otro lado de la lista encontramos el avión, el más contaminante, al que le sigue, aunque a bastante distancia, el trasporte por carretera y finalmente el ferrocarril. A pesar de esta clasificación, aún quedan algunos viejos barcos navegando que pueden emitir emisiones elevadas, especialmente si navegan a altas velocidades.

No obstante, actualmente, cuando uno se acerca a cualquier puerto, si se observa las chimeneas de cualquier barco se pueden ver humaredas de color negro, que delatan la existencia de elementos que afectan muy negativamente al medioambiente. Se deben principalmente a las emisiones de dióxido de carbono (CO_2), óxidos de nitrógeno (NOX), dióxido de azufre (SO_2) y partículas sólidas (PM2.5), que son elementos nocivos para la salud humana, la atmosfera, los mares y los océanos.

La industria marítima, lejos de conformarse con esta realidad, no para de autorregularse y continúa investigando y obteniendo ingeniosos sistemas de reducción de la contaminación, al objeto de eliminar o aminorar al máximo posible estos nocivos efectos, todo ello complementado con una estricta y progresista legislación.

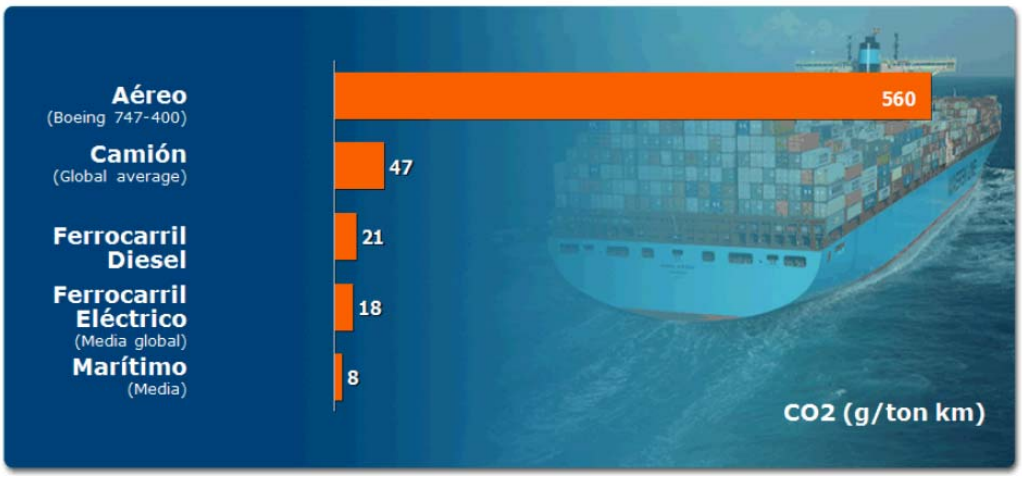


Figura 2. Emisiones de gramos de CO_2 por tonelada transportada por kilómetro. Fuente. NTM.

El doble casco: un aliado del medioambiente

Durante mucho tiempo, demasiado tal vez, el transporte de los combustibles pesados por mar estuvo bastante descontrolado y regido por una legislación un tanto laxa. Los exagerados tamaños de estos barcos, diseñados con el objeto de maximizar los beneficios, implicaba un gran riesgo. Probablemente uno de los peores momentos fuera la década de los setenta, y a ello contribuyeron entre otros factores el usual lavado de tanques durante las navegaciones, especialmente durante los periodos nocturnos en los cuales se arrojaban el lastre sucio a la mar sin ningún tipo de tratamiento.

También es necesario recordar el elevado número de accidentes y derrames durante las operaciones en las terminales de suministro de combustible. De hecho, cabe destacar que en el año 1971 se estimaron unos derrames inasumibles con unas cantidades superiores a las 1 400 000 toneladas[1]. Ante esta compleja situación se decidió implantar el doble casco.

Figura 3. El doble casco ha sido un gran logro para evitar o aminorar las grandes catástrofes medioambientales. Fuente. http://www.galemenergy.com.mx/wp-content/uploads/2017/09/barco-petrolero.jpg

Esta decisión fue aceptada muy positivamente tras los desastres producidos por el petrolero Exxon Valdez en las costas de Alaska en 1989[2], y fue promulgada por la Oil

[1] Disponible en: http://www.revistanaval.com/archivo-2001-2003/petroleros_i.htm

[2] «¿Desde cuándo se usan los petroleros de doble casco?», *Muy Historia*. Disponible en: https://www.muyhistoria.es/.../idesde-cuando-se-usan-los-petroleros-de-doble-ca

Pollution Act Que[3] para los buques petroleros de nueva construcción. A su vez se elaboró un calendario transitorio para ir retirando de forma coherente todos aquellos viejos barcos monocasco que significaran un riesgo para las costas por donde transitaban. Esta importante regulación, que fue adoptada inicialmente por EE. UU., se extendió posteriormente por la Comunidad Internacional partiendo de las prestigiosas regulaciones MARPOL[4].

Figura 4. El barco MV Wakashio está a punto de partirse en dos. Fuente. EFE.

[3] La Ley de Contaminación del Petróleo (OPA) se promulgo en agosto de 1990, en gran medida en respuesta a la creciente preocupación pública tras el incidente de Exxon Valdez. El OPA mejoró la capacidad para prevenir y responder a los derrames de petróleo estableciendo disposiciones que ampliaban la capacidad del gobierno federal y proporcionen el dinero y los recursos necesarios para responder a los derrames de petróleo. El OPA también creó el Fondo Fiduciario Nacional de Responsabilidad por Derrame de Petróleo, que está disponible para proporcionar hasta mil millones de dólares por incidente de derrame. Disponible en: https://archive.epa.gov/emergencies/content/lawsregs/web/html/opaover.html

[4]El Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, (MARPOL) es el principal convenio internacional que versa sobre la prevención de la contaminación del medio marino por los buques a causa de factores de funcionamiento o accidentales. En el Convenio figuran reglas encaminadas a prevenir y reducir al mínimo la contaminación ocasionada por los buques, tanto accidental como procedente de las operaciones normales, y actualmente incluye seis anexos técnicos. En la mayoría de tales anexos figuran zonas especiales en las que se realizan controles estrictos respecto de las descargas operacionales. Disponible en: http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx

Desgraciadamente hubo muchos derrames incontrolados al mar debido a múltiples accidentes, pero quizás los que tuvieron más repercusión social fueran los petroleros Erika y Prestige en 1999 y 2002 respectivamente. Esto hizo activar los mecanismos legislativos dentro de la Unión Europea y aparecieron las primeras normas sobre seguridad marítima[5], a las que curiosamente se denominó con los nombres de Erika I y Erika II. Estas normas dan una amplia capacidad de control a las naciones receptoras de petroleros, que hoy en día cuentan con unas herramientas eficaces para proteger sus costas y puertos gracias a medidas como permitir la prohibición de entrada en puerto a los petroleros de un solo casco y de más de 15 años, impedir la entrada en puerto a los petroleros de un solo casco cargados con fuel pesado, bitumen, brea y crudo pesado, inspeccionar los barcos que se consideren más peligrosos y no al 25 % de forma aleatoria como se hacía anteriormente, determinar los puertos refugios para barcos en dificultades, y muchas otras que suponen un mayor control sobre estos viejos y peligrosos barcos.

La Unión Europea, además de dictar normas de obligado cumplimiento, intenta concienciar a los diversos actores como los astilleros, armadores, compañías petroleras, fletadores y aseguradoras a que adopten las medidas pertinentes para evitar las terroríficas contaminaciones marinas que perduran durante muchos años como las que produjeron el Erika y el Prestige.

Navegación por el polo norte y cambio climático

Dentro de este complejo asunto del cambio climático es necesario analizar la situación del Ártico y su navegabilidad. Se podría decir que el deshielo del Polo Norte es un fenómeno muy negativo, reconocido por toda la comunidad científica, aunque desde el punto de vista de la navegación supone algunas ventajas debido a que dichas derrotas serán más cortas y seguras que las utilizadas actualmente. Estas nuevas rutas permitirán conectar los países costeros del este de Asia con los océanos Atlántico y Pacífico, atravesando toda la costa norte de Rusia. En estos momentos ya se han dado casos de barcos que han podido cruzar estas frías aguas sin necesidad de rompehielos.

[5] Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/125/el-transporte-maritimo-normas-de-trafico-y-de-seguridad

Figura 5. En este gráfico comparativo se muestran dos de las derrotas que los barcos podrían seguir. Las amarillas son las actuales y las rojas las que se podrían utilizar en un futuro próximo, con un enorme ahorro económico.

De nuevo los responsables del transporte marítimo, de forma casi unánime, han llegado a considerar que el uso intensivo de estas rutas puede producir un deterioro en la situación climática de esta estratégica zona geográfica. Por otro lado, las más altas autoridades en la toma de decisiones en este campo también evaluaron los posibles riesgos de colisiones, varadas incidentales u otro tipo de accidentes marítimos con el correspondiente derrame de combustible y sus catastróficos efectos medioambientales, que vendría a deteriorar aún más si cabe la zona. Tras este análisis, las cinco mayores y más importantes navieras del mundo dentro del campo de los contenedores[6], que juntas llegan a alcanzar aproximadamente el 64,5 % de la capacidad mundial de transporte marítimo de contenedores según datos aportados por la prestigiosa consultora Alphaliner[7], han llegado a descartar por el momento el uso de estas rutas marítimas.

Barcos propulsados con gas natural licuado (GNL)

[6] Disponible en: http://elmercantil.com/2019/10/23/las-principales-navieras-de-contenedores-descartan-por-ahora-usar-la-ruta-del-artico/

[7] Es una prestigiosa consultora especializada en el trasporte marítimo, que es usada por ejecutivos, brókeres , corredores, fletadores y todo tipo de profesional en este campo, también cuenta con potentes bases de datos sobre movimientos portuarios y previsiones de transporte, utilizando grandes instituciones financiera, bancos, etc. Disponible en: www.alphaliner.com

Dentro de la búsqueda de combustibles que dañen lo menos posible nuestro ecosistema encontramos el GNL, que es avalado por diversos estudios científicos.

El gas natural es el combustible fósil más puro y limpio que se conoce actualmente. Esto implica un menor impacto medioambiental debido a la elevada relación hidrógeno-carbono en su composición. Si se utiliza como combustible en los sistemas propulsores permite reducir las emisiones de CO_2, las de óxidos nitroso y partículas finas, además otro factor también muy importante: consigue reducir el ruido prácticamente a la mitad.

Un estudio[8] realizado por la prestigiosa sociedad de clasificación Det Norske Veritas (DNV) demostró los beneficios económicos y ambientales de utilizar GNL como combustible alternativo. En las conclusiones de dicho trabajo destaca que en estos momentos este tipo de combustible, además de ser comercialmente viable, permite un ahorro aproximado del 45 %. Sin embargo, tal vez lo más destacable sean sus ventajas medioambientales, ya que, si se compara con el uso de fueloil pesado estándar, llega a reducir un 25 % en la emisión de CO_2, además de lograr eliminar cerca del 90 % de los gases nitrosos y completamente las emisiones de sulfuros.

La Unión Europea viene adaptando progresivamente distintas normas en este campo y recomienda el uso de este combustible. Este proceso comenzó en 2001 debido a los grandes ahorros económicos y sobre todo por aminorar los efectos del cambio climático. El primer paso fue restringir el nivel máximo de sulfuros al 0,1 % para los buques en puerto o en aguas interiores. A partir del 1 de julio de 2010, el máximo de sulfuros en el combustible se fijó en un 1 % dentro de las áreas de emisiones controladas, aunque dicho requisito fue más estricto a partir de 2015 donde se obligó a no superar el 0,1 %. Toda esta regulación ha obligado a las navieras a encargar sus nevos barcos con este sistema y transformar los ya existentes.

Uno de los primeros ejemplos en poner en práctica este tipo de barco fue el contrato que firmó General Dynamics Nassco con la naviera estadounidense Tote. Diseñó y construyó dos portacontenedores de 3100 TEU[9] propulsados por gas natural licuado. Estos barcos

[8] Disponible en: http://maquinasdebarcos.blogspot.com/
[9] Las siglas TEU, es una unidad de medida de contenedores, es un acrónimo del término en inglés Twenty-foot Equivalent Unit, que significa Unidad Equivalente a Veinte Pies, es una unidad de medida de capacidad del transporte marítimo, básicamente de Buques portacontenedores y terminales portuarios que operan con contenedores. Una TEU es la capacidad de carga de un contenedor normalizado de 20 pies (6,1 m), una caja metálica de tamaño estandarizado que puede ser transferido fácilmente entre diferentes formas de transporte tales como buques, trenes y camiones. Hay otros largos y tipos de contenedores. Los de uso frecuente son variantes del contenedor de 40 y son calculados como equivalente a 2 TEU.

cuyos nombres son Isla Bella y Perla del Caribe, han supuesto un nuevo reto tecnológico, y lo más importante, una gran batalla ganada al cambio climático. El diseño[10] de ambos barcos incorporan un sistema propulsor alimentado con gasoil como combustible y un motor de doble combustión de baja velocidad. Los motores auxiliares también podrán utilizar GNL o gasoil.

Por otro lado, la Secretaría de Estado de Transporte Marítimo de Noruega ha apostado con fuerza por el proyecto de implantar en el sector pesquero el uso del GNL de forma generalizada como combustible para sus motores propulsores que, aunque significa un notable ahorro económico, se plantea con el objetivo fundamental de no emitir gases contaminantes a la atmósfera. En estos momentos son mucho los países que han tomado la decisión de adquirir barcos con este sistema de propulsión.

Figura 6. AIDAnova es el nombre del primer barco de cruceros del mundo propulsado por Gas Natural Licuado (GNL). Fuente. https://revistatravelmanager.com/crucero-gas/

Las navieras propietarias de los barcos de cruceros también empiezan a apostar por el GNL, así pues, ya podemos ver el AIDAnova, el primer crucero del mundo propulsado con este combustible. Grupo Costa y, en su conjunto, Carnival Corporation se han posicionado como líderes de la industria por ser pioneros en la utilización del Sistema

[10] El diseño ha sido realizado por DSEC, filial de Daewoo Shipbuilding & Marine Engineering.

Avanzado de Calidad del Aire (AAQS) en las zonas próximas al crucero. Este sistema ya instalado en más del 70 % de los barcos de la flota del grupo naviero.

Barcos arrastrados por cometas

Una de las ideas más ingeniosas y que probablemente pudiera parecer fantasiosa fue la de utilizar la clásica y convencional cometa que tanto han utilizado los niños para sus juegos como apoyo a la propulsión de los grandes barcos, reduciendo las cantidades de combustible y consecuentemente bajando los gases de efecto invernadero emitidos a la atmosfera. Esto no se trata de ninguna idea sobre un papel, sino que es una auténtica realidad.

La utilización de cometas para arrastrar algún tipo de artefacto no es realmente nueva, pues se remonta a épocas muy remotas. Los nativos de las islas Samoa ya remolcaban sus canoas con ayuda de cometas. Por otro lado, personajes históricos como Benjamin Franklin, muy aficionado a las cometas y famoso por el experimento que le llevó a inventar el pararrayos, comentó con entusiasmo estos artilugios. También se han usado, no hace tantos años, como sistema de salvamento marítimo o en algunos desarrollos de la NASA, aunque lo que hoy en día realmente asociamos con el uso de las cometas de tracción sean determinadas actividades deportivas.

En la actualidad, el método de propulsión por cometas de tracción está desarrollado por una única empresa, conocida como SkySails, (anteriormente Beluga Skysails). Concretamente en año 2008, el barco belga BBC fue el primer barco de carga, con 133 m de eslora, que utilizó una cometa de gran tamaño como apoyo a la propulsión.

Figura 7. Barco con el apoyo de cometa. Fuente. www.planet-techno-science.com

Este barco utilizó una cometa de 160 m^2 volando a altitudes entre los 100 y los 500 m. La razón de estas alturas radica en que es el viento sopla bastante más fuerte que a nivel del mar. El control de esta cometa es llevado a cabo por un software especial que se ajusta automáticamente para dibujar como una especie de ocho en el cielo y obtener un mayor beneficio del viento. Para facilitar el ascenso de esta cometa lleva unos grandes compartimentos que se rellenan de helio y una vez que están a la altura apropiada se rellenan de aire comprimido. Esta cometa recuerda a un parapente que vuela a más de 100 metros, destacando que la energía obtenida es aproximadamente el triple de la que se obtendría con las velas tradicionales. Tanto el despegue como el aterrizaje se realiza de forma automática y dura unos 20 minutos. Este nuevo sistema de navegación puede llegar a reducir el gasto en combustible hasta un 50 %, y lo más importante, reducir el CO_2 y el azufre que llegan a la atmosfera. Según los estudios realizados sobre el tema, el nuevo sistema supondría un ahorro de entre un 10 % y un 35 % de combustible al año con la asociada reducción de los gases de efecto invernadero.

Es también importante destacar que la utilización de esta cometa ofrece una cierta estabilidad en la mar e incluso podría a llegar a ser un sistema alternativo de propulsión en caso de avería del motor principal.

A modo de conclusiones sobre este ingenioso sistema, se podría decir que cuanto mayor es la velocidad, mayor es el ahorro en combustible. El coste de adquisición del sistema SkySails es de unos 500 000 euros. Un barco de gran porte de unos 140 m de eslora consumiría un 30 % menos de combustible y reduciría en un 20 % la emisión de CO_2, lo que podría significar 100 millones de toneladas menos de CO_2 emitidas a la atmósfera y menos contaminación sonora.

Figura 8. Sistema de enganche cometa-barco. Fuente. SkySails.

Utilización combinada del viento y el sol

Durante la década de los ochenta y debido al gran aumento del precio del combustible, se construyeron algunos buques en Japón equipados con velas rígidas, que junto a la propulsión principal consiguió una reducción en el consumo de combustible. No cabe duda de que se trataba de un curioso sistema de ahorrar combustible que se fundamentaba en un principio muy parecido al utilizado por las alas de un avión, pero instaladas de forma vertical. De este modo con la utilización del viento, que es totalmente gratis, se producía un notable ahorro económico en combustibles fósiles. Estos podrían ser considerados como los primeros pasos en el campo de la «propulsión asistida por el viento» y que además es totalmente compatible con la mayor parte de las flotas mundiales. No obstante, lo más importante actualmente es que implicaría una importante

reducción de emisiones contaminante, que tan negativamente influyen en el cambio climático.

La estabilización de los precios del combustible vino a significar en cierto modo un freno para el desarrollo de alternativas de propulsión. Sin embargo, en estos momentos, aunque la idea pueda parecer la misma, los objetivos son distintos. Ahora lo que importa es reducir las emisiones que afectan al cambio climático, disminuyendo las emisiones y la dependencia de carbono y combustibles fósiles. En este punto es razonable y una de las pocas opciones realistas el introducir las energías renovables en el campo del transporte marítimo.

De acuerdo con ello, en las últimas décadas se ha producido un desarrollo importante de la energía solar, que ha sido ampliamente aceptada en instalaciones terrestres y que muchos estudios quieren adaptar a la propulsión naval.

Figura 9. El proyecto Oceanbird, desarrollado en la universidad sueca KTH en colaboración con la compañía naviera Wallenius Marine, está a punto de ver la luz. Fuente. Innovaciones en la propulsión velica: Velero de carga. https://lcjcapteurs.com/es/innovaciones-en-los-veleros-de-carga/

Lógicamente los barcos también pueden beneficiarse de la energía solar ya que cubierta de un buque siempre recibe los rayos solares. Sin embargo, la cantidad de combustible

ahorrado en buques grandes utilizando solamente la energía solar es relativamente pequeña, al menos por el momento.

En este apasionante camino son varias las empresas que han comenzado a desarrollar diseños de velas que además de aprovechar la fuerza del viento sean capaces de utilizar la energía solar a través de paneles solares en su superficie.

Por esta razón aparece el concepto de «vela energética», que hace referencia a una vela rígida dispuesta en el buque capaz de rotar automáticamente para sacar el máximo beneficio del viento y ayudar a propulsar el buque, al mismo tiempo que los paneles solares incorporados en la vela aprovechan la energía solar para proporcionar electricidad suplementaria y reducir la cantidad de combustible utilizado por los generadores auxiliares.

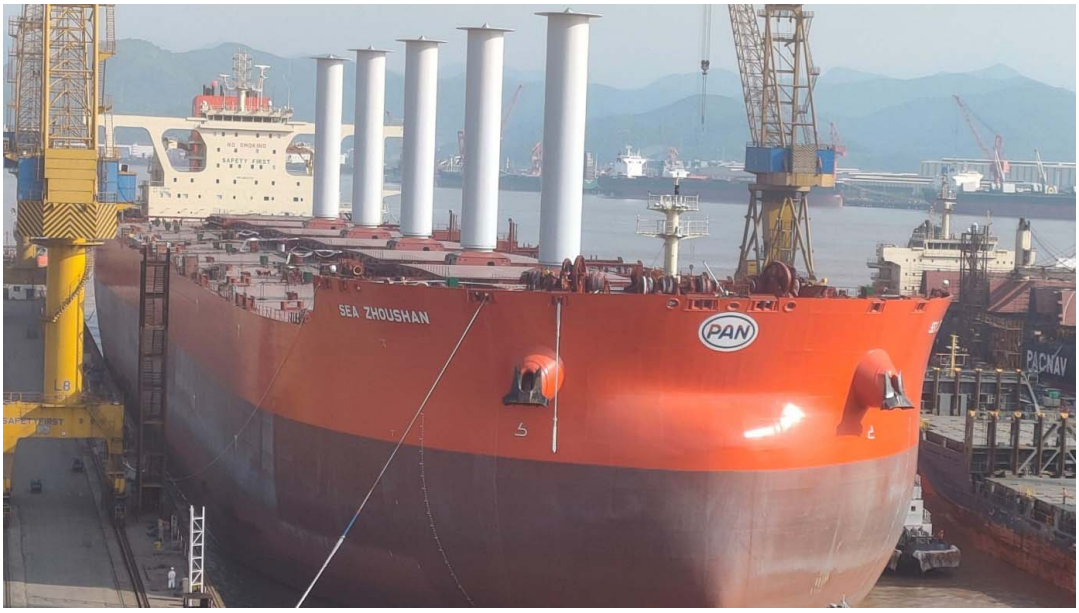


Figura 10. Un gigantesco granelero cuenta con propulsión eólica. Fuente. Vale.

¿Es posible utilizar el hidrógeno verde en el ámbito marítimo?

Dentro del incansable esfuerzo investigador por encontrar combustibles no contaminantes llegamos al hidrógeno verde. Aunque nos podríamos preguntar ¿Cómo funcionan los barcos impulsados por hidrógeno verde?

Pues de forma muy simplificada, se podría decir que el hidrógeno se obtiene mediante un proceso de electrolisis o ruptura de la molécula de agua, un proceso que lógicamente

implica la utilización de electricidad para separar el hidrógeno del oxígeno. Pero lo más importante en este proceso radica en que si esta energía eléctrica proviene de fuentes renovables, entonces el hidrógeno pasa a denominarse «hidrógeno verde», debido a que en este proceso de producción tan solo se emite vapor de agua.

Un factor muy importante para tener presente en el caso particular de los barcos radicará en que una vez que estén navegando, habrá que almacenar el hidrógeno y disponer de las correspondientes pilas de combustible.

El hidrógeno es almacenado para posteriormente ser introducido en la pila de combustible y, junto con el oxígeno captado del aire, producir la energía eléctrica que se utiliza para mover el buque.

Como en otros casos, Noruega es uno de los países avanzados en la utilización del hidrógeno verde para usos marítimos, realizando fuertes inversiones. Recientemente, concretamente en el año 2021, ha puesto en funcionamiento un ferry eléctrico propulsado por hidrógeno verde que conectará los puertos de Hjelmeland, Skipavik y Nesvik.

Figura 11. Barco propulsado por hidrógeno. Fuente. www.bbva.com/es/sostenibilidad/los-avances-del-hidrogeno-en-el-transporte-sostenible/

Este barco tiene una capacidad de 299 pasajeros y 80 automóviles y supone un ahorro de 4000 toneladas/año de emisiones de CO_2 a la atmósfera, cantidad que se considera una autentica victoria en la lucha contra el cambio climático.

Dentro de estos avances tecnológicos la agencia estatal noruega de I+D está patrocinando un proyecto para el desarrollo y construcción de un buque de aprovisionamiento de hidrógeno líquido como combustible, con una capacidad de 9000 m^3, que suministrará hidrógeno licuado a los buques mercantes. La realización de este proyecto será fundamental para determinar la viabilidad de esta cadena internacional de transporte.

Finalmente, quiero comentar que también en Noruega se está construyendo un barco que tiene una pila de combustible, basada en hidrógeno, cuya función será la construcción y reparaciones en alta mar. Este barco tendrá 99 m de eslora, y se podría decir que por el momento será el barco de mayores dimensiones del mundo basado en hidrógeno.

barco cero emisiones en puerto. Un proyecto hecho realidad

Dentro de este elenco de estudios e investigaciones también cabe mencionar los progresos realizados por los buques «ro-ro» construidos para la naviera Grimaldi. Estos barcos queman combustibles fósiles durante las navegaciones y electricidad mientras permanecen en puerto gracias a unas baterías de litio que son recargadas durante los periodos de navegación. Esta recarga también es ecológica, ya que se llevará a cabo con 600 m^2 de paneles solares dispuestos a lo largo de las cubiertas del barco y que podrán ser complementados con generadores.

Figura 12. ECO Valencia, barco premiado con el más alto nivel en el campo de la sostenibilidad ambiental.

Otra de las innovaciones a tener en consideración en estas nuevas construcciones navales es el sistema de lubricación por aire bajo la quilla con el objeto de reducir el rozamiento y la resistencia aerodinámica, con la correspondiente reducción de emisiones y consumo de combustible[11].

Otra característica muy peculiar radica en la pintura del casco, que es a base de siliconas no toxicas cuya propiedad física radica en su baja rugosidad superficial, que reduce la liberación de sustancias al medio ambiente.

El barco también está equipado con un sistema de purificación de gases de escape para la reducción de las emisiones de azufre y de partículas. En lo referente a las emisiones de azufre, producto producido en la combustión de los barcos, el buque va equipado con unos sistemas especiales que permite que éste, al mezclarse con unas sales especiales, se convierta en un producto parecido al yeso que pueda ser reutilizado o desechado.

Este complejo trabajo de ingeniería, las fuertes inversiones económicas y el entusiasmo por la concienciación ambiental en la lucha contra el cambio climático, se ha visto

[11] Además, su capacidad de carga duplica la de los buques de mayor tamaño de la compañía y consume la misma cantidad de combustible a igual velocidad, con lo que consigue duplicar su eficiencia en términos de emisiones por tonelada transportada.

compensado con un premio extraordinario al barco Eco Valencia. Este es el primero de una flota denominada Green Generación de Grimaldi, que constará de doce barcos, que se consideran de los más grandes de todo el mundo especializados en el transporte marítimo de corta distancia, tipo «ro-ro»[12].

El futuro del transporte limpio y seguro estará en el barco

Hasta aquí hemos podido ver el gran esfuerzo que está realizando el transporte marítimo por mantener un medioambiente más limpio, un aire más respirable y en general evitar el cambio climático. Sin embargo, estos avances también avanzan en el desarrollo de otros parámetros esenciales en la navegación, cuyas mejoras no deben dejarse de lado.

Eficiencia energética

Un factor muy importante a la hora de elegir un medio de transporte es su eficiencia energética, que se mide por el consumo de combustible por tonelada métrica y kilómetro. En este aspecto son muchos los estudios que coinciden en que el más eficaz es el trasporte marítimo y sus distintas combinaciones. Por esta razón uno de los grandes retos de la UE es el utilizarlo de forma intensiva. Este factor, además de apoyar el cumplimiento del Protocolo de Kioto, tendrá una gran repercusión en la parte económica.

Mayor seguridad

Los accidentes marítimos de forma general suelen tener unas grandes repercusiones mediáticas, llegando a ser motivo de confrontación política. Como ejemplo los ya mencionados petroleros Erika o Prestige. Pero la realidad es que los índices de siniestralidad en el transporte marítimo, en comparación con el resto de los diferentes medios utilizados para transportar mercancías, es muy inferior.

Según las estadísticas elaboradas por el Consejo Europeo de Seguridad en el Transporte, un 96 % de las víctimas de accidentes de transporte se produce en carretera. La tasa de muertes en el transporte marítimo, incluyendo la tripulación es de 1,4 muertos por cada 100 millones, 40 en el ferrocarril y 100 en la carretera. En todo el mundo, la

[12] Ro-Ro es un acrónimo del término inglés *roll on-roll off*, con el cual se denomina a todo tipo de buque, o barco, que transporta cargamento rodado, tanto automóviles como camiones.

media de muertes por accidentes de transporte marítimo es de 700/año, mientras que solo en la UE mueren en la carretera más de 42 000 personas al año.

Menor saturación de infraestructuras

En el transporte marítimo no existe saturación durante la navegación, exceptuando casos de accidentes como el ocurrido en el canal de Suez. La única saturación que puede existir en este tipo de transporte es la debida a la infraestructura en los puertos. En el otro lado de la moneda encontramos la carretera y el ferrocarril, donde realmente si existe una auténtica saturación por el carácter limitante de sus infraestructuras que solo permiten una cantidad de flujo preestablecida de circulación de mercancías. Buenos ejemplos los encontramos en los puntos nodales de las ciudades y en los pasos de puntos fronterizos de alta montaña como la de los Alpes y de los Pirineos. Además, no debemos olvidar que las infraestructuras de carretera y ferrocarril son altamente costosas.

Carretera, ferrocarril y barco no son competencia. Se complementan

Siempre ha existido la idea de que el barco podría suponer una competencia frente al transporte por carretera. Sin embargo, esta percepción es errónea, y de hecho podría decirse que el barco viene a dar más calidad de vida a los camioneros. A modo de ejemplo, supongamos que una empresa decide realizar un transporte de material entre dos puntos geográficos cualesquiera como podrían ser Zaragoza y Roma. Ante las diferentes rutas, una opción interesante es consultar el simulador de rutas intermodales, un software totalmente gratuito dependiente del Estado que ofrece una referencia de las diferentes alternativas.

De acuerdo con los datos, si se decide realizar dicho servicio únicamente por carretera, el tiempo previsto es de 49,5 horas[13] reales, es decir dos días solamente de ida. A ello habría que sumarle las correspondientes paradas de descanso y comidas y las potenciales inclemencias meteorológicas, lo que implica que entre ida y vuelta el camionero podría pasar casi una semana fuera de casa.

[13] El simulador de rutas intermodales es totalmente gratuito y disponible en Internet. Disponible en: http://simulador.shortsea.es/simulador.aspx.

Transporte por carretera /Transport by 'only road'

Origen-Destino/From-To	Coste/Cost (Eur)	Tiempo/Transit-Time (Hor)	Distancia/Distance (Km)	Cost.Ext/Ext.Cost (Eur)	Emis CO2/CO2 Emiss. (Kg)
zaragoza -- roma	1,726	49.5	1,644	781	1,574

Tabla 1. Transporte por carretera.

Si la empresa decide utilizar la combinación carretera-barco, el conductor tan solo tendría que hacer 317 km en tiempo aproximado de menos de 6 horas, permitiendo así al camionero dormir en casa y realizar otro transporte a continuación, es decir, al día siguiente.

Transporte Intermodal con líneas marítimas existentes.
Existing maritime intermodal transport lines.

	Origen-Destino/From-To	Cost(Eur)	Tiempo (Hor)	Dist. (Km)	Cost Ext.(Eur)	Emis. CO2(Kg)
+	Barcelona ** Civitavecchia	1,522	27.9	1,212	287	1,202

Tabla 2. Transporte intermodal con líneas marítimas existentes.

Transporte por carretera /Transport by 'only road'

Origen-Destino/From-To	Coste/Cost (Eur)	Tiempo/Transit-Time (Hor)	Distancia/Distance (Km)	Cost.Ext/Ext.Cost (Eur)	Emis CO2/CO2 Emiss. (Kg)
zaragoza -- barcelona	333	5.6	317	151	304

Tabla 3. Transporte por carretera.

Figura 13. Contenedores aparcados esperando ser embarcados o recogidos. Fuente. Elaboración propia.

Antiguamente cuando parte de un trayecto de mercancías implicaba desplazamientos marítimos, tanto la cabeza tractora del camión como el conductor viajaban a bordo.

Actualmente solo los contendedores son embarcados. En la imagen se puede ver una serie de contenedores aparcados de forma totalmente gratuita si están destinados al embarque. Esto implica que el conductor descarga el contenedor para su embarque y en ese mismo momento puede recoger el contenedor correspondiente al regreso, evitando así esperas innecesarias.

El proceso de embarque y desembarque de estos contenedores es gestionado por personal del puerto mediante unas cabezas tractoras disponibles en el muelle.

Todas estas gestiones y facilidades son debidas a la implantación de un sistema intermodal apoyado por la Comunidad Europea[14] en su libro blanco, basado en el

[14] En este documento se plantea la importancia del Transporte Marítimo de Corta Distancia y las Autopistas del Mar como uno de los pilares fundamentales de la implementación de la Política Europea de Transportes. Las líneas generales han sido propuestas en el Libro Blanco de Transporte (2001) y complementadas en lo que a la Política Marítima se refiere, en el Libro Verde (2006).

concepto «autopistas del mar». Este término[15] es usado casi como término análogo al de navegación de corta distancia o Short Sea Shiping (SSS), debiendo aclarar que son términos que se complementan, pero con grandes diferencias.

A las denominadas autopistas del mar se les exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Han de establecer rutas prefijadas, determinando unos puertos fijos de partida y llegada y si entre estos dos puertos hay alguna parada intermedia, ésta tiene que estar perfectamente indicada y documentada. Eso sí, debe quedar perfectamente claro que las rutas y paradas no pueden ser modificadas al menos en un corto plazo de tiempo; caso contrario se generaría una gran confusión entre los usuarios de dicho servicio al dificultar el planeamiento logístico, factor fundamental en este tipo de negocio. Otro factor sumamente importante radica en el horario, de forma que las frecuencias de entradas y salidas de cada puerto estén claramente establecidas. Se trata en definitiva de un sistema complejo y fundamental para alcanzar los objetivos de la política europea de transportes, cuyo éxito futuro esta intrínsecamente ligado al adecuado diseño y gestión de las ya mencionadas Autopistas del Mar.

[15] Las autopistas del mar una solución en la crisis de la COVID-19. Bartolomé Cánovas Sánchez. RGM, ene-feb 2021.

Figura 14. Embarque de vehículos a bordo de un barco de la naviera Grimaldi. Fuente. Elaboración propia.

Normalmente los barcos que se dedican a esta actividad suelen tener varias cubiertas y además de los contenedores suelen transportar vehículos, debido a ser el procedimiento más eficaz, seguro, económico y menos contaminante.

Conclusiones

El transporte marítimo es el menos contaminante desde el punto de vista medioambiental, no obstante, se está autorregulando, no cesa en su empeño de mejorar las emisiones que contribuyen negativamente al cambio climático.

El impacto medioambiental se centra en las emisiones que en mayor o menor medida producen la combustión de los barcos como, el dióxido de carbono (CO_2), óxidos de nitrógeno (NOX), dióxido de azufre (SO_2) y partículas sólidas (PM2.5).

La lucha contra el cambio climático comenzó con la implantación del doble casco para los petroleros y toda una legislación complementaria sobre este tema.

Con relación a la reducción de las emisiones, son muchos los avances que se están consiguiendo gracias al uso de combustibles limpios como el GNL, las velas rígidas, los paneles solares, el hidrógeno verde, etc.

Actualmente ya prestan servicio barcos con emisiones cero en puerto, que durante mucho tiempo ha sido un factor de incertidumbre de distintas ciudades.

La combinación barco carretera es el sistema más rentable de transporte desde el punto de vista económico, de la calidad de vida para los conductores de los camiones y lo más importante, que es el objetivo de este estudio de la lucha contra el cambio climático.

*Bartolomé Cánovas Sánchez**
Capitán de navío
Máster en Paz Seguridad y Conflictos Internacionales

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

13/2022 8 de febrero de 2022

*Alejandro MacKinlay**

AUKUS: la perspectiva de Australia

AUKUS: la perspectiva de Australia

Resumen:

El pasado septiembre, justo después de que los EE. UU. finalizasen su retirada de Afganistán, se hizo público el acuerdo AUKUS, para la transferencia de tecnología de propulsión nuclear naval para submarinos, con el objetivo de que Australia pueda dotarse de submarinos nucleares de ataque (SSN). Simultáneamente Australia renunciaba a continuar con el desarrollo de su programa de submarinos ATTACK, que preveía la construcción de 12 submarinos, diésel-eléctricos, derivados del tipo BARRACUDA francés de propulsión nuclear. AUKUS responde tanto a la necesidad de Australia de incrementar sus capacidades navales, como a la expansión de China en el pacífico sudoeste, percibida por Canberra como un riesgo y que la impulsa a reforzar su alianza de seguridad con los EE. UU.

Palabras clave:

Australia, submarinos nucleares, AUKUS, China, EE. UU., periferia marítima de Asia, Indo-Pacífico, pacífico sudoeste, Marina del Ejército Popular de Liberación (MEPL), Real Marina Australiana (RAN).

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.

AUKUS: the Australian perspective

Abstract:

Last September, just after the US completed its withdrawal from Afghanistan, the AUKUS agreement, for the transferring of naval nuclear propulsion technology for submarines was made public, with the aim in Australia procurement of nuclear attack submarines (SSN). At the same time, Australia gave up on continuing with the development of its ATTACK submarine program, which envisaged the construction of 12 diesel-electric submarines, derived from the French SSN BARRACUDA class. AUKUS responds both to Australia's need to increase its naval capabilities, and to China's expansion into the Pacific Southwest, perceived by Canberra as a risk and prompting the country to strengthen its security alliance with the US.

Keywords:

Australia, nuclear submarines, AUKUS, China, USA, maritime periphery of Asia, Indo-Pacific, Southwestern Pacific, People's Liberation Army Navy (PLAN), Royal Australian Navy (RAN).

El acuerdo AUKUS una sorpresa en el momento adecuado

El pasado 15 de septiembre, justo después de que los EE. UU. finalizasen su retirada de Afganistán, los «gurús» de la geopolítica y los expertos en relaciones internacionales de los medios se volcaban con la noticia del acuerdo AUKUS[1], siglas que reflejan las iniciales de Australia, United Kingdom y US, para la transferencia de tecnología de propulsión nuclear de submarinos, con el objetivo de que Australia pueda dotarse de submarinos nucleares de ataque (SSN). Simultáneamente Australia renunciaba a continuar con el desarrollo de su programa de submarinos ATTACK, que preveía la construcción de 12 submarinos de propulsión diésel-eléctrica, derivados del tipo BARRACUDA francés de propulsión nuclear. La interpretación del acuerdo AUKUS ha sido de lo más variada, algunos lo han considerado casi como un tratado de defensa y seguridad mutua, mientras que otros, como China, lo han interpretado interesadamente como una ruptura por Australia del Tratado de No proliferación de Armad Nucleares (TNP). Así conviene poner las cosas en su justa perspectiva y analizar tanto lo que en realidad es AUKUS, como las razones que han conducido a Australia a adquirir submarinos de propulsión nuclear, cancelando el programa ATTACK y a las razones de por las que de los Washington está dispuesto a permitir la transferencia de tecnología de propulsión nuclear submarina a Canberra, siendo también de interés considerar alguna de la razones para la presencia del Reino Unido en el acuerdo, por mor de que en el futuro sea, o no, su participación pueda ser relevante. Motivos todos ellos que tienen su origen en la transformación del escenario de seguridad en la región Indo-Pacífica, debido al reto que supone para los EE. UU. y sus aliados, Australia es uno de los principales y más antiguos en la región, la expansión de China alrededor de toda la periferia marítima de Asia y hacia el Pacífico Occidental. Ello conduce a un cambio en la percepción de seguridad de Australia e impulsa al país a tomar dos líneas de acción concurrentes, una incrementar sus capacidades navales y otra reforzar su alianza de seguridad con los EE. UU. Ambas líneas de actuación enmarcan el acuerdo AUKUS y además son coincidentes con la necesidad de Washington de reforzar su presencia en la región y las capacidades navales de sus aliados, para contener la expansión naval china. Además, AUKUS facilita la inclusión en el acuerdo de un tercer aliado americano extrarregional, el Reino Unido, fortaleciendo en alguna medida la postura de ambas naciones.

[1] Joint Leaders Statement on AUKUS, 15/09/2021, disponible en https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/ , consultado 13/12/2021

El acuerdo AUKUS, compromiso, alcance y bases

En primer lugar, es importante aclarar que es el AUKUS, pues cuando se hizo pública su puesta en marcha se dijo de todo, algunos lo definieron como un tratado, como un pacto, incluso como alianza formal de seguridad, nada más distante de su naturaleza. Aunque indudablemente el acuerdo AUKUS sí tiene por objeto profundizar los lazos de seguridad entre sus tres signatarios, el Gobierno australiano lo definió como una «asociación reforzada de seguridad…que permitirá a los socios profundizar significativamente en la cooperación en una serie de capacidades emergentes de seguridad y defensa»[2]. Siendo el principal ámbito para la cooperación la energía nuclear para propulsión de submarinos, aunque también se incluirían otros, como las capacidades cibernéticas, la inteligencia artificial, las tecnologías cuánticas y otras capacidades submarinas adicionales, que bien pudiera tratarse de medios de detección no acústicos. En esencia de la lectura del texto del acuerdo AUKUS[3] se desprende que este sería fundamentalmente un convenio específicamente dirigido al intercambio de información en materia de energía nuclear para propulsión de submarinos. Eso sí, AUKUS se suscribe bajo el marco de un tratado de seguridad y defensa ya existente, el ANZUS[4], establecido entre Australia, Nueva Zelanda y los EE. UU. Curiosamente entre Australia y el Reino Unido no existe un pacto de seguridad y defensa formal[5], por más que los lazos de todo tipo entre ambas naciones sean extraordinariamente cercanos[6].

Quizás la mejor forma de entender AUKUS sea a través del análisis de las necesidades de seguridad y defensa de Australia, que como veremos darían lugar a las dos líneas de acción específicas citadas. Australia es una enorme isla continente de casi 8 millones de km^2, poblada por unos 25 millones de habitantes (2020), aislada geográficamente de sus principales socios económicos y políticos y con una enorme dependencia del comercio

[2] Comunicado de Prensa de la Oficina del primer ministro de Australia, Canberra, 16/09/2021, disponible en https://www.pm.gov.au/media/australia-pursue-nuclear-powered-submarines-through-new-trilateral-enhanced-security, acceso 16/09/2021

[3] Ver, texto sin firmas y facilitado por el USNI, disponible en https://news.usni.org/2021/11/22/australia-signs-nuclear-propulsion-sharing-agreement-with-u-k-u-s

[4] El pacto ANZUS, es un tratado de seguridad entre Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos que se firmó en San Francisco, en septiembre de 1951, con objeto de proporcionar ayuda mutua en caso de agresión. En 1986, EE. UU. suspendió sus obligaciones hacia Nueva Zelanda, a raíz de la prohibición neozelandesa de entrada de buques nucleares en sus puertos, incluidos los de la Marina americana.

[5] Ver, Ben Judah, Britain and Australia aren't actually treaty allies – they should be, The Interpreter-Lowly Institute, 21/10/2021, disponible en https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/britain-and-australia-aren-t-actually-treaty-allies-they-should-be, acceso 26/12/2021.

[6] En enero de 2013 Australia y el Reino Unido firmaron en Perth un Acuerdo de Cooperación en Materia de Defensa que, aunque nombrado como «tratado» no es un tratado formal de defensa mutua, disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225444/8603.pdf, acceso 26/12/2021

exterior, situación que implica importantes debilidades estratégicas para Canberra. Su dependencia de las líneas de comunicación marítimas y la incapacidad para movilizar recursos suficientes, particularmente humanos, frente a una potencial amenaza militar a su territorio, fuerzan a Australia a asumir una postura estratégica específica y permanente que asegure sus intereses en el ámbito de la defensa, lo que se refleja en el mantenimiento de una sólida alianza con la potencia marítima dominante, desde el final de la Segunda Guerra Mundial los EE. UU. y en la disposición de unas capacidades de defensa orientadas primariamente hacia la defensa marítima. Todo ello con el objeto de conseguir y asegurar el control de los accesos marítimos a Australia, la libertad de uso de sus líneas marítimas de comunicación y el control de los accesos oceánicos al territorio australiano. Mientras las contraprestaciones australianas a su alianza con Washington serían dos, la principal la disponibilidad de uso de un territorio suficientemente alejado de los potenciales adversarios, una base segura desde la que proyectar fuerzas hacia la región Indo-Pacífica en caso necesario y la secundaria, aunque importante, la contribución naval australiana a la postura estratégica americana en Asia-Pacífico. Una alianza que, en el momento actual, con el crecimiento de las capacidades de la Marina del Ejército Popular de Liberación (MEPL), cobra mayor importancia para los EE. UU. ya que le permite reequilibrar y contener la expansión China hacia el Pacífico sudoeste y el Índico sudeste.

Figura 1. El pulso estratégico de China hacia el Indo-Pacífico. Fuente. Mapa base Australian National University.

Así es importante señalar que AUKUS no solo apoya una alianza estratégica para la seguridad de Australia, sino que va a permitir un reforzamiento sustancial de las capacidades de defensa de Australia. La futura disponibilidad de por lo menos ocho submarinos nucleares de ataque, aunque se contempla que su número pueda llegar a 12, proporcionaría a la Royal Australian Navy (RAN) unas capacidades navales más que destacables para la defensa de Australia y sus líneas de comunicación marítimas en el Pacífico y el Índico, o incluso para proyectar fuerza en apoyo de su aliado americano en los mares alrededor del sur y sudeste de Asia. De ahí también el importante interés de los EE. UU. en que Australia obtenga submarinos nucleares, pues con ellos la RAN podría contribuir a descargar a la Marina americana de misiones en una extensa zona.

Además, la obtención de los submarinos es parte de un programa de expansión y modernización naval australiano que comenzó en la primera década del siglo con los contratos para la adquisición de los tres destructores antiaéreos (AWD), clase HOBART, similares a la clase ÁLVARO DE BAZÁN y a los que siguieron los dos LHD de la clase CANBERRA, también continuación de la clase española JUAN CARLOS I. Una expansión naval que continúa con el programa para adquisición de nueve fragatas HUNTER, basadas en la plataforma Tipo 26 británica. Sin embargo y como veremos, el actual programa de fragatas, como el futuro de submarinos de propulsión nuclear están sometidos a enormes riesgos, tanto económicos, como tecnológicos y su materialización muy probablemente se va a dilatar en el tiempo. Ello sin duda puede dar lugar al mayor riesgo de todos, que no es otro que la RAN carezca de las capacidades necesarias llegado el caso y en un contexto de creciente tensión regional.

El incremento de la tensión entre Australia y China: El «collar de perlas» del Pacífico sudoeste y el deterioro de la relación comercial

Es de sobra conocido y comentado, desde hace ya años el establecimiento por China de un rosario de puertos en el Índico que franquean sus principales derrotas marítimas hacia y desde sus fuentes principales de los recursos energéticos y minerales, África y Oriente Medio. China ofreció a las naciones ribereñas inversiones en infraestructura y préstamos que dada su cuantía resultan inasumibles y cuando estas no pueden pagarlos, China se resarce tomando el control de las infraestructuras. Un buen ejemplo es Hambantota, en Sri Lanka, cuyo puerto fue construido en 2010 con préstamos chinos valorados en 1500 millones de dólares estadounidenses, en 2017 después de que el gobierno de Sri Lanka se viese imposibilitado para hacer frente a los pagos, el puerto fue cedido por 99 años a China Merchants Port Holdings, empresa controlada por el Estado chino. Sin embargo, el establecimiento de infraestructuras marítimas de interés para China en el Pacífico sudoeste, sobre la periferia marítima oriental australiana, es algo más reciente. China ha ido tomando posiciones en diferentes islas del pacífico, como Kiribati, Vanuatu, Fiji, o el archipiélago de Salomón y ello siguiendo una línea de actuación similar a la empleada en el Índico. En Vanuatu, China ha financiado la construcción de un muelle en la isla de Santo, la mayor del país, que bien podría utilizarse como puerto de apoyo a la MEPL, aunque tanto China como el gobierno de las islas lo niegan, pero para Vanuatu es

imposible hacer frente a la deuda generada por la construcción del muelle[7]. En las islas Salomón, una empresa china intentó arrendar la isla de Tulagi, en la que durante la Segunda Guerra Mundial existió una importante base naval japonesa, aunque la cesión fue vetada en 2019 por el Gobierno nacional[8]. China mantiene una importante influencia económica en esas islas, que recientemente han roto relaciones con Taiwán aproximándose a Pekín, lo que resultó el pasado mes de noviembre en importantes disturbios, consecuencia del rechazo popular a la presencia china en el archipiélago[9]. Mientras en Fiji, a raíz del golpe de Estado de 2006, China consiguió un importante incremento su influencia[10]. Mientras en la isla de Kanton, en el archipiélago de Kiribati, a unos 3000 km al sudoeste de Hawái, China tendría planes para construir un aeropuerto sobre un aeródromo en desuso de la Segunda Guerra Mundial[11].

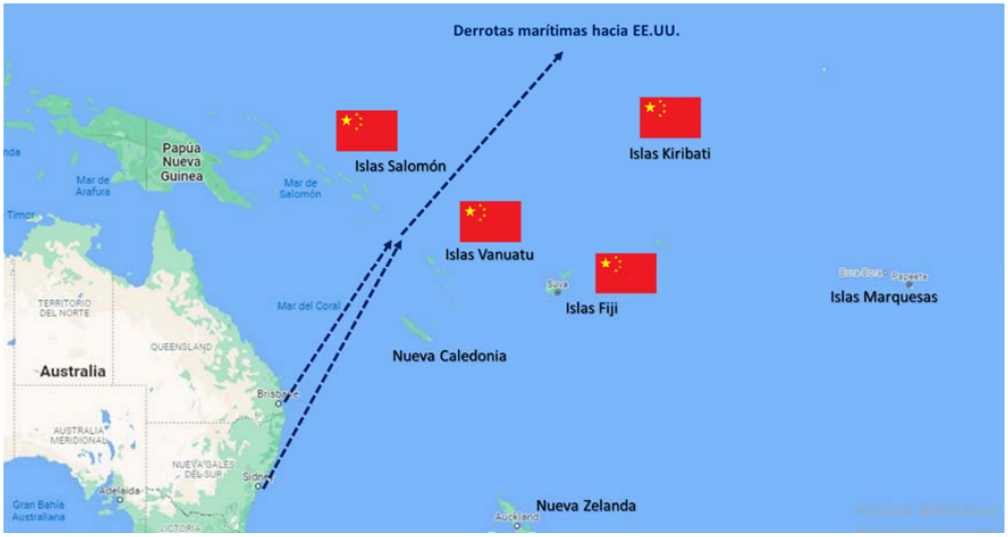


Figura 2. El «collar de perlas» del Pacífico SW y las derrotas hacia los EE. UU.

[7] PRYKE, Jonathan. «The risks of China's ambitions in the South Pacific», *BROOKINGS Global China*, 20/07/2020, disponible en https://www.brookings.edu/articles/the-risks-of-chinas-ambitions-in-the-south-pacific/, acceso 30/11/2021

[8] «Solomons' government vetoes Chinese attempt to lease an island», *The Guardian*, 25/10/2019, disponible en https://www.theguardian.com/world/2019/oct/25/solomons-government-vetoes-chinese-attempt-to-lease-an-island, acceso 13/12/2021

[9] «Explainer: -What is behind unrest in the Solomon Islands?», *Reuters*, 29/11/2021, disponible en https://www.reuters.com/world/china/what-is-behind-unrest-solomon-islands-2021-11-29/, acceso 13/12/2021

[10] DOBELL, Graeme. «ASPI's decades: South Pacific breaches and beaches», *The Strategist-ASPI*, 22/11/2021, disponible en https://www.aspistrategist.org.au/aspis-decades-south-pacific-breaches-and-beaches/, acceso 10/12/2021

[11] BARRETT, Jonathan. «China plans to revive strategic Pacific airstrip, Kiribati lawmaker says», *Reuters*, 05/05/2021, disponible en https://www.reuters.com/article/us-china-kiribati-exclusive-idUSKBN2CM0IZ, acceso 30/12/2021

En lo que se refiere a las importantísimas relaciones comerciales entre China y Australia, China es el primer cliente comercial de Australia[12], estas desde 2018 se han venido tensionando, particularmente a partir de la prohibición australiana para que la empresa HUAWEI china participase en la red 5G del país. Poco antes de ello el Parlamento australiano había aprobado, en junio de 2018, un paquete de leyes dirigidas a impedir interferencias extrajeras en Australia, consecuencia del temor a una posible intervención China en la política australiana[13]. Además, desde abril de 2020 y a consecuencia del apoyo del Gobierno australiano apoyó a solicitud de investigación sobre la respuesta inicial y transparencia de China en relación con la aparición de la COVID-19, las relaciones entre ambos países se deterioraron significativamente. Petición a la que Pekín respondió aplicando medidas restrictivas a las importaciones australianas, que van desde la imposición de aranceles, a la prohibición de importaciones de determinados productos, tales como bienes agrícolas y sobre todo de carbón australiano, estas últimas en 2019 había alcanzado un valor de 13 700 millones de dólares australianos. Medidas que han perjudicado a productos australianos, como la cebada, el vino, la carne vacuna, el algodón y sobre todo al carbón, pero no a las exportaciones de mineral de hierro, esenciales para la industria china. Sin embargo, la diversión de las exportaciones australianas hacia otros mercados, como la India, ha hecho que las restricciones de Pekín a los productos australianos no hayan conseguido otra cosa que incrementar la percepción negativa de China en Australia[14] y al reducir el intercambio comercial entre ambas naciones, limitar la interdependencia económica, lo que en absoluto juega a favor de China.

Las aberturas chinas a la financiación de proyectos de infraestructura en las pequeñas naciones del Pacífico central y sudoeste, se interpretan en Australia y también en otras naciones, como los EE. UU., como un posible intento por parte de Pekín para establecer infraestructuras de apoyo militar en la vecindad inmediata de Australia, sobre las líneas de comunicación marítima que la conectan con su aliado más importante, los EE. UU. Así, desde Canberra hoy por hoy se interpretaría que China, cuya expansión militar y naval hacia el sur y sudoeste es el principal riesgo para la seguridad de Australia, estaría

[12] En 2019, los intercambios entre Australia y China tuvieron un valor de unos 160 000 millones de dólares estadounidenses, prácticamente el 38 % del comercio exterior australiano, datos según WITS World Bank, disponible en https://wits.worldbank.org/CountrySnapshot/en/AUS, acceso 30/12/2021

[13] «Australia passes foreign interference laws amid China tension», *BBC NEWS*, 28/06/2018, disponible en https://www.bbc.com/news/world-australia-44624270, acceso 15/12/2021

[14] El 93 % de los australianos ven negativamente las actividades militares de China en la región, datos según Lowly Institute Poll 2021, disponible en https://poll.lowyinstitute.org/charts/views-of-china, acceso 30/12/2021

tratando de establecer bases, o puntos de apoyo militar, en Kiribati, Vanuatu, Fiji, o las Islas Salomón[15]. Una situación por la que desde la Segunda Guerra Mundial no había tenido que preocuparse, ya que, hasta la irrupción de China en la región, esta se encontraba libre de potenciales riesgos de seguridad que pudieran amenazar los accesos marítimos a Australia. Por otra parte, la guerra comercial entre China y Australia, además de afectar de forma importante a la generación de electricidad en China, donde el otoño de 2021 se han producido largos apagones debido a la caída de la producción de electricidad de las centrales térmicas, ha resultado en una disminución el intercambio económico entre ambas naciones y por lo tanto una reducción del incentivo de Canberra para buscar un acomodo con Pekín, que ya de por sí y por ir contra las necesidades de defensa australianas sería políticamente complicado. Así, las iniciativas de Pekín respecto en el Pacífico sudoeste y las sanciones económicas a Australia, no habrían conseguido otra cosa que incrementar la percepción de Canberra de un deterioro de su situación de seguridad.

El programa SEA 1000, los submarinos ATTACK y el fin de la opción francesa

En el foco del AUKUS está el programa de obtención de submarinos australiano, que ya tiene una larga historia. En abril de 2016, el entonces primer ministro australiano Malcolm Turnbull anunció la elección del tipo BARRACUDA, de la DCNS francesa (ahora Naval Group), como la opción elegida para el programa SEA 1000 para dotar a la RAN de 12 submarinos, dejando fuera a los nonatos Tipo 216 alemán y a los japoneses SORYU. El diseño elegido fue una variante de propulsión diésel-eléctrica del diseño original francés de propulsión nuclear y de los que Francia tiene en marcha un programa de construcción de seis buques. El coste del programa SEA 1000 inicialmente se evaluó en 50 000 millones de dólares australianos y preveía iniciar la construcción de los buques, una vez se finalizase el desarrollo del diseño, en los astilleros ASC de Osborne, Australia del Sur, en 2023, estando prevista la entrega del primer buque a partir de 2032. El proyecto ATTACK nacía con varios riesgos importantes, uno la adaptación de un sistema de propulsión diésel-eléctrica a un diseño de un submarino nuclear de ataque (SSN), y otro la integración de un sistema de combate AN/BYG-1 de la americana Lockheed Martin en una plataforma de diseño francés. Riesgos que una vez se puso en marcha el desarrollo

[15] DOBELL, Graeme. «ASPI's decades: South Pacific breaches and beaches», *ASPI*, 22/11/2021, disponible en https://www.aspistrategist.org.au/aspis-decades-south-pacific-breaches-and-beaches/, acceso 14/12/2021

del proyecto se materializaron en retrasos y un incremento importante de los costes, hasta los 80 000 millones de dólares australianos[16].

Figura 3. Impresión artística del fallido submarino ATTACK. Fuente. Naval News.

Así, desde el mismo momento de su elección el tipo Barracuda modificado contó con un importante rechazo en la opinión informada australiana, tanto porque los costes previstos inicialmente del programa no se consideraban realistas, como por la dudosa capacidad de los astilleros ASC de Osborne para acometer el proyecto respetando un programa de entregas definido, que de hecho nunca se hizo público, o bien por las dudas sobre que los ATTACK respondiesen a las necesidades de la defensa australiana. Respetadas figuras como el contralmirante retirado Peter Briggs y otros antiguos submarinistas, pedían un cambio de rumbo al programa de nuevos submarinos, apostando por una evolución del tipo Collins que opera la RAN[17]. Ya en septiembre de 2018, un comité de supervisión independiente dirigido por Donald Winter, antiguo secretario de la Marina de los EE. UU., había aconsejado buscar alternativas, cuestionando la aceptabilidad del programa. Mientras la firma del contrato se dilató hasta febrero de 2019, precisamente el contrato incluía «puertas de calidad» durante el desarrollo del programa, que permitirían su reconsideración negociada en caso necesario. En enero de 2021, se llevó a cabo la Preliminary Design Review (PDR), cuyos resultados no resultaron satisfactorios

[16] HELLYER, Marcus. «Has the cost of Australia's futuresubmarines gone up? Part 2», *ASPI*, 28/04/2020, disponible en https://www.aspistrategist.org.au/has-the-cost-of-australias-future-submarines-gone-up-part-2/, acceso 17/12/2021
[17] GREENE, Andrew. «$50 billion Future Submarine program clinched as retired admirals claim 'excessive' spending», *ABC*, 12/12/2018, disponible en https://www.abc.net.au/news/2018-12-13/future-submarine-agreement-resolved/10613186, acceso 17/12/2021

para el Gobierno de Canberra. Al mismo tiempo se creó un panel consultivo para el programa en la oficina del primer ministro, presidido por el vicealmirante retirado de la Marina americana Willian Hilarides y al que en febrero se incorporó Murray Easton, director de BAE Systems Submarines y participante en el programa de submarinos ASTUTE británico. Panel que se supone, aunque nunca se ha dicho públicamente, que fue el que recomendó dar el salto a la propulsión nuclear[18].

El caso es que la insatisfacción australiana debidos a los sucesivos retrasos en el avance del diseño de ingeniería del ATTACK y su coste desproporcionado, 80 000 millones de dólares australianos al cambio a día de hoy serían 50 560 millones de euros, llevaron al Gobierno australiano a buscar alternativas al programa ATTACK y ello sin tener que ver con ciertas estrambóticas escusas de la parte australiana que achacaban el abandono del ATTACK a retrasos importantes en el trabajo de Francia, citando cuestiones culturales como la propensión de Francia a tomarse el mes de agosto de vacaciones y no presentarse a tiempo a las reuniones[19]. Aunque lo más probable es que tanto las dificultades de rediseñar un submarino de propulsión nuclear a propulsión diésel-eléctrica, como sus costes disparados y la nada desdeñable participación de expertos americanos y británicos, con su experiencia en propulsión nuclear submarina, en los órganos de supervisión y consultivos sobre el programa ATTACK, decantase ya en enero pasado al Gobierno australiano hacia la opción nuclear para su futuro submarino. Sin embargo, esta opción si cabe tiene todavía más riesgos que el programa ATTACK, pues dados los largos plazos necesarios para que la RAN pueda contar con un submarino nuclear operativo[20], el Gobierno australiano tendrá que aprobar un programa de extensión de vida sus submarinos de la clase COLLINS por valor de entre 3500 y 6000 millones de dólares australianos, para mantenerlos operativos hasta la década de 2040, o más, cuando esos buques habrán superado los 50 años en servicio[21]. Ello además de

[18] NEEDHAM, Kirsty. «Australian documents showed French submarine project was at risk for years», *Reuters*, 22/09/2021, disponible en https://www.reuters.com/world/asia-pacific/australian-documents-showed-french-submarine-project-was-risk-years-2021-09-21/, acceso 07/12/2021

[19] FRIEDMAN, George. «Why Australia Spurned France», *Geopolitical Futures*, 20/09/2021, disponible en https://geopoliticalfutures.com/why-australia-spurned-france/, acceso 01/12/2021. George Friedman es fundador de STRATFOR y Geopolitical Futures y una destacada figura del «complejo de pensamiento geopolítico-militar» anglosajón, no suele perder oportunidad para zaherir a aquellas naciones e instituciones que actúan fuera de esa órbita de pensamiento.

[20] Algunos comentaristas apuntan a la entrada en servicio de los SSN australianos para una fecha alrededor de 2050, quizás sea excesivamente pesimista, sobre todo si el país decide adquirir submarinos construidos en los EE. UU. MOLE, Denis. «Nuclear submarines could lead to nuclear power for Australia», *ASPI*, 15/04/2021, disponible en https://www.aspistrategist.org.au/nuclear-submarines-could-lead-to-nuclear-power-for-australia/ acceso 07/12/2021

[21] HURST, Daniel y SHEPHERD, Tory. «Nuclear submarines' uncertain delivery date means ageing Collins class could be in use until 2050», *The Guardian*, 15/10/2021, disponible en

las dificultades técnicas para crear desde cero una infraestructura para la construcción de submarinos nucleares, los costes de esta y el de los propios submarinos.

La expansión naval australiana, riesgos y alternativas

El resultado de la elección del ATTACK en 2016 y el subsiguiente cambio de rumbo en septiembre de 2021 ponen a la RAN en una complicada situación en cuanto al mantenimiento de la capacidad submarina necesaria en una época de tensión creciente. Así, seis COLLINS modernizados difícilmente aportarán a la RAN llegado el caso las mismas capacidades que buscaba con los 12 ATTACK y están muy lejos de las proporcionadas por 8/12 SSN. Aunque ese no es el único problema en los principales programas navales australianos, que hoy por hoy no podrán suministrar las capacidades navales que Australia ha juzgado necesarias hasta ya bien entrada la década de 2030. Así el programa de obtención de fragatas SEA 5000 para la adquisición de nueve fragatas HUNTER, derivadas de la Tipo 26 británica, también apunta a unos costes crecientes y a unos plazos de entrega de los buques tremendamente largos[22]. Una situación que, dada la rápida evolución de la situación internacional, bien pudiera comprometer la disponibilidad de las capacidades necesarias, limitando la posible contribución del país al mantenimiento de los equilibrios en Asia-Pacífico y por tanto su potencial contribución a su alianza con los EE. UU.

En principio, tal como se ha visto, el Gobierno australiano pretende extender la vida de los seis submarinos clase COLLINS en servicio y por el momento tampoco está nada clara la opción a seguir para dotar a Australia de los submarinos nucleares, e incluso si será posible construirlos en Australia, como desearía el Gobierno de Canberra. De ahí que AUKUS establezca un periodo de 18 meses para consultas[23], durante el cual se deberán definir las líneas de actuación para el programa de obtención de SSN y el papel de cada uno de los socios. Quizás sea ahí donde se justifique la inclusión del Reino Unido en AUKUS, en la posibilidad de sea ese país el que pudiera efectuar la transferencia de tecnología necesaria a Australia para la construcción de sus SSN, que

https://www.theguardian.com/world/2021/oct/15/nuclear-submarines-uncertain-delivery-date-means-ageing-collins-class-could-be-in-use-until-2050, acceso 20/12/2021

[22] Está prevista la entrega al Ministerio de Defensa del primer buque de la Clase Hunter para 2031, seguidamente llevará a cabo pruebas de evaluación durante los dos siguientes años y no será hasta finales de 2033 cuando estaría en principio listo para su empleo operativo. HELLYER, Marcus. «Delivering a stronger Navy, faster», *ASPI*, 11/2021, p. 8 disponible en https://www.aspi.org.au/report/delivering-stronger-navy-faster, acceso 11/12/2021

[23] Ibid. 1.

en ese caso bien pudieran ser un derivado de la clase ASTUTE británica. Sin embargo bien pudiera ocurrir que la construcción de submarinos nucleares en Australia no resulte practicable y aceptable, sus costes seguramente serían superiores a los 80 000 millones de dólares australianos del ATACK y el primer buque no entraría en servicio hasta al menos la década de 2040[24], lo que bien pudiera hacer atractiva la opción de la adquisición de los submarinos en el exterior, en ese caso la única alternativa aparente serían buques de la clase VIRGINIA de la Marina americana, ya que la capacidad de la industria británica posiblemente estaría saturada por el programa para la obtención de los SSBN de la clase DREADNOUGHT[25] que eventualmente empezarían a entrar en servicio en la década de 2030.

Mientras el programa SEA 5000, cuya opción como hemos visto se resolvió en junio de 2018 a favor de un derivado de la Tipo 26 británica y que tiene por objeto la construcción por BAE-Australia de nueve fragatas antisubmarinas clase HUNTER para la RAN, en los mencionados astilleros ASC de Osborne. Una opción que no viene huérfana de riesgos y por tanto de posibles sobrecostes. Las HUNTER básicamente son un buque híbrido de unas 9000 toneladas de desplazamiento, entre una plataforma Tipo-26, en la que se sustituyen todos los elementos del sistema de combate de origen británico, por un Combat Management System (CMS) de Saab, un sistema de combate AEGIS, que además deberá integrar elementos autóctonos como el radar CEAFAR 2 y armas de origen americano, como el lanzador VLS Mk-41, los misiles SM-2 y ESSM. Aunque también integrarán el torpedo MU-90 del consorcio EUROTORP y posiblemente el misil NSM, o el JSM, de la noruega Kongsberg. En lo que se refiere a los costes en 2018 el programa para las nueve fragatas se evaluó en 35 000 dólares australianos, lo que traducido a euros vendría a resultar en unos costes por buque de 2500 millones de euros. Por mucho que se incluyan los costes del ciclo de vida, es una barbaridad de dinero y sobre todo que Australia no empezará a contar con esos buques hasta bien entrada la década de 2030. Una situación que pone a Canberra ante el riesgo, tal como ya ocurre con los submarinos, de verse privada de capacidades necesarias ante un empeoramiento de su situación de seguridad. De ahí que voces autorizadas en el ámbito

[24] PERRETT, Bradley. «How the RAN can get eight nuclear submarines by 2038», *The Strategist-ASPI*, 01/12/2021, disponible en https://www.aspistrategist.org.au/how-the-ran-can-get-eight-nuclear-submarines-by-2038/, acceso 10/12/2021

[25] «Nuclear submarines for Australia – what are the options?», *Navy Lookout*, 11/11/2021, disponible en https://www.navylookout.com/nuclear-submarines-for-australia-what-are-the-options/, acceso 28/12/2021.

de la defensa australiano abogan ya por continuar la clase HOBART con tres buques adicionales[26].

Figura 4. Impresión artística de la fragata clase HUNTER. Fuente. Naval News.

Las perspectivas de Australia y la materialización del objetivo del AUKUS

Es evidente que la percepción de Australia sobre su situación de seguridad ha empeorado en los últimos años, algo que tiene que ver tanto con el empeoramiento de sus relaciones políticas y comerciales con China. Sin embargo, eso no sería transcendental si no se estuviese produciendo una expansión de los intereses chinos a lo largo de todo el ámbito de la región Indo-Pacífica. Una expansión política que viene acompañada y sustentada por la MEPL, cuyas capacidades y número de buques ha crecido exponencialmente en la última década. Visto desde la perspectiva de Australia, China estaría tratando de crear un nuevo «collar de perlas» en el Pacífico sudoeste, un conjunto de infraestructuras portuarias similar al «collar de perlas» del Índico, que bien pudieran ser utilizadas como apoyo a la MEPL para sus operaciones alrededor de Australia. Una situación que fuerza a Canberra a reaccionar con dos líneas de acción

[26] Ibid. 21

que clarísimamente sustenta AUKUS: la primera mediante el reforzamiento de su alianza con la potencia marítima dominante del momento, los EE. UU.; la segunda dirigida a la expansión de sus capacidades navales, algo que trata de hacer desde la primera década del siglo y que de ser capaz de obtener los 8/12 submarinos nucleares que planea adquirir a través de AUKUS, las incrementaría significativamente y ello sin necesidad de aumentar sustancialmente el recurso de personal dedicado a la defensa. Sin embargo, las decisiones que ha tomado el Gobierno australiano en materia de programas navales, desde la elección de la fragata Tipo 26 para el programa SEA 5000, las HUNTER, como el diseño modificado del BARRACUDA para el programa SEA 1000, submarinos ATTACK, han retrasado enormemente la adquisición de las capacidades navales de las que el país decidió dotarse en su momento, supuestamente porque las necesitaba. Igualmente, la decisión de obtener los 8/12 SSN traslada hacia la derecha todavía mucho más la disponibilidad de una capacidad submarina significativa para la RAN. Ello sin olvidar que los posibles costes serían tan elevados, sobre todo si los buques se construyen en Australia, que podrían hacer inaceptable la propia opción de los submarinos nucleares. Finalmente, cabe señalar que la falta de capacidades navales, en caso necesario, limitarían la contribución australiana a su alianza con los EE. UU., aportando exclusivamente como capacidades navales modernas aquellas que en su momento obtuvo de su cooperación con la industria naval española, convirtiéndola en un receptor de seguridad y por tanto en un socio escasamente relevante.

*Alejandro MacKinlay**
Capitán de Navío (reserva)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

14/2022 14 de febrero de 2022

*Alfredo Gil Laso**

Kazajistán: una revolución sin colores

Kazajistán: una revolución sin colores

Resumen:

Los primeros días de 2022 comenzaron con la noticia de que unas protestas espontáneas estaban ocurriendo en Kazajistán, siendo el detonante la subida de precios del GLP. Pese a que más de la mitad de la producción de crudo y gas natural de este país termina en Europa, suministrada a través de Rusia, la noticia tuvo una cobertura limitada en los medios de comunicación, más allá de las escabrosas escenas de violencia que se produjeron y de la intervención militar rusa. No obstante, la importancia geoestratégica de Kazajistán va más allá de ser un mero productor de hidrocarburos, gas y minerales, sino que su constante búsqueda de una economía fuerte y productiva le ha llevado a aprovechar oportunidades de negocio emergentes como el minado de criptomonedas o el proyecto chino denominado la Nueva Ruta de la Seda. Por ello, este artículo busca desarrollar un análisis de los acontecimientos que permita entender su trasfondo, así como estimar las posibles consecuencias geopolíticas futuras.

Palabras clave:

Kazajistán, Nur-Sultán, Nazarbáyev, Tokayév, Almaty, OTSC.

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

Kazakhstan: A revolution without colours

Abstract:

The first days of 2022 began with the news that spontaneous protests were taking place in Kazakhstan, triggered by the rise in LPG prices. Despite that more than half of its crude oil and natural gas production ends up in Europe, supplied through Russia, the protests received limited coverage in the media, beyond the lurid scenes of violence that were produced and the Russian military intervention. However, the geostrategic importance of Kazakhstan goes beyond being a mere producer of petroleum, gas and minerals, because of its constant search for a strong and productive economy has led it to take advantage of emerging business opportunities such as cryptocurrency mining or the Chinese project named Belt and Road Initiative (BRI). For this reason, this article seeks to show an analysis of the events that allows to understand their background, as well as estimate the future geopolitical consequences.

Keywords:

Kazakhstan, Nur-Sultan, Nazarbayev, Tokayev, Almaty, CSTO.

Las protestas de año nuevo

Las protestas en la exrepública soviética de Kazajistán se iniciaron al suroeste del país, en la localidad de Zhanaozén, en la región de Mangystau[1], donde ya en el pasado se protagonizaron protestas similares de menor calado.

Como en anteriores ocasiones, el detonante fue el incremento del precio del GLP, cuyo uso en el transporte público y privado está muy extendido. Sin embargo, en esta ocasión las protestas se generalizaron rápidamente por todas las ciudades importantes, trasladando su epicentro a Almaty y derivando en pocos días en una espiral de disturbios y violencia entre los manifestantes y el gobierno.

Figura 1. Ayuntamiento de Almaty, la antigua capital, en llamas el 5 de enero. Fuente. Wikimedia Commons.

[1] TOIKEN, Saniyash. «Жители Жанаозена перекрыли дорогу, протестуя против повышения цен на газ», *Azattyq News* (Trad. «Los residentes de Zhanaozen bloquearon la carretera, protestando contra el aumento de los precios de la gasolina»), 02 de enero de 2022, disponible en: https://rus.azattyq.org/a/31636220.html, fecha de consulta: 10 de enero de 2022.

El saldo en la fecha en que se dieron por concluidas las protestas, el 11 de enero, es de 225 muertos y más de 4500 heridos, entre manifestantes y fuerzas gubernamentales[2].

Sin embargo, el Gobierno calificó rápidamente estas protestas como actividades de terrorismo, realizando más de 9900 arrestos y llevando ante los tribunales a más de dos terceras partes[3].

No es la primera vez que en el país kazajo se producen revueltas antigubernamentales, existiendo varios antecedentes en 2005, 2007, 2011, 2016 y 2019[4], pero sin relevancia mediática ni resultados claros y que fueron reprimidas con dureza[5].

A pesar de ello, en esta ocasión, la rápida propagación de las protestas y la violencia con la que se están produciendo, induce a pensar que no se trata únicamente del alza de los precios, sino de un cúmulo de factores sociales que marcan el descontento de una población que se había mantenido en calma gracias al crecimiento económico sin precedentes que experimentó el país entre el año 2000 y 2015.

El Kazajistán postsoviético

El centro de Eurasia

La República de Kazajistán es el más septentrional de los «istanes», ubicado estratégicamente entre Rusia y China, siendo el noveno país del mundo según su extensión territorial (2,7 millones de km^2). Pese a su extensión, es uno de los más despoblados de la región, con apenas 18,6 millones de personas y una densidad de población en 2020 de 7 hab/km^2 [6].

Su capital fue Almaty hasta el 10 de diciembre de 1997 cuando se trasladó al norte, a una pequeña ciudad renombrada como Astaná, pero reconstruida *ad hoc* como ciudad

[2] «La Fiscalía de Kazajistán cifra en 225 los muertos en las protestas y en 4.500 los heridos», *RTVE.ES*, 15 de enero de 2022, disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20220115/kazajistan-arresta-exviceministro-energia-subida-precio-gas/2256840.shtml, consultado el 15 de enero de 2022
[3] PANNIER, Bruce. «Outrage After Kazakh Officials Portray Kyrgyz Jazz Musician As 'Foreign Terrorist», *Radio Free Europe Radio Liberty*, 10 de enero de 2022, disponible en: https://www.rferl.org/a/kazakhstan-kyrgyzstan-jazz-musician-terrorist-coup/31647760.html consultado el 15 de enero de 2022
[4] ARMANIAN, Nazanín, «La crisis de Kazajistán no es una de las «revolución de colores» made in USA», *Público.es*, 10 de enero de 2022, disponible en: https://blogs.publico.es/puntoyseguido/7558/la-crisis-de-kazajistan-no-es-una-de-las-revolucion-de-colores-made-in-usa/, consultado el 15 de enero de 2022
[5] «Kazakh oil strike: 10 dead in Zhanaozen clashes», *BBC News*, 16 de diciembre de 2011, disponible en: https://www.bbc.com/news/world-asia-16221566, Consultado el 10 de enero de 2022.
[6] Oficina de Información Diplomática, Ficha de País «Kazajstán. República de Kazajstán», Ministerio de Asuntos Exteriores, marzo de 2021.

gubernamental. Sin embargo, en 2019, tras la renuncia del único presidente del país desde 1991, la ciudad fue renombrada como Nur-Sultán en su honor.

Figura 2. Mapa político de Kazajistán. Fuente. United Nations. Geospatial Information Section, Map No. 3771 Rev. 7, UNITED NATIONS Office of Information and Communications Technology, January 2020. www.un.org/geospatial/

El entorno natural se encuentra caballo entre las estepas siberianas al norte y los desiertos del sur, con un clima de extremos acusados[7]. Sin embargo, Kazajistán enfrenta importantes retos medioambientales heredados de la época soviética, como la contaminación radiactiva en Semipalatinsk[8], la erosión de la tierra y la desecación del mar de Aral por la sobreexplotación de sus afluentes[9].

[7] FAYANÁS ESCUER, Edmundo. «Kazajstán, diversidad y belleza», *Nuevatribuna.es*, 12 de agosto de 2013, disponible en: https://www.nuevatribuna.es/articulo/mundo/kazajstan-diversidad-y-belleza/20130812134738095523.html, Fecha de consulta: 11 de enero de 2022.

[8] GIL LASO, Alfredo, «Armamento radiológico y terrorismo. Documento de Opinión IEEE», 45/2021, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO45_2021_ALFGIL_Armamento.pdf, consultado 14 de enero de 2022

[9] OVCHINNIKOVA Ekaterina «Modelos de independencia y democratización tras la desintegración soviética: Los caso de Georgia, Estonia y Kazajistán» Revista Aequitas, nº 18, 2021

Una democracia cuestionada

Kazajistán fue la última de las repúblicas soviéticas en proclamar su independencia en 1991. Su primer dirigente, Nursultán Nazarbáyev, había llegado al poder antes de la caída de la URSS y pronto se convirtió en el líder que gobernaría el país de forma directa los siguientes 28 años, y de forma indirecta desde entonces, todo gracias a que garantizó el culto a su figura y el blindaje de sus privilegios en la constitución del país, redactada a su medida en 1995.

Pese a que la dimisión de Nazarbáyev, en 2019, pudiera parecer debida a la sucesión de protestas populares que se venían produciendo en años anteriores, lo cierto es que respondía a una maniobra bien calculada, una vez el expresidente asumió una serie de cargos de carácter vitalicio que, una vez más, creó a su medida. Estos cargos le han permitido, desde la segunda fila política, continuar dirigiendo aspectos relevantes del país mientras que Kassym-Jomart Tokáyev, su sucesor presidencial, se convertía en la cara visible del sistema político de Kazajistán hasta la actualidad.

En resumen, Kazajistán se rige por un sistema político rígido, organizado en torno a la figura de un líder intocable y que se define a sí mismo como una democracia[10].

Élite política

Al concentrarse el poder en la figura de Nazarbáyev durante décadas, se ha desarrollado a su alrededor una élite económica y política, compuesta tanto por la antigua oligarquía comunista como por sus familiares más directos, que ha aglutinado tanto el poder político como el económico, así como la propiedad de una sustancial parte de los medios de producción, las empresas más destacadas y las propiedades más rentables del país[11].

[10] OVCHINNIKOVA Ekaterina «Modelos de independencia y democratización tras la desintegración soviética: Los caso de Georgia, Estonia y Kazajistán» Revista Aequitas, nº 18, 2021
[11] RUIZ RAMAS, Rubén «Kazajstán: sucesión presidencial e inestabilidad política en un Estado neopatrimonial», Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 4, No. 2, 2018

Figura 3. Izquierda: Kasim-Yomart Tokayév. Derecha: Nursultán Nazarbáyev. Fuente. IAEA Imagebank.

Esta situación endémica volvió a quedar patente en 2019 tras la imprevista dimisión de Nazarbáyev, al recaer el puesto en el que fuera su mano derecha durante décadas, Kassym-Jomart Tokayév y dando absoluta continuidad al sistema establecido. Además, esta dimisión no supuso la renuncia al control del país por parte de Nazarbáyev, sino que se relegó a sí mismo a la segunda fila política conservando una serie de cargos vitalicios, como jefe del Consejo de Seguridad Nacional, jefe del partido y miembro del Consejo Constitucional, además de otorgarse el título de Elbasy o «líder de la nación». Todo ello en la práctica significó conservar el control efectivo del país[12].

[12] FIRMIN, Andrew, POUSADELA, Inés M., TIWANA, Mandeep, et al. «Informe sobre el estado de la sociedad civil 2020. Parte 4: El estado de las libertades democráticas», *Grupo CIVICUS*, mayo de 2020, disponible en: www.civicus.org Fecha de consulta 15 de enero de 2022

La sociedad de las cien etnias

El concepto de Kazajistán como nación es relativamente nuevo, con una entidad jurídica que fue definida por primera vez en los años veinte, durante la dominación soviética, por lo que la actual nación kazaja se desarrolló como tal a raíz de la independencia en 1991[13].

Étnicamente, la población de la actual Kazajistán se divide en más de 130 etnias distintas, entre las que destacan la kazaja autóctona, mayoritaria, y la rusa, introducida en la forma de colonos desde el siglo XIX. Por ello, esta sociedad se caracteriza principalmente por una multiculturalidad muy acusada (kazajos, rusos, uzbecos, uigures, turcos, dunganos, etc.), pero con escasa interculturalidad. El hecho de que casi la mitad de sus habitantes viva en el entorno rural, su baja densidad de su población y el escaso tamaño de la mayoría de sus ciudades hace que estas etnias resulten muy endogámicas y homogéneas[14].

En el apartado religioso, la población se compone mayoritariamente de musulmanes, en torno al 70 %, entre los que predominan los sunnís de la escuela Hanafí, aunque dentro de un contexto multiconfesional singular. El siguiente grupo religioso es el de los cristianos ortodoxos rusos, en torno a un 24 % de la población, concentrado principalmente en el norte y derivado de la colonización rusa en la era soviética. El restante 6 % se reparte entre los que se confiesan ateos o profesan otras confesiones minoritarias (judíos, budistas, católicos, etc.), introducidas a partir del aperturismo ideológico que siguió a la independencia de Moscú en 1991.

Es significativo que, como consecuencia de la represión religiosa sufrida en la era soviética, el grado de tolerancia entre religiones es elevado, unido a que la particular visión sincretista del islam de la mayoría de los kazajos es fundamentalmente dogmática, con una escasa influencia en la vida política o social más allá de aspectos confesionales[15].

[13] DE PEDRO, Nicolás. «El dilema eurasiático de Kazajstán», *Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB)*, nº 283, noviembre de 2014, disponible en: www.cidob.org
[14] LOZANO MARTÍN, Antonio M., RAKIESHEVA, Botagoz. «Identidad étnica y socio-lingüística: Conflictos multiétnicos en Kazajistán», *Revista de Paz y Conflictos*, Vol. 8, nº2, 2015.
[15] MARCO ESTEVAN, Ana F. «El Islam en Kazajstán. La dimensión étnica en el proceso de renacer religioso» *revista Eurasiática*, nº2, 2011, disponible en: https://sumolok.com/el-islam-en-kazajstan/

Limitación de la oposición

El éxito del Gobierno kazajo se apoya en tres pilares fundamentales, el éxito económico, una oposición débil y la represión de los inconformistas.

El primero consiste en el éxito económico del país, basado fundamentalmente en la explotación de sus ingentes reservas de materias primas que ha servido de base para incentivar una mejora relativa de las condiciones de vida de los kazajos.

El segundo aspecto en el que se apoya el Gobierno se basa en mantener bajo control a la oposición, legalizando y subvencionando únicamente a aquellas organizaciones, partidos o asociaciones que comulguen o se plieguen a los intereses del gobierno[16]. Según se indica en el informe postelectoral de 2019 publicado por la OSCE, el panorama político está dominado por el partido gobernante, al cual apoyan claramente todos los demás participantes en los comicios, por lo que la población no dispone de alternativas políticas reales a las que votar[17].

Por último, toda corriente de pensamiento abiertamente contraria al partido gobernante (Nur-Otan) es sistemáticamente impedida o anulada. Por un lado, se emplean trabas burocráticas que imposibilitan legalizar partidos, asociaciones o convocar manifestaciones legalmente[18]. Por otro, el empleo sin miramientos de las tradicionales herramientas represivas de cualquier gobierno autoritario: arrestos y juicios de dudosa base legal, acusaciones de corrupción, acoso a familiares e inclusos asesinatos ejemplarizantes[19].

[16] OVCHINNIKOVA, Katia. «Kazajistán, la democracia de un solo hombre», *El Orden Mundial*, 19 de marzo de 2019, disponible en: https://elordenmundial.com/kazajistan-la-democracia-de-un-solo-hombre/, consultado el 18 de enero de 2022
[17] «Republic of Kazakhstan Early Presidential Election Report», *OSCE*, Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) Election Observation Mission, 9 June 2019
[18] RUIZ RAMAS, Rubén. «Kazajstán: sucesión presidencial e inestabilidad política en un Estado neopatrimonial», Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 4, No. 2, 2018
[19] HUTIN, Ignacio. «Sin competencia real, el gobierno kazajo afianza su omnipresencia», *InfoBae*, 12 de enero de 2021, disponible en: https://www.infobae.com/america/opinion/2021/01/12/sin-competencia-real-el-gobierno-kazajo-afianza-su-omnipresencia/ consultado el 13 de enero de 2022

Una golosina económica

Economía y sociedad

La economía ha sido la principal preocupación en el desarrollo del Estado kazajo y, por tanto, la base en la que se ha sustentado el liderazgo de Nazarbáyev por encima de cualquier política social[20].

En este aspecto su política queda refrendada por los datos de la evolución del PIB, que indica un abrumador crecimiento económico, desde los 15 828 millones de euros de 1999 a los 149 921 millones de euros en 2020, con un máximo de 178 176 millones de euros en 2013, evidenciando el milagro económico que ha protagonizado Kazajistán[21].

Sin embargo, pese a que al desarrollo económico ha sido importante, existen flaquezas evidentes: la dependencia de las materias primas (hidrocarburos), el exceso de corrupción y la obligación de la participación autóctona en cualquier iniciativa de negocio, generalmente a través de empresas estatales (KazTransOil, KazAtomProm, KazMunaiGas, etc.)[22].

Estas flaquezas sentaron las bases de una serie de crisis económicas que derivaron en el estancamiento del crecimiento: la crisis global de 2008, la crisis por las sanciones a Rusia de 2015 y, por último, la actual debida a la pandemia de coronavirus.

Todas estas crisis tienen el denominador común de un fuerte incremento de la inflación unida a una gran pérdida de ingresos de la mayoría de la población. El Gobierno intentó paliar estas situaciones mediante sucesivas devaluaciones del tenge[23], con el objeto de hacer frente a la reducción de los ingresos nacionales por la exportación de hidrocarburos.

El caso de la crisis de 2015, derivada de las sanciones internacionales a Rusia por el conflicto ucraniano, supuso el mayor descenso del Producto Interior Bruto de Kazajistán en su historia moderna, evidenciando hasta qué punto la economía kazaja depende de la rusa, pese a los intentos de Nazarbáyev de establecer una política exterior

[20] ALONSO MARCOS, Antonio. «¿Hacia dónde se dirigirá ahora Kazajistán?» 3 de mayo de 2019, *EsGlobal*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), disponible en: https://www.esglobal.org/hacia-donde-se-dirigira-ahora-kazajistan/, consultado el 15 de enero de 2022
[21] Disponible en: https://datosmacro.expansion.com/pib/kazajistan
[22] «Guía de País - Kazajstán», *Oficina Económica y Comercial de España en Almaty*, Secretaria de Estado de Comercio, febrero 2013
[23] Moneda de curso legal en Kazajistán.

multivectorial, manteniendo relaciones estables con las principales potencias mundiales (Rusia, China y EE. UU.)[24].

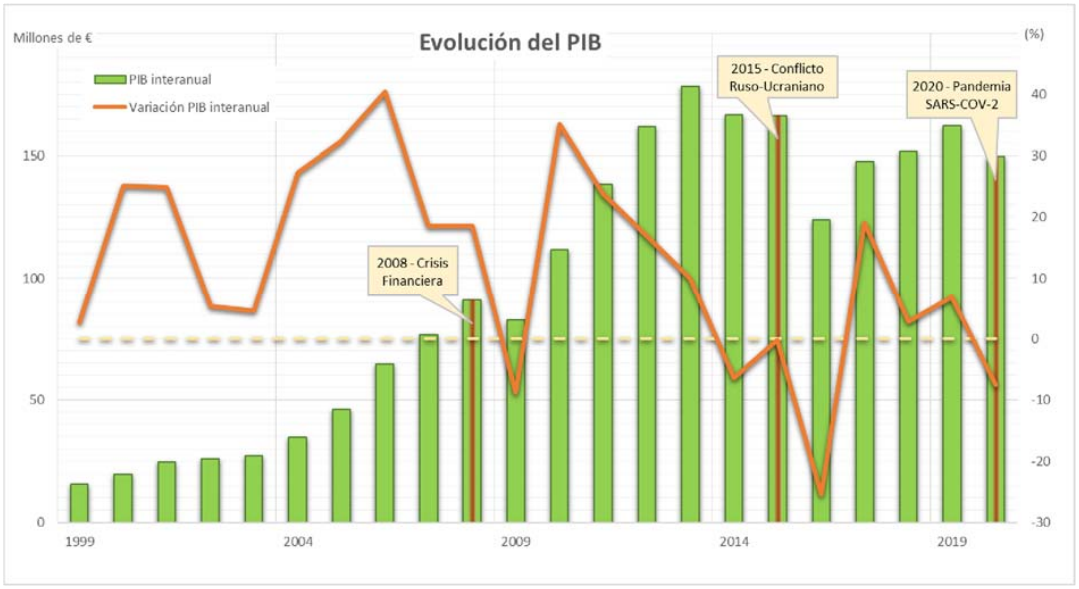


Figura 4. Evolución del PIB en Kazajistán desde el año 2000. Fuente. Elaboración propia con datos de http://datosmacro.expansion.com

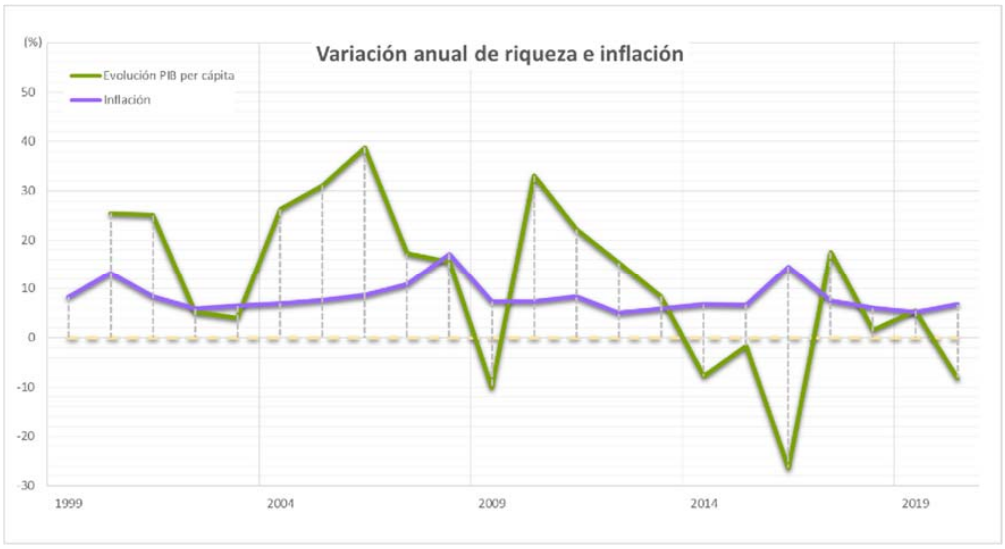


Figura 5. Evolución de la variación interanual de la riqueza y la inflación en Kazajistán desde el año 2000. Fuente. elaboración propia con datos de https://datos.bancomundial.org

[24] DE PEDRO, Nicolás. «El dilema eurasiático de Kazajstán», *Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB)*, nº 283, noviembre de 2014, disponible en: www.cidob.org

El poder de las materias primas

El «milagro» económico kazajo se debió, básicamente, a la existencia de unas ingentes cantidades de hidrocarburos en su territorio. En 2018 se calculó que sus reservas contenían 30 000 millones de barriles de crudo, siendo el onceavo país del mundo por sus reservas. En 2018, la exportación de petróleo alcanzó los 1,41 millones de barriles, y 12 800 millones de m^3 de gas[25].

Sin embargo, y pese a que el mayor consumidor de los hidrocarburos y el gas kazajos es la Unión Europea, esta producción está condicionada por las rutas de transporte (gasoductos y oleoductos). Las actuales rutas de exportación pasan principalmente por Rusia, siendo la producción de los todos «istanes» una parte importante del gas y el crudo que los rusos suministran a Europa.

Esto incrementa drásticamente la dependencia de Moscú, pero las alternativas no son mucho mejores, puesto que solo pueden reemplazar esa dependencia hacia Irán, China o Turquía[26].

Otro sector económico relevante es el de la extracción de minerales, donde destaca significativamente la producción de uranio desde la época soviética. Kazajistán es el mayor productor de este material, produciendo en 2019 un total de 22 808 toneladas, el 43 % mundial.

Pese a que el país no dispone de la capacidad necesaria para su procesamiento, esto puede cambiar en breve, puesto que el país está construyendo su propia planta para producir combustible nuclear, pero en este caso desmarcándose de la dependencia rusa gracias a que el 49% de la participación del proyecto corresponde a China.

Siguiendo esta política de diversificación para reducir la dependencia de Rusia, la empresa estatal dedicada a los recursos nucleares, KazAtomProm, ha suscrito otros acuerdos y proyectos con potencias como Japón, EEUU, India, Canadá e Irán, además de con importantes empresas del sector como Westinghouse, Toshiba o Cameco[27].

[25] Disponible en: www.datosmundial.com/asia/kazajstan/balance-energetico.php
[26] VELÁZQUEZ LEÓN, Sonia. *Gas y petróleo en Asia Central ¿alternativa para la dependencia energética de la UE?* Documento de Opinión IEEE, 82/2017, disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO82-2017_GasyPetroleo_AsiaCentral_SoniaVelazquez.pdf, consultado 15 de enero de 2022
[27] Wold Nuclear Asociation, Kazakhstan profile, disponible en: http://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-g-n/kazakhstan.aspx

Nuevas oportunidades

El país kazajo está aprovechando toda oportunidad de atraer empresas y diversificar sus fuentes de ingresos, como el caso del minado de criptomonedas de 2021.

El anuncio del gobierno chino en 2021 de prohibir las operaciones con criptomonedas en su territorio forzó una migración masiva de este tipo de negocios al país vecino, haciendo de Kazajistán el segundo país del mundo en volumen de minado, pasando de un 4,57 % en 2020 al 18,1 % en 2021[28].

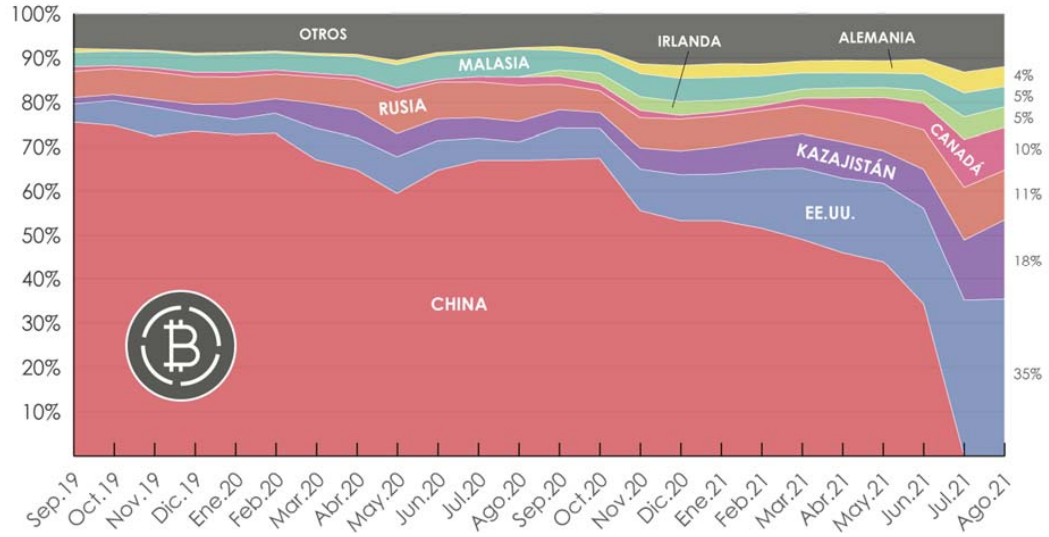


Figura 6. Evolución del volumen de minado de Bitcoin por países. Fuente. ElOrdenMundial.com. MERINO, Álvaro, "¿Cuáles son los países que más Bitcoin minan en el mundo?", El Orden Mundial revista online, 13 de enero de 2022, disponible en https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/paises-minado-bitcoin-mundo/ consultado el 18 de enero de 2022

A diferencia de China, Kazajistán ha aceptado ampliamente este tipo de empresas, que pueden suponer una importante fuente de ingresos adicionales tanto para el Estado, como para sus dirigentes. Por su parte, las empresas de minado se han mostrado interesadas en incrementar su actividad en el país, gracias fundamentalmente a la disponibilidad de energía barata, único insumo que requieren.

[28] «Kazajistán toma el lugar de China en el minado de criptomonedas», *Cinco Días*, 10 de diciembre de 2021, disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/12/10/mercados/1639168254_322900.html consultado 15 de enero de 2022

Sin embargo, este sector puede suponer nuevos retos para Kazajistán, puesto que ya implica el incremento de la demanda eléctrica del país en 1500 megavatios, produciendo un incremento sustancial en su coste[29].

Por otro lado, el gran proyecto chino llamado Belt and Road Initiative (Nueva Ruta de la Seda), resulta de gran interés para Kazajistán que, siempre proclive a establecer relaciones comerciales diversificadas, busca aprovechar su situación geográfica, al encontrarse en la ruta terrestre más directa entre China y sus mercados europeos[30]. En este sentido, Pekín sostiene dos líneas de actuación en el país kazajo: por un lado, la construcción de oleoductos y gasoductos que le abastezcan de forma directa y, por el otro, potenciar las rutas ferroviarias que cruzan Kazajistán hacia Rusia y el Caspio, reduciendo el tiempo y coste del transporte terrestre. Este proyecto convertiría al país de Asia Central en uno de los ejes vertebradores del comercio eurasiático[31].

Las protestas de año nuevo

«Shal, ket!» o ¡Fuera el viejo!

El inicio de las protestas en la mañana del 2 de enero, aparentemente espontaneas, sin lideres conocidos ni grupos estructurados, no atrajo la atención mediática del resto del mundo, por un lado, por ser una noticia anecdótica y por otro, por quedar eclipsada por el conflicto ruso-ucraniano.

Sin embargo, días después las protestas no solo se habían extendido por todo el país, sino que se estaban tornando cada vez más violentas. Fue entonces cuando los medios de comunicación buscaron la forma de cubrir la noticia, pero el gobierno ya había reaccionado para entorpecer la cobertura mediática, con cortes de telefonía e internet y paralizando la actividad aeroportuaria[32].

[29] MERINO, Álvaro. «¿Cuáles son los países que más Bitcoin minan en el mundo?», *El Orden Mundial*, 13 de enero de 2022, disponible en: https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/paises-minado-bitcoin-mundo/, consultado el 18 de enero de 2022
[30] GONZALEZ FRANCISCO, Miriam. *Las nuevas Rutas de la Seda en Asia Central y sus efectos en las relaciones internacionales* Documento Marco IEEE 18/2018, 4 de septiembre de 2018, disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-marco/2018/DIEEEM18-2018.html, consultado el 15 de enero de 2022.
[31] RIOS, Xulio. «China pone al día la Ruta de la Seda», *Observatorio de la Política China*, 29 de junio de 2018, disponible en: https://politica-china.org/areas/politica-exterior/china-pone-al-dia-la-ruta-de-la-seda, consultado el 18 de enero de 2022
[32] G. CUESTA, Javier. «Las protestas por el alto precio del combustible provocan la caída del Gobierno de Kazajistán», *El País*, 5 de enero de 2022, disponible en: https://elpais.com/internacional/2022-01-05/las-protestas-por-el-alto-precio-del-combustible-provocan-la-caida-del-gobierno-de-kazajistan.html consultado el 17 de enero de 2022

Figura 7. Manifestantes en la ciudad de Aktobe el 4 de enero. Fuente. Wikimedia Commons

Las protestas empezaron en Zhanaozén como respuesta al incremento del precio del GLP por la eliminación de los subsidios estatales, tornando en un difuso compendio de reivindicaciones al extenderse por el país, pero coincidiendo en el lema exhortado por los manifestantes «Shal, ¡ket!»[33].

La motivación fundamental ha sido la pobreza generalizada provocada por la excesiva inflación y la precaria situación socioeconómica de la mayoría de la población, que apenas dispone de ingresos de subsistencia, pese a estar ampliamente instruida y disponer de un nivel cultural elevado[34].

Sin embargo, también se observaron otras motivaciones de importancia, como son las consecuencias de la pandemia de la COVID, la rígida represión ejercida por el gobierno, las restricciones a las libertades fundamentales y la asfixiante corrupción, que llevan a la desilusión y al desengaño de la mayoría de la población[35]. Los escasos grupos

[33] Traducción: *¡Fuera el Viejo!*, en referencia a Nursultán Nazarbáyev.
[34] Disponible en: https://wenr.wes.org/2021/07/education-in-kazakhstan
[35] NAJIBULLAH, Farangis. «'Fight Far From Over' For One Kazakh Protester, Despite Clampdown On Demonstrations», *Radio Free Europe Radio Liberty*, 15 de enero de 2022, disponible en: https://www.rferl.org/a/kazakhstan-protests-poverty-politics/31655496.html, consultado el 18 de enero de 2022

organizados de manifestantes también exigieron una profunda reforma política hacia una auténtica democracia, así como la liberación de presos políticos[36].

A todo esto, hay que añadir otras causas de descontento de índole local, como por ejemplo es el caso de las regiones más orientales, donde se están produciendo problemas de suministro eléctrico causados por la sobrecarga de la red por el consumo generado por el minado de criptomonedas[37].

Origen, propagación y enconamiento

Pese al espíritu pacífico con el que se iniciaron las protestas, reflejo del carácter tradicionalmente conformista y tranquilo de los kazajos, a los pocos días se habían extendido por todo el país, en muchos casos adquiriendo un carácter violento.

La ciudad de Almaty, antigua capital, centro económico y ciudad más poblada vivió el 5 de enero las mayores concentraciones, reuniendo a miles de personas en sus calles y resultados tan violentos que llegaron a incendiarse varios edificios gubernamentales, entre ellos el propio ayuntamiento, y ocupando el aeropuerto de la ciudad. A las decenas de muertos y heridos entre manifestantes y policías hay que añadir los saqueos masivos de los comercios aquella noche al retirarse las tropas gubernamentales de las calles. Esta situación no fue aislada, reproduciéndose en varias ciudades del sur del país, como Shymkent, Qyzl Orda y Taraz.

Según el activista kazajo Evgeniy Zhovtis las protestas se produjeron de forma completamente espontanea, sin grupos que las coordinasen ni personajes destacados liderándolas. Además, según él, al menos en Almaty se podía distinguir claramente entre manifestantes pacíficos y los que no.

Los primeros serían la mayoría de los ciudadanos sin afiliación y con reivindicaciones legítimas, a los que habría que sumar una minoría perteneciente a los grupos de oposición real, habituales en este tipo de protestas.

[36] SORBELLO, Paolo. «'Anger, injustice and politics brought people to the streets in Kazakhstan» *OpenDemocracy.net*, 9 de enero de 2022, disponible en: https://www.opendemocracy.net/en/odr/anger-social-injustice-protest-interview-evgeny-zhovtis-kazakhstan/, consultado el 18 de enero de 2022

[37] MERINO, Álvaro. «¿Cuáles son los países que más Bitcoin minan en el mundo?», *El Orden Mundial*, 13 de enero de 2022, disponible en: https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/paises-minado-bitcoin-mundo/, consultado el 18 de enero de 2022

Sin embargo, también se podía identificar a un nutrido grupo de miles de jóvenes violentos, pertenecientes a segmentos marginados de la sociedad, que protagonizó los saqueos de la noche del 5 de enero, dando la escusa al presidente Tokayév de calificar las protestas primero como actos terroristas y, posteriormente, como parte de un golpe de Estado[38].

Figura 8. Soldado de Kirguistán del contingente de la OTSC en la planta eléctrica Almaty-2. Fuente. Wikimedia Commons y Ministerio de Defensa de la Federación Rusa.

Dentro de este grupo se englobaba a los segmentos fanáticos que frecuentan inevitablemente cualquier protesta. Estos colectivos, minoritarios y escasamente organizados, se dividían en dos facciones: la de las auténticas células islamistas radicales, irrelevantes en las protestas, y la de los elementos leales a las elites locales, que buscaban forzar una respuesta violenta por parte de los manifestantes[39].

Desde la noche del día 5 las protestas se fueron mitigando paulatinamente hasta el día 10 de enero, saldándose con casi 10 000 detenciones[40], muchas de ellas con escasa

[38] SORBELLO, Paolo. «'Anger, injustice and politics brought people to the streets in Kazakhstan» *OpenDemocracy.net*, 9 de enero de 2022, disponible en: https://www.opendemocracy.net/en/odr/anger-social-injustice-protest-interview-evgeny-zhovtis-kazakhstan/, consultado el 18 de enero de 2022

[39] NAJIBULLAH, Farangis. «'Fight Far From Over' For One Kazakh Protester, Despite Clampdown On Demonstrations», *Radio Free Europe Radio Liberty*, 15 de enero de 2022, disponible en: https://www.rferl.org/a/kazakhstan-protests-poverty-politics/31655496.html, consultado el 18 de enero de 2022

[40] RFE/RL's Kazakh Service, «Kazakh President Announces CSTO Troop Withdrawal, Criticizes Predecessor», *Radio Free Europe Radio Liberty*, 11 de enero de 2022, disponible en: https://www.rferl.org/a/kazakhstan-detains-10000-unrest/31648618.html, consultado el 18 de enero de 2022.

base legal[41], además de 4500 heridos y 225 fallecidos, entre manifestantes y fuerzas gubernamentales[42].

La reacción gubernamental

El 5 de enero el presidente Tokayév no solo calificó a los manifestantes de terroristas, declarando el estado de emergencia nacional y ordenando a sus fuerzas disparar a matar, sino que el terrorismo fue la justificación para pedir ayuda a la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), que aglutina a la mayoría de exrepúblicas soviéticas en torno al liderazgo militar de Moscú, la cual desplegó casi 3000 soldados, la mayoría fuerzas aerotransportada rusas, en menos de 24 horas[43]. Estas tropas, cuya celeridad en el despliegue resulta sorprendente, se centraron en asegurar infraestructuras estratégicas, como por ejemplo el aeropuerto de Almaty o el cosmódromo de Baikonur (administrado por Rusia), permaneciendo en el país hasta su retirada a partir del 13 de enero[44].

Además de solicitar ayuda militar exterior, Tokayév no solo revirtió el incremento de los precios del GLP recuperando los subsidios estatales, sino que además llevó a cabo cambios radicales y abruptos en la mayoría de los cargos institucionales de importancia, incluida la mayor parte de su gobierno, destacando la destitución de Karim Masimov, jefe de los servicios de inteligencia, y su posterior detención acusado de traición[45].

[41] RFE/RL's Kazakh Service, «'Kazakh Journalist Missing Since Deadly Unrest, Police Visit», *Radio Free Europe Radio Liberty*, 18 de enero de 2022, disponible en: https://www.rferl.org/a/kazakhstan-journalist-abzhan-missing/31659513.html, consultado el 18 de enero de 2022
[42] «La Fiscalía de Kazajistán cifra en 225 los muertos en las protestas y en 4.500 los heridos», *RTVE.ES*, 15 de enero de 2022, disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20220115/kazajistan-arresta-exviceministro-energia-subida-precio-gas/2256840.shtml, consultado el 15 de enero de 2022
[43] WALKER, Shaun, BISENOV, Naubet. «Russian paratroopers arrive in Kazakhstan as unrest continues», *TheGuardian.com*, January 6th of 2022, disponible en: https://www.theguardian.com/world/2022/jan/06/shots-heard-in-kazakhstan-as-protests-enter-third-day
[44] KUMENOV, Almaz. «CSTO begins to withdraw from Kazakhstan», *Eurasianet.org*, January 13th of 2022, disponible en: https://eurasianet.org/csto-begins-to-withdraw-from-kazakhstan
[45] «Kazakhstan detains former national security chief on suspicion of treason», *TheGuardian.com*, 8 de enero de 2022, disponible en: https://www.theguardian.com/world/2022/jan/08/kazakhstan-detains-former-national-security-chief-on-suspicion-of-treason, consultado el 18 de enero de 2022

Figura 9. Tropas armenias de la OTSC en las calles de Almaty. Fuente. Wikimedia Commons y Ministerio de Defensa de la Federación Rusa.

Sin embargo, la más sorprendente de las destituciones fue la del expresidente como secretario del Consejo de Seguridad, adjudicándose Tokayév la sucesión del puesto. Con ello, Nazarbáyev perdió inesperadamente en favor de su sucesor la mayor parte de las prerrogativas que mantenía y que le permitían dirigir el país[46].

Además, el actual presidente sugirió, en su discurso del 11 de enero, la necesidad de que el pueblo kazajo «recuperase lo que se le debe» aludiendo sutilmente al enriquecimiento de la familia de Nazarbáyev. La familia y adeptos del expresidente han venido ocupando los cargos de dirección de las empresas estatales que controlan la producción de petróleo, gas y uranio, lo que les ha permitido amasar una ingente fortuna a costa de los recursos naturales del país. Aunque Tokayév no ha hecho referencia directa de esa fortuna ni de sus propietarios, el entorno de Nazarbáyev ha empezado a abandonar discretamente Kazajistán para eludir posibles represalias[47].

[46] «Behind the Unrest in Kazakhstan», *International Crisis Group*, 14 de enero de 2022, disponible en: https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/central-asia/kazakhstan/behind-unrest-kazakhstan, consultado el 18 de enero de 2022

[47] PANNIER, Bruce. «'The Campaign Against Nazarbaev And The Cronies Of Kazakhstan's First President Has Begun», *Radio Free Europe Radio Liberty*, 12 de enero de 2022, disponible en: https://www.rferl.org/a/kazakhstan-nazarbaev-cronies-toqaev/31651330.html, consultado el 18 de enero de 2022

Las consecuencias

Las consecuencias más evidentes son las de la propia población kazaja, la cual, además del ingente número de muertos y heridos, es poco probable que vea algún cambio sustancial en su situación socioeconómica, sirviendo las protestas únicamente como un fútil desahogo de la rabia y la frustración que acumulan.

Consecuencias directas… o quién paga la factura

La consecuencia económica más evidente será la posible alza de los precios de los combustibles. El consumidor final tiene la percepción que cualquier incidencia en un país productor se revertirá inexorablemente en el precio que marca el surtidor.

Sin embargo, el actual clima de alza de precios de los combustibles en Europa y la brevedad de las protestas, que han interrumpido la producción solo de forma limitada, posiblemente amortigüen este efecto, haciendo que posiblemente no sea apreciable por el consumidor.

Otra materia prima cuyo precio se va a ver afectado por las protestas es el uranio. Al ser el mayor productor mundial de este material, las protestas han supuesto un parón momentáneo en su producción y exportación, incrementándose su precio en un 8 % solo en una semana. Aunque no hay escasez y, posiblemente, este pico en los precios responda simplemente a maniobras especulativas, este dato sirve para ilustrar como la situación política kazaja puede influir en un mercado estratégico para el sector energético, máxime en un momento en que la Unión Europea plantea políticas de revitalización de la energía nuclear[48].

Por otro lado, el cierre de los servicios de internet ha supuesto un parón en el sector del minado de criptomonedas, reduciéndose hasta un 4,57 % de su volumen de trabajo habitual. Esto ha provocado una caída en el precio de este tipo de activos, como es el ejemplo del bitcoin, que perdió en torno a 5000 dólares de su valor anterior a las protestas (47 000 dólares el 1 de enero de 2022)[49].

[48] «Uranio: Crisis del gas en Kazajistán eleva los precios», *Bloomberg/Minig Press/Enernews*, 9 de enero de 2022, disponible en: http://enernews.com/nota/343835/precio-del-uranio-sube-por-crisis-del-gas-en-kazajistan, consultado el 19 de enero de 2022

[49] JAMELE, Agustín. «Bitcoin a la baja: por qué las revueltas en Kazajistán afectan su precio», *Forbes Argentina*, 6 de enero de 2022, disponible en: https://www.forbesargentina.com/today/bitcoin-baja-revueltas-kazajistan-afectan-su-precio-n11557, consultado el 19 de enero de 2022

Sin embargo, la intervención de la OTSC y la reposición de los precios del GLP no solo han supuesto un nuevo acercamiento a Rusia, sino también la restitución del clima de estabilidad necesario para reanudar la actividad económica y revertir los efectos en los precios.

Un cambio sin revolución

Independientemente del apartado económico, el análisis de los acontecimientos en clave de política nacional implica atender a tres sucesos que llaman la atención.

El primero de ellos radica en el historial de protestas populares del país. En los últimos diez años el gobierno kazajo ha buscado implementar una serie de políticas de liberalización del sector del GLP, eliminando muy paulatinamente barreras a los precios y subsidios estatales. Cada vez que estas políticas han supuesto una subida apreciable para los consumidores se han producido protestas populares, algunas de ellas con violencia e incluso muertos.

Por ello resulta extraño que el gobierno de Tokayév, ignorando esta flemática tendencia, decidiese eliminar completamente los subsidios, duplicando los precios del GLP[50], a sabiendas que, inevitablemente, se producirían protestas. Además, una vez iniciadas , pese al apagón informativo se han venido reportando informaciones sobre agitadores alentando al grueso de los asistentes a recurrir a la violencia[51,52].

El segundo suceso a tener en cuenta es la rápida cascada de acontecimientos llevada a cabo por el gobierno de Tokayév, destacando su insistencia en categorizar a los manifestantes como terroristas, a diferencia de anteriores protestas. Este hecho sirvió de justificación para que el día 5 de enero Tokayév solicitase ayuda a la OCTD, siendo sorprendente la rapidez con que las tropas rusas iniciaron el despliegue en la mañana siguiente.

[50] KUMENOV, Almaz, LILLIS, Joanna. «Kazakhstan explainer: Why did fuel prices spike, bringing protesters out onto the streets?», *Eurasianet.org*, 4 de enero de 2022, disponible en: https://eurasianet.org/kazakhstan-explainer-why-did-fuel-prices-spike-bringing-protesters-out-onto-the-streets, consultado el 20 de enero de 2022
[51] NAJIBULLAH, Farangis. «'Fight Far From Over' For One Kazakh Protester, Despite Clampdown On Demonstrations», *Radio Free Europe Radio Liberty*, 15 de enero de 2022, disponible en: https://www.rferl.org/a/kazakhstan-protests-poverty-politics/31655496.html, consultado el 18 de enero de 2022
[52] SORBELLO, Paolo. «'Anger, injustice and politics brought people to the streets in Kazakhstan» *OpenDemocracy.net*, 9 de enero de 2022, disponible en: https://www.opendemocracy.net/en/odr/anger-social-injustice-protest-interview-evgeny-zhovtis-kazakhstan/, consultado el 18 de enero de 2022

Figura 10. Vehículo BTR-82A ruso del contingente de la OTSC en el aeropuerto de Almaty. Fuente. Wikimedia Commons y Ministerio de Defensa de la Federación Rusa.

El último suceso que considerar es la forma en que Tokayév se afianzó en el poder una vez refrendado por el despliegue de la OCTD, apresurándose a destituir a Nazarbáyev como presidencia del Consejo de Seguridad Nacional el mismo día 6 de enero. Días después prosiguió su particular «purga» de la vieja guardia del gobierno con el arresto de Massimov y varios de sus subalternos, todos acusados de golpistas[53].

Por otro lado, Tokayév procedió a desmontar el entramado de liderazgo empresarial de su predecesor, destituyendo a toda la caterva de familiares y afectos de los puestos de dirección más importantes. Mientras el presidente declaraba sutilmente sus intenciones en sus discursos, anunciando la revisión de operaciones de inversión «poco transparentes», el entorno de Nazarbáyev inició su particular diáspora, posiblemente para eludir las posibles represalias[54].

[53] KUMENOV, Almaz. «Kazakhstan: Key Nazarbayev cronies undergo apparent purge», *Eurasianet.org*, 17 de enero de 2022, disponible en: https://eurasianet.org/kazakhstan-key-nazarbayev-cronies-undergo-apparent-purge, consultado el 19 de enero de 2022

[54] PANNIER, Bruce. «'The Campaign Against Nazarbaev And The Cronies Of Kazakhstan's First President Has Begun», *Radio Free Europe Radio Liberty*, 12 de enero de 2022, disponible en: https://www.rferl.org/a/kazakhstan-nazarbaev-cronies-togaev/31651330.html, consultado el 18 de enero de 2022

Conclusión

Los acontecimientos en Kazajistán de principios del 2022 han supuesto un punto de inflexión en el devenir político del país más allá de la consolidación en el poder del actual presidente Tokayév, aunque a costa de deberle «un gran favor» a Putin.

En primer lugar, resulta evidente la ruptura con la política multivectorial precedente, lo que posiblemente derive en un acercamiento económico hacia Rusia en detrimento de la diversificación comercial con China, Turquía y EE. UU., que ha sido la tendencia preponderante en la última década. De ser así, la economía kazaja posiblemente se beneficie de la rusa, pero a costa de sacrificar potenciales acuerdos que la hagan menos dependiente de Moscú.

Posiblemente el flujo de hidrocarburos y gas natural volverá a priorizar el suministro hacia su vecino del norte, cuyo objetivo sigue siendo mantener el control de las rutas que abastecen los mercados europeos. Esto posiblemente frene o paralice proyectos que ofrecerían soluciones alternativas a los oleoductos y gasoductos rusos.

Respecto a la industria nuclear, hasta la fecha el principal enriquecedor del uranio de Kazajistán ha sido Rusia, por lo que al haber incrementado su influencia en el Gobierno kazajo es probable que busque entorpecer o detener el proyecto de planta de procesamiento que China pretende construir en el país.

Lo que está claro es que Putin ha sabido devolver, en cuestión de días y con una mínima intervención militar, a Kazajistán a la órbita de influencia rusa, aprovechando no solo la rapidez con que se han desarrollado los acontecimientos, sino también como una demostración de su capacidad militar frente a la OTAN, en un momento en que la tensión en Ucrania amenaza con desembocar en una nueva guerra.

Sin embargo, en la fecha de redacción de este artículo la información relativa a las protestas es aún escasa y limitada, siendo difícil inferir, más allá de la mera especulación, si las protestas han sido incitadas o son solo una oportuna casualidad bien aprovechada por Tokayév y Putin. Lo que sí se puede afirmar es que el curso de los acontecimientos ha resultado muy oportuno para Tokayév, el cual ha aprovechado para transformar su gobierno, pasando de ser un títere en manos de su predecesor a ostentar el poder real en el país de las estepas.

*Alfredo Gil Laso**
Capitán del Ejército de Tierra

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

15/2022 17 de febrero de 2022

*Ignacio Nieto Fernández**

La condicionalidad democrática de la Unión Europea

La condicionalidad democrática de la Unión Europea

Resumen:

Desde su creación, los dirigentes del proyecto comunitario siempre se han afanado, en mayor o menor medida, en promocionar los valores europeos, los Derechos Humanos y la expansión de los sistemas democráticos. Es parte de nuestra génesis como europeos, tratar de mejorar el mundo y promover nuestros valores, incluyendo la democracia. No se trata de interferir caprichosamente en las políticas nacionales de los países más desfavorecidos, sino de ayudarles a implementar medidas avaladas por las Naciones Unidas y de pleno consenso mundial. La condicionalidad democrática se erige como un mecanismo válido para construir un mundo más justo y mejor sobre la base de adaptar genuinamente los valores occidentales buscando el consenso y partiendo del respeto mutuo. No deberíamos utilizar la postverdad o blanquear regímenes sátrapas para refutar este principio básico tractor de las políticas de acción exterior de la Unión Europea.

Palabras clave:

Unión Europea, valores, democracia, condicionalidad, acción exterior.

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 multilateralism after Afghanistan

Abstract:

Since its inception, the leaders of the European project have always worked hard, somehow, to promote European values, human rights, and the EU's role in defending and exporting liberal democracy standards. That is part of our genesis as Europeans, to intend to make a better world and to promote our values, including democracy. This approach is nothing to do with interfering national issues of the less developing countries but to help them implementing measures underpinned by United Nations with global consensus. Democratic conditionality is about building up a better and fairer world, laying the foundations for a better condition through the adaptation of western values and the principle of mutual respect and dialogue. Disinformation about dictatorship's regimes should not be used to confront this basic principle that mainstream the external policy of the European Union.

Keywords:

European Union, values, democracy, conditionality, external action.

Introducción

Desde su creación, los dirigentes del proyecto comunitario se afanaron en promocionar los valores europeos, los Derechos Humanos (DDHH) y la expansión de los sistemas democráticos. Incluso aunque inicialmente no se viese con buenos ojos introducir cláusulas que pudieran condicionar las relaciones comerciales, la tendencia de los europeos siempre ha sido la de influenciar el mundo desde el prisma de los valores y los DDHH.

Valores que no podemos olvidar que son, no solo elementos de cohesión intracomunitaria, sino también motores de la acción exterior de la Unión, y que están consagrados en los tratados[1] constitutivos. En concreto, el Tratado de la Unión Europea (TUE), en su artículo segundo establece que: «El fundamento último de la Unión o razón de ser del sistema de integración es la existencia de unos valores comunes a la Unión y a sus Estados miembros; esos valores supremos son la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, Estado de Derecho y respeto a los DDHH, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías». O el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) en cuyo artículo 209 se indica expresamente que el objetivo de la Unión es fomentar el respeto a los DDHH y las libertades fundamentales.

Es decir, los valores, incluyendo la democracia, forman parte de nuestro Derecho primario, consagrado en Tratados que tienen carácter vinculante para los Estados miembro. Nuestro Derecho primario da explicación, así, a los motivos que llevan a la Unión a incluir en su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) acciones dirigidas a promover los valores europeos. Y lo hace porque es parte de su identidad como actor que aspira a mejorar la paz en el mundo.

Después de la caída del muro de Berlín, la atención de gran parte de los actores del sistema internacional recayó sobre la Unión. Se generó una sensación de que la identidad de la Unión podría mejorar el mundo. Por ello, los dirigentes del proyecto comunitario comenzaron a dar pasos para consolidarse como actor internacional y a reforzar el vínculo entre su acción exterior y la promoción de sus valores.

[1] No podemos olvidar que todas las acciones que emprende la UE se basan en los tratados. Estos acuerdos vinculantes entre los Estados miembros establecen los objetivos de la UE, las normas aplicables a sus instituciones, la manera en que se toman las decisiones y la relación entre la Unión Europea y sus integrantes.

Esta aproximación es del todo coherente con los tratados y plausible en el marco global: debemos sentirnos orgullosos de utilizar nuestra condición de mayor mercado único del mundo, y el incentivo que supone internacionalmente establecer relaciones comerciales con nosotros, para promocionar unos mínimos estándares democráticos y de DDHH.

A diferencia de otras naciones, como los Estados Unidos, la Unión aborda el problema con una aproximación diferente, al no intentar imponer su visión de democracia por la vía de las armas ni por medio del bloqueo económico, sino con medios más sutiles, en la línea de los estímulos y la generación de consensos, o la de creación de condiciones favorables para su asentamiento[2].

La condicionalidad democrática de la Unión

El profesor Forcada indica que «condicionalidad se identifica pura y simplemente con la voluntad de un estado u organización internacional de condicionar la ayuda prestada a un país determinado a la adopción por éste de una política determinada»[3].

La génesis del mecanismo es condicionar las ayudas, principalmente económicas, al cumplimiento de unos determinados estándares occidentales. Estándares centrados en el campo de los DDHH y los principios democráticos.

La cláusula de condicionalidad democrática consta de dos partes diferenciadas: la cláusula de relevancia y la cláusula de suspensión. Por la primera se vinculan el establecimiento de acuerdos al cumplimiento de la Declaración de los Principios de Derecho Internacional de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Por la segunda, se establece la posibilidad de que los países que no respeten los DDHH o el Estado de derecho puedan recibir una sanción o la anulación del acuerdo[4].

El objetivo de la condicionalidad es incentivar, a los países sujetos a la ayuda a la cooperación, a realizar reformas políticas dirigidas a converger hacia el sistema de valores que gobierna la Unión. Incentivo que se complementa con una parte punitiva, al castigar a aquellos países que decidan voluntariamente apartarse de esta aproximación.

[2] VIZCARRA RUIZ, María Alejandra. «El acervo comunitario de la Unión Europea y su contribución a la democracia en el mundo», *InterNaciones*, 2020, no 18, p. 18.
[3] FORCADA BARONA, I., *El condicionamiento político y económico de la Ayuda Oficial al Desarrollo*. Tirant lo Blanch. Valencia,1996, p. 127.
[4] Está recogido en el artículo 60.3. b) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

Además, hay que considerar que este condicionamiento no se aplica exclusivamente a las ayudas propias de las políticas de desarrollo, sino que también son vinculantes a la hora de establecer relaciones comerciales como un socio preferente de la Unión. Es por lo tanto un doble condicionamiento, el que se le aplica a la nación que desee recibir ayuda de la Unión.

Este principio de condicionalidad es una consecuencia de la concepción de la UE como poder normativo, definido por Ian Manners como aquel que es ideacional, implica principios, acciones e impacto, y tiene además consecuencias amplias en la política mundial[5]. Es por lo tanto una aspiración noble la de desear exportar un conjunto de valores, principios y sistemas que se considera incrementan los niveles de bienestar de las sociedades (todo ello desde el prisma de un sistema de valores y una arquitectura de la sociedad similar al estereotipo occidental).

Esta forma de actuar hace que la PESC se impregne de la identidad del proyecto comunitario y construya sus relaciones desde el prisma normativo, como poder transformador de las sociedades sobre la base del diálogo político y la mencionada condicionalidad democrática. Así, los firmantes de los acuerdos de cooperación se comprometen a respetar los DDHH y los principios democráticos, que inspirarán sus políticas internas y exteriores.

De esta forma, la Unión pretende, mediante la persuasión, transferir los principios ideológicos de gobierno que están implantados en los Estados miembros, y entre ellos, entre los que se encuentra la democracia.

Desde algunos foros se ha considerado que esta forma de proceder es invasiva. Sin ser ajenos a la existencia de puntos controvertidos, es difícil no estar orgullosos de interferir y, cuando es posible, contribuir a abolir políticas nacionales que permiten la ablación de niñas o deniegan el sufragio a mujeres o a las capas bajas de la sociedad. Si nuestras relaciones comerciales sirven para paliar estos atropellos y otros muchos igual de evidentes, debe ser bienvenida la actuación de la Unión.

[5] MANNERS, Ian. «The normative ethics con the European Union», *International Affairs*, vol 84, nº 1, 2008, p. 75.

Historia de la condicionalidad

Las comunidades europeas no se mostraron muy favorables a incluir de forma explícita la democracia y los DDHH en sus relaciones comerciales. La razón troncal de esta actitud era la desconfianza, por parte de los Estados miembros, hacia una Institución recién creada que asumía competencias de forma acelerada. Los Estados miembros entendían que las comunidades europeas podrían invadir su soberanía[6].

Esa recalcitrante postura fue debilitándose con el paso del tiempo, de tal forma que estos asuntos se fueron incluyendo de forma progresiva. Al fin y al cabo, se trataba de aspectos que formaban parte de la génesis que en su día había motivado la creación del proyecto comunitario. Desde el inicio de este, conformarse como un estado democrático fue una exigencia para pertenecer al club comunitario, y nuestra acción exterior, en consecuencia, exporta nuestros valores y formas de gobierno.

Durante los años sesenta se produjeron multitud de condenas ante situaciones de clara violación de los DDHH. Sin embargo, estas condenas no llegaron a paralizar la relación comercial con el infractor ni las ayudas recibidas. Esta forma de proceder estaba avalada por la Comisión, al considerar ésta que muchos países estaban recién llegados a la independencia y, por lo tanto, condicionar la ayuda a la observancia de los derechos fundamentales era una actitud neocolonialista, que podía verse como un atentado a su soberanía y un pretexto para inmiscuirse en sus asuntos internos[7].

Ambas circunstancias —recelo de los Estados miembros junto con titubeo de la Comisión— derivaron en que la imbricación de los principios democráticos en la política exterior de la UE tuviera un lento despertar, solo consolidado durante los últimos veinte años. Esta consolidación vino de la mano del TUE en 1992[8] y, durante todo el recorrido del proyecto comunitario, gracias a los Tribunales de Justicia[9] (de las comunidades europeas primero, y posteriormente de la Unión Europea).

[6] ÚBEDA DE TORRES, Amaya. «La evolución de la condicionalidad política en el seno de la UE», *Revista de derecho comunitario europeo*, *13*(32), pp. 49-88.
[7] GÓMEZ CONSARNAU, Ana. «El uso de la cláusula democrática y de DDHH en las relaciones exteriores de la UE», *Working Papers OBS*, 2003, no 39, p. 2.
[8] «La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los DDHH y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario» (párrafo 2 del art. F del TUE).
[9] Es muy interesante la lectura del profesor Jesús María Boccio hace un repaso sobre la contribución de los Tribunales de Justicia a la promoción de los DDHH en varias sentencias. BOCCIO, José María. *Comunidades europeas y los DDHH*. Madrid: Fundación Juan March.

Tras la caída del muro de Berlín y el desvanecimiento de los criterios propios de la *realpolitik,* la aproximación de los países europeos se torna diferente. Los objetivos de la condicionalidad política en el ámbito de la cooperación internacional se reestructuran, dejando espacio a dimensiones como la de los DDHH o la promoción de los principios democráticos. La desaparición del mundo bipolar hacía que los criterios geopolíticos tuvieran menos influencia en las relaciones comerciales, puesto que ya no se trataba exclusivamente de declinar la balanza hacia un lado u otro. En ese momento, otros criterios podían gobernar el sistema de concesión de ayudas al desarrollo.

Esta progresión de la promoción de los DDHH y la democracia en la política exterior de la Unión tuvo su confirmación en el IV Convenio de Lomé de diciembre de 1989, donde se comenzaron a dar pasos importantes, como la inclusión de los DDHH en los acuerdos. En el Convenio, los 12 países de la comunidad europea adquieren el compromiso de favorecer el desarrollo de 60 países subdesarrollados de África, Caribe y Pacífico. Este ha sido y es uno de los pasos más importantes que ha permitido iniciar en la consolidación de instrumentos que permitan garantizar los DDHH y la implantación de la democracia en sus relaciones comerciales.

Esta tendencia se vería confirmada por varias resoluciones adoptadas por la Comisión y varias conclusiones adoptadas por el Consejo. Por ejemplo, el Consejo de Lisboa, que recoge el vínculo entre el respeto a los DDHH, los principios democráticos y el desarrollo.

Posteriormente, en la resolución del 28 de noviembre de 1991 sobre la Cooperación en DDHH, democracia y desarrollo, se precisarán dos aspectos esenciales en el devenir de la política exterior de la comunidad europea:

- Por una parte, se confirma que también los principios democráticos y la promoción de la democracia deben entrar en la condicionalidad de la CE, al mismo nivel que estaban actuando los DDHH.
- Por otra, se abre el camino a la aplicación de la condicionalidad negativa y, por tanto, a poder cancelar los acuerdos, si bien es cierto que la condicionalidad positiva prima en nuestra acción exterior.

Desde ese momento, el impulso de las diferentes instituciones ha sido decisivo para mantener la progresión adecuada. Destacan varias Comunicaciones de la Comisión en 1995, sobre el Respeto de los principios democráticos y los DDHH en los acuerdos de la

Comunidad con terceros países, como la que lleva por título *La Unión y los aspectos exteriores de la política de DDHH: de Roma a Maastricht y más allá*, o posteriormente, en el 2001, la titulada *El papel de la Unión en el fomento de los DDHH y la democratización de los terceros países*.

La legitimidad de la Unión en el uso de la condicionalidad

La razón troncal que valida esta aproximación de la Unión, desde una perspectiva neoinstitucional, es que la gobernanza y los DDHH se asocian con la efectividad mínima del Estado para cohesionar una sociedad, y para que sea capaz de realizar los ajustes económicos pertinentes. Es decir, se conciben como un instrumento para el perfeccionamiento institucional[10].

Quizá el problema haya sido exportar sistemas como un todo, y no adaptarlos a las condiciones autóctonas. Sistemas que perseguían mejores condiciones para crear formas de mercado capitalistas, donde el producto o mercancía se diseña para el colono dominante[11], no para el nativo[12]. A estas alturas, a nadie se le debería escapar que el neoliberalismo, como paradigma económico, dificulta sobremanera la imposición del respeto a los DDHH o la promoción de la democracia como principios rectores de las relaciones comerciales internacionales.

Sin embargo, debemos tener amplitud de miras y no perder de vista el contexto general: los errores del pasado no pueden hacernos caer en la desconfianza en nuestro sistema de valores. De hecho, el desarrollo ha venido, en el ámbito de la Unión, parejo a la democracia y al respeto de los DDHH. Ya en la Declaración de Copenhague sobre el desarrollo social[13], en su artículo 4, se señala que «Estamos convencidos de que la democracia y un buen gobierno y una administración transparentes y responsables en todos los sectores de la sociedad son bases indispensables para la consecución del desarrollo sostenible centrado en los aspectos sociales y en el ser humano».

[10] ALBERDI BIDAGUREN, Jokin. «La gobernanza democrática y la protección de los DDHH en la Asociación UE-África: ¿condicionalidad positiva o injerencia política?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2011, vol. 15, no 38, p. 131.
[11] Ejemplos en la historia los encontramos por doquier, diamantes de Sierra Leona, las maderas preciosas de Liberia, el petróleo en Nigeria o el gas en Sudán.
[12] CAMPOS OROZCO, Francisco Javier. «Intervención de la Unión Europea en República Democrática del Congo ¿Construyendo la Democracia?», *InterNaciones*, 2021, no 20, p. 92.
[13] Disponible en: https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/CONF.166/9

Posteriormente, en el apartado de acciones (punto 71) establece con más claridad esta conexión: «Los gobiernos deben promover y proteger la totalidad de los DDHH y las libertades fundamentales, entre ellos el derecho al desarrollo, teniendo presente la interdependencia y el reforzamiento mutuo de la relación que existe entre democracia, desarrollo y respeto de los DDHH».

No podemos dar la espalda a nuestros tratados constitutivos, al acervo normativo, basado en un fuerte consenso y aceptación por parte de los Estados miembro. Esta esencia es y debe seguir siendo indiscutible. No se trata de interferir caprichosamente en los modelos de vida de otras sociedades, sino de exigir un mínimo común de derechos fundamentales.

La legitimidad internacional de un actor guarda relación con el grado de aceptación que sus políticas granjean en los organismos de poder que gobiernan el Sistema Internacional. En el caso que nos ocupa, las Organizaciones Internacionales y, en especial, la ONU. Y es innegable que, a este respecto, la Unión goza de buena salud, proporcionada por su sistema jurídico, con el Tribunal de Justicia de la UE a la cabeza. Tribunal que avala que las políticas son acordes con el acervo internacional. Tanto es así que una legitimidad sólida induce a incrementar las atribuciones de la organización. En el caso de la Unión, el aumento de responsabilidades en materia de DDHH es claro y notorio.

Las disfunciones de las Políticas al Desarrollo

Desde el punto de vista de algunos socios comerciales, las políticas de condicionalidad democrática podrían enmarcarse en la injerencia de los países occidentales en sus políticas internas. Cuando se pone encima de la mesa la condicionalidad se utiliza la fortaleza económica de la UE para lograr sus fines. Podría interpretarse que es una negociación claramente desigual entre los que acuerdan la asociación.

A partir de estas consideraciones, se han hecho oír posturas que denuncian estas formas de cooperación, adoptadas por los países capitalistas, como instrumentos para crear estructuras de dominación[14]. Esta aproximación, aunque pueda sonar populista, tiene mucho calado en la población civil, que con facilidad contempla estas acciones

[14] CAMPOS OROZCO, Francisco Javier. « Intervención de la UE en República Democrática del Congo ¿Construyendo la Democracia?», *InterNaciones*, 2021, no 20, p. 91.

internacionales (protagonizadas por entidades que aglutinan antiguos países colonizadores) como injerencias en sus países. Al fin y al cabo, las políticas al desarrollo mueven cantidades ingentes de dinero y multitud de mecanismos, y algunos de ellos pueden gobernarse por intereses bastardos que se escapen del control de la UE[15].

Se antoja necesario conceptualizar la democracia y aplicar el método analítico priorizando las cuestiones que son obligadas y otras voluntarias, o sujetas a implementación autóctona. Además, esta forma de proceder nos permitirá evaluar objetivamente si los estados se están apartando de estos criterios.

El profesor Grasa[16] operacionaliza el concepto y determina tres dimensiones a satisfacer:

- Competencia significativa y extensa entre individuos y grupos organizados a intervalos regulares y sin uso de la fuerza.
- Alto nivel de participación política en la selección de líderes y políticas, que incluye al menos elecciones regulares.
- Un nivel de libertades civiles y políticas que asegure la integridad de la competencia y participación.

La trasparencia es otro factor esencial, y nuestra percepción tiene que casar con la evaluación de otros organismos. Para ello debemos disponer de mecanismos e instrumentos con los que poder medir los DDHH o la calidad de la democracia, de tal forma que nos permita ayudar en la toma de decisiones con relación a las medidas a tomar en la ayuda al desarrollo. Valga como ejemplo el Freedom House Index, que barema los países en diversos aspectos, por ejemplo, en el respeto a los derechos políticos o las libertades civiles[17].

En muchas ocasiones, los países receptores han mostrado una importante desafección en la implementación de los valores propios de la UE. Es necesario ganar tasas de apropiación por parte de los oriundos, siendo ellos los que construyan su propio proyecto, pero sin renunciar a pilares básicos como es la separación de poderes o la participación

[15] MACÍAS, K.C. «El neocolonialismo en nuestros días: La perspectiva de Leopoldo Zea», *Universitas Philosophica*, 2015, 32(65), p. 94.
[16] GRASA, Rafael. Algunas reflexiones a propósito del Libro Verde de la Comisión Europea. «La condicionalidad democrática y la participación de la sociedad civil en la perspectiva de la renegociación del acuerdo de Lomé», *Afers Interna*, 1998, p. 159.
[17] Información disponible en https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores

de toda la sociedad, incluidos los más marginados. Ambas cuestiones son complejas de instaurar en países herederos de sistemas dictatoriales o tribales.

En otras ocasiones, otros intereses distintos de los DDHH han sido los que han decidido cuándo se aplicaba la cláusula[18]. La Política de Cooperación al Desarrollo es política intergubernamental y, por tanto, gobernada por los Estados miembro. Esta circunstancia puede inducir desnaturalizaciones en el proceso de asignación de ayudas a la cooperación al desarrollo, al intervenir factores nacionales dirigidos a través de las capitales como un instrumento de esa política exterior. A menudo se subordina a los objetivos de los Estados miembro, ajenos al desarrollo[19], y se convierte en un instrumento de poder de las naciones.

Además, la condicionalidad puede derivar en una política de imposiciones que no resuelva los problemas internos de los países objetivo. El caso de Cuba es un claro ejemplo de ostracismo democrático, a pesar de las políticas de condicionalidad. Complicado terreno de juego que debe allanarse con un diálogo más horizontal de respeto mutuo basado en la interpretación clásica de la soberanía nacional del Gobierno cubano, que entroniza el principio de no injerencia[20]. Nos encontramos en un ínterin peligroso, porque la falta de avance puede hacer caer en una desesperación que lleve a buscar otros socios comerciales, con la consiguiente pérdida de influencia de la Unión.

Por otra parte, debemos ser muy cuidadosos con la aplicación de la cláusula negativa de la condicionalidad, y evitar que acabe siendo un freno a las ayudas al desarrollo. En muchos países, frenar la llegada de ayudas al desarrollo solo trae más miseria y pobreza al más desfavorecido.

La búsqueda de soluciones

El mecanismo de condicionalidad debe ser un concepto flexible, que permeabilice la diversidad e idiosincrasia de otras naciones. Debemos elegir un sistema que descarte aquellos atributos occidentales que no se adapten convenientemente a los países

[18] GÓMEZ CONSARNAU, Ana. «El uso de la cláusula democrática y de DDHH en las relaciones exteriores de la UE», *Working Papers OBS*, 2003, no 39, p. 1.
[19] SANAHUJA, José Antonio. «Los dilemas de la política de desarrollo de la Unión», *Ene*, 2018, vol. 10, p. 14.
[20] AYUSO, Anna; GRATIUS, Susanne. «¿Nadar a contracorriente? El futuro del acuerdo de la UE con Cuba», *Swimming against the current*, 2017, p. 90.

receptores. Debemos disponer de un mínimo común múltiplo del concepto de democracia, unos elementos troncales al concepto de democracia sin atavismos culturales o de otra naturaleza.

Pero la UE, en especial la Comisión Europea, tiene paciencia estratégica y con el paso del tiempo rectifica los errores cometidos. Un ejemplo de mejora del proceso es que ahora los fines de las políticas al desarrollo se definen con más precisión y suelen ser consensuados con la otra parte, con igualdad en el trato. Además, suelen tener un mecanismo de implementación y de medición de los progresos adaptado a las naciones con las que se pretende realizar el acuerdo. No podemos utilizar un mismo sistema para cualquier país del mundo pues, en esencia, son diferentes.

Aunque es cierto que existen mecanismos de supervisión y control de la ayuda al desarrollo por parte de la Delegación de la UE, los asuntos de naturaleza económica siempre están sujetos a controversia. Factores como la trasparencia deben impulsarse, de modo que ayuden a comprender la acción de la UE y a acallar rumores o comentarios sesgados sobre la asignación de la ayuda.

Los procesos de decisión pueden caer fácilmente en la subjetividad o servir a consideraciones geopolíticas o económicas. Es evidente que las situaciones deben ser valoradas de forma independiente, y que la comparación puede ser del todo nociva al proceso, puesto que cada entorno es, completamente diferente.

Incluso un mismo hecho objetivo y contrastado puede no tener una misma interpretación, al influir factores que distorsionan la evaluación, como puede ser la cultura regional. En especial cuando la condicionalidad negativa se desencadena ante circunstancias graves, sin aportar profundidad en el significado de la palabra grave.

La activación de la cláusula democrática en la vertiente negativa no puede ser un proceso autárquico, debe ser producto de un consenso basado en el reconocimiento de esa fractura de los acuerdos por una de las partes. Se deben ofrecer salidas honrosas que permitan recuperar la senda del respeto de los DDHH y la democracia.

La fractura de los DDHH se produce con el resurgimiento de crisis, por ello es conveniente contemplar acciones en el campo preventivo, pues dan buenos frutos y

ayudan a que las crisis y los conflictos no afloren[21]. Es necesario que las políticas de desarrollo contemplen políticas preventivas en las que el desarrollo y la lucha contra la pobreza ocuparían un lugar relevante[22].

La capacidad que se puede aportar en el terreno de la alerta previa y respuesta rápida ante advenimientos de crisis y conflictos debe ser potenciada. Una vez estalla el conflicto es mucho más oneroso, en todos los aspectos, reconstruir el país y encaminarlo por la senda del desarrollo.

Asimismo, las dimensiones estructurales y culturales, así como otros factores de naturaleza histórica, deben jugar un papel esencial en el proceso de influencia de la acción exterior de la Unión en aras de implantar sus objetivos políticos a través de la cooperación al desarrollo, de tal forma que se favorezca nuestra acción en países realmente frágiles y desconfiados.

Por otra parte, la Unión es un actor con mucha influencia internacional en ayuda al desarrollo, dispone de capacidad de transformar las instituciones con su poder normativo y forzar a que se implemente un sistema transparente y con elevadas dosis de rigor. Una de las propuestas que más visos tiene de llegar a buen puerto es el control judicial en la determinación de los derechos fundamentales, o por lo menos dejar a la justicia la capacidad de interpretar la situación.

Adoptando mecanismos de esta naturaleza se ganarían tasas de apropiación por parte de los países a los que se dona la ayuda, y un compromiso mayor con las reformas que se desean implementar. «La sujeción a un control judicial de la condicionalidad sentaría un importante precedente para reconducir su aplicación en el futuro, en el sentido de una mayor adecuación a los derechos fundamentales reconocidos en los tratados internacionales sobre DDHH»[23].

[21] No podemos olvidar lo que ocurrió en Ruanda en 1994 donde la actitud de la Comunidad Internacional y de la UE quedó en entredicho, al ser incapaz de tomar medidas contundentes para parar la masacre ni tampoco ser capaz de predecir el advenimiento de la masacre

[22] SANAHUJA, José Antonio. «Los dilemas de la política de desarrollo de la UE», *Ene*, 2018, vol. 10, p. 16.

[23] ARMENGOL I FERRER, Ferrán. «Condicionalidad en una unión de derecho: El mecanismo europeo de estabilidad (MEDE)», *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria* 110 (2018), p. 74.

Conclusiones

La casuística en la participación de los Estados miembros de la Unión en materia de cooperación al desarrollo es compleja, y normalmente está influenciada por objetivos políticos nacionales difíciles de detectar y, por lo tanto, de paliar. Con frecuencia, estos intereses se enmascaran dentro del sistema de condicionalidad para la concesión del paquete de ayudas internacional al país en desarrollo.

Diferentes estudios infieren la relación perversa entre medidas de condicionalidad negativa y objetivos políticos espurios de naciones que participan de esa contribución a la ayuda al desarrollo. Debemos tomar medidas que no permitan que la condicionalidad se convierta en un instrumento de poder de las naciones más avanzadas, tampoco en un elemento coactivo para forzar a una nación a llevar a cabo las acciones que nosotros deseamos: es necesario poder analizar y observar mejor los criterios que gobiernan la condicionalidad.

El control judicial sobre determinadas materias, como por ejemplo la interpretación de los juristas del nivel de democracia, mejora el nivel de apropiación de la nación donante, así como su grado de compromiso en la implementación de medidas que mejoren la calidad de vida de sus ciudadanos en base a un crecimiento y un desarrollo.

Hay que prestar especial atención a las medidas que sean lesivas o punitivas para la nación en desarrollo por los efectos que puede tener no acceder a ese recurso económico y a un potencial desarrollo que permita una etapa de prosperidad en la nación. Actitudes de castigo pueden ser interpretadas como de superioridad o de colonialismo, y es necesario desterrarlas cuanto antes.

La apropiación de los condicionantes por parte de la nación que recibe la ayuda es un factor muy a considerar, construir arquitecturas democráticas sin complicidad del país que la recibe o sin su pleno convencimiento es garantía de que tarde o temprano se volverá al sistema anterior.

La etapa post-Afganistán debe hacernos repensar si somos eficaces en la aplicación de nuestras cláusulas y si somos eficaces en su implementación. No se trata de dudar de nuestros valores. Se trata de moldearlos para que sean más eficaces en un entorno completamente diferente.

La Unión es un verdadero agente internacional que desea promover la paz. La condicionalidad en sus relaciones comerciales es un mecanismo válido que necesita mejorarse. No podemos dudar en intentar, de forma pacífica y sobre la persuasión, influir en otras sociedades para corregir claros apartamientos en DDHH o principios democráticos. No se trata de imponer nuestro modelo, sino de mostrar e implementar medidas que mejoren la dignidad humana y con ello el progreso y la mejora en la calidad de vida. No deberíamos utilizar la posverdad o blanquear regímenes sátrapas para refutar este principio básico tractor de las políticas de acción exterior de la Unión Europea.

*Ignacio Nieto Fernández**
Capitán de Navío de la Armada Española
Jefe de la Sección de Conducción Estratégica EMACON

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

16/2022 21 de febrero de 2022

*Javier Ruiz Arévalo**

La caída de Kabul (y IV). ¿Y ahora qué? El oscuro horizonte económico de Afganistán

La caída de Kabul (y IV). ¿Y ahora qué? El oscuro horizonte económico de Afganistán

Resumen:

El triunfo de los talibán en Afganistán ha supuesto para los afganos un problema económico y humanitario de enormes proporciones, por la entrada en vigor de sanciones económicas y la congelación de las reservas del Estado afgano. Todo ello entre las secuelas de un largo conflicto bélico y una sequía excepcional. Según el Programa Mundial de Alimentos, menos de la mitad de la población tiene garantizados los medios de subsistencia para este invierno. Los donantes internacionales buscan la manera de paliar este desastre humanitario sin reconocer, ni apoyar indirectamente, al nuevo régimen, mientras los talibán se resisten a llegar a compromisos que faciliten la ayuda internacional.

Palabras clave:

Afganistán, talibán, ayuda humanitaria.

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 (IV). What Next? The Bleak Economic Future of Afghanistan

Abstract:

The triumph of the Taliban in Afghanistan has represented an economic and humanitarian problem of enormous proportions for the Afghans, due to the entry into force of economic sanctions and the freezing of the reserves of the Afghan State. All this between the aftermath of a long war and an exceptional drought. According to the World Food Program, less than half the population has a guaranteed livelihood for this winter. International donors seek ways to alleviate this humanitarian disaster without acknowledging, or indirectly supporting, the new regime, while the Taliban are reluctant to make commitments to facilitate international aid.

Keywords:

Afghanistan, Taliban, Humanitarian Relief.

Afganistán bajo los Talibán: desastre económico y crisis humanitaria

Sher Muhammad Abbas Stanakzai, portavoz talibán en Doha, declaraba en enero de 2019: «tras el fin de su intervención militar, daremos la bienvenida a los ingenieros, médicos y otros estadounidenses si quieren volver para reconstruir Afganistán». En su momento, EE. UU. encargó al Banco Mundial un estudio sobre cómo ayudar a Afganistán tras la firma de un acuerdo de paz. Cualquier ayuda estaba condicionada a un final negociado del conflicto. Durante las conversaciones de Catar, el mensaje de EE. UU. a los talibán fue claro: debían renunciar a alcanzar el poder por las armas, o se enfrentarían a una situación económica insostenible, por el aislamiento internacional que conllevaría semejante escenario[1]. Parece que esta amenaza no caló entre los insurgentes.

Parece evidente que los talibán no tenían ningún plan para gestionar el Estado una vez en el poder. Como grupo insurgente, podían dejar los servicios públicos en manos del gobierno, ONG y donantes. Una vez en el poder, se enfrentan a la responsabilidad de atender a las necesidades de la población, sin contar con los recursos económicos a disposición de la anterior administración[2].

Si esto no fuera suficiente para temer por el futuro económico del país, las sanciones de la ONU y de Estados Unidos aplicadas a los talibán como grupo armado han pasado a aplicarse a los talibán como gobierno. De esta forma, se han interrumpido las relaciones de Afganistán con los donantes, que venían aportando 8500 millones de dólares al año, el equivalente al 43 % del PIB, y financiando el 75 % del gasto público. La mayor parte de la ayuda y las reservas de divisas de Afganistán fueron congeladas y el sector bancario quedó prácticamente cerrado. Las consecuencias de este colapso económico, agravado por la persistente sequía, han llevado a que la mitad de los afganos se encuentra en situación de inseguridad alimentaria[3].

En agosto de 2021, el Banco Central solo disponía de pequeñas reservas en Kabul. Con el suministro de dólares cortado, el sector bancario se paralizó, el Estado dejó de

[1] SMITH, Graeme. «Stop Starving Afghanistan. Why the West Should Release Its Economic Chokehold», Foreign Affairs. 29 Dec 2021.
[2] Un ejemplo de la situación en cuanto a la prestación de servicios públicos: GRAHAM-HARRISON, E. «On Helmand's bleak wards, dying children pay the price as western aid to Afghanistan is switched off», *The Guardian*. 21 November 2021. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2021/nov/21/helmand-afghanistan-children-dying-in-hospitals-as-western-aid-switched-off
[3] MCKINLEY, M. «Afghanistan's Looming Catastrophe. Why the United States and Its Allies Must Act Now to Prevent a Humanitarian Disaster», *Foreign Affairs*. December 3, 2021. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2021-12-03/afghanistans-looming-catastrophe

funcionar y la economía afgana entró en caída libre. Además, la paralización del sistema bancario impide la realización de transacciones comerciales internacionales rutinarias y el envío de remesas, que representaban el 4 % del PIB[4]. Esta parálisis bancaria es un obstáculo más para la llegada de cualquier tipo de ayuda económica.

Dada la magnitud de la crisis económica, la ayuda exterior es imprescindible, de momento, para evitar una catástrofe humanitaria de magnitudes inasumibles; a largo plazo, para conseguir un desarrollo sostenible. Pero, la reanudación de esta ayuda enfrenta a los posibles donantes con dilemas éticos difíciles de soslayar. Por una parte, resulta difícil reconocer y apoyar a un régimen que no ha mostrado compromiso alguno con un mínimo respeto a los derechos humanos. Por otra, cortar toda ayuda supondría condenar a los afganos a una crisis humanitaria de magnitudes difíciles de imaginar. La ayuda humanitaria aparece como la única opción que permite a los donantes occidentales apoyar a los afganos sin financiar a los talibán. De no hacerlo así, aparecerían como responsables de una crisis humanitaria que parece difícil de evitar.

En cualquier caso, las sumas que se están barajando son muy reducidas en comparación con los fondos que Afganistán venía recibiendo. Cuando se dice que el retorno de los talibán ha hecho retroceder a Afganistán a la situación de hace 20 años, se pasa por alto que la población es ahora mucho mayor, las posibilidades de emigración mucho menores y la población afgana más exigente a la hora de exigir servicios públicos como sanidad y educación. La ayuda comprometida podrá proporcionar cierto alivio, pero no permitirá superar el principal problema de la economía afgana: su dependencia de la ayuda exterior, problema que no se abordó cuando se disponía de medios y tiempo para ello. Afganistán es hoy un Estado rentista, con una economía muy débil, que ha dejado de percibir su principal fuente de ingresos[5]. Mitigar los efectos de una caída de la renta tan repentina, colosal y no planificada va a resultar difícil.

[4] Integrated Food Security Phase Classification (IPC) report. Afghanistan. Octubre, 2021. Disponible en: https://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/IPC_Afghanistan_AcuteFoodInsec_2021Oct2022Mar_report.pdf

[5] Estas rentas habían permitido a Afganistán tener un enorme déficit comercial, con bienes importados por un valor seis veces superior al de las exportaciones. CLARK, K. «Killing the Goose that Laid the Golden Egg: Afghanistan's economic distress post-15 August», *Afghanistan Analysts Network*. 11 November 2021. Disponible en: https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/economy-development-environment/killing-the-goose-that-laid-the-golden-egg-afghanistans-economic-distress-post-15-august/

Los ingresos del Gobierno talibán

Una vez en el poder, los talibán continúan recibiendo los ingresos con los que contaban como grupo insurgente, a los que pueden ahora sumar los que percibía el Estado afgano que ahora controlan. Pero las cuantías de ambos han variado notablemente y las necesidades a cubrir son ahora de una magnitud muy superior.

Antes de tomar el poder, los talibán controlaban o influían en amplias zonas del país y podían «gravar» tanto las rentas, como las actividades económicas que allí se desarrollaban: las cosechas, especialmente el opio; el comercio transfronterizo, tanto legal como ilegal; las minas; los salarios, incluidos los de los funcionarios y el personal de las ONG; los beneficios empresariales, y los proyectos de las ONG y las empresas privadas. También obtenían ingresos a cambio de proporcionar protección a comercios y otros negocios, y por exigir «peajes» a los viajeros. Estos ingresos se completaban con donaciones de simpatizantes afganos y extranjeros[6]. La totalidad de estos ingresos podía destinarse entonces a financiar la yihad, ya que, incluso en las zonas bajo su control, servicios como salud y educación eran prestados y financiados por el Gobierno, ONG o donantes. Conforme iban ampliando su control territorial, se iba incrementando el volumen de estos ingresos.

Las tasas aduaneras han sido siempre una de las principales fuentes de ingresos del Estado afgano y de la insurgencia. Los talibán cobraban tasas a las mercancías importadas ilegalmente a través de zonas bajo su control. El Estado perdía una gran parte de los ingresos aduaneros potenciales por las importaciones ilegales y porque, en el caso de las declaradas, su valor se infravaloraba frecuentemente a cambio de sobornos[7]. Hoy en día, el comercio disponible para ser gravado es menor por la caída del PIB y la inoperatividad del sector bancario, que limitan las importaciones. En agosto, se estimaban los ingresos aduaneros en 7 u 8 millones de dólares diarios. En la actualidad, rondarían el 50 % de esa cantidad[8].

[6] Un ejemplo sobre el funcionamiento de las finanzas de los talibán puede encontrarse en: MANSFIELD, D y SMITH, G. «War gains: how the economic benefits of the conflict are distributed in Afghanistan and the implications for peace. A case study on Nimroz province», *ODI Report*, August 2021. Disponible en: https://l4p.odi.org/assets/images/L4P-Nimroz-study_main-report-13.08.21.pdf

[7] La cuantía de los sobornos podía representar una cifra casi equivalente a los ingresos aduaneros oficiales. Mansfield y Smith, op. cit. Datos referidos a Nimruz, no extrapolables pero sí indicativos.

[8] CLARK, K. y SHAPOUR, R. «The Khalid Payenda Interview (1): An insider's view of politicking, graft and the fall of the Republic», *Afghanistan Analysts Network*. 27 Sep 2021.

En la nueva coyuntura, cabe esperar un aumento del comercio ilegal y del cultivo opio, que seguirán siendo gravadas por los talibán, ahora en el gobierno; y que las «pérdidas» derivadas de la corrupción en las aduanas serán menores, lo que supondrá mayores ingresos para el Estado. De esta forma, se paliaría en parte la pérdida de ingresos derivada de la disminución del tráfico comercial. En cuanto a los impuestos directos que percibía el Estado afgano, su cuantía se ha reducido, en algunos sectores hasta casi desaparecer, al hacerlo las rentas que gravaban. El sector de los servicios, incluida la construcción, probablemente el sector más afectado, también generará muchos menos ingresos. En el lado positivo, los talibán controlan ahora, y gravan, toda la riqueza minera del país.

Irónicamente, son los sectores más formales de la economía afgana los que se ven más afectados por la crisis; entre ellos, se encuentran las telecomunicaciones, la banca y las grandes empresas. En cambio, los sectores ilícitos e informales, como los cambistas, la minería ilegal, los narcóticos y el contrabando de bienes y personas presentan una mayor capacidad de supervivencia en el nuevo entorno. Los talibán podrán seguir gravando algunas de estas actividades que se escapaban al control del Estado. Sin embargo, gran parte de la economía informal depende de la economía formal, alimentada en última instancia por el flujo de rentas que llegaba al país.

Al hacerse con el poder, los talibán se hicieron con el control de fuentes de ingresos adicionales, lo que incrementó sus ingresos, aunque su cuantía se hubiera visto mermada tras el colapso del Estado. Pero, al mismo tiempo, se hicieron responsables de atender las necesidades de toda la población afgana. Y las expectativas de la población, tras las mejoras de los últimos veinte años distan mucho de las podían plantear en la década de los noventa, cuando los talibán llegaron por primera vez al poder. Esta situación plantea al nuevo gobierno una situación financiera muy delicada, en la que debe intentar equilibrar ingresos y gastos. Sin contar con financiación exterior y con sus activos congelados.

La financiación, clave de la cohesión

Una consecuencia inmediata de este estado de cosas es una disminución muy importante en los ingresos de los comandantes territoriales, que se encontrarán con problemas para pagar a sus combatientes y mantener sus redes de apoyo. Además,

tendrán que hacer frente a cada vez más demandas de la población bajo su control, ante la desaparición de los responsables habituales de los servicios públicos. Es dudoso que el gobierno vaya a ser capaz, al menos a corto plazo, de apoyarles a la hora de satisfacer estas demandas. Esta falta de ingreso podría llevarlos a apropiarse parte de las retribuciones que perciben en sus territorios. Que esto no ocurra es un reto para el liderazgo del grupo, que debe mantener la cohesión y mantener uno de sus principales activos frente a los afganos: su fama de integridad, frente a la corrupción que caracterizó al anterior régimen.

Los talibán han prometido reiteradamente acabar con la producción de narcóticos. Pero les resultará difícil hacerlo. Ante la pérdida de otras fuentes de financiación, la droga puede ser un paliativo, aunque no resulta fácil aumentar la producción en un momento en el que el mercado mundial ya está saturado de opiáceos. Además, la erradicación, empobrecería a una sociedad ya muy golpeada y eliminaría los ingresos de sus comandantes intermedios y combatientes de base, generando una insatisfacción peligrosa para la supervivencia del régimen[9]. Pero, no hacerlo, podría plantear problemas de coherencia con su propio discurso y de convivencia con sus vecinos, particularmente Rusia e Irán.

Ahora que están en el poder, puede resultarles más difícil mantener la cohesión demostrada hasta el momento. Sus diferentes facciones tienen puntos de vista dispares en casi todos los aspectos de la gobernanza. Los más jóvenes de los comandantes intermedios, están vinculados a las redes yihadistas globales y carecen de la experiencia personal de gobierno, por lo que son más duros que los líderes más veteranos, más conscientes de sus propias limitaciones y de las consecuencias que el mal gobierno puede acarrear.

Para sobrevivir como régimen, los talibán no solo necesitarán gestionar sus diferencias ideológicas y tácticas, deberán asegurarse también de que comandantes y combatientes retengan suficientes gratificaciones para no caer en la tentación de desertar. Una prohibición del cultivo de la amapola lo haría muy difícil. De hecho, una de las claves del éxito de la guerra relámpago del pasado verano fue la promesa a los líderes y milicias locales de que los talibán les permitirían mantener algunas rentas ilegales, como las

[9] FELBAB-BROWN, V. «Pipe Dreams: The Taliban and Drugs from the 1990s into Its New Regime», *Small Wars Journal*. Sep. 15 2021. Disponible en: https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/pipe-dreams-taliban-and-drugs-1990s-its-new-regime

procedentes de la minería en Badajsán, la explotación forestal en Kunar y las drogas en todo el país. Su lealtad puede estar condicionada al mantenimiento de este compromiso. Y no puede olvidarse que el Dáesh será siempre una tentación para los insatisfechos, sea por causas ideológicas o económicas.

El dilema de la ayuda humanitaria

La crisis que afronta Afganistán exigirá decisiones políticas difíciles, tanto a los talibán, como a los donantes. Ambos se enfrentan a dilemas éticos importantes. A los donantes les preocupa que la ayuda contribuya a afianzar al régimen talibán, al que rechazan por sus violaciones de los derechos humanos, sus vínculos con grupos yihadistas extranjeros y su carácter excluyente. Pero les preocupa también que su inacción pueda provocar una catástrofe humanitaria. A los talibán les preocupa tener que hacer concesiones en aspectos sensibles de su ideario para acceder a la financiación internacional[10].

Además, desde el poder, los dirigentes talibán tienen que recompensar a quienes les han apoyado, frente a los colaboradores del régimen anterior. Por eso no han podido, o querido, formar un gobierno inclusivo, que hubiera facilitado la reanudación de la ayuda y el desbloqueo de las reservas. Su llegada al poder abrió una ventana en la que fue posible aceptar al gobierno talibán como un hecho consumado. Pero esta ventana se cerró inmediatamente por la falta de medidas conciliatorias por parte talibán. En este contexto de falta de confianza, el gobierno talibán ha dado algunos pasos: ha iniciado relaciones de trabajo con las ONG y las agencias de la ONU; el sistema aduanero ha vuelto a funcionar; en un intento de detener la fuga de capitales ha prohibido a los bancos enviar dinero al extranjero, salvo para atender necesidades básicas y, aunque el sistema bancario sigue bloqueado, se permiten pequeñass retiradas de dólares y afganis[11].

Para los posibles donantes, la situación plantea un dilema ético grave. Proporcionar cualquier tipo de ayuda supone desentenderse, hasta cierto punto, del destino final de esta, resultando difícil garantizar que no acabe beneficiando a los talibán. Incluso si se

[10] FELBAB-BROWN, V. «Afghanistan: Money can be the milk of Taliban moderation», *The World Today*. 24 August 2021. Disponible en: https://www.chathamhouse.org/publications/the-world-today/2021-08/afghanistan-money-can-be-milk-taliban-moderation

[11] Según los datos disponibles, no solo hay escasez de dólares y otras divisas, sino también de afganis, porque estos se imprimen en el extranjero. Esta doble escasez puede haber contribuido a sostener el afgani, cuyo valor se ha mantenido sorprendentemente estable. CLARK, op. cit.

destinara a los más necesitados, sin discriminación, algo difícil de garantizar, eso permitiría a los talibán desentenderse de ellos y continuar dedicando sus ingresos, principalmente, a pagar a sus combatientes.

En cualquier caso, la ayuda humanitaria aparece como la única opción viable, por su carácter neutral, lo que ha permitido movimientos en este sentido. Washington ha aprobado exenciones a las sanciones destinadas a facilitar la ayuda humanitaria y determinadas exportaciones[12]. La ONU, el G-20, la UE, el Banco Mundial han ido aprobando paquetes de ayuda humanitaria. Finalmente, el Consejo de Seguridad adoptó en diciembre una resolución declarando que la prestación de ayuda humanitaria no supone violar ningún tipo de sanción internacional[13].

Para los bancos internacionales, transferir fondos a Afganistán con fines humanitarios ya no supone enfrentarse al riesgo de sanciones, pero subsiste el problema de la parálisis del sistema bancario, que dificulta la entrada de efectivo. Sin un sistema bancario operativo, resulta difícil hacer circular el dinero, convirtiendo la falta de liquidez en un gran obstáculo para la llegada efectiva de la ayuda. Además, resulta difícil predecir el uso que la administración afgana va a hacer de estos fondos e identificar el modo en que pueden garantizarse un uso adecuado de los mismos.

De todas formas, es importante recalcar que la ayuda humanitaria, aunque llegara en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades inmediatas, no puede cubrir los servicios esenciales, ni la ayuda al desarrollo. Incluso si se alcanzaran los 4500 millones de dólares solicitados por la ONU como ayuda de emergencia, se estaría muy lejos de los 8500 anuales que Afganistán venía recibiendo.

Una solución a largo plazo exigiría ser más ambicioso, pero, para los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, liberar fondos más allá de lo humanitario requiere un respaldo político explícito, que permita superar las reticencias a trabajar con los talibán. Este giro requeriría el consentimiento de Washington, que controla la mayor parte de las reservas de divisas de Afganistán, es el mayor patrocinador del Banco Mundial y proporcionaba hasta ahora la mayor parte de la ayuda. De momento, la Casa Blanca no ha manifestado una postura clara, sea por la parálisis que ha provocado la conmoción

[12] «US issues 'broad authorisatons' to enable aid to Afghanistan», *Al Jazeera*. 22 Dec 2021. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2021/12/22/us-issues-broad-authorisatons-to-enable-aid-to-afghanistan
[13] «UNSC adopts resolution to provide aid to Afghanistan», *Al Jazeera*. 22 Dec 2021. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2021/12/22/un-security-council-afghanistan-aid-resolution

por el repentino colapso afgano, sea por la preocupación ante el coste político de cualquier resolución. En función de la decisión que adopte, el presidente Biden puede ser acusado de aliarse con los talibán o de ser insensible al sufrimiento de los afganos[14].

Los talibán, por su parte, no han adoptado decisiones que faciliten las cosas a los donantes. La UE ha sido muy clara al respecto. Lo que denomina ayuda «humanitaria plus», que incluye la asistencia sanitaria, está condicionada al respeto a cinco condiciones: libertad para quienes quieran salir de Afganistán; respeto a los derechos humanos, particularmente de las mujeres; compromiso frente al terrorismo; libre acceso a las operaciones humanitarias, y establecimiento de un gobierno inclusivo y representativo[15]. Pese a estas presiones, los talibán se niegan a introducir cambios significativos en sus políticas y siguen insistiendo en que se reconozca a su gobierno, se descongelen las reservas de divisas sin condiciones, se eliminen las sanciones y se trate a Afganistán como una nación soberana.

Conclusión: el sombrío futuro de los afganos

La gravedad del colapso económico hace que las perspectivas para una gran parte de la población afgana sean muy sombrías. Los problemas han comenzado a aflorar ya, afectando directamente a muchos afganos. Pero, a medida que nos adentremos en el invierno, la situación empeorará dramáticamente.

Aunque los talibán y los donantes consigan finalmente colaborar para superar la crisis humanitaria inmediata, es difícil evitar que el país vuelva a convertirse en uno de los más pobres del mundo. Sin duda habrá un dividendo de la paz. No será necesario financiar unas fuerzas armadas muy voluminosas. El acceso de las ONG y de la ONU será más fácil. Pero los beneficios económicos derivados de la paz serán marginales en comparación con la pérdida de ingresos a la que se enfrenta Afganistán.

Meses después de la toma del poder por parte de los talibán, la magnitud de las consecuencias de su decisión de alcanzar una victoria militar está muy claras; como lo

[14] El 11 de octubre, el secretario general de la ONU, António Guterres, instó «al mundo a actuar e inyectar liquidez en la economía afgana para evitar el colapso», subrayando que cualquier medida que se tome deberá pasar por encima del gobierno talibán (informe de los medios de comunicación del 11 de octubre aquí). *UN News*, op. cit.

[15] «Afghanistan: Commission announces €1 billion Afghan support package», *EU Press Release*. 12 October 2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5208

está que no habían hecho ningún tipo de previsión sobre cómo afrontar esta situación. Tampoco la comunidad internacional lo había hecho. Lo realmente grave es que, ni unos, ni otros han comenzado a elaborar políticas para hacer frente a esta situación, más allá de lo imprescindible para atajar una crisis humanitaria inminente.

A la vista de la situación, solo cabe esperar que la ayuda internacional sea capaz de paliar, en la medida de lo posible, la crisis humanitaria en la que ya está sumido Afganistán. Una estrategia encaminada a impulsar un desarrollo sostenible a largo plazo no parece ser un asunto prioritario en las agendas políticas, ni siquiera en la del Gobierno afgano.

*Javier Ruiz Arévalo**
Coronel de Ejército de Tierra (ESP)
Doctor en Derecho
@jmruizarevalo

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

17/2022 24 de febrero de 2022

*David Corral Hernández**

Ataque hipersónico, golpe demoledor

Ataque hipersónico, golpe demoledor

Resumen:

El futuro de nuestras relaciones como sociedades, o de los posibles enfrentamientos entre ellas, tiene cada vez un mayor componente tecnológico. En esta transición de lo analógico a lo digital y de lo convencional a lo virtual o el metaverso, los acontecimientos y las transformaciones son vertiginosos, como la potencia cuántica, los ciberataques o las armas hipersónicas, cuyo impacto no encuentra escudo para evitar su efecto demoledor. Como sucede con la Inteligencia Artificial, el 5G y tantas otras tecnologías punteras, las grandes potencias están inmersas en una impetuosa competición por su dominio y hegemonía.

Palabras clave:

Hipersónico, nuclear, misil, EE. UU., China, Rusia, acuerdos.

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.

Hypersonic attack, crushing impact

Abstract:

The future of our relations as societies, or of possible confrontations between them, has an increasingly technological component. In this transition from analogue to digital and from conventional to virtual or metaverse, events and transformations are dizzying, such as quantum power, cyber-attacks or hypersonic weapons, whose impact cannot be shielded from their devastating effect. As with Artificial Intelligence, 5G and so many other cutting-edge technologies, the major powers are engaged in an impetuous competition for dominance and hegemony.

Keywords:

Hypersonic, nuclear, missile, US, China, Russia, agreements.

Una carrera de ritmo vertiginoso y de brechas hipersónicas

Desde sus orígenes, los seres humanos han buscado herramientas, armas, que les permitieran el sometimiento de sus congéneres, la defensa o la disuasión ante ataques, o como medio para mantener un equilibrio de fuerzas. Ir por delante, liderando y aumentando las brechas tecnológicas, siempre ha sido un factor determinante de superioridad y supervivencia. Desde piedras o lanzas hasta los actuales misiles, pasando por arcos, catapultas, cañones… contar con un arma que alcanzase objetivos cada vez más lejanos a los que llevar una destrucción cada vez mayor, reduciendo los riesgos a las fuerzas propias y a una velocidad superior que las de nuestros adversarios ha supuesto, en incontables ocasiones, la diferencia entre la supervivencia y la victoria o la derrota.

Lograr el alcance intercontinental fue el gran salto que supuso en el siglo pasado la llegada de los misiles en sus versiones más poderosas, tan solo accesibles a un limitado número de países como Estados Unidos, Rusia o China. Una potencia del siglo XX, la Alemania del Tercer Reich, cuenta entre su larga lista de innovaciones tecnológicas en el ámbito militar con las conocidas como «bombas volantes». Las V-2, que fueron lanzadas por cientos contra Inglaterra, fueron el origen de los posteriores ICBM (Inter-Continental Ballistic Missile) o de los cohetes de la NASA que pusieron la huella estadounidense en la Luna gracias a la experiencia de Von Braun y su equipo de científicos.

Poco después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, en la Guerra Fría, con miles de misiles nucleares en los arsenales de las grandes potencias apuntando hacia el lado opuesto del telón de acero, en los cálculos de los líderes de Washington y Moscú incluso se llegó a contemplar un escenario de holocausto nuclear. Representar esta obra mortal apretando el famoso «botón rojo» suponía una destrucción mutua asegurada en el enfrentamiento entre las dos grandes potencias de la época, EE. UU. y la desaparecida Unión Soviética.

Décadas después de la caída del Muro de Berlín y el posterior colapso soviético, Estados Unidos aún mantiene el estatus de potencia hegemónica mundial, aunque China y Rusia demuestran diariamente con argumentos muy sólidos, ya sean económicos, políticos o militares, que la ventaja es cada día más escasa y que el orden mundial hasta ahora establecido, lo es, de momento, hasta ahora.

Nuevas armas para un nuevo orden

Tecnologías que hoy lideran las inversiones y desarrollos mundiales, como la Inteligencia Artificial o los misiles hipersónicos, cuentan con décadas de éxitos y fracasos en su hoja de servicios. Volar por encima del Mach 5 fue una barrera rota, como tantas otras similares, por las Fuerzas Armadas de EE. UU. en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Con los materiales recuperados en Alemania, los conocimientos y los expertos de los programas que crearon las bombas volantes pusieron en marcha el Proyecto Bumper[1] a finales de la década de los cuarenta. Tras cuatro fracasos, un cohete de dos etapas lanzado desde una base en Nuevo México, basado en un V-2, alcanzó Mach 6.7.

El récord del avión tripulado más rápido de la historia está en las alas del X-15, un avión cohete de la serie X experimental de los programas de ensayo que desarrolla la NASA junto a las distintas ramas de las Fuerzas Armadas estadounidenses. Desde su bautismo aéreo en 1959, completó 199 vuelos durante nueve años, tiempo en el que sus 12 pilotos, con nombres como Neil Armstrong entre ellos, rompieron todos los registros de velocidad y altitud conocidos, llegando incluso a cruzar la línea de Karman, el límite con el espacio exterior situado a unos 100 km de la superficie terrestre. En 1967, el piloto William J. «Pete» Knight, después de que el B-52 que lo transportaba soltase al avión a una altitud de 45 000 pies y una velocidad de más de 500 nudos, encendió el motor del cohete y apuntó el morro de la nave hacia el espacio para recorrer las capas altas de la atmósfera, por primera y última vez, a Mach 6.7. Más de medio siglo después, esta maravilla fabricada por North American sigue siendo el avión tripulado del mundo jamás construido que más rápido y alto puede volar.

Su desarrollo consiguió respuestas fundamentales para acelerar programas espaciales posteriores, como el transbordador o la Estación Espacial Internacional, sobre aerodinámica, ingeniería o vuelo hipersónico. También para el desarrollo de programas no tripulados, como «misiles», entre los que encontramos a los ICBM o a los puramente hipersónicos. Los primeros, los misiles balísticos intercontinentales, cumplen también con la definición de hipersónicos ya que en su trayectoria de reingreso atmosférico hacia su objetivo superan la velocidad hipersónica, generalmente definida como Mach 5 o

[1] «Bumper Project Led to Birth of a Moonport», *NASA*, enero de 2008. Disponible en: https://www.nasa.gov/centers/kennedy/about/history/moonport.html Fecha de la consulta 18.01.2022.

superior. Los segundos pueden ser de dos tipos, o HGV (Hypersonic Glide Vehicle), planeadores que son lanzados al espacio para que ataquen desde fuera de nuestro planeta, o HCM (Hypersonic Cruise Missile), armas similares a los misiles convencionales pero impulsados a velocidades extremas por una variación optimizada del estatorreactor, el *scramjet*. Este motor a reacción, sin compresores ni partes móviles, es un propulsor que Estados Unidos ha conseguido tener operativo tras casi cinco décadas de trabajo y decenas de millones invertidos y que voló, por primera vez y a velocidades superiores a Mach 10, en 2004, impulsando al avión experimental no tripulado de la NASA X-43[2].

Entre los grandes retos que han tenido que solventar Estados Unidos, la Unión Soviética/Rusia y China, sin olvidar que en la carrera también participan Corea del Norte, India, Francia, Alemania, Japón o Australia, están obstáculos tecnológicos como la propulsión, mantener uniforme la combustión y el empuje, la necesidad de un vehículo impulsor, soportar las ondas de choque, mantener continuamente el control de vuelo o resistir a temperaturas que pueden superar los 2000 °C, entre otros.

Entre las grandes y muchas ventajas que aportan estas armas están:

- El disponer de un exclusivo y potente «extra» que sumar a la tríada nuclear tradicional.
- Los tiempos mínimos de reacción para el adversario atacado.
- El desconocimiento para el agredido de cuál será el objetivo final.
- La dificultad de seguir su lanzamiento y recorrido en nada similar a la trayectoria balística convencional de un ICBM.
- Su maniobrabilidad.
- La complejidad de frenar su avance e impacto convencional o nuclear.

Sobre esta última, incluso de los sistemas más avanzados existentes hoy en día, como el estadounidense, diseñado como defensa ante misiles de crucero y balísticos, se cuestiona su capacidad de detección y derribo y, peor aún, su eficacia si el ataque viene desde lugares imprevistos donde la red de protección no es tan tupida, como el Polo Sur,

[2] «X-43A (Hyper-X)», *NASA*, marzo de 2016. Disponible en: https://www.nasa.gov/centers/armstrong/history/experimental_aircraft/X-43A.html Fecha de la consulta 18.01.2022.

donde apenas hay «ojos» del Mando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD).

Complejo también es frenarlos con la diplomacia convencional. Las mismas potencias que se sientan y proponen el control de las armas nucleares o la reducción de arsenales, tal como sucedió a comienzos de año en la reunión del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, cuando, por primera vez en la historia, cinco grandes potencias nucleares y miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU: Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia y China emitieron una declaración conjunta[3] sobre la prevención de la guerra nuclear y las carreras de armamento, son, sin disimulos, las que más invierten en Defensa, en mejorar sus arsenales nucleares, en el desarrollo de nuevas tecnologías como son los misiles hipersónicos o los que ni participan, ni firman, ni ratifican o, directamente, abandonan los marcos de encuentro y debate, como los establecidos en los distintos tratados de control de armas y en los que ya se plantea que los misiles hipersónicos deberían ser cuestión de diálogo sobre la mesa en las negociaciones de control de armas nucleares.

Aunque el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, ha acogido con satisfacción esta declaración conjunta y ha agradecido que se reconozca la necesidad de cumplir con acuerdos y compromisos bilaterales y multilaterales de no proliferación, desarme y control de armamentos, desde la propia ONU se alerta, a través de informes como el emitido por la Oficina de Asuntos de Desarme, de que la carrera armamentística hipersónica es una «búsqueda sin sentido de una tecnología novedosa con una utilidad militar aún no demostrada»[4].

Tres potencias a la carrera con Rusia al frente

Rusia, heredera del poder industrial y armamentístico y de los conocimientos adquiridos en la Unión Soviética, es la primera potencia mundial en contar en servicio con misiles

[3] LENDON, Brad y YEUNG, Jessie Yeung. «China, Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Rusia se comprometen a evitar una guerra nuclear», *CNN*, enero de 2022. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2022/01/04/potencias-evitar-guerra-nuclear-trax/ Fecha de la consulta 18.01.2022.

[4] BORRIE, John y PORRAS, Daniel. «The implications of hypersonic weapons for international stability and arms control: report on a unidir-unoda turn-based exercise», UNIDIR. Disponible en: https://www.unidir.org/sites/default/files/2019-10/Hypersonic%20Weapons%20Tabletop%20Exercise%20Report.pdf Fecha de la consulta 18.01.2022.

hipersónicos, «el arma del futuro»[5], tal y como la ha calificado el presidente Vladimir Putin, que ha puesto a toda la maquinaria propagandística del país a trabajar para que propios y ajenos conozcan su existencia y poder.

Durante la Guerra Fría, la Unión Soviética comenzó, en otra de las muchas competiciones militares, científicas o tecnológicas mantenidas con EE. UU., el desarrollo de este tipo de armamento como sistema rápido de ataque y como ventaja frente a las primigenias defensas estadounidenses, pensadas para pelear contra distintos tipos de misiles tradicionales. El cohete R-36-O era el encargado de propulsar al OGCh a los confines de la atmósfera con su cabeza de combate de hasta 5 megatones, convirtiéndola en el único arma nuclear jamás desplegada en el espacio, aunque, para respetar los tratados internacionales, como el del espacio exterior firmado en 1967 en el que se prohíbe el despliegue de armas nucleares en órbita terrestre, se definió como un sistema de bombardeo de órbita Fraccionada (FOBS, por sus siglas en inglés). El estrecho margen se salvaba al no dar nunca una órbita completa a la Tierra, por lo que no podían ser definidas legalmente como orbitales, tal como se recoge en el Tratado. Las Fuerzas Armadas soviéticas aceptaron en 1968 su entrada en servicio y el primer regimiento fue puesto en alerta en Baikonur en 1969. En el famoso cosmódromo, situado en el actual Kazajistán, 18 misiles permanecieron operativos hasta 1983, año en el que se desmantelaron por la entrada en vigor de los acuerdos de limitación de armas estratégicas entre la URSS y EE. UU.

Cuatro décadas después, Moscú se mantiene como una gran potencia mundial y, aunque su presupuesto de Defensa es muy inferior al de Washington o Pekín, 62 000 millones respecto a los 778 000 de EE. UU. o los 252. 000 de China, según datos del Banco Mundial[6], en esta, y alguna otra carrera, han sabido optimizar los recursos para ir en cabeza y mantener el ritmo y distancia con consistencia. Es, de todos los contendientes, el único con un misil hipersónico ya en servicio, el Avangard, recientemente desplegado y una de las seis nuevas armas estratégicas rusas presentadas por el presidente ruso en 2018.

[5] ORTEGA, Ignacio. «Rusia se rearma con el misil hipersónico Avangard, el arma del futuro», *EFE*, diciembre 2019. Disponible en: https://www.efe.com/efe/america/mundo/rusia-se-rearma-con-el-misil-hipersonico-avangard-arma-del-futuro/20000012-4139979 Fecha de la consulta 18.01.2022.
[6] «Military expenditure. Russian Federation», World Bank. Disponible en: https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD?locations=RU Fecha de la consulta 18.01.2022.

Según ha afirmado Vladimir Putin, la retirada unilateral estadounidense en 2002 del Tratado sobre Misiles Anti-Balísticos o Tratado ABM, firmado en 1972 por el presidente estadounidense Richard Nixon y el secretario general del Comité Central del Partido Comunista, Leonid Brézhnev, obligó a su país a «crear estas armas (hipersónicas) en respuesta al despliegue estadounidense de un sistema estratégico de defensa antimisiles que, en el futuro, sería capaz de neutralizar virtualmente, reduciendo a cero, todo nuestro potencial nuclear». Bajo esta premisa, las Fuerzas Armadas y la Industria de la Federación Rusa han considerado que las naves hipersónicas dotadas de armamento nuclear son una garantía de protección frente a los sistemas antibalísticos estadounidenses y el consecuente socavamiento que suponen para la disuasión nuclear.

Putin presentó este arma durante su discurso sobre el estado de la nación en marzo de 2018 y, tal como informó el servicio de prensa del Ministerio de Defensa de Rusia /TASS, el Avangard fue mostrado en noviembre de 2019 a un grupo de inspección estadounidense dentro de las verificaciones previstas en el Tratado START III (New START) que, desde 1991, trabaja para reducir y limitar el número de misiles nucleares de ambas potencias. Pasados unos días, en diciembre, el primer regimiento de misiles ruso armado con el vehículo de planeo hipersónico Avangard HGV, de alcance intercontinental y con capacidad para llevar armas convencionales y nucleares, entraba oficialmente en servicio de combate en la División de Misiles Yasnensky, una unidad localizada en la región de Orenburg. El Avangard, que según Moscú puede alcanzar velocidades cercanas al Mach 27 para, supuestamente, burlar de manera invulnerable cualquier escudo o defensa conocidos, está compuesto por un misil balístico intercontinental pesado rematado por una o varias ojivas de tipo HGV.

La gama de armas hipersónicas en el arsenal ruso, calificadas de «invencibles» por el presidente Putin, se completa con el misil balístico de lanzamiento aéreo (ALBM) con capacidad nuclear Kinzhal, con una velocidad de Mach 10, y el naval Tsirkon, otra de las recientes joyas del Kremlin y una de las nuevas armas estratégicas con las que Putin pretende obtener ventaja militar. A lo largo de los últimos meses han completado con éxito varios lanzamientos desde unidades navales en superficie, como el efectuado por una fragata de la clase Almirante Gorshkov en el océano glacial Ártico, y desde el submarino nuclear Sverodvinsk sumergido a 40 m. Este misil multipropósito, cuyo alcance estimado es de más de 1000 km volando a Mach 9, permite ataques a flotas u

objetivos terrestres con cargas explosivas convencionales o una cabeza nuclear a distancias superiores a las de su capacidad de respuesta.

Con las pruebas ya llegando a su fin, y en un momento de tensiones con Occidente en Ucrania, el presidente ruso anunció el pasado noviembre que la Armada rusa comenzaría a recibir misiles hipersónicos en 2022 según un contrato firmado el pasado agosto. Según la agencia rusa de noticias TASS[7], «la producción en serie de los misiles Tsirkon está ya en marcha en NPO Mashinostroyenia». Inicialmente, entre otras plataformas, se espera dotar con ellos a los cruceros nucleares Admiral Nakhimov y Pyotr Velikiy de la clase Kirov, a fragatas de la clase Almirante Gorshkov, corbetas de la clase Steregushchy y se espera que el submarino modificado Perm, el quinto submarino de propulsión nuclear del Proyecto 885M Yasen, sea el primero en portarlos una vez que entre en servicio en la Armada rusa en 2025, si se cumplen los plazos previstos.

Respaldado por tantos éxitos incontestables y por los medios de comunicación nacionales, el presidente Putin[8] afirmó en el reciente documental *Rusia. La nueva historia*, emitido por la cadena pública Rossiya-1, que «Rusia y Estados Unidos tienen una paridad aproximada en cuanto al número de ojivas y lanzadores, pero en desarrollos avanzados somos definitivamente los primeros». Un caso claro son los misiles hipersónicos, en los que «Rusia es el líder mundial y, para cuando otros países se pongan al día, es probable que hayamos desarrollado tecnología para contrarrestar estas nuevas armas», afirmó el mandatario al tiempo que destacaba que «ahora es especialmente importante desarrollar e implementar las tecnologías necesarias para crear nuevos sistemas de armas hipersónicas, láseres de alta potencia y sistemas robóticos que podrán contrarrestar eficazmente las posibles amenazas militares, lo que significa que reforzarán aún más la seguridad de nuestro país». Por si alguien había perdido el ritmo, para Putin está bien claro cuál es el paso del baile.

[7] «Russia begins serial production of Tsirkon hypersonic missiles for Navy - source», *TASS*, noviembre 2021. Disponible en: https://tass.com/defense/1367215 Fecha de la consulta 18.01.2022.
[8] «Putin: Cuando nuestros socios tengan armas hipersónicas, es probable que Rusia tenga los medios para eliminarlas», *RT*, diciembre 2021. Disponible en: https://actualidad.rt.com/actualidad/413416-putin-socios-armas-hipersonicas-medios-eliminar Fecha de la consulta 18.01.2022.

China a hipervelocidad

En la carrera por el dominio del espacio físico, el cibernético, el espacial, el cuántico, el económico, el de la Inteligencia Artificial, las telecomunicaciones 5G o 6G, entre tantos otros, China apunta muy alto, dentro y fuera, impulsada por el desarrollo tecnológico como clave de su futuro. La que ha sido durante décadas gran emuladora de Moscú en armamento, carrera espacial o nuclear es ya, en nuestros días, maestra en muchas disciplinas avanzadas y las armas hipersónicas son, claramente, una de ellas.

Al igual que sucede con múltiples recursos de su vasto y variado arsenal, las Fuerzas Armadas de China contemplan el uso de las armas hipersónicas como una, o parte, de su «maza del asesino». Este histórico término retórico, compuesto por los caracteres chinos «matar», «mano» y «maza», proviene de una leyenda en la que un héroe derrotaba a un enemigo mucho más fuerte con una «maza» y no en un combate «honorable» basado en reglas de enfrentamiento o de caballerosidad. En nuestros días se aplica en general para referirse a cualquier recurso que asegure el éxito, ya sea en los negocios o en el amor, o, en el Ejército Popular de Liberación, para describir la manera en la que un adversario más poderoso, Estados Unidos, puede ser batido mediante el uso de distintas armas, tecnologías o estrategias.

Pekín, cuyos presupuestos militares crecen continuamente sin perder velocidad desde hace un cuarto de siglo, está, pese a ser el segundo mayor inversor en Defensa del planeta, aún lejos del poder y gasto militar de Estados Unidos. Y, aunque están aún más lejos de igualar su capacidad nuclear a la de Washington o Moscú, no se deben subestimar las capacidades que han adquirido ni su —avanzadísimo— nivel tecnológico.

En 2019, el Ejército Popular de Liberación mostró públicamente en el desfile militar de conmemoración por el 70º aniversario de la República Popular China al DF-17, un misil hipersónico, de tipo planeador, con capacidad para llevar una carga nuclear o convencional a 2000 km de distancia volando en una órbita baja no balística.

Menos conocido es el modelo más potente que han estado probando, con éxito, a lo largo de los últimos meses y del que, sorprendiendo y alarmando a múltiples fuerzas armadas, publicó un reportaje el *Financial Times*[9] basado en informaciones anónimas proporcionadas por distintas agencias de inteligencia estadounidenses. El periódico

[9] «China tests new space capability with hypersonic missile», *Financial Times*. Disponible en: https://www.ft.com/content/ba0a3cde-719b-4040-93cb-a486e1f843fb Fecha de la consulta 18.01.2022.

británico informaba que, el pasado mes de agosto, un Sistema de Bombardeo de Orbita Fraccionada (FOBS) lanzó en órbita un planeador hipersónico que voló a seis veces la velocidad del sonido hasta impactar cerca de su objetivo, a tan solo 19 km, una distancia mínima si la carga hubiera sido nuclear.

Los vehículos y armas hipersónicos de China utilizan, en la actualidad, cohetes espaciales «larga marcha» para iniciar el vuelo. Estos, en lugar de emplazar satélites en sus posiciones, dejan en órbita y lanzada a gran velocidad la «carga de combate» para que inicie su vuelo hipersónico. El sistema híbrido empleado por la potencia comunista, en el que se combina un vehículo planeador con un FOBS, permite evitar las intercepciones de los sistemas de defensa de interceptación exoatmosférica y alcanzar y golpear a velocidades extremas, sin margen apenas de respuesta, su objetivo final.

Frank Kendall, secretario de las Fuerzas Aéreas Estadounidenses (USAF) ha planteado que Pekín ha estado desarrollando una nueva arma haciendo grandes avances, incluyendo «la posibilidad de ataques globales... desde el espacio». Sin dar excesivos detalles se ha referido a un sistema parecido al «de bombardeo orbital fraccionado» activo en la Unión Soviética durante la Guerra Fría, un arma que, si «utiliza ese tipo de enfoque, no tiene que emplear una trayectoria convencional como la de los misiles balísticos intercontinentales, lo que permite evitar las defensas y los sistemas de alerta de misiles», aseguró Kendall[10] en la Air, Space & Cyber Conference celebrada en septiembre.

Apenas unas semanas antes, en agosto, el general Glen Van Herck, jefe del Mando de Defensa Aeroespacial de Norteamérica, declaró en una conferencia que China había «demostrado recientemente capacidades muy avanzadas de vehículos hipersónicos de planeo» al tiempo que advertía que «supondría un reto importante para mi capacidad, en NORAD, para proporcionar alerta de amenazas y evaluación de ataques»[11]. Durante el 24º Simposio Anual de Defensa Espacial y de Misiles el almirante Charles Richard, jefe del Mando Estratégico de EE. UU., declaró «debido a estos desafíos, nuestra actual

[10] «Russia leads the world in hypersonic missiles tech, Putin says», *Reuters*, diciembre de 2021. Disponible en: https://www.reuters.com/world/russia-leads-world-hypersonic-missiles-tech-putin-says-2021-12-12/ Fecha de la consulta 18.01.2022.
[11] «China tests new space capability with hypersonic missile», *Financial Times*. Disponible en: https://www.ft.com/content/ba0a3cde-719b-4040-93cb-a486e1f843fb Fecha de la consulta 18.01.2022.

arquitectura de sensores terrestres y espaciales puede no ser suficiente para detectar y rastrear estos misiles hipersónicos».

En una muestra de la tradicional transparencia de sus actividades y activos militares, el portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores de China, Zhao Lijian, desmintió[12] en una rueda de prensa este tipo de pruebas hipersónicas asegurando que era un ensayo «rutinario» de tecnología de cohetes espaciales reutilizables similar a las efectuadas por la empresa estadounidense SpaceX. Según el portavoz, aunque el lanzamiento no fue anunciado y tomó completamente por sorpresa a la comunidad de inteligencia estadounidense, no existe intención ninguna de «militarizar el espacio» y sí el objetivo de «contar con un método barato y conveniente para que los seres humanos viajen pacíficamente hacia y desde el espacio».

Sin embargo, tal como ha relatado la Academia China de Aerodinámica Aeroespacial[13] en otra muestra de transparencia sobre una de sus obras, ya en 2018 «en lo alto del cielo del noroeste de China, un vehículo no tripulado con forma de cuña se separó de un cohete. El misil de crucero hipersónico (HCM) Xingkong-2[14] Cielo Estrellado, voló a una velocidad de hasta Mach 6 a través de la estratosfera surfeando sobre sus propias ondas de choque». Los recientes avances hacen pensar que los científicos chinos han conseguido controlar los efectos del choque térmico y aerodinámico a velocidad hipersónica, un reto en el que parece que está siendo clave el uso de la Inteligencia Artificial, otra materia cuyo desarrollo y aplicación real es considerada como de alto secreto por las autoridades de Pekín.

Dinero y decisión no suponen un problema en la militarización de China, tampoco aprovecharse de los avances y conocimientos ajenos. La Academia China de Ciencias cuenta con un túnel de viento hipersónico de hasta Mach 8, el FL-64, y está previsto que se ponga en marcha en un futuro próximo una nueva instalación que permitirá simular vuelos de hasta Mach 30, el JF-22. En ellos se prueban y probarán misiles, aviones o

[12] «West-hyped 'nuclear-capable hypersonic missile' is a spacecraft in reusability test; peaceful use of space stressed: Chinese FM», *Global Times*, octubre de 2021. Disponible en: https://www.globaltimes.cn/page/202110/1236620.shtml Fecha de la consulta 18.01.2022.
[13] STONE, Richard. «National pride is at stake. Russia, China, United States race to build hypersonic weapons», *Science*, enero de 2020. Disponible en: https://www.science.org/content/article/national-pride-stake-russia-china-united-states-race-build-hypersonic-weapons Fecha de la consulta 18.01.2022.
[14] MAKICHUK, Dave. «Xingkong-2: China's new missile threat?», *AsiaTimes*, diciembre de 2019. Disponible en: https://asiatimes.com/2019/12/xingkong-2-chinas-new-missile-threat/ Fecha de la consulta 18.01.2022.

motores de los que, unos cuantos, tendrán una manifiesta inspiración estadounidense. Un ejemplo es el del X-47C Manta desarrollado por Boeing, un proyecto abandonado hace dos décadas por la NASA por su alto coste y que, ahora, sirve de base para que un equipo de investigadores chinos desarrolle un prototipo hipersónico similar al Two-Stage Vehicle (TSV) que iba impulsado por dos motores separados en los laterales. Este diseño radical fue propuesto por Ming Han Tang, un estadounidense de origen chino que fue el ingeniero jefe del programa hipersónico de la NASA a finales de la década de 1990, tal como informa *South China Morning Post*[15].

Que son copiados y adelantados ha quedado rotundamente reflejado en el informe *Harnessed Lightning*[16] publicado por el estadounidense Center for Security and Emerging Technology (CSET), una organización vinculada a la Universidad de Georgetown. En él se explica cómo China les está adelantando y cómo lo está logrando, copiando tecnología o gracias a compartir o contratar trabajos con empresas o instituciones estadounidense. En ese sentido también se ha pronunciado el Departamento de Defensa en su informe anual *Avances militares y de seguridad de China*, ordenado por el Congreso de Estados Unidos para tener una evaluación sobre su desarrollo en Defensa y Seguridad[17]. Además de hablar abiertamente de espionaje industrial y tecnológico expresan, sin paliativos, el interés de Pekín en tecnologías punteras, algo que califican como «agresivo impulso de alto nivel para dominar las tecnologías avanzadas y convertirse en una superpotencia de innovación global».

Mientras avanza en la carrera armamentística con Occidente, demostrando en todo lo posible que el régimen comunista va por delante, la exhibición de poderío hipersónico permite a Pekín contar con argumentos para disuadir o «facilitar» negociaciones. Quizá las armas hipersónicas no supongan, por sí mismas, una carrera espacial y quizá tampoco una armamentística, pero sí son un claro argumento de dónde están las

[15] CHEN, Stephen. «Hypersonic flight: Chinese scientists create prototype with an engine design abandoned by Nasa», *South China Morning Post*, diciembre de 2021. Disponible en: https://www.scmp.com/news/china/science/article/3158918/hypersonic-flight-chinese-scientists-create-prototype-engine Fecha de la consulta 18.01.2022.
[16] «Harnessed Lightning. How the Chinese Military is Adopting Artificial Intelligence», *CSET*, octubre de 2021. Disponible en: https://cset.georgetown.edu/publication/harnessed-lightning/ Fecha de la consulta 18.01.2022.
[17] MCLEARY, Paul. «China Is Ahead in Ship, Missile & Air Defense Tech: DoD Report», *Breaking Defense*, septiembre de 2020. Disponible en: https://breakingdefense.com/2020/09/china-is-ahead-in-ship-missile-air-defense-tech-dod-report Fecha de la consulta 18.01.2022.

Fuerzas Armadas chinas y con qué tecnología cuentan. Quizá, por mucho que un vehículo hipersónico de planeo pueda superar escudos y defensas llevando una devastadora destrucción a cualquier objetivo, no esté previsto que sean lanzados, de momento, por la potencia comunista en grandes cantidades contra naciones vecinas o contra el territorio de potencias presentes en su zona de influencia, como Estados Unidos. Y, quizá, de momento, para lo que sí parecen muy útiles es para, en una nueva etapa de tensiones, tener otro poderoso argumento para «dialogar» con Taiwán, reducir su determinación soberanista para favorecer una posible reunificación y mantener, lo más alejada posible, a la flota y fuerzas estadounidenses que presumiblemente pudieran acudir a prestar su apoyo militar en caso de conflicto.

Los altos mandos del Ejército Popular de Liberación se han comprometido a seguir reforzando la capacidad operativa y la preparación para el combate de sus fuerzas para cumplir[18], guiados por el presidente Xi Jinping, quien también es secretario general del Comité Central del Partido Comunista de China y presidente de la Comisión Militar Central, con la «resolución histórica» adoptada por el sexto pleno del XIX Comité Central del partido sobre sus logros en el primer centenario del PCC. En ella se establece que las fuerzas armadas deben modernizarse y mejorar su capacidad para establecer situaciones favorables; contener las crisis; prevenir y ganar guerras modernas; salvaguardar con firmeza la soberanía, la seguridad y los intereses nacionales; reprimir el secesionismo de Taiwán o hacer frente con eficacia a las provocaciones en el mar, ya que «los tiempos en los que el pueblo chino era humillado se han acabado».

El portavoz del Pentágono, John Kirby, ha explicado en una de sus habituales ruedas de prensa que «el Indo-Pacífico sigue siendo un objetivo clave de seguridad nacional en EE. UU.» y que, en las relaciones con Pekín, «damos la bienvenida a una dura competencia con China, pero no queremos que se convierta en un conflicto», aseguró. Seguramente, en los planes estadounidenses, no esté sufrir un Pearl Harbor hipersónico.

[18] ARANA, Ismael. «El Partido Comunista chino aprueba una 'resolución histórica'», *La Vanguardia*, noviembre de 2020. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/20211111/7854463/partido-comunista-china-aprueba-resolucion-historica.html Fecha de la consulta 18.01.2022.

EE. UU., un espectador preocupado

Un «sí» claro, escueto y sin detalles. Es la respuesta del presidente estadounidense, Joe Biden, cuando ha sido preguntado si estaba preocupado por las pruebas hipersónicas como las efectuadas por China o Rusia. Tener el título de pioneros en romper todo tipo de barreras y fronteras hipersónicas no ha garantizado a los estadounidenses la cabeza de una carrera en la que, en palabras del jefe del Estado Mayor Conjunto de EE. UU., Mark Milley, están viviendo un «momento Sputnik»[19]. Si hace décadas la llegada al espacio del Sputnik soviético, el primer satélite artificial de la historia, supuso una gran alarma en Washington y el inicio de una enérgica carrera tecnológica entre las dos superpotencias, en esta ocasión la competición no parece tan fácil de disputar.

El desarrollo de estas armas, según el general John Hyten, vicepresidente saliente del Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos, es una muestra clara entre los planteamientos de Estados Unidos y los de Rusia y China. Si en los últimos cinco años las fuerzas estadounidenses han realizado apenas diez pruebas hipersónicas, los chinos «han hecho cientos, una situación que «debe crear un sentido de urgencia» en los Estados Unidos, tal como afirmó en una entrevista a la cadena de televisión CBS[20]. En ella, Hyten consideró que mientras el crecimiento militar de China es «asombroso», el desarrollo estadounidense se ve obstaculizado por una burocracia «brutal».

Durante su ponencia en el último Reagan National Defense Forum (RNDF), el secretario de Defensa de EE. UU., Lloyd Austin, advirtió que «hemos asistido a dos décadas de modernización vertiginosa del Ejército Popular de Liberación… Las fuerzas armadas de China están en camino de convertirse en un competidor de la talla de Estados Unidos en Asia y, eventualmente, en todo el mundo»[21]. Por su parte, el general David Thompson, vicejefe de Operaciones Espaciales de la Fuerza Espacial de Estados Unidos, ha declarado que Pekín está construyendo capacidades espaciales al «doble de ritmo» que

[19] MARTIN, Peter. «U.S. General Likens China's Hypersonic Test to a 'Sputnik Moment'», *Bloomberg*, octubre de 2021. Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-27/milley-likens-china-s-hypersonic-weapon-test-to-sputnik-moment Fecha de la consulta 18.01.2022.
[20] MARTIN, David. «Exclusive: No. 2 in U.S. military reveals new details about China's hypersonic weapons test», *CBS News*, noviembre de 2021. Disponible en: https://www.cbsnews.com/news/china-hypersonic-weapons-test-details-united-states-military/ Fecha de la consulta 18.01.2022.
[21] U.S. Department of Defense, «Remarks by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III at the Reagan National Defense Forum (As Delivered)», diciembre de 2021. Disponible en: https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/2861931/remarks-by-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-at-the-reagan-national-defen/ Fecha de la consulta 18.01.2022.

Washington. En octubre, Gregory Hayes, director general de Raytheon Technologies, aseguró que Estados Unidos iba «al menos varios años por detrás» de China en el desarrollo de la tecnología hipersónica. Sus voces y argumentos se suman a las de muchos otros altos mandos, políticos y empresarios estadounidenses y a sus mensajes en los que, repetidamente, manifiestan sus temores sobre la velocidad a la que desarrollan tecnologías militares de última generación los principales rivales de EE. UU., con China y Rusia al frente, señalando, a su pesar, que la respuesta estadounidense son desarrollos lastrados por la burocracia y la lentitud.

Este camino plagado de errores, retrasos y abandonos, valorados en miles de millones de dólares, ha propiciado que los Estados Unidos tengan más de una decena de sistemas de armas hipersónicas en desarrollo por diferentes empresas y ninguna de ellas esté aún operativa. En el largo listado de proyectos se encuentran:

- ARRW (Air-Launched Rapid Response Weapon) o AGM-183: de la Fuerza Aérea, es un misil hipersónico lanzado desde el aire. Una primera fase con un cohete proyecta a un vehículo de planeo hipersónico con una ojiva convencional a una velocidad máxima superior a Mach 20 y un alcance de aproximadamente 1000 km. Despliegue previsto entre 2022 y 2023.
- HAWC (Hypersonic Air-breathing Weapon Concept): proyecto conjunto de la Fuerza Aérea y DARPA para crear misiles hipersónicos fabricados por los gigantes aeroespaciales y de defensa Raytheon y Northrop Grumman. Es un misil de crucero propulsado por un motor *scramjet*. Ataca a distancias más cortas y volando a altitudes más bajas de una manera similar a los actuales misiles de crucero, aunque puede maniobrar para alcanzar sus objetivos o no ser interceptado. Este año se hará una revisión final del programa y se pretende entregar un sistema prototipo al departamento de Defensa. Su despliegue previsto estimado es 2026.
- OASuW (Offensive Anti-Surface Warfare Increment 2): de la Armada, será un misil de crucero hipersónico antibuque de largo alcance lanzado desde el aire por los cazas basados en portaaviones como el F/A-18 Super Hornet o el F-35C Joint Strike Fighter. Probablemente tenga propulsión *scramjet* y su despliegue previsto es en la actualidad desconocido.
- CPS (Intermediate Conventional Prompt Strike): de la Armada, es un vehículo de planeo hipersónico transportado por misiles balísticos lanzados desde barcos o

submarinos. Como todos los misiles hipersónicos que Estados Unidos tiene en desarrollo, y es una clave fundamental y una gran diferencia con sus competidores, no será nuclear, transportará a velocidades superiores a Mach 5 una ojiva convencional. Despliegue previsto entre 2025 y 2028.

- LRHW (Long-range Hypersonic Weapon): del Ejército, es un misil tierra-tierra destinado a transportar el vehículo de planeo hipersónico CPS de la Armada. Es, en resumen, la versión terrestre del CPS lanzado desde buques o submarinos. Su despliegue previsto es desconocido ya que el prototipo entrará en pruebas en 2023.
- OpFires (Operational Fires): de la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de Defensa (DARPA) del Pentágono. Es un misil hipersónico de medio alcance diseñado por Lockheed Martin que será lanzado desde tierra con un HGV y una ojiva convencional para atacar a una velocidad máxima superior a Mach 5 y a objetivos situados entre los 500 y 5000 km de distancia. Se está estudiando su uso expedicionario con el Ejército y la Infantería de Marina transportado, incluso lanzado, desde aviones de carga. En 2002, este proyecto tiene prevista una revisión crítica del diseño.
- SCIFiRE (Southern Cross Integrated Flight Research Experiment) en colaboración con Australia, el Screaming Arrow de la Navy, el MRC (Mid-Range Capability) del Ejército, el Mayhem de la USAF o el cancelado HCSW (Hypersonic Conventional Strike Weapon), por citar a los principales.

Sirva como ejemplo que la última prueba finalizada con éxito[22] ha sido la primera sin un fallo desde 2013, cuando voló el Boeing X-51 Waverider, el primer misil hipersónico del mundo. Para recuperar posiciones el Pentágono aumentará con fondos adicionales el presupuesto para I+D de sistemas hipersónicos hasta los 3800 millones de dólares, tanto para adquisición como para investigación, desarrollo o pruebas. En palabras del general Arnold W. Bunch Jr., jefe del Mando de Material de la Fuerza Aérea de EE. UU., se espera que las primeras armas estén operativas entre 2022 y 2023 y, para el Pentágono, estén plenamente en servicio en 2025, ya que son una de sus «más altas prioridades».

[22] STONE, Mike. «U.S. successfully flight tests Raytheon hypersonic weapon -Pentagon», *Reuters*, septiembre de 2021. Disponible en: https://www.reuters.com/world/us/us-successfully-flight-tests-raytheon-hypersonic-weapon-pentagon-2021-09-27/ Fecha de la consulta 18.01.2022.

Pero si los avances ajenos preocupan, lo hacen aún más las propias e inesperadas debilidades, como las del poderoso y costoso sistema de defensa antimisiles o la pérdida de certezas que, hasta ahora, parecían incontestables. Washington cuenta con uno de los arsenales nucleares más grandes y avanzados del mundo y ha depositado en él, durante más de este último medio siglo, su capacidad de disuasión estratégica y la base de su poder como potencia global. Recibir un ataque hipersónico de tipo nuclear, sin posibilidad de atribuir su origen ni responsabilidad, con proyectiles no identificados, contra objetivos desconocidos, desde lugares imprevistos, sin capacidad de detección ni de interceptación, deja sin respuesta a cualquier potencia y anula cualquier sistema global de misiles antibalísticos y a los tradicionales principios de disuasión nuclear (convencional) y de destrucción mutua asegurada.

Frente a Rusia, que cuenta con una larga experiencia, o China, que tiene grandes cantidades de dinero, Estados Unidos cuenta con ambos para ponerse al menos a la par y poder mantener un necesario equilibrio en una época de cambios e inestabilidad geopolítica en la que no cesa de redefinirse el campo militar del futuro y las tecnologías que están dándole forma. Con la primera, Estados Unidos mantiene una interlocución habitual y formal sobre estabilidad estratégica y armas nucleares desde la Guerra Fría, pero no ocurre lo mismo entre Washington y Pekín. Evitar una carrera de armamento mundial, similar en intensidad y avances a la vivida durante la Guerra Fría, y que culminó con el colapso económico de la Unión Soviética, pasa inevitablemente por diálogo y acuerdos bilaterales y mundiales como los que han permitido la destrucción pactada de miles de ojivas nucleares.

Un paso optimista en esta dirección es el que han dado Estados Unidos, China, Rusia, Gran Bretaña y Francia, todas potencias nucleares y todas naciones miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al reafirmar su objetivo de crear un mundo libre de armas atómicas y evitar un conflicto nuclear. En una inusual declaración conjunta[23], hecha pública después de la última revisión del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP)[24], las crecientes tensiones entre Occidente y Rusia y China

[23] «Joint Statement of the Leaders of the Five Nuclear-Weapon States on Preventing Nuclear War and Avoiding Arms Races», *The White House*, enero de 2022. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/01/03/p5-statement-on-preventing-nuclear-war-and-avoiding-arms-races/ Fecha de la consulta 18.01.2022.
[24] «Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)», *ONU*. Disponible en: https://www.un.org/disarmament/es/wmd/nuclear/npt/ Fecha de la consulta 18.01.2022.

quedaron relegadas, al menos en intenciones y en el documento, para «evitar una carrera armamentística que no beneficiaría a nadie y pondría en peligro a todos. Estamos decididos a mantener un diálogo constructivo con respeto mutuo y reconocimiento de los intereses y preocupaciones de seguridad de la otra parte». Los firmantes, la mayoría destinando enormes partidas presupuestarias a la modernización de sus arsenales nucleares, aseguran que «no se puede ganar una guerra nuclear y que nunca debe librarse. Dado que el uso de armas nucleares tendría consecuencias de gran alcance, también afirmamos que las armas nucleares —mientras sigan existiendo— deben servir para fines defensivos, disuadir la agresión y prevenir la guerra. Creemos firmemente que debe evitarse la propagación de dichas armas».

Xi Jinping, preparando el comienzo de su tercer mandato de cinco años, y Putin y Biden, que no deben pasar por las urnas hasta 2024, tienen el tiempo y la decisión para hacer que sus firmas se hagan realidad y no se queden solo en retórica olvidada a velocidad hipersónica.

*David Corral Hernández**
Periodista RTVE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

18/2022 28 de febrero de 2022

*Ángel José Adán García**

2022. Año de un nuevo Concepto Estratégico

2022. Año de un nuevo Concepto Estratégico

Resumen:

En junio del presente año, Madrid acogerá la Cumbre de jefes de Estado y Gobierno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte donde se espera aprobar un nuevo Concepto Estratégico. La OTAN necesita un Concepto Estratégico nuevo con urgencia. Y lo necesita por dos razones fundamentales: la primera, porque la situación internacional del 2010 no tiene nada que ver con la actual; y la segunda, porque se necesita el mensaje poderoso de «la foto» de los 30 jefes de Estado o Gobierno unidos sin fisuras y comprometidos en la defensa de todos los estados miembros.

Deberían mantenerse las tres *core tasks* que han sido consensuadas desde la caída del muro de Berlín: defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa, si bien reordenadas en sus prioridades e impregnadas de la necesidad de construir sociedades y medios resilientes.

La necesidad de fortalecer el sistema de consultas entre socios y el reparto de cargas son asuntos importantes que deberían tener su reflejo en un nuevo Concepto Estratégico.

Palabras clave:

OTAN, concepto estratégico, resiliencia, seguridad cooperativa, defensa colectiva, gestión de crisis, disuasión.

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.

2022. The year for a new Strategic Concept

Abstract:

In June 2022 Madrid will host the NATO Summit of the heads of state and heads of governments where it is expected to publish a new strategic concept.

NATO needs urgently a new strategic concept. And it is needed because of two main reasons: first, because the international environment in 2010 is absolutely different to the current environment; and second, because NATO needs the powerful message provided by 'the picture' of 30 heads of state or heads of governments united firmly and committed to defend all member states.

The three Core Tasks, agreed from the fall of the Berlin Wall, should be kept: collective defence, crisis management and cooperative security, although rearranging priorities and imbued of the need to build resilient societies and means.

A more robust consulting mechanism among allies and better burden sharing are relevant aspects that should be reflected in a new strategic concept here.

Keywords:

NATO, strategic concept, resilience, cooperative security, collective defence, crisis management, deterrence.

Introducción

En junio del presente año, Madrid acogerá la Cumbre de jefes de Estado y Gobierno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte donde se espera aprobar un nuevo Concepto Estratégico[1].

Concepto Estratégico es un término deliberadamente usado que no debe entenderse como una Estrategia Global de la OTAN, ya que esta última requiere de la coordinación de instrumentos de poder del Estado que las naciones miembros no han cedido a la Alianza. Se trata pues de unas directrices políticas generales, emanadas del análisis de la situación geopolítica del momento, que deben servir de guía para las inversiones y transformaciones necesarias en los años venideros, tanto en la propia organización como en los países miembros.

Los primeros siete Conceptos Estratégicos corresponden a la evolución de la situación geopolítica internacional de cada momento[2]. En la década de los cincuenta del siglo pasado, tras la fundación de la Alianza, se aprobaron tres Conceptos Estratégicos que tuvieron una aproximación puramente defensiva en el marco de la estrategia de la Represalia masiva. A finales de la década de los sesenta, se aprobó el cuarto Concepto Estratégico que definió la estrategia de la Respuesta flexible y que duró hasta el final de la Guerra Fría. Desde la caída del muro de Berlín hasta nuestros días, se aprobaron otros tres Conceptos Estratégicos centrados en la gestión de crisis, ampliación de la Alianza y asociaciones (partenariado) En Madrid, se aprobará previsiblemente el octavo Concepto Estratégico de la Alianza.

La necesidad de disponer de un nuevo Concepto Estratégico es evidente. Cuando se relee el vigente Concepto Estratégico del año 2010, aprobado en la Cumbre de Lisboa, es difícil no encontrar la necesidad de cambiar cada uno de los 38 párrafos que contiene. Y esto es sencillamente porque el mundo del 2022 se parece muy poco al del 2010. Como veremos más adelante, afirmaciones como que el uso del arma nuclear se considera extremadamente remoto, que la OTAN no considera a ningún país como adversario o el mayor énfasis de la gestión de crisis sobre la defensa colectiva deberían

[1] Así lo expresa el informe «NATO 2030: United for a New Era». Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf (consultado 17/01/2022)
[2] ADAN GARCIA, Ángel José. *70 años de evolución estratégica en la OTAN*. Documento Marco IEEE 04/2019. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2019/DIEEEM04_2019ANGADA-OTAN.pdf (consultado 17/01/2022)

ser adaptadas ante las situaciones de nuevo en la actualidad. Tampoco se hace una sola referencia a China, pues en 2010 no se le consideraba como un actor fundamental en el ámbito de la seguridad internacional.

Un Concepto Estratégico, por lo tanto, debe ser capaz de dar directrices políticas para articular respuestas a los desafíos más importantes en seguridad que la Alianza pueda enfrentarse en los años venideros. En el año 2014, solo cuatro años después de haber aprobado el Concepto Estratégico, Rusia se anexionó Crimea y no hubo una respuesta prevista ante estas situaciones. Este dato es fundamental porque se ha demostrado que la realidad ha ido por delante de las directrices políticas.

Tal vez, el aspecto más importante que se incluye en un Concepto Estratégico es la definición de las misiones principales de la Alianza (*core tasks*). En el Concepto Estratégico de 2010 las misiones son tres: la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa. En la actualidad se debate cómo el nuevo Concepto Estratégico debería adaptarlas a la realidad actual y si una nueva c*ore task* debería ser añadida: la resiliencia. Sin embargo, como se verá a continuación, la resiliencia es un aspecto absolutamente transversal al resto de misiones y capacidades de la Alianza.

La defensa colectiva

La defensa colectiva es la razón *per se* de la Alianza. El compromiso del Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, la defensa de un aliado por el resto es lo que proporciona la fortaleza de una Alianza defensiva. Y esa fortaleza que no es ni más ni menos que una disuasión creíble, en el caso de la OTAN está basada en una voluntad decidida de usar medios militares y no militares (mediante la cohesión política entre los miembros) y emplear esos medios de una manera coordinada.

Sin embargo, el Concepto Estratégico de 2010, ante la ausencia de un adversario definido, relega esta misión en importancia realzando primero la gestión de crisis. Este detalle es de capital importancia porque el Concepto Estratégico, como se ha comentado anteriormente, es la directriz política que guía el desarrollo de capacidades de la Alianza. En la última década, las capacidades necesarias para la defensa colectiva han sido, de alguna manera, relegadas ante las necesarias para la gestión de crisis.

En la actualidad, la disuasión está basada principalmente en la tríada: capacidades nucleares, capacidades convencionales y sistema de defensa antimisil. Sin embargo, tal vez habría que repensar esta tríada y la importancia de sus componentes. Por ejemplo, la disuasión nuclear cobra ahora una importancia que no tenía en 2010 principalmente a la vista de las importantes inversiones de Rusia en misiles de corto alcance y alcance intermedio de uso dual. Además, a los tradicionales ámbitos terrestres, aéreo y marítimo, en 2016 la OTAN añadió el dominio del ciberespacio y, en la Cumbre de Londres de 2019, el dominio del espacio. Así, las operaciones multidominio actuales requerirán capacidades que no existían en 2010 o eran muy incipientes.

Ante esta amenaza, sería necesario potenciar la «credibilidad nuclear» como factor disuasorio. Algunos pasos ya se han llevado a cabo como extender la vida útil de determinados proyectiles nucleares[3], y adecuándolos a los aviones de quinta generación. Pero también es necesario marcar directrices para la inversión y desarrollo de capacidades convencionales que faciliten el empleo de armas nucleares, como supresión de defensas aéreas y fuegos de largo alcance.

Igualmente es necesario aumentar la resiliencia de dichas capacidades tanto en infraestructura, como en los sistemas de mando y control, ataques cibernéticos, etc.

Además, la disuasión nuclear no ha de ser vista solo en el nivel estratégico, sino a nivel regional europeo mediante dos puntos de vista: la defensa antimisil y la capacidad de los aliados en llegar a un consenso ente la posible escalada de un conflicto. Para ello, la OTAN cuenta con un instrumento fundamental del Tratado: el Artículo 4 que establece el mecanismo de consultas entre estados miembros para llegar a acuerdos y posturas comunes.

La disuasión nuclear tiene además un aspecto interno para la Alianza nada desdeñable. Es Estados Unidos (y, en menor medida, Reino Unido y Francia), quien proporciona el paraguas nuclear a Europa; la revitalización de este paraguas trae como consecuencia la revitalización automática del vínculo transatlántico vital para la credibilidad y cohesión interna de la OTAN.

[3] «NNSA Completes First Production Unit of B61-12 Life Extension Program», *National Nuclear Security Administration*, 2 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.energy.gov/nnsa/articles/nnsa-completes-first-production-unit-b61-12-life-extension-program (Consultado el 18/01/2022)

Por lo tanto, el nuevo Concepto Estratégico debería darle a la disuasión nuclear una importancia mayor que la que se le dio en 2010, modernizando las capacidades necesarias, incluyendo las convencionales en su apoyo y fomentando los mecanismos de consulta para que los adversarios no puedan explotar desacuerdos entre los estados miembros.

Tras los añadidos llevados a cabo, como hemos visto, en 2016 (dominio del ciberespacio) y en 2019 (dominio del espacio) habría que plantearse si las capacidades ciber, espaciales o en el ámbito cognitivo no merecerían situarse al mismo nivel de importancia que la mencionada triada en su contribución a la Defensa Colectiva mediante la disuasión.

Podríamos decir que la disuasión puede llevarse a cabo de dos maneras muy generales: por denegación (*deterrence by denial*) o por castigo (*deterrence by punishment*). La primera consistiría disuadir al adversario haciéndole ver que su ataque no tendrá los efectos deseados, mientras que la segunda amenaza al adversario con acciones militares, económicas, etc. que harán que el precio a pagar por su ataque no le merezca la pena.

Es en el primer caso, disuasión por denegación, donde estas nuevas capacidades pueden contribuir de manera muy importante a una disuasión integrada, particularmente necesario en los escenarios de «zona gris».

Así, la resiliencia gana un protagonismo fundamental en una disuasión multidominio. Se trataría de hacer ver al adversario que nuestras estructuras sociales, psicológicas, cibernéticas o espaciales son resistentes a las amenazas y/o ataques en los ámbitos ciber, informativo, etc. No se podrá disuadir a un adversario para que no inicie una campaña de desinformación, pero construyendo las capacidades resilientes adecuadas la campaña no cumplirá sus objetivos.

El problema reside en que, para ello, se necesita que la Alianza actúe de forma integrada con capacidades que se encuentran en las naciones y no en la organización. Además, muchas decisiones permanecerán en manos de los gobiernos y se requería armonizar legislaciones. Sin embargo, se necesita un esfuerzo por parte de todos los Estados miembros para demostrar que se quiere actuar de forma conjunta e integrada en el ámbito multidominio y de «zona gris».

En este sentido, ya se dio un paso importante en este sentido reconociendo explícitamente en la Cumbre de Bruselas de 2018 que en casos de conflicto híbrido el Consejo podría decidir invocar el Artículo 5 del Tratado de Washington como si se tratara de un ataque armado[4].

La gestión de crisis

La gestión de Crisis debería mantenerse como una *core task* como expresión de la vocación de la OTAN como actor global. Mantener estas capacidades y esta orientación política permite actuar en las fases iniciales de los conflictos para evitar su escalada.

Sin embargo, como se ha comentado anteriormente, la importancia de esta misión debería ser repensada para permitir que el esfuerzo principal recaiga en la defensa colectiva. Desde la caída del muro de Berlín y del consiguiente Concepto Estratégico de 1991, la OTAN ha evolucionado hacia una organización de seguridad donde su carácter principal era ser una suerte de mecanismo de gestión de crisis. Consecuencia de ello, la orientación organizativa, doctrinal y de desarrollo de capacidades militares se ha centrado en la gestión de crisis en detrimento de la defensa colectiva. Sin embargo, otros países como Rusia o China no lo han hecho así y han seguido invirtiendo durante décadas en capacidades orientadas a la guerra convencional, nuclear y en «zona gris», mientras la Alianza permanecía atrapada en Irak o Afganistán.

Además, las lecciones aprendidas de estos conflictos deberían hacer reflexionar sobre los límites de este tipo de operaciones. En Irak, la OTAN se ha centrado en misiones de adiestramiento de las fuerzas iraquíes, de asesoramiento en el nivel del Ministerio de Defensa o en la enseñanza militar. Los resultados podrían considerarse en general satisfactorios.

Sin embargo, la situación en Afganistán fue diferente. Las operaciones evolucionaron de apoyo a la seguridad, de adiestramiento y de combate «hombro con hombro» (*shoulder to shoulder)* con las Fuerzas Armadas afganas, a una operación de reconstrucción del país (*nation building*) para la que la OTAN no tiene las herramientas necesarias, a diferencia de otras organizaciones como Naciones Unidas o la Unión Europea.

[4] Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm (Consultado el 17/01/2022)

Estas lecciones deberían ser incorporadas al nuevo Concepto Estratégico para establecer límites en lo que se puede o no se puede hacer.

Los nuevos desafíos a la seguridad consecuencia de la pandemia o del cambio climático, aconsejan potenciar más las capacidades civiles de la OTAN a través de los mecanismos de coordinación.

La seguridad cooperativa

Podríamos considerar la seguridad cooperativa como una *core task* de apoyo o facilitadora de las otras dos: defensa colectiva y la gestión de crisis. La participación de terceros países en operaciones bajo la bandera de la OTAN o en distintos foros, fortalece la relevancia política de la Alianza y, por lo tanto, debería mantenerse como un capital de primer orden.

Los socios proporcionan diferentes visiones y soluciones a conflictos emergentes que difícilmente se obtendrían desde Bruselas, y viceversa. La OTAN comparte con sus socios valores e intereses comunes.

Son muchos los riesgos globales a los que no podemos enfrentarnos solos como el cambio climático, terrorismo yihadista, control de armas o el crimen transnacional, por lo que es obligado tener en cuenta a países potencialmente adversarios o competidores como Rusia y China. El Concepto Estratégico debería obligar a mantener una línea abierta permanente con ellos y también priorizar por relevancia los riesgos a los que la Alianza debe enfrentarse.

Esta globalidad implica que la OTAN debería no solo mantener y revitalizar el Diálogo del Mediterráneo, la Iniciativa de Cooperación de Estambul, la Asociación por la Paz, el Consejo de Asociación Euroatlántico o Socios a través del Mundo, sino que debería buscar asociaciones en otras regiones como Asia-Pacífico o Hispanoamérica.

En este marco el Concepto Estratégico debería también alinearse lo más posible con la Brújula Estratégica de la Unión Europea.

La resiliencia

La necesidad de tener sociedades, infraestructuras y organizaciones resilientes es común a las tres *core tasks*. La resiliencia abarca todo: la fortaleza psicológica de la población ante campañas de desinformación o para hacer frente a las agresiones de nuestro día a día, la protección de infraestructuras críticas, sistemas de comunicación, la fortaleza del consenso político, la capacidad de reaccionar ante catástrofes naturales o pandemias, etc.

La propia Alianza la encuadra en el artículo 3 del tratado fundacional donde se especifica que «…las Partes, actuando individual y conjuntamente de manera continua y efectiva mediante la aportación de sus propios medios y prestándose asistencia mutua, mantendrán y acrecentarán su capacidad individual y colectiva de resistir a un ataque armado».

Y tampoco es algo realmente novedoso. El estudio de la evolución estratégica de la OTAN nos lleva a observar paralelismos entre el reconocimiento de la necesidad de construir una organización resiliente en la década de los cincuenta y lo que se piensa en la actualidad. Un ejemplo de ello lo encontramos en la Directiva del Consejo del Atlántico Norte a las Autoridades Militares de la OTAN, fechado el 13 de diciembre de 1956[5], para la elaboración del Concepto Estratégico de 1957. En este documento se afirma que la Unión Soviética buscará la disolución de la OTAN minando los acuerdos de defensa entre los Estados miembros, fomentando los nacionalismos en Oriente Medio, Asia y África y llevando al ámbito soviético países periféricos de la OTAN. Afirma el Consejo del Atlántico Norte (NAC) que la Unión Soviética fomentará movimientos guerrilleros o insurrecciones apoyando a grupos disidentes e introduciendo «voluntarios» en dichos países y empleará la «intervención indirecta» para influir política, económica y militarmente. Esta definición de la amenaza bien podría ser la definición del uso del conflicto híbrido por la Rusia actual.

La resiliencia «empieza» en el ámbito civil y para ello requiere cierta armonización legislativa que proteja las capacidades y establezca mecanismos para hacer frente a estas amenazas.

[5] C-M(56)138, «Directiva del Consejo del Atlántico Norte a las Autoridades Militares OTAN, 1956. Disponible en: https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a561213a.pdf (consultado el 17/01/2022)

Igualmente contribuye de forma decisiva a la disuasión en la zona gris y en determinados ámbitos. En ámbitos terrestres, marítimos o aéreos la disuasión puede ser muy efectiva para evitar que el adversario inicie acciones hostiles, pero en otros ámbitos estará basada en la resiliencia. Es por lo tanto transversal a las *core tasks* e impregna a la Alianza y a sus países miembros en todos los estratos y dominios de las cooperaciones.

El proceso de consultas y la cohesión

La disuasión y el diálogo son sin duda las mejores herramientas para asegurar la paz. Pero por este orden: primero una disuasión creíble y segundo, el diálogo con los adversarios o competidores. Sin embargo, para que haya una disuasión creíble se necesita una unidad política y para ello deben reforzarse los mecanismos de consultas entre socios y acelerar el proceso de toma de decisiones para llegar al consenso. Un consenso político de tos los países que forman la OTAN en el ámbito de la seguridad es lo que produce una disuasión difícilmente evitable por un adversario.

Además, un proceso de consultas ágil y permanente sería la mejor herramienta para evitar que terceros países puedan tener en éxito en romper el consenso.

Tal vez sea esta una de las directrices políticas más importantes del nuevo Concepto Estratégico. Hemos visto como en los últimos años las percepciones de los miembros de la Alianza sobre algunos temas, como por ejemplo la inmigración y la amenaza rusa eran muy dispares. Los países del este centraban su preocupación en la amenaza rusa, mientras que los del sur lo hacían en la inmigración y los grupos terroristas del Sahel. El flanco sur, el flanco este y China son amenazas que requieren de directrices políticas priorizadas para desarrollar líneas estratégicas que les hagan frente.

También hemos observado últimamente que el proceso de consultas dentro de la Alianza no ha sido tan fructífero como en décadas anteriores y ha llegado a afectar a uno de los pilares fundamentales de la organización: el vínculo transatlántico. El nuevo Concepto Estratégico debería dar directrices y articular mecanismos para fomentar el proceso de consultas. Un sistema débil de consultas afecta a la capacidad de llegar al consenso y facilita la acción de los adversarios para dividir a la Alianza.

También deberían formularse las directrices para conseguir que las sociedades de los países miembros consideren a la OTAN como su garantía de seguridad. El

convencimiento de los ciudadanos en que la OTAN es su seguro de vida es una herramienta vital para la disuasión. Por ello, el Concepto Estratégico debe seguir siendo público, siendo su publicidad, además, la mejor herramienta contra posibles campañas de desinformación en nuestras sociedades acusatorias sobre los fines ofensivos de la Alianza.

El reparto de cargas (*burden sharing*)

El reparto de cargas entre los diferentes países miembros es un asunto que nunca ha sido reamente solucionado en la OTAN.

Ya, en 1974, el secretario de Defensa estadounidense, James Schlesinger, pidió a sus socios de la Alianza que se comprometieran a dedicar un 5 % de sus presupuestos generales a defensa y no lo consiguió. Cuarenta años después, en la Cumbre de Gales de 2014, los países miembros acordaron dedicar al menos el 2 % de su PIB a Defensa. Tampoco parece que se vaya a producir.

El reparto de cargas, principalmente entre Estados Unidos y el resto de los socios, tuvo una importancia relativa en el siglo pasado cuando el nivel tecnológico de Estados Unidos era muy superior al europeo, ya que se veía compensado con la compra de capacidades militares norteamericanas. Sin embargo, hoy en día cobra una mayor relevancia pudiéndose considerar el talón de Aquiles de la cohesión de la Alianza, y no pareciendo que sea sostenible en el tiempo.

Durante años se ha insistido en que los países europeos tienen que desarrollar capacidades estratégicas particularmente en el ámbito de la inteligencia, el transporte estratégico o el reabastecimiento en vuelo. El giro estratégico de Estados Unidos hacia la región Asia-Pacífico implicará también un redespliegue de estas capacidades norteamericanas, por lo que el desarrollo europeo de ellas se convierte en un asunto urgente y de una importancia suficientemente relevante para que se convierta en una directriz política en un Concepto Estratégico.

Además de lo anterior, las nuevas capacidades que se requieren para desenvolverse en un conflicto multidominio son en muchos casos nacionales como, por ejemplo, capacidades de ciberdefensa o satélites de inteligencia y de comunicaciones. Así, habrá naciones que consideren que poner estas capacidades a disposición de los demás

países miembros tiene un coste adicional para ellos. Asimismo, el desarrollo de este tipo de capacidades es un asunto más civil que militar, lo que hace más complicado su manejo.

Conclusiones

La OTAN necesita un Concepto Estratégico nuevo con urgencia. Y lo necesita por dos razones fundamentales: la primera, porque la situación internacional del 2010 no tiene nada que ver con la actual; y la segunda, porque se necesita el mensaje poderoso de «la foto» de los 30 jefes de Estado o Gobierno unidos sin fisuras y comprometidos en la defensa de todos los estados miembros.

Deberían mantenerse las tres *core tasks* que han sido consensuadas desde la caída del muro de Berlín: defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa, si bien reordenadas en sus prioridades e impregnadas de la necesidad de construir sociedades y medios resilientes.

El proceso de toma de decisiones por consenso es quizá una de las grandes fortalezas de la Alianza, si no la mayor de ellas, pero una Alianza con treinta miembros necesita mecanismos para llegar a ese consenso mucho más rápido.

Se necesita una priorización clara en la importancia de los riesgos a los que se enfrenta la OTAN y de las capacidades que se necesitan desarrollar. Es cierto que un Concepto Estratégico no puede ser un documento demasiado detallado y que, por lo tanto, difícil de consensuar y poco flexible, pero si es demasiado ambiguo y sin prioridades no se podrá desarrollar.

Mirando la situación geopolítica en el flanco este, en el flanco sur y en la región de Asia-Pacífico, un nuevo Concepto Estratégico es más que oportuno. Es un momento inmejorable para mostrar que la Alianza militar más poderosa del mundo sigue unida y fiel a los principios del Tratado de Washington.

*Ángel José Adán García**
Coronel Ejército de Tierra
@aadanagar

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

19/2022 1 de marzo de 2022

*Águeda Parra Pérez**

Los titanes tecnológicos como modelo de emprendimiento de China y su papel en el desarrollo de la economía digital

Los titanes tecnológicos como modelo de emprendimiento de China y su papel en el desarrollo de la economía digital

Resumen:

Los titanes tecnológicos chinos han marcado el ritmo de la construcción de una boyante economía digital en China. Los conocidos como BAT (Baidu, Tencent y Alibaba) son contemporáneos de las denominadas FAG (Facebook, Amazon y Google), las empresas de Internet del ecosistema emprendedor de Silicon Valley que han sido la meca de la innovación. Tras años de apostar por la I+D, China se ha convertido en un país de unicornios que generan capacidad disruptiva como nuevo polo tecnológico capaz de rivalizar con Silicon Valley.

Precursores de un modelo genuino de emprendimiento, los titanes tecnológicos chinos están impulsando el modelo Designed in China a los mercados globales, haciendo que ciertos sectores de Internet, como el *e-commerce* y las FinTech, así como aplicaciones de difusión global, como TikTok, estén marcando los hábitos y costumbres de los consumidores online y de los futuros nativos digitales.

Palabras clave:

Innovación, modelo de emprendimiento, geopolítica de la tecnología, titanes tecnológicos, 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.

Tech Titans lead China's Entrepreneurship Model and Their Role in the Digital Economy

Abstract:

Chinese tech titans have set the pace of a thriving digital economy in China. Those well-known as BAT (Baidu, Tencent and Alibaba) are contemporaries of the so-called FAGs (Facebook, Amazon, and Google), the large Internet companies of the Silicon Valley's entrepreneurial ecosystem that has been the Mecca for technology start-ups. After several years of investing on innovation, China has become a powerhouse for unicorns that creates successful disruptive innovation as the new technological pole capable of rivalling Silicon Valley.

As pioneers of a genuine entrepreneurship model, China's tech titans are bolstering the Designed in China model into global markets. As a result, the e-commerce and FinTech industry, as well as apps building a global community, such as TikTok, are setting the online consumer behaviour and the future generation of global digital natives' habits.

Keywords:

Innovation, Entrepreneurship model, Geopolitics of technology, Tech titans, China.

Innovación: el modelo de crecimiento económico de China en cuatro pasos

No es la primera vez que China se encuentra en la vanguardia de la innovación. En el tiempo de la Ruta de la Seda, la introducción del papel moneda en el VII se convirtió en la palanca de crecimiento de un boyante comercio con Occidente. La adaptación a las nuevas necesidades supuso para China impulsar su posición como potencia económica mundial incorporando la componente innovadora del uso del papel moneda que no llegaría a Europa hasta el siglo XVII. Siglos después, y ya en clave digital, son los grandes titanes chinos los que han tomado el testigo de esta capacidad de innovación para avanzar siendo pioneros en la creación de un ecosistema tecnológico que ha situado a China como nuevo *player* en la definición de la Cuarta Revolución Industrial.

Primer paso. Innovar para avanzar: mayor desarrollo a mayor velocidad

China ha situado la innovación en el centro de su modelo de crecimiento económico como medio para generar una modernización acelerada de las estructuras productivas que le permita convertirse en referente tecnológico mundial en los próximos años.

Alcanzar esta importante capacidad de innovación ha tenido como precedente, y principal promotor, el espectacular crecimiento económico experimentado por el gigante asiático en las últimas cuatro décadas. En este tiempo, la comparativa de dos indicadores como el PIB y el PIB per cápita de Estados Unidos y China permite apreciar la velocidad de transformación de la economía china, reduciendo distancia con otras grandes potencias, llegando a alcanzar capacidades de innovación equiparables a los principales referentes mundiales.

Partiendo de que la política de reforma y apertura iniciada por Deng Xiaoping marca el inicio de la transformación del modelo económico de China a principios de la década de los ochenta del siglo pasado, la verdadera carrera entre ambas potencias se produce, sin embargo, cuando más reducida es la distancia que separa el valor de las economías de Estados Unidos y China, siendo el gigante asiático la cuarta economía más grande del mundo después de superar a Reino Unido en 2006. Tras cuatro décadas de continuo crecimiento y adaptación a las nuevas necesidades que imponía el entorno, la velocidad de transformación ha sido clave para que, en el mismo período de tiempo, entre 1980 y 2020, China haya incrementado en 49 veces el valor del PIB, hasta alcanzar los 14,82 billones de dólares, mientras Estados Unidos ha multiplicado 7 veces el valor de su

economía, superando los 20,80 billones de dólares. El crecimiento del PIB per cápita muestra una tendencia similar, y mientras China ha conseguido incrementar la riqueza en 34 veces, desde los 309 dólares de 1980 a los 10 582 dólares de 2020, Estados Unidos ha mejorado el nivel de renta del país en 5 veces, pasando de 12 553 dólares en 1980 a 63 051 dólares en 2020, según datos del Fondo Monetario Internacional.

Diferentes velocidades de crecimiento económico entre las dos principales potencias mundiales que también se aprecian en el ritmo desigual al que ha evolucionado el gasto en investigación y desarrollo (I+D) en las últimas décadas. Dinamizar la apuesta por la innovación ha sido decisivo para que China haya ido ascendiendo puestos en la clasificación mundial de países que dedican un mayor presupuesto a la I+D, con el objetivo de producir investigación puntera en 2030 que le permita convertirse en el principal centro de innovación en inteligencia artificial (IA). Para China, alcanzar el estatus de potencia tecnológica, y ejercer influencia con poder global en 2049, pasa por activar el gasto en I+D como palanca de crecimiento económico.

En esta priorización del gasto en I+D, China ha pasado del puesto 26 a ascender hasta la posición 14 en las últimas tres décadas, alcanzando un gasto en I+D del 2,14 % del PIB en 2018, frente al 0,72 % del PIB destinado en 1991, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este impulso por la innovación ha promovido que la distancia de veinticuatro puestos que separaba China de Estados Unidos, cuando ésta era la segunda potencia más innovadora solamente por detrás de Japón, dedicando el 2,62 % del PIB a la I+D en 1991, se vea reducida a apenas 5 posiciones. Distancia que separa la meca tecnológica de Silicon Valley de las ciudades de innovación en China en la nueva era digital.

A pesar del momento de crisis pandémica, y del bloqueo de suministro de chips impuesto por Estados Unidos a las empresas chinas incluidas en la denominada «lista negra» durante la Administración Trump, China ha seguido apostando por la inversión en I+D como medio para conseguir ser independiente de la tecnología extranjera. En este escenario de tensiones en la geopolítica de la tecnología que ha puesto el dominio del desarrollo tecnológico en el centro del tablero de la geoestrategia, China ha incrementado el gasto en I+D un 10,3 % en 2020, un ritmo menor al 12,5 % alcanzado en 2019, aunque supone dedicar 378 000 millones de dólares a la investigación y desarrollo en un año de recesión económica mundial, en medio de una pandemia global,

lo que ha supuesto elevar al 2,4 % del PIB el gasto en I+D en 2020, según el Instituto Nacional de Estadística de China.

Aunque China se ha incorporado más tarde a la carrera por convertirse en potencia innovadora, el ritmo adquirido en los últimos años muestra un crecimiento del gasto en I+D del 16 % anual desde el año 2000, frente al 3 % alcanzado por Estados Unidos y casi el 2 % de la Unión Europea. De esta forma, de materializarse la inversión anunciada en el XIV Plan Quinquenal, orientada a impulsar campos estratégicos como la inteligencia artificial y la computación cuántica, se podría plantear el escenario de que China adelantara a Estados Unidos en gasto en I+D en 2025, según el *think tank* Aspen Institute[1]. Esto es 12 años después de superar a la Unión Europa en 2013, que situaría al gigante asiático más cerca del objetivo de producir investigación puntera en 2030.

Segundo paso. Los titanes tecnológicos y el Designed in China

La innovación para avanzar ha generado una era de grandes titanes tecnológicos chinos. Estas empresas de Internet han marcado una etapa dorada para el crecimiento de China que ha visto cómo la creación de un ecosistema digital a mayor velocidad de lo que se ha producido en otros mercados ha impulsado el desarrollo de una próspera economía digital. Los grandes titanes chinos conocidos como BAT (Baidu, Tencent y Alibaba) son contemporáneos de las denominadas FAG (Facebook, Amazon y Google), las empresas de Internet del ecosistema emprendedor de Silicon Valley que comenzaron a operar hace dos décadas haciendo de la Bahía de San Francisco el polo tecnológico por excelencia. Innovación y un modelo genuino de emprendimiento han permitido que sean ahora los titanes chinos los que han consolidado el ecosistema digital de China como el polo tecnológico capaz de rivalizar con Silicon Valley.

Los titanes chinos han propiciado una etapa de revolución tecnológica en China que ha promovido que la inversión en innovación se transforme en capital económico y capital humano altamente especializado en las nuevas tecnologías. De hecho, la participación de financiación privada de I+D en China es una de las más altas del mundo, experimentando un crecimiento exponencial desde el 32,4 % del total de la inversión en

[1] CHIK, Holly. «China set to pass US on research and development spending by 2025», *SCMP*, 16 de julio de 2021. Disponible en: https://www.scmp.com/news/china/science/article/3141263/china-set-pass-us-research-and-development-spending-2025.

I+D de 1994, previo a la creación de las grandes empresas de Internet, hasta alcanzar el 76,6 % en 2018, mientras el esfuerzo gubernamental apenas representó el 20,2 % en 2018. Un orden de magnitud similar al dedicado por la administración en Estados Unidos, que asciende a un 23 %, mientras que la financiación privada de la I+D alcanzó el 62,4 % en 2018, por debajo de los niveles de China, según la OCDE. Con todo ello, el gasto dedicado por China a la I+D es equivalente al realizado por Japón, Alemania, Corea del Sur y Francia de forma conjunta, situándose en 462 600 millones de dólares en 2018, casi una cuarta parte del gasto mundial en I+D.

Dedicando los titanes tecnológicos un mayor volumen de sus ingresos que las empresas estatales a reinvertirlos en el desarrollo de innovación, los BAT y otras grandes corporaciones de Internet han conseguido evolucionar los mercados del *e-commerce* y las FinTech de China hasta convertirlos en referencia mundial. Un modelo de desarrollo de negocio que ahora el gigante asiático exporta a través de la Ruta de la Seda Digital hacia otros mercados como parte de la nueva etapa de innovación Designed in China.

En el caso de las ventas online, Alibaba y JD.com han consolidado el *e-commerce* de China como el mercado más grande y el que más rápido crece a nivel mundial, con una estimación de crecimiento del 21 % para 2021. De confirmarse estas cifras, supondría que, por primera vez, las ventas online serían superiores a las offline, representando más del 52 % del total del mercado minorista, según eMarketer, lo que supone situar el mercado de *e-commerce* de China en otra liga diferente.

La competición entre los BAT por estar en la vanguardia de la innovación ha propiciado, asimismo, el desarrollo de un floreciente ecosistema de empresas FinTech que lideran el mercado de los pagos digitales. Las omnipresentes plataformas de pagos móviles online de Ant Group (Alipay) y Tencent (WeChat Pay) dominan el mercado representando alrededor del 55,6 % y el 38,8 %, respectivamente, según iResearch. El dinamismo del mercado chino ha propiciado que otras tecnológicas como Bytedance, la propietaria de TikTok, entre a rivalizar con el duopolio de Alipay y WeChat Pay[2] por una parte del mercado que en China generó 1,9 billones de dólares de transacciones, alcanzando a nivel mundial los 4,4 billones de dólares en 2020. Un volumen que muestra un sólido liderazgo que no se limita al mercado doméstico, sino que aplica a nivel mundial

[2] SHENG, Wei. «Bytedance unveils Douyin mobile payment tool to rival Alipay, WeChat», *TechNode*, 20 de enero de 2021. Disponible en: https://technode.com/2021/01/20/bytedance-launches-douyin-payment-tool-to-rival-alipay-wechat/.

donde China aglutina el 45 % de la cuota de mercado. Se consolida, así como el principal actor de un sector donde duplica el volumen alcanzado por Estados Unidos que representa un 20 % con 895 000 millones de dólares, aportando conjuntamente los dos polos tecnológicos el 65 % de la cuota de mercado, según BuyShare.

Tercer paso. De startups a unicornios y OPV. El modelo chino de emprendimiento

Mientras el modelo de Silicon Valley ha dado lugar a una amplia generación de *start-ups* que se han convertido en empresas de Internet de referencia mundial, China se ha incorporado desde el otro polo tecnológico a la tendencia mundial de generar *start-ups*, muchas de ellas convertidas en unicornios, es decir, empresas que alcanzan una valoración de más de 1000 millones de dólares en menos de 10 años antes de salir a bolsa.

Cuando se acuñó el término en 2013 apenas existían 39 unicornios, pasando a ser 500 las empresas dentro de esa categoría a finales de 2020. Después de una década, Estados Unidos y China rivalizan año a año por aportar un mayor número de estas empresas al entorno tecnológico, generando de forma conjunta el 70 % de todos los unicornios a nivel mundial (Figura 1). En este escenario de rivalidad tecnológica, Europa apenas concentra el 10 % de los unicornios mundiales, y ningún país europeo es origen de las 20 plataformas digitales más importantes del mundo. Existen varios grupos de nuevas tecnologías donde Europa está desempeñando un papel importante, como es el caso de la capacidad de generar talento en IA, similar al de Estados Unidos. Sin embargo, Silicon Valley sigue siendo el destino prioritario para atraer talento en nuevas tecnologías.

Después de que China consiguiera por primera vez crear más unicornios que Estados Unidos en 2019, 206 startups frente a 203, la alternancia por ser el polo que crea el mayor número de unicornios va a ser una constante en los próximos años. Así ha sido cuando Estados Unidos ha vuelto a recuperar la primera posición en 2020, incorporando 233 *start-ups* frente a 227 por parte del gigante asiático según el Global Unicorn Index 2020 elaborado por Hurun[3].

[3] Hurun Global Unicorn Index 2020. Disponible en: https://www.hurun.net/en-US/Info/Detail?num=E0D67D6B2DB5

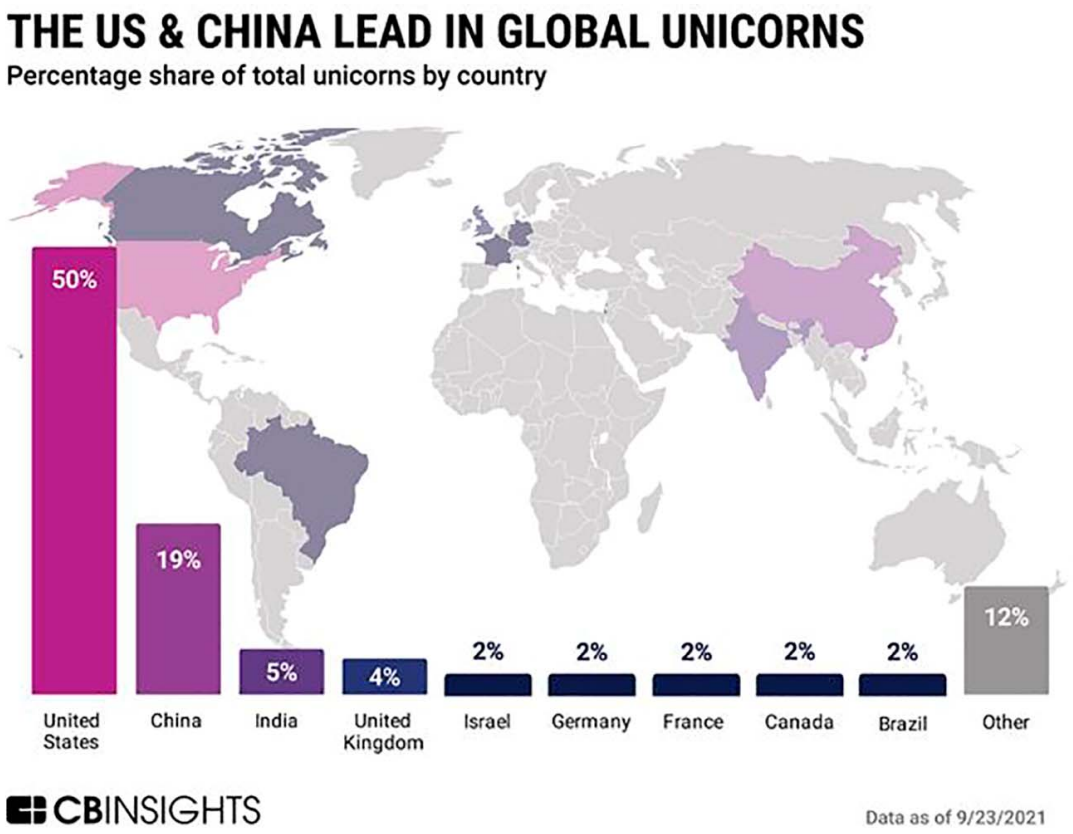


Figura 1. Estados Unidos y China lideran la creación de unicornios. Fuente. CBInsights.

Sin embargo, la mayor rivalidad no está tanto en el número de unicornios que cada polo es capaz de generar, sino en su valor. De forma agregada, la valoración total de los unicornios chinos es un 30 % mayor que la de los estadounidenses, mientras que los once unicornios chinos que se sitúan entre los veinte primeros puestos acumulan un valor agregado 2,5 veces mayor que las startups de origen estadounidense, alcanzando los 11 unicornios situados entre los veinte primeros una valoración de 462 000 millones de dólares en 2020.

Esta clasificación de excelencia empresarial pone de relieve el modelo de emprendimiento chino que ha conseguido acelerar modelos de negocio innovadores situando cuatro unicornios entre los más valiosos del mundo en 2020. Antes de la fallida salida a bolsa de Ant Group, el gigante de las FinTech de Alibaba se situaba como el unicornio de mayor valor, pasando a ocupar su puesto Bytedance, el propietario de la exitosa plataforma de compartición de vídeos TikTok. Completan la lista Didi Chuxing, la

empresa de viajes compartidos similar a Uber, y Lufax, la startup de préstamos y gestión de patrimonio online, que se situaban en el tercer y cuarto puesto, respectivamente, a finales de 2020.

En este universo de innovación desarrollado en China, Alibaba y Tencent destacan por sus modelos de emprendimiento empresarial que les ha permitido posicionarse como potentes inversores en otras *start-ups*[4], aportando dinamismo al floreciente ecosistema tecnológico en sectores varios como el *e-commerce*, las FinTech, la IA, el Big Data y las empresas de salud digital, principalmente. Como piezas esenciales del nuevo escenario de la geopolítica de la tecnología, los titanes chinos están orientados a generar nuevos modelos de negocio basados en las nuevas tecnologías, complementando el modelo chino de emprendimiento con proyectos específicos de generación de talento. A este objetivo está dedicado el programa lanzado por Tencent Education en colaboración con universidades e instituciones educativas para formar a más de 10 000 profesores en inteligencia artificial[5], capital humano sobre el que se soporta la capacidad de generar disrupción tecnológica.

En este modelo de emprendimiento, Tencent y Alibaba se han convertido en el segundo y octavo mayor inversor en unicornios[6], respectivamente, generando programas de aceleración de startups[7] con los que aportan principalmente tecnología e inversión para potenciar que otras startups sigan dinamizando la generación de disrupción tecnológica. Un paso previo hasta situarlas entre la liga de las tecnológicas chinas más importantes que periódicamente abordan una oferta pública de venta (OPV) para realizar una operación de salida a bolsa que les conecte con la financiación necesaria para competir globalmente, al estilo de las empresas estadounidenses.

De hecho, las oportunidades que brinda el boyante mercado chino de unicornios no pasan desapercibidas entre los principales inversores de capital riesgo, principalmente estadounidenses, conscientes del potencial que supone la disrupción tecnológica que están impulsando los titanes tecnológicos en China y terminará modelando los hábitos y costumbres digitales de los futuros nativos digitales mundiales. El potencial del mercado

[4] WEBB, Quentin. «China's Tencent Becomes an Investment Powerhouse, Using Deals to Expand Its Empire», *WSJ*, 3 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.wsj.com/articles/chinas-tencent-becomes-an-investment-powerhouse-using-deals-to-expand-its-empire-11614769545.
[5] «Tencent plans to train 10,000 artificial intelligence teachers», *DAO Insights*, 20 de abril de 2021. Disponible en: https://daoinsights.com/news/tencent-plans-to-train-10000-artificial-intelligence-teachers/.
[6] «Alibaba Entrepreneurs Fund». Disponible en: https://www.ent-fund.org/
[7] «Tendent Industry Accelerator». Disponible en: https://www.tencent.com/en-us/responsibility/support-start-up.html

chino se ve ampliamente reflejado en una encuesta realizada por PwC[8] en 2018 a más de un centenar de directivos de unicornios chinos, que apuntaba a que más del 70 % de las startups tenían planes de expandirse internacionalmente, buscando para ello el respaldo de capital del propio mercado financiero chino o, como ha sido tendencia hasta ahora, saliendo a capturar inversores en las bolsas estadounidenses.

Cuarto paso. Ambiciones tecnológicas: Alcanzar la independencia tecnológica

El panorama tecnológico está cambiando cuando la plataforma de redes sociales más descargada en 2020[9] es una aplicación diseñada en China. En esta edición, TikTok ha desbancado del podio a Facebook y al resto de aplicaciones que pertenecen a la propia familia Facebook, como son WhatsApp, Instagram y Messenger, incluso en el mercado americano (Figura 2).

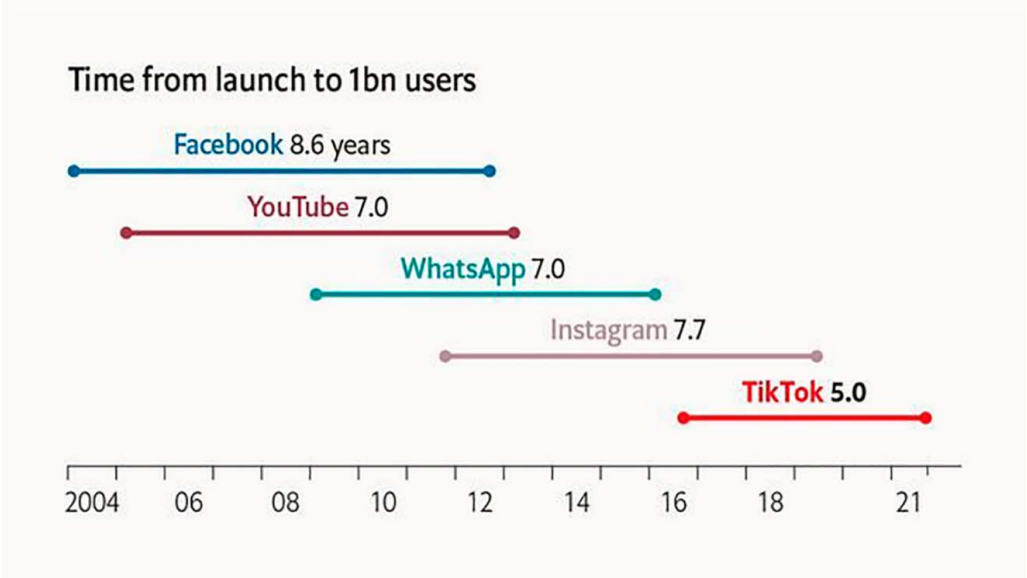


Figura 2. Tiempo transcurrido hasta alcanzar los 1.000 millones de usuarios. Fuente. The Economist.

El éxito de alcanzar una disrupción tecnológica en un entorno tan exigente y volátil como es el de las redes sociales requiere que las aplicaciones se mantengan en un proceso

[8] «The new Chinese unicorns: Seizing opportunity in China's burgeoning economy», *PwC*, 2018. Disponible en: https://www.pwc.com/gx/en/technology/publications/assets/pwc-chinese-unicorns.pdf
[9] «TikTok surpassed Facebook as world's most downloaded app in 2020», *Tech in Asia*, 9 de agosto de 2021. Disponible en: https://www.techinasia.com/tiktok-surpassed-facebook-worlds-downloaded-app-2020. Fecha consulta 09.08.2021

innovador permanente que sea atractivo a un público que dispone de múltiples propuestas dentro de este universo. Encontrar una base de talento capaz de seguir superando las expectativas de un usuario digital crítico se está convirtiendo en el elemento diferencial que busca cada polo tecnológico y que mantiene viva la competición en cuanto a capacidad disruptiva. Para ello es necesario apostar por talento STEM, una cuestión donde la balanza parece inclinarse por el polo tecnológico chino, con estimaciones que apuntan a que China generará casi el doble de doctorados en carreras STEM que Estados Unidos en 2025[10], según la Universidad de Georgetown.

«Los imperios del futuro son los imperios de la mente», comentó Winston Churchill en un discurso en la Universidad de Harvard en 1943, y la nueva era digital está siendo innovadora en generar determinadas dinámicas de carácter tecnológico, y otras de componente más geopolítica, que se acoplan e influyen en la generación de crecimiento económico construyendo imperios tangibles a través de la innovación. Es por ello, que el desarrollo de nuevas tecnologías ha propiciado una etapa dorada de mayor innovación disruptiva, fomentando y generando nuevos modelos de negocio que están afectando a unas cadenas globales de valor que tendrán que adaptarse según se modifica el entorno. A medida que el crecimiento económico está más ligado a la economía digital, la geopolítica de la tecnología ha ido sumando enteros, motivando cambios en las dinámicas geopolíticas y situando la tecnología en el centro del gran tablero de la gobernanza mundial.

En este entorno cambiante, la capacitación tecnológica adquirida por China en las últimas décadas le ha reportado la oportunidad de participar, por primera vez en la historia, en la definición de la Cuarta Revolución Industrial. Sin embargo, las tensiones comerciales con trasfondo tecnológico durante la Administración Trump han propiciado que China busque acelerar la ansiada autosuficiencia tecnológica que le permita establecer su propio ritmo de crecimiento industrial. Una circunstancia que el gigante asiático ha plasmado en la definición del programa del XIV Plan Quinquenal (2021-2025), buscando alcanzar los objetivos de autosuficiencia tecnológica y avanzar en determinados sectores con tecnología de vanguardia que permitan actualizar el modelo de crecimiento económico. De hecho, el papel central que juegan las nuevas tecnologías

[10] Center for Security and Emerging Technology, China is Fast Outpacing U.S. STEM PhD Growth, *CSET* Georgetown University, agosto 2021. Disponible en: https://cset.georgetown.edu/publication/china-is-fast-outpacing-u-s-stem-phd-growth/. Fecha de consulta 08.10.2021.

en el modelo de desarrollo ha propiciado que, por primera vez, el Plan dedique un capítulo específico a la innovación y la autosuficiencia tecnológica. Un escenario geopolítico complejo en cuanto a lo tecnológico que Europa debe abordar con capacidad de generar disrupción tecnológica como pionera que ha sido de un proceso de transformación económico, social y tecnológico que ha marcado la historia de la humanidad.

De hecho, nunca antes había jugado la geopolítica de la tecnología un papel tan decisivo y, en este juego de equilibrios de poder tecnológico, China ha establecido que sean las ciudades de innovación las verdaderas artífices de materializar las ambiciones tecnológicas del país. Superar la frontera de la autosuficiencia pasa por situar a Pekín, Shanghái, Shenzhen y Hefei, la capital de la provincia de Anhui, como *hubs* de investigación, fabricación y comercialización de semiconductores avanzados, de inteligencia artificial, y soluciones 5G, una red que concentró en China el 87 % de las conexiones globales en 2020[11]. Las ciudades de Shanghái y Shenzhen cuentan además con la ventaja añadida de ser importantes centros financieros y *hubs* de captación de capital por su condición de ser sede de los mercados de valores más importantes del país.

Alcanzar la autosuficiencia tecnológica es una de las máximas prioridades de China, su renovado modelo de crecimiento económico depende en gran parte de convertirse en productor de alta tecnología. Se trata de evitar que en los próximos años el desarrollo económico del país se vea lastrado por la falta de suministro de semiconductores que retrasen futuros despliegues de la red 5G, o se vea afectada la producción de coches en un mercado donde se genera el 30 % de las ventas mundiales[12], en un escenario donde el gigante asiático únicamente produce menos del 5 % de la producción mundial de chips que utiliza la industria automotriz.

El actual Plan Quinquenal ha puesto en marcha la maquinaria estatal para evolucionar el modelo productivo hacia un entorno de industrias de alta tecnología, pero no son los únicos que están cambiando el escenario tecnológico del país. Los titanes tecnológicos se han convertido en potentes dinamizadores del modelo de emprendimiento además de participar activamente en el auge de una dinámica economía digital. Sin embargo, la

[11] «China accounted for 87% of global 5G connections in 2020», *DAO Insights*, 24 de febrero de 2021. Disponible en: https://daoinsights.com/news/china-accounted-for-87-of-global-5g-connections-in-2020/.
[12] «China seeks self-sufficiency as chip shortage hits car production», *Asia Financial*, 5 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.asiafinancial.com/china-seeks-self-sufficiency-as-chip-shortage-hits-car-production.

tendencia revisionista a nivel mundial de mayor regulación sobre las tecnológicas ha alcanzado también el ecosistema digital de China, propiciando cambios en el modelo y modificando el papel de los titanes chinos en la construcción de la economía digital en las próximas décadas.

Conclusiones

Priorizando el gasto en I+D, China ha conseguido ascender 35 posiciones entre los países que más inversión dedican a la innovación entre 1990 y 2018, dedicando un gasto equivalente al que realizan de forma conjunta Japón, Alemania, Corea del Sur y Francia que equivale a una cuarta parte del gasto mundial en I+D.

Aunque China se ha incorporado más tarde a la carrera por convertirse en potencia innovadora, de materializarse la inversión anunciada en el XIV Plan Quinquenal, orientada a impulsar campos estratégicos como la inteligencia artificial y la computación cuántica, podría plantearse el escenario de que China adelantara a Estados Unidos en gasto en I+D en 2025.

El rol desempeñado por los titanes tecnológicos ha sido clave en el desarrollo del ecosistema digital que ha generado China, propiciando una etapa de revolución tecnológica donde la inversión en innovación se ha transformado en capital económico y capital humano altamente especializado en las nuevas tecnologías. Innovación y un modelo genuino de emprendimiento han permitido que sean ahora los titanes chinos los que han consolidado el ecosistema digital de China como el polo tecnológico capaz de rivalizar con Silicon Valley. Los conocidos como BAT (Baidu, Alibaba, Tencent), contemporáneos de los equivalentes estadounidenses, los FAG (Facebook, Amazon y Google), han marcado una etapa dorada en el desarrollo de un ecosistema digital a mayor velocidad de lo que se ha producido en otros mercados, impulsando una próspera y boyante economía digital en China. Como motores de la innovación, los titanes tecnológicos de China han situado la participación de la financiación privada de I+D en China entre las más altas del mundo, alcanzando el 76,6 % el 2018, mientras el esfuerzo gubernamental apenas representó el 20,2 % en 2018.

El genuino modelo de emprendimiento promovido por los titanes tecnológicos ha impulsado que sectores como el *e-commerce* y las FinTech expandan el modelo

Designed in China a los mercados globales, modelando y diseñando los hábitos y costumbres de los consumidores online y de los futuros nativos digitales a nivel mundial.

Algo está cambiando cuando la aplicación TikTok ha conseguido atraer a una generación exigente en gustos digitales, desbancando del podio a Facebook y al resto de aplicaciones que pertenecen a la propia familia Facebook, como son WhatsApp, Instagram y Messenger, como la aplicación más descargada en 2020, incluso en el mercado norteamericano. Necesitando de media dos años menos que el resto de sus competidores en las redes sociales hasta alcanzar los 1000 millones de usuarios desde su lanzamiento, la innovación impulsada por los titanes tecnológicos chinos comienza a tomar posiciones entre la suite de aplicaciones más utilizadas entre los consumidores en todo el mundo.

El siguiente paso en el proceso innovador es alcanzar la autosuficiencia tecnológica, un objetivo gubernamental al que ahora se suman los titanes tecnológicos buscando elevar la posición de China en las cadenas globales incorporando alta tecnología. A medida que el crecimiento económico está más ligado a la economía digital, la geopolítica de la tecnología ha ido sumando enteros, siendo la apuesta de China redirigir la financiación privada generada por los titanes tecnológicos, y su exitoso modelo de emprendimiento, hacia la consecución de los objetivos gubernamentales de situar al gigante asiático como potencia innovadora en las próximas décadas. Un paso más en el modelo de generación de capacidad disruptiva que ha llevado a los titanes tecnológicos a expandir su huella en los mercados internacionales a través de la Ruta de la Seda Digital, y que ahora afronta el reto de generar capacidad disruptiva en sectores de alto valor estratégico como es la industria de los semiconductores, además de impulsar soluciones 5G.

*Águeda Parra Pérez**
Analista del entorno geopolítico y tecnológico de China
Ingeniera, Sinóloga y Doctora en Ciencias Políticas
Autora del libro *China, las rutas de poder*
@agueda_parra

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

20/2022 3 de marzo de 2022

*Ana Núñez Cifuentes**

Nigeria, las controversias de una potencia energética en tiempos de pandemia

Nigeria, las controversias de una potencia energética en tiempos de pandemia

Resumen:

A pesar de su importante dependencia petrolera y los beneficios que sus exportaciones le reportan, Nigeria presenta importantes deficiencias en sus infraestructuras públicas que dificultan llevar a cabo un eficiente sistema de vacunación. Como consecuencia, el país acaba de destruir más de un millón de vacunas contra el coronavirus. Así pues, y a raíz de su panorama macroeconómico, procederemos a analizar los diferentes factores endémicos que han llevado al gobierno nigeriano a rechazar las vacunas recibidas por la comunidad internacional.

Palabras clave:

Nigeria, petróleo, vacunas, infraestructuras, COVID-19, Boko Haram, Occidente, Buhari, crisis sanitaria.

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.

Nigeria: the controversies of an energetic power in times of pandemic

Abstract:

Despite its heavy dependence on oil and its export earnings, Nigeria has significant deficiencies in its public infrastructure that make it difficult to implement an efficient vaccination system. As a result, the country has just destroyed more than one million coronavirus vaccines. Following its macroeconomic overview, we will proceed to analyse the different endemic factors for which the Nigerian government has rejected the vaccines received by the international community.

Keywords:

Nigeria, oil, vaccines, infrastructure, COVID-19, Boko Haram, West, Buhari, health crisis.

Un gigante con pies de barro

Nigeria es el país más rico de África, gracias a sus recursos naturales, podría convertirse fácilmente en una superpotencia económica. Según la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), el país se sitúa en el octavo[1] puesto como exportador de crudo internacional gracias a sus importantes reservas petrolíferas, y a su vez, se constituye como la séptima reserva de gas natural a nivel mundial y el primero de todo el continente africano.

Sin embargo, a pesar de que Nigeria cuenta con un superávit energético, el país presenta uno de los mayores niveles de desigualdad a escala global. Cerca de 90 millones de nigerianos se encuentran en situación de pobreza extrema, malviviendo con tan solo 1,65 euros al día. Además, la crisis de la COVID-19 iniciada en marzo de 2020 ha sido un factor determinante para diezmar aún más el débil sistema socioeconómico del país y sus vecinos del Sahel Occidental. En concreto, Burkina Faso y la región del norte de Nigeria —adicionalmente azotados por conflictos armados no estatales desde hace más de 10 años— han visto agravarse con mayor profundidad la crisis alimentaria que la pandemia ha ocasionado.

Por otro lado, la contracción de la demanda[2] de crudo a consecuencia del cese de la actividad sufrido por la pandemia, supuso una disminución de la producción de petróleo[3], y con ello, una caída generalizada del precio del barril[4]. Teniendo en cuenta que el 20 % del PIB del país corresponde con el sector primario y que el petróleo representa el 80 % de las exportaciones —siendo la principal fuente de ingresos para la financiación de sus cuentas públicas[5]—, no ha sido de extrañar que el desplome de los hidrocarburos tuviera efectos devastadores sumiendo al país en una profunda recesión económica[6].

[1] Ministerio de Asuntos Exteriores. Oficina de Información Diplomática. Ficha País. República Federal de Nigeria. 1.4. Estructura del Producto Interior Bruto. Octubre 2020. Disponible en http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/nigeria_ficha%20pais.pdf
[2] La demanda de petróleo llegó a caer de forma generalizada en 20 millones de barriles por día entre los meses de marzo y mayo del inicio de la pandemia.
[3] «Los gráficos que revelan el 'golpe' al petróleo y al queroseno durante la crisis del covid», *El Economista.* 15/12/2020. Disponible en: https://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/10943831/12/20/El-grafico-que-muestra-la-pesadilla-del-petroleo-y-el-queroseno-durante-la-crisis-del-covid.html
[4] Desde marzo de 2020, el precio del Brent nigeriano pasó de los 57 dólares por barril a entre 15-20 dólares en el mes de abril.
[5] Las exportaciones de petróleo reportan casi el 60 % de los beneficios que obtiene el gobierno y el 90 % de los ingresos por divisas.
[6] «Nigeria, la mayor economía de África, entra en recesión por la pandemia», *La Vanguardia,* 21/11/2020. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/vida/20201121/49583392818/nigeria-la-mayor-economia-de-africa-entra-en-recesion-por-la-pandemia.html

Figura 1. Nigeria. Producción de Petróleo. Fuente. "Organization of the Petroleum Exporting Countries", *Trading Economics*. Disponible en: https://es.tradingeconomics.com/nigeria/crude-oil-production

Las consecuencias han sido la contracción del PIB cada trimestre, la disminución de una renta per cápita ya mermada en más de un 8 %, la devaluación de la naira por encima del 5 % y la imposibilidad de frenar un inflación de casi un 17 % para finales del 2021. Se trata de la segunda recesión del país en menos de cinco años y la de mayor precedente en cuarenta años que ha dejado al país con un incremento de su deuda pública en seis puntos, un 35 % del volumen del PIB[7].

A consecuencia de tal panorama, el gasto público ha sido la partida peor parada. Si Nigeria ya presentaba ciertas carencias en infraestructuras y una posibilidad de mejora hospitalaria y médica, esta situación ha reducido aún más la capacidad del gobierno para hacer frente a la inversión en transporte, distribución eléctrica, sanidad o educación. De hecho, actualmente existen más de 10 millones de niños sin escolarizar, un 40 % de la población nigeriana no tiene acceso a una sanidad de calidad[8] y, según el Banco Mundial, un 43 % de su población se encuentra sin acceso a la red eléctrica[9].

No es de extrañar que, al igual que sus homólogos africanos tuviera serias dificultades para, no solo la compra de millones de vacunas contra el coronavirus, sino para la

[7] «Nigeria. Economía y Demografía», *Datos Macro. Expansión.com* 2021. Disponible en: https://datosmacro.expansion.com/pib/nigeria
[8] «Nigeria: el gigante de África no ve que la mayoría de su población es pobre», *El País*, 19/11/2021. Disponible en: https://elpais.com/planeta-futuro/2021-11-19/nigeria-el-pais-con-el-pib-mas-alto-de-africa-se-niega-a-luchar-contra-su-desigualdad-extrema.html
[9] «'Solo dame energía': cómo aprovechar el sol en el país más poblado de África», *El País,* 16/02/2022. Disponible en: https://elpais.com/planeta-futuro/2022-01-16/solo-dame-energia-electricidad-solar-para-suplir-los-vacios-de-la-red-en-nigeria.html

implementación de un operativo para su distribución y vacunación. Nigeria, que ocupa el tercer puesto con mayor número de contagios en África por detrás de Sudáfrica y Etiopía, se vio obligada a crear un grupo de trabajo impulsado por su presidente Muhammadu Buhari para hacerle frente a la crisis sanitaria. Lo curioso de todo ello es que fueron los propios expertos quienes dictaminaron que las infraestructuras y equipamientos de los que se disponía no iban a ser capaces de hacer frente a una respuesta nacional contra el coronavirus. Así pues, a consecuencia del agravamiento de la crisis sanitaria y con ello la necesidad urgente de conseguir vacunas, el país terminó por acceder al programa de donaciones realizadas por las naciones más ricas[10].

El primer cargamento de vacunas llegó a Nigeria en marzo de 2021, un total de cuatro millones[11] de dosis de AstraZeneca correspondientes a la iniciativa COVAX[12]. «Es un gran día para Nigeria», expresaba Faisal Shuaib, director de la Agencia Nacional de Desarrollo de Atención Primaria. En agosto del mismo año, recibía otros cuatro millones de dosis de Moderna y tres millones y medio de Pfizer procedentes de Estados Unidos más 700 000 dosis de AstraZeneca de Reino Unido. En septiembre, aterrizaban 800 000 procedentes de Canadá y en octubre lo hacían 500 000 desde Francia[13].

Sin embargo, a finales de 2021, el Gobierno nigeriano, alegando la próxima expiración de las vacunas y el pretexto de «proteger a su pueblo», terminó por destruir en un vertedero de Abuja más de un millón de dosis de AstraZeneca. «Hemos eliminado 1 066 214 dosis de vacunas de AstraZeneca caducadas» se expresaban los medios. Si bien pudiera existir un lote con vacunas de inminente caducidad, si sumamos las partidas anteriores ascendemos a los casi 13 millones de unidades. Pero, en diciembre, Nigeria apenas contaba con 4 millones de vacunados con pauta completa, menos del 3 % de su población y lejos de las estimaciones realizadas sobre alcanzar los 122 millones de personas para el 2022. El país, que cuenta con más de 200 millones de habitantes,

[10] «El presidente de Nigeria se une al llamamiento para pedir una vacuna universal contra la COVID-19», *ONU SIDA,* 16/10/2020. Disponible en: https://www.unaids.org/es/resources/presscentre/pressreleaseandstatementarchive/2020/october/20201016_president-nigeria-unites-behind-call-for-peoples-vaccine-for-covid19
[11] «COVID-19 vaccines shipped by COVAX arrive in Nigeria», *World Health Organization*, 02/03/2021. Disponible en: https://www.afro.who.int/news/covid-19-vaccines-shipped-covax-arrive-nigeria
[12] Iniciativa COVAX. Impulsada por la OMS, la fundación GAVI y la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias (CEPI). Objetivo: distribuir 2000 millones de vacunas entre los países más desfavorecidos gracias a las aportaciones de las naciones más ricas antes de finalizar el 2021.
[13] «Este es el país que destruirá un millón de vacunas y solo ha inmunizado a un 3 % de su población», *La Razón,* 09/12/2021. Disponible en: https://www.larazon.es/salud/20211209/duhbuwgl7vbp7p7gibmrnxdjae.html

debería de llevar un ritmo de vacunación sobre las 100 000 dosis diarias para alcanzar al menos a la mitad de su población[14].

El origen de la controversia, capacidades limitadas

A raíz de los últimos acontecimientos, se ha tratado de justificar la destrucción de las dosis acusando a Occidente de concentrar las vacunas durante el inicio de la pandemia y distribuirlas una vez que estaban a punto de caducar. Sin embargo, deberíamos plantearnos si para Nigeria ha sido fácil el establecer unos parámetros logísticos que le permitieran implementar un plan de vacunación rápido y eficaz en función de las capacidades infraestructurales con las que cuenta hoy en día. Por otro lado, las vacunas necesariamente requieren unas características de conservación y por ello tienen un periodo de caducidad. Si no se cuenta con un plan calendarizado de vacunación masiva y realista de tu población se corre el riesgo de no poder emplear dichas dosis antes de su expiración. Además, también es necesario tener en cuenta sus condiciones demográficas, una importante extensión de territorio que se caracteriza por la dispersión de asentamientos rurales frente a los grandes núcleos de concentración de población.

El sistema sanitario de Nigeria es comparable al de los años setenta respecto al resto del mundo dada su poca solidez y la falta de infraestructuras en él. A pesar del acuerdo establecido en la Declaración de Abuja sobre emplear un 15 % del presupuesto a la atención sanitara, los Gobiernos nigerianos han destinado desde 2001 un escaso 5 % para cada ejercicio[15]. Aunque el ministro de Trabajo, Chris Ngige, asegurase que contaban con médicos suficientes para abordar la crisis, en Nigeria la ratio es de 4 médicos por cada 10 000 habitantes. El país necesitaría 200 000 médicos (que no personal de enfermería) para dar cobertura a sus más de 200 millones de personas[16].

Por otra parte, el personal sanitario se encuentra precariamente retribuido y seriamente expuesto en sus funciones. En año y medio los trabajadores sanitarios han entrado en huelga al menos en tres ocasiones. Esta situación provoca fuga de conocimiento ya que para 2019 habían migrado 1000 médicos nigerianos a Reino Unido. Por último, según la

[14] «Nigeria destroys more than 1 million expired COVID vaccines», *Al Jazeera*, 22/12/2021. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2021/12/22/nigeria-destroys-more-than-1-million-expired-covid-vaccines
[15] Declaración de Abuja. Acuerdo entre los jefes de Estados africanos para asignar al menos el 15 % de sus presupuestos nacionales a la atención sanitaria.
[16] «5 Facts Every Nigerian Should Know About Our Health Care», *Global Citizen*, September 9, 2020. Disponible en: https://www.globalcitizen.org/en/content/health-care-facts-nigeria-covid-19/

Organización Mundial de la Salud (OMS), en Nigeria el 77 % del gasto sanitario es soportado por cada paciente al acudir a consulta, lo que significa que gran parte de los nigerianos no reúne condiciones para la contratación de ningún seguro médico y estos tienen serias dificultades para acceder a una atención sanitaria de calidad.

Respecto de la centralización de datos los sistemas tecnológicos son muy mejorables, ya que se presentan disparidades en cifras, censos, pérdidas de expedientes, diferencias entre la información que vierte el gobierno y la obtenida por otros organismos. Tampoco existe un registro de equipos médicos, materiales, bancos de sangre… Nigeria no cuenta con una base central sobre indicadores sanitarios y la mayoría de los datos recopilados corresponden con los estudios realizados por organización internacionales como la OMS o UNICEF.

En definitiva, la recepción, el mantenimiento, la distribución y la aplicación de un plan de vacunación masivo sobre su población se convierte en un auténtico desafío sin precedentes para un país de escasos de recursos con carencias en infraestructuras sanitarias y en el personal especializado.

El rechazo endógeno, una población reacia

Pero las dificultades del Estado para hacer frente a la crisis sanitaria no son el único motivo del retraso en la vacunación. Se deben tener en cuenta algunos factores endógenos característicos de la región como el crecimiento vegetativo, el clima, el tribalismo o el terrorismo, los cuales nos ayudarán a comprender con mayor precisión el funcionamiento interno del país.

Nigeria es un coloso demográfico, cuenta con una población actual de 219 millones de personas[17] y un 44 % de esta es menor de 14 años. Según Naciones Unidas, el país se convertirá en el año 2050 en el tercer país con más habitantes del planeta superando incluso a la población de Estados Unidos y alcanzando los casi 400 millones de personas[18]. Demográficamente, se representa a través de una pirámide poblacional

[17] Ministerio de Asuntos Exteriores. Oficina de Información Diplomática. Ficha País. República Federal de Nigeria. 1.3. Indicadores sociales. Octubre 2020. Disponible en http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/nigeria_ficha%20pais.pdf

[18] Sustainable Development Goals. World population projected to reach 9.8 billion in 2050, and 11.2 billion in 2100. *United Nations Department of Public Information,* 21/06/2021. Disponible en: https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/other/21/21June_FINAL%20PRESS%20RELEASE_WPP17.pdf

expansiva o de pagoda, es decir, cuenta con una estructura de base ancha por su alta natalidad y una cúspide estrecha por su baja esperanza de vida (53 años), una distribución muy característica en los países subdesarrollados[19].

El hecho de contar con una población tan sumamente joven, a diferencia de Occidente que está envejecida, puede ser una de las teorías que sustente el por qué África ha registrado los índices más bajos de contagio durante el inicio de la pandemia. La COVID-19 afecta principalmente a grupos poblacionales de la tercera edad, los jóvenes lo saben y ello supone no desarrollar un sentimiento de crudeza sobre la verdadera realidad del virus. Cuanto más jóvenes son, menor riesgo creen que experimentan y menos entusiasmo por la inmunización.

Otro aspecto que considerar es su cálido clima. La región cuenta con una temperatura media anual de 34 º C y un elevado índice de humedad. Aunque no existen suficientes evidencias, si es cierto que la comunidad científica viene barajando desde el inicio de la pandemia que la COVID-19 pueda tener una menor incidencia en climas cálidos y tropicales. Es decir, se trata de un virus SARS-Cov que se propaga por el aire en poblaciones envejecidas y lugares fríos. Nigeria no reúne ninguno de estos requisitos. En el país conviven con otras enfermedades como la malaria, el cólera, la fiebre amarilla, el tifus o el dengue[20]. Digamos que su población presenta numerosos problemas sanitarios que no se llaman coronavirus, las patologías que no procedan de picaduras de mosquitos podrían no asociarse como tan peligrosas por parte de sus habitantes.

Por ejemplo, e hilando nuevamente con la falta de infraestructuras, en el año 2019, el país representaba el 20 % de la mortalidad materna a escala global. En el mismo año, la OMS le atribuyó el 77 % de los casos de poliomielitis a nivel mundial y en 2020, registró 20 millones de personas con hepatitis, figurando como el segundo país con más muertes por cirrosis[21].

Finalmente, cabe destacar el desarraigo histórico y tradición yihadista que la región norteña presenta hacia Occidente[22]. Debemos tener en cuenta que Nigeria es un país

[19] Nigeria 2050. Population Pyramids of the World from 1950 to 2100. *PopulationPyramid.net.* Disponible en: https://www.populationpyramid.net/nigeria/2050/
[20] Nigeria. *Asociación Española de Vacunología.* Disponible en: https://www.vacunas.org/nigeria/?print=print
[21] «Países con más muertes por cirrosis hepática», *El Orden Mundial*, 25/03/2021. Disponible en: https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/paises-mas-muertes-cirrosis/
[22] En Nigeria encontramos unos orígenes yihadistas que se remontan a 1809 con la fundación del califato de Sokoto por Utham Dan Fodio. Un Estado donde las diferencias ya eran palpables entre los habitantes no procesadores de la fe islámica. La colonización británica en 1914 tampoco sirvió para mitigar dichas desigualdades sino todo lo

de orígenes tribales en el cual conviven más de 50 etnias y más de 250 dialectos. El norte del territorio es mayoritariamente musulmán (50 % hausa-fulanis), constituyéndose como la región más pobre y subdesarrollada. Mientras, la otra mitad del país se divide entre cristianos (40 % yarubas e igbos) y animistas (10 %) siendo la parte más poblada y que a su favor cuenta con el control de los principales recursos naturales. Sirvan de ejemplo los históricos conflictos como el separatismo de Biafra[23], el Cinturón Medio[24], la problemática constante del delta del Níger[25] o la corrupción arraigada del golfo de Guinea[26].

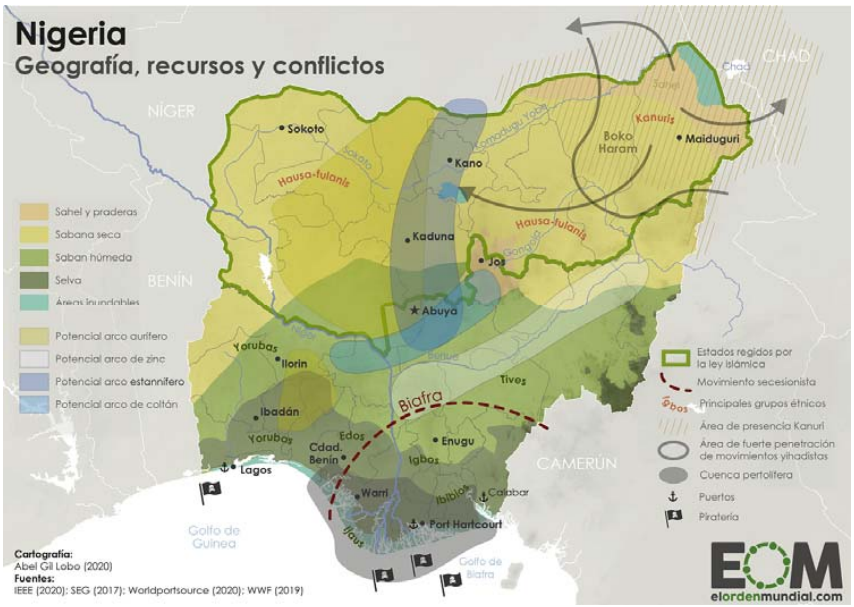


Figura 2. La geopolítica de Nigeria. Fuente. La geopolítica de Nigeria. EOM, El Orden Mundial, 27/08/2020. Disponible en: https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/la-geopolitica-de-nigeria/

contrario. Durante dicha etapa, los conflictos étnicos-religiosos eran muy habituales y tras la independencia del país en 1960 el norte quedó marginado.

[23] Guerra de Biafra, 1967-1970: conflicto armado que supuso el intento de secesión de las provincias del sudeste de Nigeria bajo el nombre de República de Biafra mayoritariamente de la etnia igbo, quienes sentían que ya no podían coexistir con el Estado nigeriano, influenciado principalmente por los pueblos norteños.

[24] SANTÉ ABAL, José María y ÁNGEL ONOFRIO, María. *Nigeria, elenco de conflictos. El cinturón medio nigeriano*, IEEE, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 08/08/2021. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA41-2017_Cinturon_medio_nigeriano_JMSA-MAngelOnofrio.pdf

Cinturón Medio: división entre pastores nómadas musulmanes y agricultores cristianos por el control de las tierras y recursos agrícolas. El desplazamiento de los pastores hacia el sur ha supuesto asesinatos, matanzas de ganado, quemas y destrucción de viviendas e iglesias.

[25] «La maldición del petróleo en Nigeria», *EOM – El orden Mundial,* 19/03/2020. Disponible en: https://elordenmundial.com/nigeria-y-el-oro-negro/

Delta del Níger: tensiones entre petroleras y pueblos locales una vez más por el control de los recursos petroleros.

[26] RUEDA GARCÍA, Laura. *¿Es el golfo de Guinea la nueva Somalia? Piratería en el África Occidental*, IEEE, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 01/06/2021. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO66_2021_LAURUE_Gog.pdf

Golfo de Guinea: víctima de la propia corrupción de gobiernos y funcionarios, es uno de lo mayores puntos de contrabando de petróleo, por no decir que se trata de una de las zonas más contaminadas debido a dicha actividad petrolera.

Como respuesta a dichas rivalidades internas y el subdesarrollo del norte, encontramos la formación del grupo terrorista Boko Haram[27]. Desde su origen en 2002 hasta la actualidad, el objetivo de la organización ha sido el derrocamiento del sistema político regional, el sistema educativo y en su conjunto el rechazo a todo aquello que provenga de la sociedad occidental. *De facto*, numerosos campamentos de desplazados víctimas del azote terrorista continúan activos, situación que, por si fuera poco, agudiza la crisis alimentaria que desde hace décadas asola las regiones de Borno, Zamfara o Adamawa[28]. Situación también contagiosa para el Sahel, zona ya de por si extremadamente compleja[29], a consecuencia de los desplazamientos forzosos que origina la violencia nigeriana[30].

Si trasladamos dichas condiciones a este capítulo pandémico, Boko Haram estaría utilizando la crisis sanitaria para fomentar aún más un odio persistente a todo lo procedente del exterior. La narrativa que emplea actualmente la organización en el país es la siguiente: ahora no solo contamos con un problema que no teníamos, sino que encima viene de fuera y la solución que nos ofrecen (las vacunas), beneficia a los mismos. El propio líder de la organización, Abubakar Shekau, difundió un mensaje en 2020 en el que declaraba que la pandemia era consecuencia del daño que hacemos en el mundo[31]; «El mal que hacéis es lo que nos ha traído esto…», «Nosotros tenemos el antivirus mientras que vosotros estáis contagiados con el coronavirus» vertía en una de sus recientes grabaciones.

La actividad terrorista conlleva, por tanto, tres aspectos relacionados con la pandemia. En primer lugar, las regiones golpeadas por la insurgencia aumentan el riesgo de contraer el coronavirus y disminuyen las posibilidades de vacunación[32]. De hecho, a consecuencia de la compleja administración que conllevan los asentamientos, las

[27] «¿Qué es Boko Haram?», *EOM – El orden Mundial,* 30/03/2021. Disponible en: https://elordenmundial.com/que-es-boko-haram/
[28] «Cientos de desplazados en el estado de Zamfara en el noroeste de Nigeria tras enfrentamientos armados», *Europapress*, 07/01/2022. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-cientos-desplazados-estado-zamfara-noroeste-nigeria-enfrentamientos-armados-20220107013601.html
[29] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro, DUPUY, Emmanuel y HORNERO, José. «El Sahel como centro de gravedad estratégico de África: retos para la seguridad», *Instituto de Política Internacional,* Universidad Francisco Vitoria, Análisis 16/2021. Disponible en https://ipi-ufv.com/foro-sahel-europa-retos-seguridad/
[30] «La creciente violencia en Nigeria impulsa los desplazamientos a Níger», *ACNUR, Agencia de la ONU para los refugiados*, 02/03/2021. Disponible en: https://www.acnur.org/noticias/briefing/2021/3/603e9e524/la-creciente-violencia-en-nigeria-impulsa-los-desplazamientos-a-niger.html
[31] «El líder de Boko Haram dice que el coronavirus es resultado del 'mal' en el mundo», *Europapress*, 15/04/2020. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-lider-boko-haram-dice-coronavirus-resultado-mal-mundo-20200415134342.html
[32] «Boko Haram and COVID-19: Lake Chad Basin's war on two fronts», *Institute for Security Studies*, 29/06/2021. Disponible en: https://issafrica.org/iss-today/boko-haram-and-covid-19-lake-chad-basins-war-on-two-fronts

autoridades de Borno han decidido cerrar varios campamentos y proceder a la reagrupación de los refugiados[33]. En segundo lugar, la propaganda yihadista genera un sentimiento de odio y rechazo sobre una población de orígenes tribales cuya mayor prioridad es no morirse de hambre. Por último, cuando un país se encuentra fragmentado no es una sola idiosincrasia la que manda, sino tantas idiosincrasias como tribus haya. Ello quiere decir que la tradición se forja en sus ancestros, pudiendo existir sectores poblacionales que no permitiesen que en su cuerpo se introdujese ningún tipo de sustancia. En este caso, el papel sanitario quedaría en un segundo lugar, la medicina química no sería una opción sanitaria para ellos, sino la heredada.

Conclusión

Nigeria cuenta con dos realidades paralelas que dificultan seriamente la gestión de la crisis sanitaria. Como discurso *ad extra*, Nigeria es líder en la producción de crudo internacional. El petróleo se constituye como la principal fuente de ingresos de la nación gracias al importante peso de sus exportaciones. Sin embargo, a pesar de los beneficios que como superpotencia energética se reportan, estos no consiguen permear adecuadamente en la sociedad y aminorar las desigualdades existentes. Como discurso *ad intra*, en Nigeria mucha gente pasa seria necesidad, su población convive con múltiples enfermedades infecciosas y, por si fuera poco, el Estado se encuentra dividido por enfrentamientos étnico-religiosos camuflados en conflictos armados por el control de los recursos. Esto último implica que para sus mandatarios resulte complicado involucrarse en la logística local o tratar de controlar el funcionamiento de cada tribu, ya que hacerlo podría suponer la mecha que prendiera un conflicto armado poniendo en jaque la estabilidad de la región.

En definitiva, la precariedad de infraestructuras sumada a todos estos factores endémicos, más la incidencia yihadista, crean un caldo de cultivo que complica extraordinariamente el proceso de vacunación. Como consecuencia, a nivel interno, la COVID-19 se constituye como un problema no prioritario para sus habitantes suponiendo

[33] «El estado de Borno cierra cuatro campamentos de refugiados que albergaban a 86 000 personas en Nigeria», *Europapress*, 02/01/2022. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-estado-borno-cierra-cuatro-campamentos-refugiados-albergaban-86000-personas-nigeria-20220102040611.html

que la población no adquiera una mayor sensibilidad y conciencia sobre la importancia de la vacunación.

En el caso de seguir en esta línea, el país podría tardar más de tres años en vacunar a toda su población, mientras tanto, el riesgo de que aumentasen las infecciones, las muertes y la aparición de nuevas variantes en la región sería tremendo. Adicionalmente, contar con un alto porcentaje de población sin vacunar no solo sería un problema focalizado en la región. El desarrollo de nuevas cepas y los aumentos de contagios arrastrarían a sus vecinos del Sahel quienes de igual manera ya sufren un agravamiento de su inestabilidad a consecuencia de la pandemia y con ello, el traspaso de fronteras internacionales dado el mundo global en el que nos encontramos.

El país tiene otros problemas, entre sus posibilidades no entra la compra de vacunas y entre sus urgencias tampoco se encuentra la de vacunar. Demasiados desafíos internos que la impiden avanzar. Su mayor dificultad es lograr la seguridad y estabilidad territorial y, para ello, es necesario y, muy importante, un mayor grado de redistribución de la riqueza que garantice la cohesión y el desarrollo social.

*Ana Núñez Cifuentes**
Máster en Asuntos Internacionales
Universidad Pontificia de Comillas

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

21/2022 7 de marzo de 2022

*Ander Sierra Ortiz**

La Nueva Ruta de la Seda como representación identitaria de la Gran China

La Nueva Ruta de la Seda como representación identitaria de la Gran China

Resumen:

China es consciente de que la consecución del «sueño chino» requiere de una intervención protagónica en el escenario internacional. Bajo esa premisa, Pekín ha desarrollado iniciativas emblemáticas con un gran alcance de ámbito global. Un claro referente lo constituye la Nueva Ruta de la Seda, también conocida como la Iniciativa de la Franja y la Ruta o Belt and Road Initiative (BRI), a través de la cual el gigante asiático ha establecido un vínculo entre la apertura económica y la consecución del «sueño chino», cohonestando de esta forma sus necesidades y elementos materiales con los integrantes de la estructura ideacional que caracterizan a su identidad.

En el presente artículo, se analizan los fundamentos de la iniciativa con un enfoque constructivista. Se muestra cómo la política exterior china que se manifiesta en la Nueva Ruta de la Seda, si bien se sustenta en elementos materiales, pretende fundamentalmente infundir en otros Estados elementos ideacionales representativos de su realidad identitaria. La exposición se centra en la imagen identitaria que China proyecta a través de la Iniciativa, sin entrar a realizar un análisis crítico ni mostrar la percepción de otros actores del sistema internacional sobre tal identidad.

Palabras clave:

Nueva Ruta de la Seda, Gran China, identidad nacional, constructivismo, 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.

The New Silk Road as an identity representation of Greater China

Abstract:

China is aware that the achievement of the 'Chinese dream' requires the playing a leading role in the international stage. Under this premise, Beijing has developed flagship initiatives in recent years. A clear reference is the New Silk Road —also known as Belt and Road Initiative—, through which China has established a link between economic openness and the achievement of the 'Chinese dream', thus combining its interests and materials elements with its ideational structure.

This article analyses the basis of the Initiative with a constructivist approach. It shows how the Chinese foreign policy that is manifested in the Belt and Road Initiative, although it is based on material elements, fundamentally aims to instil its own ideational elements in other states. The investigation focuses on the identity image that China projects through the BRI, without entering a critical analysis or showing the perception of other actors in the international system about such identity.

Keywords:

New Silk Road, Greater China, national identity, constructivism, International Relations.

Breves pinceladas del enfoque constructivista

Frente al sistema internacional del realismo y el liberalismo, basado en condiciones materiales que se imponían indefectiblemente a los Estados en rígidos términos de causa-efecto, donde el mundo social era concebido como un reflejo del mundo material, en el enfoque constructivista el mundo de lo social juega un rol predominante, de tal forma que las estructuras ideacionales son fundamentales para comprender la forma de actuar de los Estados[1]. La política exterior se ve influenciada por ideas, valores y creencias compartidas a) que tienen una naturaleza intersubjetiva, b) que han sido creadas socialmente, c) que alcanzan tal grado de interiorización y consenso que se transforman en normas constitutivas o hechos institucionales[2] y d) son asumidos por las élites burocráticas, integrados en la política estatal y difundidos mediante técnicas discursivas.

Son precisamente esas ideas, valores y creencias socialmente creadas las que generan la identidad propia de un Estado que asume y proyecta en el escenario internacional y de ella surgen endógenamente sus intereses, sus preferencias y metas[3].

La identidad como elemento constitutivo de los intereses y las acciones

La identidad de un Estado es la propiedad que genera en este las motivaciones, los comportamientos y las subjetividades que influyen en cualquier acción que realice a la hora de entablar relaciones con otros actores. Abarca su propio autoconocimiento —cualidad subjetiva—, pero, asimismo, depende a menudo de la visión que estos tengan sobre él —cualidad intersubjetiva sistémica—[4], pudiendo resultar que la representación propia y la percepción ajena no coincidan en todos sus términos[5].

Partiendo de esas premisas, el constructivismo defiende, asimismo, el nexo existente entre la identidad de los Estados y la identidad del sistema del que forman parte, resultando que existe una relación dinámica y recíproca entre las estructuras del sistema internacional y las normas e identidades de los actores, en constante proceso de

[1] ADLER, Emanuel. «Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics», *European Journal of International Relations*, 3.3, 1997, pp. 319-363
[2] SEARLE, John. «The Construction of Social Reality», The Free Press, Nueva York, 1995
[3] GUZZINI, Stefano. «A Reconstruction of Constructivism in International Relations», *European Journal of International Relations*, 6.2, 2000, pp. 147-182
[4] WENDT, Alexander. «Social Theory of International Politics», Cambridge University Press, Cambridge, 1999
[5] No se analiza en el presente artículo la posible existencia de tal dicotomía, su objetivo se centra en el análisis de la cualidad subjetiva china manifestada a través de la Nueva Ruta de la Seda.

construcción social. Por un lado, la concepción de la identidad que un Estado asuma generará sus propios intereses, guiará sus acciones y definirá su política exterior, influyendo, asimismo —si es capaz de construir una identidad colectiva— en la dinámica del sistema internacional. Por otro lado, este se verá, asimismo, alterado, en la medida en que los Estados construyen y se apropian de normas e identidades del propio sistema[6].

El enfoque constructivista no anula los efectos de la estructura material. Si bien admite su influencia, considera que los elementos que la integran deben ser entendidos y contextualizados en función de esas identidades e intereses estatales, hasta el punto de «los recursos materiales solo adquieren significado para la acción humana a través de la estructura de conocimiento compartido en la que están incrustados»[7]. En consecuencia, los mismos condicionantes materiales pueden generar distintos comportamientos o expectativas basados en interpretaciones diferentes.

La influencia de las normas y las instituciones

Las normas constituyen una forma de manifestación de esa estructura ideacional, entendidas como las expectativas, significados o estándares colectivos compartidos sobre lo que es un comportamiento apropiado, que tras un proceso evolutivo alcanzan tal grado de aceptación por una comunidad que acaban incidiendo en la identidad y los intereses estatales, guiando su política exterior e influyendo en las dinámicas del sistema internacional.

Por otro lado, las instituciones —o hechos institucionales— se crean como consecuencia de la existencia de esas normas previas intersubjetivamente compartidas y solo existen porque les atribuimos determinado significado. Las organizaciones internacionales son un tipo de institución y a menudo ambos términos se utilizan indistintamente. No obstante, en el marco constructivista se consideran instituciones, asimismo, otras entidades o hechos institucionales, tales como la soberanía, la no intervención, la territorialidad, el nacionalismo, la legitimidad, la diplomacia, la anarquía o la autoayuda[8].

[6] REUS-SMIT, Christian. «The Moral Purpose of the State», *Princeton University Press*, Princeton, 2009
[7] WENDT, Alexander. «Social Theory of International Politics», *Cambridge University Press*, Cambridge, 1999
[8] WENDT, Alexander. «La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder», *Revista Académica de Relaciones Internacionales,* 1, 2005, pp. 1-47

Xi Jinping y la nueva identidad de China

China ha experimentado una profunda transformación socioeconómica y militar desde la introducción de la política de reforma económica y apertura al exterior orquestada por Deng Xiaoping en 1978. Simultáneamente a este proceso de crecimiento, se ha producido una progresiva metamorfosis en los elementos identitarios e intereses del gigante asiático. El Estado chino ha tratado de elaborar una estrategia orientada a construir y proyectar al exterior la imagen de una Gran China que refleje mejor su nuevo estatus en el sistema internacional[9]. Bajo el mandato de Xi Jinping, la identidad del gigante asiático ha entrado en una nueva dimensión al presentarse como una gran potencia de primer nivel, adoptando una mentalidad mucho más activa en su política exterior.

Esta nueva identidad se ve reflejada en la promoción del «sueño chino» como marco ideológico y económico orientado a garantizar la estabilidad interna, el crecimiento socioeconómico y la legitimidad del partido[10]. Aludiendo a «las dificultades y los sacrificios inusuales» experimentados por el pueblo chino durante el siglo de la humillación, Xi llama a superar los lastres del pasado y materializar la «gran revitalización de la nación china» para transformarla «en un país socialista moderno, próspero, poderoso, democrático, civilizado y armonioso»[11].

Lejos de ser un discurso meramente propagandístico, el «sueño chino» se ha convertido en la principal hoja de ruta en la formulación y articulación de las políticas, tanto internas como externas, del gigante asiático.

Las ideas que subyacen en el concepto se pueden vincular con las siguientes dimensiones, que forman parte integrante de su nueva identidad nacional.

1. Reposicionar a China en el lugar que le corresponde en el sistema internacional, donde debe jugar un papel determinante. Y, consciente de que no solo debe «serlo», sino también «parecerlo», se esfuerza en mostrar la imagen de una Gran China que basa sus relaciones con otros Estados en principios como la igualdad, el beneficio mutuo, el respeto a la diversidad y la no interferencia en los asuntos

[9] LEMUS, Daniel. «La construcción de la imagen de la Gran China y el discurso de la cooperación internacional: el caso del Foro sobre la Cooperación China-África», *México y la Cuenca del Pacífico,* 1.1, 2012, pp. 45-75
[10] SØRENSEN, Camila. «The significance of Xi Jinping's 'Chinese Dream' for Chinese Foreign Policy: from 'Tao Guang Yang Hui' to 'Fen Fa You Wei'», *Journal of China and International Relations,* 3.1, 2015, pp. 53-73
[11] XI, Jinping. «La Gobernación y Administración de China», Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín, 2014

internos ajenos. De esta forma, utilizando elementos con raíces en el confucianismo, pretende modificar las percepciones que otros actores tienen sobre China, generando, a su vez, nuevos significados comúnmente aceptados en el sistema internacional.

2. Construir un país fuerte económica, militar, política, tecnológica y científicamente, siempre en armonía con el «socialismo con peculiaridades chinas» promovido por Deng Xiaoping. El objetivo final aquí se centra en lograr la modernización del país y el bienestar colectivo, así como mejorar el nivel de vida del pueblo chino. Se trata, por tanto, de una construcción de intereses no solo a partir de elementos propios de su identidad, sino, asimismo, en término de recursos, otorgando a los materiales un significado y una finalidad que es moldeada por la propia estructura ideacional.
3. Garantizar que el PCCh se perpetúe en el poder, especialmente en el contexto actual donde los problemas internos y externos amenazan con deslegitimizar la gobernanza del partido.

El «sueño chino» está fundamentado en la «diplomacia de gran potencia con características chinas» y en una nueva forma de relacionarse con otros Estados. Con ello, pretende conseguir que la comunidad internacional no reconozca a China como un mero país en desarrollo, sino que la considere como una gran potencia en el sistema global que está dispuesta a asumir las responsabilidades que le corresponden en el marco de la estructura institucional internacional. Las relaciones con otros Estados están basadas en los Cinco principios de coexistencia pacífica, respetando —al menos de forma discursiva— la imagen de desarrollo pacífico que Pekín trata de proyectar al exterior. Así, altos funcionarios chinos reiteran en comparecencias públicas y visitas oficiales que la iniciativa rechaza la hegemonía global y el uso de la fuerza, así como la interferencia en los asuntos internos de otros Estados.

China es, asimismo, defensor del «pensamiento de la línea mínima», en virtud del cual pretende alcanzar aquel «sin renunciar en absoluto a nuestros derechos e intereses legítimos, ni sacrificar los intereses clave del Estado»[12]. Dentro de su política incluye la máxima de «salvaguardar más conscientemente la soberanía, la seguridad y los

[12] XI, Jinping. «La Gobernación y Administración de China», Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín, 2014

intereses de desarrollo y oponernos resueltamente a toda acción que divida nuestra patria», mostrando, si es necesario, un enfoque más agresivo.

La Nueva Ruta de la Seda como seña de identidad de la Gran China

«Plan maestro para la conectividad en política, infraestructura, comercio y financiación y el acercamiento de los pueblos»

Desde la llegada de Xi Jinping al poder la élite política china ha promovido la Nueva Ruta de la Seda como principal iniciativa de política exterior. El proyecto, sin lugar a duda el más ambicioso del gigante asiático desde la proclamación de la República Popular, fue presentado oficialmente por el mandatario chino durante su visita oficial a Kazajistán en septiembre de 2013. Haciendo alusión a la enriquecedora e inclusiva historia milenaria china, Xi anunció al mundo su intención de revitalizar las antiguas rutas de la seda «con el fin de reforzar los lazos económicos y la cooperación e impulsar un espacio para el desarrollo en toda la región euroasiática». Ese mismo otoño, durante la Cumbre de Líderes Económicos del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en Yakarta, Xi presentó la segunda parte del proyecto, la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI.

Basado inicialmente en la implantación de redes de infraestructuras, la Nueva Ruta de la Seda cuenta con dos vertientes. Por un lado, una terrestre que atraviesa el continente euroasiático a través de seis corredores económicos[13] que, a su vez, están integrados por, entre otros, carreteras, vías ferroviarias, ductos, aeropuertos, plantas energéticas o telecomunicaciones. Por otro lado, una vertiente marítima centrada en la expansión naval mediante la construcción o adquisición de puertos a lo largo del océano Índico y el mar Mediterráneo.

Si bien las infraestructuras constituyen la piedra angular de la pretendida interconectividad global, la iniciativa no se fundamenta solo en objetivos infraestructurales. Se trata de un proyecto multidisciplinar que pretende influir, asimismo, en las dinámicas de intercambio económico, político y cultural[14]. En este sentido, el

[13] (1) China-Mongolia-Rusia, (2) China-Asia Central-Asia Occidental, (3) China-Península Indochina, (4) China-Pakistán, (5) Bangladesh-China-India-Myanmar y (6) el Nuevo Puente Terrestre Euroasiático
[14] CASARINI, Nicola. «Todos los caminos llevan a Pekín», *Vanguardia Dossier,* 60, 2016, pp. 6-15

gigante asiático ambiciona mejorar la circulación monetaria, favorecer la comunicación política y el comercio sin trabas.

En su agenda de política exterior se incluye también la finalidad de utilizar la Nueva Ruta de la Seda para mejorar las relaciones entre los pueblos con intercambios culturales y académicos para extender la cultura y la idiosincrasia china más allá de sus fronteras, además de potenciar su imagen de país culto, responsable, no amenazante, dialogante y preocupado por mantener relaciones multidisciplinares con otros países basadas en la paz y la cooperación.

En el periodo liderado por Xi se está impulsando con mayor énfasis que por sus antecesores la creación de grupos de expertos —gubernamentales y no gubernamentales— con funciones de análisis y asesoramiento a la élite dirigente.

Pekín es proclive al intercambio entre grupos y colectivos pertenecientes a distintos países, con la finalidad de crear un caldo de cultivo académico y doctrinal que le pueda orientar en las ideas y prácticas de su política exterior. En este ámbito, los *think tanks* juegan un rol cada vez más importante, tanto desde el punto de vista de la investigación como de la recepción y transmisión de información y son un punto de partida para construir significados comunes que se interiorizan por el gobierno chino y acaban incluidos en su política exterior.

Pekín es consciente de ello. Pretende potenciar un nuevo tipo de *think tank* con características chinas que potencie la nueva imagen de China y, aprovechándose de la BRI, generar corrientes de transmisión de conocimiento con los agentes de otros países, mostrando una imagen de país transparente y permeable, dispuesto a compartir sus experiencias de desarrollo con el mundo y abierto a recibir iniciativas para mejorar y solventar algunos retos y desafíos, en el ámbito general de las relaciones internacionales y, especialmente, en el marco de la iniciativa.

«Trabajar juntos por un mejor futuro de la franja y la ruta»

Ha quedado patente que la Iniciativa se ha convertido en uno de los pilares fundamentales del entramado estratégico de Pekín para materializar el «sueño chino», tanto por sus implicaciones internas como externas. Se vincula con la identidad de gran potencia con la que China se identifica. Es presentada por el propio Xi como el «proyecto

del siglo» y sus implicaciones son descomunales: cuenta con la participación de 130 países, lo que supone en conjunto el 42 % de producto interior bruto global, el 78 % de la población mundial y el 75 % de las reservas de energía existentes.

En cuanto a su alcance en el ámbito doméstico, el proyecto busca desarrollar las regiones menos avanzadas de China, ubicadas especialmente en las zonas interiores del país. Asimismo, el gigante asiático pretende reactivar su economía o, al menos, paliar los efectos de la ralentización que sufre en la actualidad gracias a la expansión del mercado chino a nivel mundial, facilitando y acelerando las exportaciones a través de los corredores económicos y las rutas marítimas, así como reduciendo los problemas derivados de la sobreacumulación de capital y la sobreproducción.

En el ámbito sistémico global, a través de la BRI, Pekín logra aumentar su influencia político-económica en el sistema internacional, especialmente en el continente asiático, incrementando su presencia en sectores estratégicos internacionales como el energético o el portuario, así como obteniendo el apoyo diplomático del resto de Estados en numerosas cuestiones globales en las que China está implicada.

Por otro lado, consciente de su anterior situación histórica de país en situación de desventaja durante el siglo de la humillación y de que «el desequilibrio de desarrollo es el mayor desequilibrio del mundo actual»[15], China incluye en la Iniciativa objetivos propios de su política exterior dirigidos a la cooperación internacional para el desarrollo. En este sentido, introduce en su agenda y en sus elementos discursivos acciones dirigidas a crear más oportunidades y espacio de crecimiento para otros países en vías de desarrollo, ayudándoles a salir de la pobreza, alcanzar el desarrollo sostenible y «profundizar la cooperación en la agricultura, salud, mitigación de desastres, recursos hídricos, entre otros ámbitos y reforzar la cooperación con la ONU para reducir la brecha de desarrollo»[16].

Tal estrategia resulta ser, asimismo, un medio a través del cual se construye la idea identitaria —tanto para los chinos como para el resto del mundo— de una China que emerge como potencia mundial y a la vez se preocupa por cooperar con los países en desarrollo.

[15] XI, Jinping. «Trabajar juntos por un Mejor Futuro de la Franja y la Ruta», 2019, disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/zyjh/t1661366.shtml
[16] Ídem

Los valores de la Nueva Ruta de la Seda se ciñen a los principios que Pekín trata de impulsar en su política exterior, fundamentados en el desarrollo pacífico, inclusivo y armonioso —con influencia confuciana— con el resto de actores del sistema internacional «propiciando la construcción de una comunidad de futuro compartido de la humanidad»[17]. No obstante, las expectativas y percepciones que tengan estos últimos respecto a China y la Iniciativa, ya sean positivas o negativas, resultan ser un factor clave en su desarrollo[18]. Al perseguir alcanzar un progreso tanto domestico como sistémico basándose en los mencionados principios, China pretende mejorar su representación identitaria, así como moldear la imagen de lo que debe ser el sistema internacional, un escenario multilateral en el que juegue un rol protagónico[19].

En este contexto, la Iniciativa promovida por Xi Jinping tiene tres pilares fundamentales, más allá de los objetivos meramente comerciales:

1. Superar el obstáculo que supone para el sueño chino la ralentización económica que sufre el país en la actualidad. Para ello, el gobierno pretende establecer una interdependencia con los Estados vecinos que le permita fomentar la integración y construir conjuntamente una «comunidad de destino compartido».
2. Establecer un área de seguridad en Asia Central y en la región Asia-Pacífico para evitar la expansión de la influencia de Estados Unidos, especialmente, o la creación de un bloque antichino en el continente.
3. Crear instituciones alternativas a las occidentales e internacionalizar sus ideas, valores, principios e intereses para remodelar el orden internacional existente (WANG, 2018: 276-277). Pekín se sirve de la estrategia de ir introduciendo paulatinamente esos elementos identitarios de tal forma que, a través de conexiones intersubjetivas, acaben consolidándose en normas comúnmente aceptadas e influir, de esta forma, en las dinámicas del sistema internacional.

Desde una perspectiva constructivista, puede apreciarse que el elemento material presente en la Nueva Ruta de la Seda aparece imbuido de elementos ideacionales, que son los que, en última instancia, le dan sentido. El interés de China reside, no solo en la

[17] XI, Jinping. «Trabajar juntos por un Mejor Futuro de la Franja y la Ruta», 2019, disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/zyjh/t1661366.shtml
[18] QORABOY, Ikboljon y KAIRAT, Moldashev. «The Belt and Road Initiative and Comprehensive Regionalism in Central Asia», en Maximilian Mayer (ed.), *Rethinking the Silk Road*, Palgrave Macmillan, Londres, 2018, pp. 115-130
[19] KORNBERG, Judith y FAUST, John. «China in World Politics: Policies, Process and Prospects», *Lynne Rienner Publishers*, Londres, 1995

consecución de su desarrollo propio, sino, asimismo, en el desarrollo común de todos los países que colaboran en el proyecto. Xi pretende alcanzar el sueño chino a través de la Iniciativa, basada en los principios de coexistencia pacífica, de cooperación y de beneficio mutuo y, en ejercicio de su rol de Tiânzi, alcanzar un rol protagónico en el marco de una comunidad de futuro compartido de la humanidad. Impulsado por ese objetivo, se sirve de distintas prácticas o acciones, así como de elementos discursivos de diversa índole, para conseguir que los países del sistema global se adhieran a su Iniciativa y que los fundamentos ideacionales de su política exterior se interioricen por el resto de los actores y sean colectivamente aceptados.

«Más vale un vecino cercano que un pariente lejano»

Consciente de que la política exterior de Estados Unidos en el continente asiático es cada vez más activa, China utiliza la Nueva Ruta de la Seda, asimismo, como instrumento dirigido a incrementar su rol protagónico en el sistema regional y fortalecer en este ámbito sus propias ideas, principios, valores y un nuevo concepto de seguridad asiático que garanticen sus pretensiones.

En el Foro de Trabajo sobre Diplomacia Periférica celebrado en 2013, Xi Jinping subrayó la «extrema importancia» de fomentar la diplomacia periférica sobre «la base de la amistad, sinceridad, reciprocidad e inclusividad» para construir un entorno pacífico y facilitar, de esta forma, la materialización de los objetivos propuestos en el marco del «sueño chino».

Si bien la «diplomacia periférica» fue una continuación de la estrategia llevada a cabo por sus antecesores, los nuevos dirigentes del país decidieron concederle un rol superior en la política exterior[20]. Pekín comenzó a elaborar un cóctel con nuevas ideas —el «sueño chino» y el «sueño asiático»—, nuevas políticas —el nuevo concepto de seguridad—, y nuevas instituciones —el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura o los Cinco principios de coexistencia pacífica— a través de la Nueva Ruta de la Seda para construir una «comunidad de destino compartido»[21] cimentada bajo un nuevo orden regional.

[20] BHATTACHARYA, Abanti. «Conceptualizing the Silk Road Initiative in China's Periphery Policy», *East Asia,* 33.4, 2016, pp. 309-328
[21] WANG, Chuanxing. «Changing International System Structures and the Belt and Road Initiative», en Maximilian Mayer (ed.), *Rethinking the Silk Road*, Palgrave Macmillan, Londres, 2018, pp. 269-281

De este modo, el PCCh pretende crear una «red sinocéntrica [con influencias confucianas] de relaciones económicas, políticas, culturales y de seguridad [...] y reconstruir el orden regional, y eventualmente el orden global, con nuevas ideas, normas y reglas de gobernanza»[22]. China ambiciona incrementar la integración multidimensional en el continente asiático, al mismo tiempo que aspira a internacionalizar las ideas, valores, principios e instituciones que definen su estructura identitaria, consolidándose estas paulatinamente en el sistema regional —y, por ende, en el internacional— como normas comúnmente aceptadas. Así, gracias a la remodelación del orden establecido, Pekín no solo representa mejor sus intereses, también logra que los demás los perciban como adecuados, se socialicen y se conviertan en significados colectivamente admitidos.

Esa noción de beneficio propio y beneficio compartido con China ejerciendo el rol protagónico —Tiânzi— se puede apreciar en la propia Nueva Ruta de la Seda, ya que el mapa que se vislumbra a través de la geografía que expone el oficialismo chino refleja una visión sinocéntrica donde el gigante asiático se presenta como el núcleo de todos los corredores y rutas económicas[23]. Asimismo, mediante la consecución de la «comunidad de destino compartido» —también objetivo final de la BRI— busca establecer un entorno pacífico que sea propicio a solucionar los conflictos a través del diálogo, rechazando las alianzas militares o la coerción política, y que suprima la percepción de que China es un país agresivo o amenazante por naturaleza[24].

En este contexto, el documento oficial *Vision and actions on jointly building Silk Road Economic Belt and Twenty-first Century Maritime Silk Road* detalla los cinco puntos generales de cooperación que el proyecto de Xi Jinping pretende desarrollar con el objetivo de en alcanzar las metas regionales expuestas[25]:

1. La coordinación política centrada en promover la cooperación.
2. La interconexión a través de las infraestructuras, logística y comunicación para formar una red que conecte a todas las subregiones de Asia y facilitar, de esta forma, el flujo de bienes, personas y capital.

[22] CALLAHAN, William. «China's «Asian Dream»: The Belt and Road Initiative and the new regional order», *Asian Journal of Comparative Politics,* 1.3, 2016, pp. 1-18
[23] SUMMERS, Tim. «China's 'New Silk Roads': sub-national regions and networks of global political economy», *Third World Quarterly,* 37.9, 2015, pp. 1-16
[24] ZHAO, Xiaochun. «In Pursuit of a Community of Shared Future», *China Quarterly of International Strategic Studies,* 4.1, 2018, pp. 23-37
[25] MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, «Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road», 2015, disponible en: http://2017.beltandroadforum.org/english/n100/2017/0410/c22-45.html

3. El comercio sin barreras gracias a la reducción o, incluso, eliminación de aranceles.
4. La integración financiera en Asia.
5. Los intercambios humanos y culturales en aras de fomentar las relaciones amistosas, la asociación y la cooperación entre los pueblos asiáticos.

Prevalencia de la regionalización frente al regionalismo

El regionalismo hace referencia a un proceso político que busca fomentar la constitución de mecanismos formales *de iure* para establecer tratados de cooperación y/o integración entre los múltiples actores de una determinada región[26]. La regionalización, en cambio, tiene una naturaleza informal y se presenta como un proceso de intensificación *de facto* de las relaciones cooperativas entre los actores de una región que se rigen por las fuerzas de mercado.

Si bien actualmente más de la mitad del comercio mundial está regulado por tratados de comercio preferenciales, las regiones de Asia no han institucionalizado su proceso de integración y no han establecido mecanismos formales que involucren toda la región[27]. A pesar de existir numerosas organizaciones regionales cuyo objetivo es promover la operación e integración regional, su impacto real es reducido ya que se han constituido más como instituciones consultivas que como entidades dirigidas a la realización de proyectos comunes.

En este escenario, el gobierno de Xi ha aprovechado la BRI —instrumento de naturaleza informal— para impulsar la regionalización, constituyéndose en el principal conector de las relaciones entre China y Asia. De este modo, el gigante asiático ha conseguido proyectar su influencia e intensificar la cooperación en una región de creciente interés geoestratégico gracias, en parte, a las inversiones y al incremento de los intercambios comerciales.

Es precisamente esa informalidad característica de la Iniciativa —en todos sus ámbitos, tanto en el regional como en el global— un elemento diferenciador del orden occidental, que presta mayor atención a procedimientos institucionalizados. La iniciativa no es una

[26] GARCÍA, Caterina. «El regionalismo en Asia Oriental», en Max Spoor y Seán Golden (eds.), *Regionalismo y Desarrollo en Asia: Procesos, Modelos y Tendencias,* Edicions Bellaterra, Barcelona, 2006, pp. 15-60
[27] DUQUE, Carolina et al. «El nuevo regionalismo en el Este de Asia», *Cuadernos de Investigación,* 13, 2008, pp. 123-140

entidad con reglas fijas; más bien, deliberadamente pretende ser informal, no estructurado y opaco[28]. Con ello China pretende constituir un entorno flexible que permita generar lealtades políticas sin recurrir a las tradicionales obligaciones de las instituciones de corte occidental, evitando encorsetar el proyecto en un marco rígido de reglas y normas interestatales que limiten su capacidad de actuación.

Desde un enfoque constructivista, por tanto, junto a la existencia de organismos *de iure,* China ha utilizado la iniciativa como instrumento catalizador de la regionalización y a través de él ha conseguido implantar en el sistema regional normas e instituciones de facto cuya existencia se basa en un conjunto de significados intersubjetivamente compartidos. Se han creado entidades, hechos institucionales, que, en este caso, gozan de una naturaleza cooperativa y que han resultado más efectivos y eficaces para los intereses chinos que los mencionados organismos *de iure*.

Conclusiones

China pretende construir y mostrar su nueva realidad identitaria constituyéndose en una potencia que juega un rol decisivo en el escenario internacional, hasta el punto de ir introduciendo paulatinamente sus ideas, principios y valores en sus relaciones con otros Estados con la finalidad de que estos los interioricen y los asuman como significados colectivos comúnmente aceptados. Para ello, se sirve de diversos instrumentos y lleva a cabo acciones de diversa índole en el ámbito de su política exterior. El proyecto más emblemático en el que se refunden los elementos de la estructura ideacional china lo constituye la Iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda que, desde su presentación pública por Xi en 2013, se ha constituido en el buque insignia de su política exterior.

Si bien se trata de una Iniciativa basada en elementos materiales, tanto económicos como infraestructurales, se caracteriza por ser un proyecto multidisciplinar a través del cual China pretende influir en la globalización. Para ello, viste a tales elementos con un traje en el que se reflejan todos los detalles de su identidad, construidos socialmente a lo largo de su historia y reconfigurados y contextualizados en la actualidad. Muestra al mundo la Nueva Ruta de la Seda como una herramienta necesaria, no solo para conseguir el «sueño chino», sino también para conseguir beneficios para todos los

[28] MAÇAES, Bruno. «Belt and Road, a Chinese World Order», *Hurst & Company*, Londres, 2019

actores del sistema internacional. Erigiéndose como director de la BRI, se muestra como guía y redactor de las reglas del juego de las relaciones internacionales y pretende, de esta forma, incrementar su influencia político-económica a nivel global.

No obstante, para preservar los intereses que tal identidad genera, Xi es defensor del «pensamiento de la línea mínima», implantado un «nuevo concepto de seguridad asiático» que le conceda garantías para incrementar su rol protagónico. Para ello entiende que es necesario establecer un cinturón de seguridad en Asia que limite la presencia de grandes potencias extranjeras en la región, especialmente Estados Unidos, que puedan poner en riesgo sus pretensiones.

A través de la iniciativa, Pekín ha introducido sus elementos ideacionales en las reglas del juego, presentándose como una alternativa a la política exterior que caracteriza a Occidente. Cuestiones las relaciones basadas en los Cinco principios de coexistencia pacífica están en proceso de convertirse en normas o hechos institucionales basados en la asunción de significados compartidos. Se trata, en definitiva, de introducir en los Estados la aceptación de que tales ideas constituyen un «comportamiento adecuado» de los países a la hora de relacionarse.

Para conseguir sus objetivos ha dotado a la iniciativa de una naturaleza informal, introduciendo con ello un elemento diferenciador de los instrumentos utilizados en orden occidental, más interesado en procedimientos institucionalizados. Evitando encorsetar el proyecto en un marco rígido de reglas y normas interestatales que limiten su capacidad de actuación característico de las instituciones *de iure*, ha generado un entorno flexible, que genere lealtades y permita que el equilibrio de fuerzas cambie progresivamente, a medida que los actores implementan planes estratégicos y reaccionan a las iniciativas del otro.

El éxito del BRI, no obstante, no solo está en manos de China, sino que para su obtención es preciso que esta sea capaz de generar el suficiente grado de confianza entre los diferentes actores intervinientes. Por este motivo, la élite china se sirve de instrumentos para comunicar masivamente sus prácticas, intereses y resultados alcanzados y para construir una narrativa atractiva —meditada y premeditada— que genere la aceptación de sus acciones y anime a otros actores a sumarse a la Iniciativa. En este sentido, los elementos discursivos utilizados reflejan los elementos de la estructura ideacional propios de su identidad y persiguen proyectar la imagen de una Gran China responsable

y preocupada por alcanzar una «comunidad de destino compartido», para conseguir de esa forma un mayor margen de maniobra en el escenario internacional.

*Ander Sierra Ortiz**
Investigador en Descifrando la Guerra
@Woodinho97

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

22/2022 8 de marzo de 2022

*Juan Martínez Pontijas**

Operaciones electromagnéticas: deshaciendo el nudo gordiano del multidominio

Operaciones electromagnéticas: deshaciendo el nudo gordiano del multidominio

Resumen:

Desde que en 2016 el Ejército de los Estados Unidos empezara el desarrollo del concepto operativo de las Operaciones en el Multidominio (MDO), este está siendo adoptado por la OTAN y por las Fuerzas Armadas de países occidentales, entre las que se encuentran las españolas.

Las MDO guiarán la modernización y el desarrollo de capacidades, buscando derrotar múltiples desafíos en todos los dominios, incluyendo el espacio y el ciberespacio, de forma que se mantenga la coherencia en las operaciones. La sinergia, operando simultáneamente en los 5 dominios actuales, se antoja un problema de difícil solución.

Entender el entorno operativo como un «continuo de dominios» reconocería al espectro electromagnético (EMS) como dominio y, siendo el nexo común a los anteriores, lo auparía por encima de ellos. La superioridad en el EMS debe alcanzarse y mantenerse, siendo condición indispensable para el planeamiento y ejecución de las MDO.

Palabras clave:

Dominio, multidominio, nivel operacional, espectro electromagnético, ciberespacio, guerra electrónica, inteligencia de señales, centro de operaciones electromagnéticas.

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.

Electromagnetic Operations: Untying the Multi-domain's Gordian knot

Abstract:

In 2016, the US Army started the development of the Multi-Domain Operations (MDO) operational concept. Since then, it is being adopted by NATO and other western armed forces, including the Spanish

MDO are to orient capability development and modernization processes in order to overcome multiple challenges throughout all domains, including cyberspace and space, while ensuring operational coherence. To attain synergy by operating simultaneously on 5 domains is a difficult problem to solve.

Conceptualizing the operational environment as a continuum of domains would recognize the electromagnetic Spectrum (EMS) as an additional domain and, being the common link to the current five, it would put it before them. EMS superiority must be attained and maintained as a mandatory prerequisite for MDO planning and execution.

In this context, the Electromagnetic Operations have emerged. Allowing to coordinate the efforts of all Joint Functions and activities that rely on the EMS to achieve their objectives, they can decisively contribute to solve the MDO's operational problem.

Keywords:

Domain, Multi-domain, operational level, electromagnetic spectrum, cyberspace, electronic warfare, signal intelligence, electromagnetic operations centre.

Introducción

Desde que en 2016 el Ejército de los Estados Unidos empezara el desarrollo doctrinal del concepto operativo de las Operaciones Multidominio[1] (MDO), este está siendo adoptado en mayor o menor medida por la Alianza Atlántica y por las Fuerzas Armadas de algunos países occidentales. Entre ellos se encuentran las españolas, cuyo Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos ya ha publicado una Nota Conceptual y se encuentra inmerso en la elaboración de un Concepto Exploratorio con objeto de implementar las MDO en la Fuerza Conjunta[2].

El origen de las MDO se enmarca en el fin de un largo periodo en el que la actuación de las fuerzas occidentales se ha visto circunscrita a un contexto de contrainsurgencia y a una marcada superioridad tecnológica sobre sus adversarios. Las actuaciones rusas en Crimea y Ucrania, las chinas en el Pacífico y las de múltiples actores en, por ejemplo, Libia han hecho que el ejército norteamericano, originador de un concepto con vocación conjunta y combinada, se replantee la forma en que habrá de operar en el futuro cercano no solo en situaciones de conflicto armado sino también en la zona gris[3].

Así, el Concepto Operativo de las MDO habrá de guiar la modernización y desarrollo de capacidades de la mayor potencia militar occidental desde la actualidad y hasta el 2028, buscando resolver el problema que, en palabras del anterior jefe del Estado Mayor de la Defensa, el general Milley, consiste en derrotar múltiples desafíos en todos los dominios de forma que se mantenga la coherencia en las operaciones[4]. El ciberespacio y el espacio ultraterrestre son dominios que imponen limitaciones, pero también abren posibilidades por explorar en relación con las operaciones militares. La sinergia de las actividades operativas de forma que se alcancen los objetivos perseguidos, si con los

[1] Las Fuerzas Armadas estadounidenses reconocen cinco dominios de las operaciones: terrestre, aéreo, marítimo, espacial y ciberespacial. En la doctrina militar española, no se contempla la existencia de dominios, sino de ámbitos, reconociéndose la existencia de cinco también: terrestre, marítimo, aeroespacial, ciberespacial y cognitivo. A efectos del presente artículo se empleará, preferentemente, el primer término y referido a la acepción norteamericana.
[2] En este contexto, para cualquier estudio, es obligado tomar como referencia los desarrollos norteamericanos, en un estado más avanzado que los del resto de naciones y que, sin duda, habrán de guiar tanto los de la OTAN como los del resto de aliados.
[3] «PDC-01(A) Doctrina para el empleo de las FAS», *Ministerio de Defensa*, 17 de febrero de 2018. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/pdc-01-a-doctrina-para-el-empleo-de-las-fas-libros-pdf.html. Fecha de consulta 19.01.2022. La Doctrina nacional define la Zona Gris como aquella «zona del espectro de los conflictos donde predominan las actuaciones situadas al margen del principio de buena fe entre estados (bona fide) que pese a alterar notablemente la paz no cruzan los umbrales que permitirían o exigirían una respuesta armada».
[4] WATLING, Jack. «RUSI Occasional Paper: European Allies in US Multi-Domain Operations». Disponible en: https://rusi.org/explore-our-research/publications/occasional-papers/european-allies-us-multi-domain-operations 23 de septiembre de 2019. Fecha de consulta 22.12.2021.

tres dominios tradicionales era compleja de alcanzar, con los cinco actuales se antoja un problema prácticamente irresoluble; un auténtico nudo gordiano.

Para afrontar dicha situación, se han comenzado a desarrollar soluciones materiales y organizativas. Una de las vías es el desarrollo de formaciones multidominio, incrementando capacidades que se consideran críticas para las estructuras operativas futuras. Particularizando en fuerzas terrestres, por ejemplo, las MDO requieren que sean «capaces de potenciar y complementar capacidades terrestres, aéreas y marítimas mediante acciones en el espacio, el ciberespacio y el espectro electromagnético (EMS) para apoyar la creación y explotación de ventanas de superioridad y la creación de dilemas para el adversario, mientras que se facilita la ejecución de operaciones propias en entornos operativos degradados, disputados y de difícil acceso»[5].

En la frase anterior se citan los cinco dominios junto con el EMS, que no se considera tal en la doctrina norteamericana y que en la española no se cita en referencia al espacio de las operaciones más que tangencialmente y en relación con el ámbito ciberespacial[6]. Sin embargo, el EMS es de capital importancia para poder implementar las MDO y constituye el verdadero punto de unión entre los dominios, de forma que lo que en él ocurre tiene impacto en ellos y tiene el potencial de condicionar las actividades a todos los niveles de planeamiento y conducción de las operaciones. Quizá la espada que corte el nudo se encuentre en el EMS.

El entorno Operativo y las Operaciones en el Multidominio

Aunque considera las etapas pre y post conflicto armado, el concepto de MDO está inequívocamente pensado para constituir una respuesta a los desafíos que plantean adversarios de capacidades militares tecnológicamente avanzadas en el marco de un conflicto de alta intensidad. Así, documento doctrinal de referencia en el Ejército norteamericano identifica claramente a Rusia y a China como las naciones adversarias a hacer frente, reconociendo que han sido capaces de desarrollar múltiples capacidades

[5] «TRADOC Pamphlet 525-3-1: The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028», US ARMY TRADOC. Disponible en: https://adminpubs.tradoc.army.mil/pamphlets/TP525-3-1.pdf. 6 de diciembre de 2018. Fecha de consulta 23.11.2021.
[6] «PDC-01(A) Doctrina para el empleo de las FAS», *Ministerio de Defensa*, 17 de febrero de 2018. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/pdc-01-a-doctrina-para-el-empleo-de-las-fas-libros-pdf.html. Fecha de consulta 19.01.2022.

y adaptar sus procedimientos y estructuras para actuar tanto en los dominios tradicionales (tierra, mar y aire) como en el espacio y en el ciberespacio[7].

Debido a ello, como premisa de partida para desarrollar las MDO, se asume que el entorno operativo será uno en el que el acceso al teatro de operaciones estará fuertemente restringido debido a sistemas antiacceso y de denegación de área (A2/AD) y en el que el adversario desplegará múltiples sistemas de armas capaces de tener impacto en todos los dominios. Por ello, las fuerzas navales y aéreas no podrán operar con la acostumbrada libertad de las últimas décadas, caracterizadas por adversarios que apenas podían desafiarlas en sus respectivos dominios. Las fuerzas terrestres, por su parte, serán responsables de abrir el acceso al teatro de operaciones y de proporcionar las ventanas de superioridad físicas y temporales para emplear capacidades desde otros dominios. El marco conceptual de las MDO considera todos los dominios, pero también el EMS y el entorno de la información, reconociendo que las actividades en estos producen efectos perdurables en todos los niveles de planeamiento y conducción de las operaciones y que, y más importante, no se consideran con la suficiente importancia en el concepto operativo vigente.

Por otro lado, se estima que, actualmente, el planeamiento y conducción de operaciones se basa en un modelo de interdependencia y cooperación con margen de mejora y que debe de ser perfeccionado para alcanzar la máxima integración de las capacidades de la fuerza de forma que, con las MDO, se consiga la convergencia[8] en operaciones de las capacidades aéreas, navales, terrestres, ciberespaciales y espaciales. Con ello, mediante estructuras de mando y control más flexibles, sistemas de comunicaciones más interoperables y unidades mejor adaptadas a las misiones a cumplir, se obtendrá la capacidad de producir efectos simultáneamente en varios dominios y en toda la extensión del campo de batalla, solventando el problema expuesto por el general Milley.

Para responder al desafío que plantea la convergencia, las estructuras militares en operaciones habrán de ser mucho más que un desglose de capacidades a emplear en

[7] «TRADOC Pamphlet 525-3-1: The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028», US ARMY TRADOC. Disponible en: https://adminpubs.tradoc.army.mil/pamphlets/TP525-3-1.pdf. 6 de diciembre de 2018. Fecha de consulta 23.11.2021.

[8] «TRADOC Pamphlet 525-3-1: The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028», US ARMY TRADOC. Disponible en: https://adminpubs.tradoc.army.mil/pamphlets/TP525-3-1.pdf. 6 de diciembre de 2018. Fecha de consulta 23.11.2021.En referencia a la Convergencia, la define como «la integración rápida y continua de capacidades en todos los dominios, el EMS y el entorno de la información que optimiza los efectos para superar al enemigo mediante la sinergia a través de todos los dominios y múltiples formas de ataque, facilitados por el Mando Orientado a la Misión y la iniciativa disciplinada» (Traducción del autor).

uno u otro dominio, que se deberán planear y ejecutar operando en y desde todos los dominios, incluyendo el espacial y el ciberespacial. Para operacionalizar el concepto, el Ejército estadounidense ha identificado una serie de capacidades a desarrollar y ha comenzado a experimentar, desde el dominio terrestre, con las unidades que habrán de implementar las MDO.

El pasado año se activaron dos Multi-Domain Task Force (MDTF) en Alemania, unidades concebidas como elementos de maniobra diseñados para sincronizar efectos y fuegos con precisión contra las redes A2/AD adversarias en todos los dominios, facilitando la ejecución de las operaciones de la fuerza conjunta. Concebidas como unidades modulares, con una orgánica adaptable a la misión dada, el propósito de estas es el de garantizar la libertad de acción en el teatro de operaciones mediante la capacidad de planear, integrar, controlar y evaluar la eficacia de las actividades conjuntas frente a los sistemas A2/AD. Una vez desplegadas las primeras MDTF, es interesante comprobar su composición inicial, basada en capacidades de fuegos de largo alcance, artillería antiaérea, sistemas ISR, guerra electrónica (EW), combate en el ciberespacio y de apoyo espacial[9]. Todas ellas, extremadamente dependientes del EMS.

El espectro electromagnético, el nudo gordiano de las MDO

El EMS comprende el rango completo de todas las frecuencias de radiación electromagnética. Subdividido en bandas de frecuencia, abarca tanto las de radio como las de la luz visible o las microondas. En el mundo actual, el número de servicios y dispositivos que basan su funcionamiento en el acceso al EMS es inmenso y creciente. El entorno operativo no es una excepción a ello, ni mucho menos, de forma que prácticamente la totalidad de los sistemas militares hacen uso de él, de una forma u otra. Por ello, el departamento de Defensa de los Estados Unidos considera el EMS como un «espacio de maniobra» esencial para asegurar la ejecución de operaciones en todos los dominios y en el que las fuerzas militares habrán de competir tanto con potenciales adversario como con usuarios neutrales para el acceso y control al mismo[10].

[9] FEICKERT, Andrew. «Congressional Research Service Report: The Army's Multi-Domain Task Force (MDTF)», SGP. Disponible en: https://sgp.fas.org/crs/natsec/IF11797.pdf. 5 de noviembre de 2021. Fecha de consulta 04.01.2022.
[10] «Electromagnetic Spectrum Superiority Strategy», *Department of Defense*, octubre 2020. Disponible en: https://www.airforcemag.com/app/uploads/2020/10/ELECTROMAGNETIC_SPECTRUM_SUPERIORITY_STRATEGY.pdf. Fecha de consulta 15.11.2020.

No en vano, que potenciales adversarios impidan el acceso al EMS a las fuerzas aliadas se considera como uno de los principales problemas existentes para poder aplicar el concepto de MDO[11]. Ya no es que se considere la imposibilidad de realizar actividades militares, es que se cuestiona la mera capacidad de poder hacer uso de este, algo impensable en las últimas décadas. Al haber gozado las fuerzas occidentales de una superioridad abrumadora frente a sus adversarios en los dominios tradicionales, estos han buscado la forma de romper la asimetría existente, desarrollando importantes capacidades en áreas operativas que las primeras han descuidado. La realidad es que, por ejemplo, Rusia y China poseen ya múltiples capacidades para desafiar a las fuerzas occidentales en el éter de forma que, actualmente, los Estados Unidos se consideran en desventaja frente a ellos en algunas como, por ejemplo, EW[12].

Como se ha citado, la Estrategia para la Superioridad en el Espectro Electromagnético del departamento de Defensa de los Estados Unidos, identifica el EMS como un catalizador de las operaciones militares en todos los ámbitos, pero evita considerarlo un dominio en el sentido doctrinal del término[13]. Sin embargo, la doctrina norteamericana reconoce como dominio aquellas «áreas de actividad del entorno operativo (tierra, aire, mar, espacio y ciberespacio) en las que las operaciones se organizan y ejecutan» por lo que parece obvio que el EMS tiene encaje en semejante definición. Solo hace falta concebir el espectro como el elemento que aúna todos y cada uno de los citados dominios.

De hecho, existen planteamientos alternativos al actualmente vigente en las doctrinas norteamericana, aliada y española que conciben el entorno operativo como una superposición de los dominios aéreo, marítimo y terrestre, unidos transversalmente por el espacial y el ciberespacio. La conceptualización del entorno operativo como un «continuo de dominios» reconoce al EMS como dominio y, siendo el nexo común a los cinco anteriores, lo aúpa por encima de ellos[14]. De acuerdo con ello, la superioridad en el EMS debe alcanzarse y mantenerse, siendo condición indispensable para el

[11] LAUDAN, John y varios autores. «The Department Of Defense's Multidomain Operations Challenge», Global Security Review, 21 de octubre de 2021. Disponible en: https://globalsecurityreview.com/defense-department-multidomain-operations-challenge/. Fecha de consulta 06.01.2022.
[12] REILLY, Jeffrey. «Over the Horizon: The Multi-Domain Operational Strategist (MDOS)», *OTH Journal*, 8 de noviembre de 2018. Disponible en: https://othjournal.com/2018/11/08/oth-mdos-reilly/. Fecha de consulta 12.12.21.
[13] «Electromagnetic Spectrum Superiority Strategy», *Department of Defense*, octubre 2020. Disponible en: https://www.airforcemag.com/app/uploads/2020/10/ELECTROMAGNETIC_SPECTRUM_SUPERIORITY_STRATEGY.pdf. Fecha de consulta 15.11.2020.
[14] REILLY, Jeffrey. «Over the Horizon: The Multi-Domain Operational Strategist (MDOS)», *OTH Journal*, 8 de noviembre de 2018. Disponible en: https://othjournal.com/2018/11/08/oth-mdos-reilly/. Fecha de Consulta 12.12.2021.

planeamiento y ejecución de las MDO[15]. Ello se visualiza si, por ejemplo, se reflexiona sobre el hecho de que el acceso y control de franjas críticas del EMS permite que, desde el dominio espacial se puedan transmitir señales de posicionamiento y tiempo, lo que permite el empleo de capacidades de los ámbitos terrestre, naval y aéreo.

La comprensión de este continuo de dominios y su potencial requiere de un profundo conocimiento del EMS y sus propiedades; algo que, en las últimas décadas, se ha degradado en las Fuerzas Armadas occidentales. El entorno operativo actual y las operaciones que en él se desarrollan están profundamente marcados por sistemas cuya tecnología y funcionamiento reside y se gobierna a través del EMS. Esto es de aplicación también en el ámbito ciberespacial, que la doctrina española reconoce «ligado» al EMS[16]. Por tanto, alcanzar la superioridad local y temporal en el EMS es fundamental para facilitar el control de cualquier teatro de operaciones en el que se emplee la Fuerza Conjunta, ya que lo que en él ocurre tiene impacto en todos los dominios. Dicha superioridad se traducirá en la capacidad de conducir operaciones en el tiempo y lugar escogidos sin interferencias que lo impidan y dificultando que el enemigo sea capaz de ello.

Operaciones electromagnéticas: la espada que cortará el nudo

Sea o no reconocido como un dominio, es indudable que tanto los Estados Unidos como la OTAN reconocen la importancia de gobernar el EMS, dada su transversalidad al resto de dominios, para poder desarrollar las MDO. En ese sentido, las Fuerzas Armadas estadounidenses han publicado recientemente la doctrina conjunta para las operaciones conjuntas en el EMS con el objetivo de explotar, atacar, proteger y gestionar el entorno electromagnético. Para ello, considera necesaria la convergencia de capacidades de todos los dominios y, en especial, las de EW, inteligencia de señales (SIGINT), gestión del espectro, operaciones en el ciberespacio y operaciones espaciales[17]. La OTAN, por su parte, además de haber publicado una estrategia en relación con el EMS, se

[15] CASEY, John G. «Cognitive Electronic Warfare: A Move Towards EMS Maneuver Warfare», *OTH Journal,* 3 de julio de 2020. Disponible en: https://othjournal.com/2020/07/03/cognitive-electronic-warfare-a-move-towards-ems-maneuver-warfare/. Fecha de consulta 15.12.2021.
[16] «PDC 3.20 Doctrina de Operaciones en el ámbito Ciberespacial», *Ministerio de Defensa*, marzo de 2021. Disponible en: http:/intra.mdef.es/portal/intradef/Ministerio_de_Defensa/CCDC/CCDC/Publicaciones/Nacional. Fecha de consulta 01.04.2021.
[17] «JP 3-85 Joint Electromagnetic Spectrum Operations», *Department of Defense*, 22 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_85.pdf.. Fecha de consulta 15.06.2020.

encuentra inmersa en un proceso de adaptación doctrinal para implementar las Operaciones Electromagnéticas (EMO), anteriormente solo contempladas en la regulación de guerra electrónica, y trasladarlas a los ámbitos de las telecomunicaciones, inteligencia de señales, espacio y otros.

Las Fuerzas Armadas españolas se encuentran también entre las que han reconocido la importancia de disponer de mecanismos de dirección, coordinación y ejecución de las actividades que se realicen en el EMS. El Concepto Básico de Operaciones Electromagnéticas conjuntas, firmado por el jefe del Estado Mayor de la Defensa el pasado 21 de diciembre de 2021, constituye un paso significativo para reincorporar el EMS a las operaciones militares y para adaptar la Fuerza Conjunta al desafío que suponen las MDO. El documento adapta las doctrinas aliadas a la idiosincrasia y características de las Fuerzas Armadas españolas, proporcionando no solo las bases para futuros desarrollos doctrinales sino recomendaciones de calado para desarrollar capacidades y estructuras que permitan la explotación del EMS en las operaciones[18].

Así, el Concepto nacional define las EMO como «el conjunto de acciones militares dirigidas a conformar y vigilar el entorno electromagnético y garantizar la superioridad en el mismo mediante el empleo de la energía electromagnética con fines ofensivos y defensivos». Consideradas como una capacidad de carácter conjunto que permite la sincronización y coordinación de las actividades en el EMS, las EMO están íntimamente relacionadas también a nivel nacional con EW, SIGINT, gestión del espectro, Navigation Warfare (NAVWAR) e, interesantemente, con «otras que se consideren». El propósito de las EMO es asegurar que la fuerza conjunta haga el uso más efectivo del EMS a la vez que se reduce o impide la capacidad del adversario de operar en el mismo.

Para convertirse en el auténtico facilitador de las MDO, las EMO habrán de integrar en su planeamiento y ejecución múltiples actividades, entre las que destacan el empleo de sensores, el análisis y gestión de entorno electromagnético, tanto en el marco de la

[18] «Concepto Básico de Operaciones Electromagnéticas conjuntas», *Ministerio de Defensa*, 21 de diciembre de 2021. Disponible en: http:/intra.mdef.es/portal/intradef/Ministerio_de_Defensa/CCDC/CCDC/Publicaciones/Nacional. Fecha de Consulta 03.01.2022. Resulta significativo señalar que la publicación reconoce expresamente el EMS como ámbito mixto de las operaciones. La doctrina nacional (PDC-01(A)) reconoce como ámbito mixto «aquellas zonas de contacto o intensa interacción entre los ámbito físicos y no físicos». Admite, además, que son de especial interés para las operaciones por ser de frecuente y necesario empleo, por implicar una dificultad añadida para la coordinación de las acciones y por requerir procedimientos tanto específicos como conjuntos. De acuerdo con ello, el entorno electromagnético es el ámbito mixto por excelencia puesto que presenta contacto e interacción con todos y cada uno de los ámbitos referidos, constituyendo el nexo que une todos ellos entre sí.

estructura operativa desplegada como con actores externos a ella, y la ejecución de acciones de EW para la protección de los sistemas propios.

La EW, mediante las acciones de apoyo electrónico, está íntimamente relacionada y se complementa con SIGINT. Debiendo emplear a menudo los mismos sensores y medios para sus actividades, EW y SIGINT deben coordinarse estrechamente en operaciones. Las EMO, integrando en su planeamiento y ejecución tanto aspectos de EW como de SIGINT permiten, por tanto, optimizar el empleo de los medios como la difusión de la información en el seno de las organizaciones operativas.

En lo que respecta a la gestión del EMS, las EMO permitirán la coordinación y priorización de las actividades que en él se realicen, no solo mediante la tradicional gestión de frecuencias sino también a través del análisis del entorno y de los medios que hacen uso de este, con el fin de proporcionar un asesoramiento que permita la optimización del empleo de las capacidades.

Por último, la inclusión de NAVWAR entre las principales áreas operativas a coordinar por las EMO supone, por un lado, una aproximación nacional vanguardista respecto al concepto aliado o norteamericano, que no reconocen este aspecto emergente de las operaciones de forma expresa. Pero, por otro, y más importante, liga las EMO a las operaciones espaciales y en el ciberespacio. Respecto a las primeras, el EMS es el principal punto de unión entre las capacidades desplegadas en el espacio ultraterrestre espacial y los elementos de control y usuarios, por lo que es necesario monitorizarlo, asegurarlo y protegerlo. En relación con el segundo, el empleo coordinado de acciones de EW y de las operaciones en el ciberespacio da lugar a efectos complementarios, por lo que su sincronización es fundamental, con objeto de que se potencien mutuamente.

Algunas de las recomendaciones que propone el Concepto EMO nacional ya han comenzado a implementarse, particularmente en el ámbito organizativo. Así, la última Instrucción de Organización del Estado Mayor de la Defensa, en relación con el Mando de Operaciones, indica que este liderará el planeamiento, conducción y coordinación de los procedimientos y protocolos en las EMO. Para ello, contará con un Centro de Operaciones Electromagnéticas (COEM) que «determinará las necesidades relacionadas con las operaciones electromagnéticas a nivel operacional, coordinando

con los organismos responsables de su gestión y generación para operaciones y ejercicios del ámbito conjunto»[19].

Las EMO, por su propia naturaleza, se planean y conducen en el nivel operacional. La creación del COEM permitirá potenciar el desarrollo de la capacidad de operar en el EMS desde un visión conjunta, considerando todo el abanico de capacidades disponibles en la estructura orgánica[20]. Actualmente, el centro se encuentra ya dotado de personal para cubrir de forma permanente las áreas de EW, SIGINT, gestión del espectro, NAVWAR, espacio y operaciones en el ciberespacio. Atendiendo a la dispersión de capacidades y a las diferentes estructuras relacionadas con las capacidades ligadas a las EMO en los ejércitos y Armada, el COEM se relaciona con múltiples organismos mediante relaciones funcionales y de coordinación que ya permiten apoyos de relevancia en operaciones.

Conclusiones

El desarrollo e implementación del concepto de MDO supone un desafío en toda regla desde el punto de vista doctrinal y organizativo para las Fuerzas Armadas occidentales. Los potenciales adversarios han estudiado las carencias que los últimos lustros de operaciones de contrainsurgencia han creado en la panoplia de capacidades militares de la OTAN, en general, y de Estados Unidos, en particular. Muchas de ellas dependen del EMS para poder emplearse, por lo que este ámbito de las operaciones, universal, se ha convertido en la clave para poder desarrollar con eficacia operaciones en cualquiera de los dominios.

El EMS trasciende y es común a todos ellos y, por su transversalidad, es un poderoso catalizador de efectos desde la perspectiva de las MDO.[21] Tanto es así que solo el EMS permite el uso efectivo de las capacidades desplegadas en el dominio espacio y que este pueda relacionarse con los demás. Por ello, la acción conjunta encuentra en el EMS un entorno de las operaciones particularmente demandante, pero en el que puede

[19] «Instrucción 55/2021, de 27 de octubre, del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, por la que se desarrolla la organización del Estado Mayor de la Defensa», *Ministerio de Defensa*. Disponible en: https://emad.defensa.gob.es/Galerias/emad/files/BOD_20211103_214.pdf. Fecha de consulta 03.11.2021.
[20] NIETO, Ignacio. «La necesidad de contar con un Centro de Operaciones Electromagnéticas en las Fuerzas Armadas españolas», *Global Strategy*, 12 de enero de 2022. Disponible en https://global-strategy.org/la-necesidad-de-contar-con-un-centro-de-operaciones-electromagneticas-en-las-fuerzas-armadas-espanolas/. Fecha de consulta 13.01.2022.
[21] REILLY, Jeffrey M. «Multi-Domain Operations: a subtle but significant transition in military thought», *Joint Air & Space Power Journal*, Spring 2016. Disponible en: https://www.japcc.org/multi-domain-operations/. Fecha de consulta 15.01.2022.

demostrar plenamente su valor como multiplicador de los efectos de las actividades militares.

Es en este contexto en el que han surgido las EMO, concebidas como un potenciador de efectos en y a través del EMS, y que permiten la coordinación del esfuerzo de las funciones conjuntas y actividades que, desde todos los dominios de las operaciones, necesitan del espectro para alcanzar sus objetivos. Ello no es sencillo y requiere un planeamiento detallado que asegure la sincronización de capacidades, la priorización de las actividades y el intercambio de información entre funciones conjuntas como EW y SIGINT.

España se encuentra entre los países cuyas fuerzas armadas, comprendiendo la complejidad del problema y apostando por las EMO, han comenzado a desarrollar estructuras eficaces para su implementación. La reciente organización del Estado Mayor de la Defensa, recogiendo expresamente la existencia de un COEM en el nivel operacional supone un importante espaldarazo a dicho esfuerzo y pone a la fuerza conjunta en la vanguardia de los desarrollos que, en este ámbito, se están efectuando en el marco de la Alianza Atlántica.

*Juan Martínez Pontijas**
Comandante del Ejército de Tierra, DEM
Analista del COEM del Mando de Operaciones del EMAD

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

23/2021 10 de marzo de 2022

*Begoña Ochoa de Olza Amat**

¿La década perdida de la Unión Europea?

¿La década perdida de la Unión Europea?

Resumen:

Desde 2009, la UE ha pasado por tres crisis sucesivas (la del euro, la migratoria, y la del Brexit), que se podrían considerar parte de una única crisis multidimensional. Con la finalidad de comprender mejor la situación actual del proyecto de integración y considerar si hay cabida para el optimismo, se tratará de analizar las siguientes cuestiones: 1) Como funciona la UE y cómo se forjaron las tres crisis; 2) si es realista plantearse actualmente una ampliación europea; 3) como puede la UE tratar de mantener su influencia sobre los Balcanes occidentales si la adhesión de nuestros vecinos inmediatos parece poco factible.

Palabras clave:

Unión Europea, crisis multidimensional, ampliación, Balcanes occidentales.

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's lost decade?

Abstract:

Since 2009 the EU has gone through three successive crises (the euro crisis, the migration crisis and Brexit), which could be seen as part of a single multidimensional crisis. In order to understand better the current state of play of the European project and to consider whether there is room for optimism, it would be useful to analyse the following questions: 1) how the EU works and how the three crises were forged; 2) whether it is realistic to think currently about a possible European enlargement; 3) how can the EU try to maintain its influence over the Western Balkans if the accession of our immediate neighbours seems unlikely.

Keywords:

European Union, multidimensional crisis, enlargement, Western Balkans.

Las eternas crisis de la UE: siempre se anuncia su fin

El visionario europeísta Richard N. Coudenhove-Kalerghi[1] afirmó, ya tempranamente, en la Viena de principios del siglo XX (1923): «Muchos son los hombres que soñaron con una Europa unida, pero pocos los decididos a crearla. Estéril en cuanto a meta del deseo, esta idea puede dar frutos si se convierte en objetivo de la voluntad».

Desde sus inicios, la UE ha experimentado numerosas crisis (la crisis de la silla vacía, la crisis económica de los años sesenta, etc.), sucesos que, si bien se vivieron con gravedad en su momento, ayudaron a avanzar en el proyecto. Sin embargo, es especialmente desde 2009 cuando parecen haberse agudizado a raíz de lo que se puede considerar una compleja crisis multidimensional[2] que parece estar llevando a un euroescepticismo generalizado.

Para reflexionar sobre un tema tan complejo, se tratará de analizar los siguientes aspectos:

1. Las diversas crisis que acechan a la UE y porqué se alude a una nueva etapa de euroescepticismo.
2. En dicho contexto, ¿es realista hablar de una eventual ampliación de la UE a corto plazo con la adhesión de los Balcanes occidentales?
3. Finalmente, se extraerán algunas conclusiones.

Analizar el complejo proceso de integración europeo, requiere hacer un esfuerzo intelectual por comprender (1) qué es la UE (es decir, como funciona) y por analizar con mayor detalle (2) cuáles son las distintas dimensiones de la actual crisis.

¿Cómo funciona la UE?

Existen numerosas teorías que tratan de explicar el «mecanismo» europeo, tanto desde las relaciones internacionales (se alude a una organización internacional de integración, pero *sui géneris*[3]), como desde la teoría política (como un modelo político con distintos niveles de toma de decisiones[4] con una distribución vertical y horizontal del poder), o

[1] COUDENHOVE-KALERGI, Richard N. *Pan-Europa*, Ediciones Encuentro 2010, p. 9.
[2] DINAN, Desmond. *The European Union in crisis*. Pelgrave Macmillan, 2017. p. 1.
[3] DE VELASCO, M. D. *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos. Decimoséptima edición 2009, pg.593
[4] WALLACE, H.; POLLACK, M. A.; YOUNG, A. «Policy-Making in the European Union», *Oxford University Press*, 2010, Sixth Edition, p. 26.

desde el punto de vista del funcionamiento como una gobernanza multinivel[5]. Esta última teoría quizá es la que la explica de forma más clara, al concebirla como un mecanismo de toma de decisiones. De este modo, atendiendo al significado de las palabras que integran la expresión: se alude a «gobernanza» (que no gobierno) como proceso en el que se ejerce la autoridad con la intervención de varios actores, y «multinivel» dado que los actores que intervienen lo hacen a distinto nivel: supranacional, nacional, regional y local. Este método de funcionamiento vendría a ser una especie de primo conceptual, a caballo, entre la confederación y la federación.

¿Por qué se alude a una «crisis multidimensional» de la UE?

Por la concatenación de tres crisis sucesivas:

La crisis de la eurozona de 2009

Quizá una de las expresiones que mejor sintetiza la crisis del euro fue la explicación dada por el catedrático de Economía de la Universidad Complutense, J. M. González-Páramo[6], cuando afirmó que no se trata de una crisis del euro, «sino una crisis de deuda soberana centrada en ciertos países que comparten el euro». En un intento por sintetizar las causas de la crisis, cabría mencionar las siguientes: la crisis financiera de 2007, que provocó la quiebra de entidades financieras sistémicas, que, al ser rescatadas por el Estado, llevó a una crisis de deuda pública que desencadenó los rescates por parte de las instituciones europeas, y que, a su vez, llevaría a una guerra de divisas en 2010. (Como en otras crisis económicas anteriores, la crisis mutó de una crisis financiera, a una crisis de deuda soberana). Sin embargo, esta vinculación fue, en cierto modo, la gota que colmó el vaso respecto de unos desequilibrios macroeconómicos que se fueron gestando en los años previos. En concreto, se fue produciendo *de facto* una creciente integración financiera que no se vio acompañada de los correspondientes mecanismos de supervisión del sector financiero; se contaba con una moneda única entre los países del euro, pero que no estaba acompañada de una política económica adecuada, a su

[5] MC CORMICK, John. «Understanding the European Union. A Concise introduction», *The European Union Series*, 6th Edition 2014, p. 15.
[6] GONZÁLEZ.PÁRAMO, J. M. «En defensa del euro: Europa ante su futuro», *Revista Política Exterior*, Nº1 2012, y en su discurso pronunciado en 2012 en el Encuentro Financiero Bankia-El País, 5 marzo de 2012. Disponible en: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120305.es.html

vez, se acumularon desequilibrios macroeconómicos (con distintos niveles de deuda y déficit), y se añadiría el incumplimiento de objetivos económicos por parte de países como Francia y Alemania (en 14 ocasiones entre 2000-2010, incumplieron los criterios de convergencia[7] acordados en Maastricht en 1991: es decir los límites de deuda y déficit para poder adoptar el euro).

Así una crisis que inicialmente afectó al sistema financiero acabaría afectando al sector público por los rescates y consecuentemente a la moneda única.

Todo ello llevó a una serie de reformas en la UE:

- A corto plazo se crearon los mecanismos de asistencia financiera concediéndose créditos condicionados a que se llevasen a cabo reformas económicas y presupuestarias en el país rescatado (entre ellos el Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEDE).
- Se reforzó la gobernanza económica: es decir se introdujeron mecanismos para supervisar mejor las políticas presupuestarias de los Estados miembros que comparten el euro (es decir, que no se acumulasen unos niveles de déficit y deuda pública superiores a unos límites legalmente establecidos) a través de:
  1. El Semestre Europeo (un periodo en el que los Estados miembros coordinan sus políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales).
  2. A través de dos mecanismos de supervisión de las políticas presupuestarias nacionales: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento reforzado (conocido como *Six Pack* que consistía en una serie de medidas legislativas para reforzar la gobernanza económica con mecanismos preventivos y correctivos de la política presupuestaria) y a través del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (conocido como *Fiscal Compact*: por el que los Estados se comprometían a alcanzar el equilibrio o superávit en las finanzas públicas).
  - Para evitar repeticiones en el futuro, se crearon autoridades de supervisión de los distintos agentes financieros (en el sector bancario —la Autoridad Bancaria Europea—, en el sector de los valores —la Autoridad Europea de Valores y Mercados— y, para el sector de las pensiones, —la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de jubilación—).

[7] MISSÉ, Andreu. «Alemania y Francia incumplieron 14 veces», *El País*, 11 de septiembre de 2011. Disponible en: https://elpais.com/diario/2011/09/11/economia/1315692006_850215.html

- Finalmente, se puso en marcha el inicio de una unión bancaria otorgándose al BCE una nueva función de supervisión a través de la creación del MUS (Mecanismo Único de Supervisión en 2014), del MUR (Mecanismo único de Resolución) y se completaría con otros mecanismos para reducir la vinculación entre el sector financiero y las finanzas públicas.
- Se llegó a plantear incluso el inicio de una unión fiscal: cunado el Comisión y el Consejo propusieron la emisión de deuda conjunta a corto y largo plazo. (Se propuso en el conocido Informe de los cinco presidentes[8] de 2015 *Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea* que planteaba avanzar en una verdadera unión económica, financiera, fiscal y política, y que se ha relanzado en 2020).

Esta crisis amenazó con acabar con uno de los principales logros de la UE: el euro.

La crisis migratoria de 2015

Se produjo por la llegada masiva de inmigrantes (muchos de ellos buscando asilo como consecuencia de las guerras de Siria, Irak, y Afganistán, así como de migrantes del Norte de África), atraídos por la libre circulación de personas y por el estado de bienestar garantista del que gozan los países europeos.

Entre las numerosas razones de fondo de esta crisis se podrían resaltar las siguientes:

1. La falta de previsión sobre cómo proceder ante situaciones de afluencia masiva de migrantes en la regulación o acervo Schengen (el actual Reglamento de Dublín III que prevé que la tramitación de las solicitudes de asilo corresponde al país de llegada, provocando una saturación de los países de primera entrada, en casos de afluencia masiva, tal como ocurrió). Se añade lo que se considera la incapacidad de la UE para frenar la inestabilidad en Oriente Próximo (con la amenaza del Estado Islámico y la guerra civil en Siria) y para promover la paz y estabilidad en el norte de África. Al respecto cabría plantearse: ¿Acaso tiene la UE el deber moral de erigirse en un guardián de la paz internacional? ¿Hasta qué punto es responsable de conflictos históricos y complejos que afectan a su vecindad? Esto permite ver, que entre las profundas causas de las crisis

[8] Fichas temáticas sobre la UE, Parlamento Europeo. La gobernanza económica. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/87/la-gobernanza-economica

migratorias existen ciertos elementos que están fuera del control de la UE, sin que ello sea óbice para contar con mecanismos de reacción en tales situaciones.

Consecuencia: A raíz de los acontecimientos de 2015, se puso de manifiesto la necesidad de reformar la política migratoria de la UE. Ya anteriormente, en 2015, se había presentado la Agenda Europea de Migración. Sin embargo, dicho proceso se estancó, relanzándose cuando la Comisión presentó el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (23 de septiembre de 2020) y con la Reforma Schengen[9] (presentada el 2 de junio de 2021, por la que se pretende modificar el reglamento de Evaluación Schengen, Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism y el Código de Fronteras Schengen), así como la reciente propuesta del Código de Cooperación Policial.

Las medidas que se adoptaron fueron de diversa índole: a corto/medio plazo se adoptaron medidas como la Operación Eunavfor Med Sophia (para desarticular las redes de tráfico ilícito) y se llegó a acuerdos entre los Estados miembros (en el Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015) sobre la reubicación (es decir, de aquellos que ya estaban en la UE) y el reasentamiento de refugiados (es decir de aquellos que aún no estaban en territorio europeo, pero necesitados de protección), y se acordó una mayor cooperación con los países de origen. A largo plazo se presentó una propuesta de reforma del marco regulatorio a través de la Agenda Europea de Migración en 2015 y desde septiembre de 2020 reemplazada por el Nuevo PMA[10] (Pacto de Migración y Asilo), cuyo objetivo es integrar el procedimiento de asilo en la gestión general de la migración, vinculándolo al control previo a la entrada y al retorno, tratando junto con ello otros temas como la gestión de las fronteras exteriores, la respuesta ante las crisis (junto con un mecanismo de solidaridad) y las relaciones exteriores con los terceros países de origen y tránsito. Uno de los instrumentos fundamentales fue la firma del Acuerdo con Turquía (EU-Turkey Joint Action Plan de 2016). Sin embargo, a pesar del elenco de medidas adoptadas, una de las mayores críticas a la UE fue la falta de una política común europea[11] para responder eficazmente a dicha crisis migratoria.

[9] Hacia un espacio Schengen más fuerte y resiliente. Preguntas y respuestas. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_2707
[10] Fichas temáticas sobre la UE, Parlamento Europeo. La política de inmigración. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/152/la-politica-de-inmigracion
[11] DONGES, JUERGEN B. *La Unión europea en la encrucijada*, Unión editorial, 2020, p. 58.

Además, se produjeron diferentes reacciones de los Estados miembros (con el cierre de fronteras por parte de algunos países como Francia justificándolo en la amenaza terrorista); se produjo la división entre los Estados miembros (poniendo en jaque los principios fundamentales de responsabilidad y de solidaridad) y , sobre todo, puso en cuestión uno de los principales logros europeos: la libre circulación de personas (en el espacio Schengen al prolongarse en exceso los controles temporales en las fronteras interiores sobre la base del art.28 del Código de Fronteras Schengen).

¿A qué se debe esta división[12]?

La postura de los distintos Estados se ve condicionada por diversos factores: 1) su diferente experiencia histórica (hasta la fecha, la mayoría de países miembros han tenido escasa experiencia en la gestión de sociedades multiculturales o integrando a nuevos ciudadanos); 2) la situación geográfica en el continente (al recaer un mayor papel en la gestión de las llegadas a los países del sur de la UE: Grecia e Italia); 3) la capacidad de la administración de cada país (una estructura institucional frágil complica la tramitación de las solicitudes de asilo) y por 4) la influencia de la opinión pública (dado que en los últimos años se ha producido un creciente sentimiento antiinmigración que ha complicado que en algunos países —como Francia o Reino Unido— se pudiese abogar por una solución europea. Especialmente tras los atentados en Francia, cuando se descubrió que uno de los autores entró por la ruta del sur de Europa).

Por otro lado, conviene subrayar que la actual división interna no tiene por qué ser un indicador negativo. Muy al contrario, puede ser un indicador del buen estado de salud de un proyecto que no aspira a anular el Estado-nación o a homogeneizarlos. Y es que el concepto de división centro-periferia[13] (que se suele emplear para explicar los sistemas de poder político y económico) ha estado presente a lo largo de la historia en la formación de imperios, naciones y actualmente en la UE. De hecho, parte del reto de la ampliación residía en lograr integrar a países cultural y económicamente distintos del centro originario de las comunidades europeas; y, lógicamente, dicha diferencia sigue estando presente. Resulta ilustrativa la clasificación de los países europeos que realiza J. B.

[12] DINAN, Desmond. *The European Union in crisis*. Pelgrave Macmillan, 2017. pp. 111-117.
[13] DINAN, Desmond. *The European Union in crisis*. Pelgrave Macmillan, 2017. p. 131.

Donges[14] (según los intereses, distingue: el tándem Francia - Alemania, el «grupo de Visegrado», los países del Sur de Europa y la Nueva Liga Hanseática).

La crisis del brexit

En ella influyeron factores exógenos (como la crisis migratoria) y factores endógenos (como la situación interna del país: un país tradicionalmente euroescéptico y en el que el Partido Conservador de David Cameron ganó las elecciones prometiendo un referéndum sobre la permanencia en la UE —ante la presión por divisiones internas en su partido y el creciente apoyo al partido euroescéptico UKIP—).

La actual crisis formada por las tres mencionadas es, por tanto, una crisis de naturaleza multidimensional[15]: dado que influyen factores exógenos (la crisis financiera de 2008 y las olas migratorias de 2015) y factores endógenos a la UE (el complejo sistema de gobernanza que ha sido cuestionado por su lentitud, el desigual reparto de cargas y le decreciente solidaridad),que fomentan el euroescepticismo, la ausencia de una opinión pública favorable a la UE, así como el cuestionamiento de la legitimidad democrática europea.

Estas crisis han fomentado avances en el proceso de construcción europeo, y resulta interesante mencionar el matiz que da el profesor Jean Monnet, Desmond Dinan[16], al afirmar, que las crisis no han conllevado cambios tan profundos como se esperaba, sino ligeros avances o mejoras. Un cambio profundo sería, por ejemplo, una mayor centralización o cesión de competencias (lo que requeriría una reforma de los Tratados constitutivos[17]) frente a los avances producidos tras las diversas crisis, que no han afectado al llamado «derecho originario» o tratados constitutivos (en este sentido la última reforma fue la del Tratado de Lisboa).

Esto lleva a que para que se produzcan avances de calado (es decir, de los tratados constitutivos), dado que se someten a referéndum (y pueden ser rechazados por la población) resulta fundamental contar con una opinión pública favorable. ¿Cómo se va a lograr si asistimos a un creciente euroescepticismo según lo que refleja la mayoría de la

[14] DONGES, Juergen B. *La Unión Europea en la encrucijada*. Unión Editorial 2020. p. 74.
[15] DINAN, Desmond. *The European Union in crisis*. Pelgrave Macmillan, 2017. p. 2.
[16] DINAN, Desmond. *The European Union in crisis*. Pelgrave Macmillan, 2017. p. 9.
[17] DINAN, Desmond. *The European Union in crisis*. Pelgrave Macmillan, 2017. p. 13.

prensa escrita? (Frente a los sucesivos Eurobarómetros[18] cuyos resultados reflejan precisamente lo contrario) .Si no se lleva a cabo una labor de comunicación y publicidad del proyecto (desgraciadamente, una gran mayoría desconoce qué hace la UE, el llamado «déficit de conocimiento»[19], no ven un efecto directo en sus vidas), si no se adoptan medidas, como la creación de medios de comunicación europeos u otras medidas.

¿Es realista hablar de una eventual ampliación de la UE a corto plazo?

A la luz de las consideraciones previas, ¿Sería lógico hablar de una ampliación de la UE cuando todavía existen reformas internas pendientes (como en la política migratoria o en la Unión Económica y Monetaria)?

A raíz de la última ampliación en 2007[20], tanto académicos como funcionarios europeos han hecho referencia a la política de ampliación como «la mayor herramienta de política exterior de la UE», principalmente por dos motivos: a) porque ha permitido ayudar a democracias frágiles nacidas de anteriores regímenes autoritarios (antiguos países comunistas) y b) para favorecer cambios políticos internos en Estados no miembros (a través de incentivos que favorecen cambios internos).

Además, conviene subrayar que las condiciones de acceso[21] se han ido ampliando con el tiempo, y a que se haya acusado a la UE de usarlos como arma de doble filo:

- En el Consejo Europeo de Copenhague, en 1993, se formularon por primera vez de manera clara los criterios: un criterio político: instituciones estables que respeten la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de minorías), dos criterios económicos: 1) una economía de mercado que funcione, 2) la capacidad de hacer frente a la competencia y fuerzas de mercado de la UE; y el criterio del acervo la capacidad del Estado de responder a las obligaciones del acervo comunitario).

[18] El último Estándar Eurobarometer 95, Spring 2021 (June-July): la opinión pública permanece estable y mayoritariamente positiva. Disponible en: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/browse/all/series/4961
[19] MC CORMICK, John. Op. cit. p. 2 Box 5.1 The knowledge deficit, p. 100.
[20] WALLACE, H.; POLLACK, M. A.; YOUNG, A. «Policy-Making in the European Union», *Oxford University Press*, Sixth Edition 2010, p. 421.
[21] WALLACE, H.; POLLACK, M. A.; YOUNG, A. «Policy-Making in the European Union», *Oxford University Press*, Sixth Edition 2010, p. 422.

- Posteriormente, se amplió con requisitos administrativos (en el Consejo Europeo de Madrid de 1995) que añadían la necesidad de ajustar las estructuras administrativas (entendiéndose como base legal para valorar la capacidad administrativa y judicial y la lucha contra la corrupción) y que fueron especialmente relevantes en las adhesiones de Rumanía y Bulgaria.
- Finalmente, en 2008, se volvieron a ampliar con nuevos criterios políticos para iniciar las negociaciones de adhesión con los Balcanes occidentales, al incluir cuestiones como el conflicto étnico, el desmembramiento de Yugoslavia, la colaboración con el TPIY o el retorno de refugiados.

Con el tiempo, quedó patente que la condicionalidad[22] era cumplida por algunos países, pero por otros no y que se empleaba en países como Bielorrusia para favorecer cambios internos. A su vez, parte de la capacidad de influencia europea depende de la credibilidad de dicha condicionalidad, que se ve minada si se emiten mensajes contradictorios que no se plasman en avances o fortalecida si desemboca en la apertura de negociaciones de adhesión). De ahí que la UE haya recurrido a la política de ampliación como una forma de ejercer influencia en países deseosos de acceder (como Turquía, Serbia o Bosnia), pero también en el ámbito de la PEV (Política Europea de Vecindad) a través de la promesa de acuerdos de libre comercio —que quizá lleven a una Comunidad Económica de Vecindad inspirada en la AEE (Asociación Económica Europea)— o políticas de liberalización de visados).

A ello se añade que se ha hecho referencia al *enlargement fatigue*[23] de la UE (tras la gran ampliación de 2004, la de 2007 de Rumanía y Bulgaria y la de Croacia en 2013, en las que se cumplieron los criterios de adhesión de forma «bastante laxa»[24] y «con manga ancha») y que se debe a que:

1. Se ha reducido la capacidad de absorción de la UE (en sentido presupuestario, para aplicar políticas europeas y para ajustar los mecanismo de toma de decisión).
2. Se añade la oposición de algunos Estados miembros por: creer que las últimas ampliaciones (especialmente de Bulgaria y Croacia) fueron prematuras junto con la congelación de fondos de la Comisión en la lucha contra la corrupción. Parece

[22] WALLACE, H.; POLLACK, M. A.; YOUNG, A. «Policy-Making in the European Union», *Oxford University Press*, Sixth Edition 2010, p. 424.
[23] WALLACE, H.; POLLACK, M. A.; YOUNG, A. «Policy-Making in the European Union», *Oxford University Press*, Sixth Edition 2010, p. 426.
[24] MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea, Tecnos*, Octava edición 2014, p. 42.

por tanto que hay un escepticismo generalizado en torno a la ampliación que se debe a las recientes crisis, a las posturas de determinados Estados miembros y a la resistencia de la Comisión a acelerar los procesos.

Para conocer el estado actual de la ampliación en los Balcanes, resulta de especial interés mencionar la reciente Cumbre UE-Balcanes Occidentales[25] que se celebró el 6 octubre de 2021 (en Eslovenia, Brdo pri Kranju) en la que, sobre todo, fue fundamental que se reiteró el apoyo de la UE, su compromiso con la ampliación, con una cooperación más estrecha a través de cumbres periódicas. Además:

- Se reafirmó apoyo frente a la COVID-19.
- Se adoptó un Plan Económico y de inversión sin precedentes, de 30 000 millones de euros para los próximos siete años.
- Se presentaron iniciativas para promover la conectividad y la transición ecológica y digital: promoviendo por ejemplo su integración en el mercado único de la UE (en concreto en el SEPA, la zona única de pagos en curso).
- Se adoptaron compromisos de cooperación en materia política y de seguridad y en temas migratorios.

Se puede entender como un gesto de buena voluntad (en el que parece que, por fin, se hacen concesiones concretas para mantenerlos bajo su área de influencia, como la transferencia de recursos, elemento fundamental de *hard power*), ante la impotencia para avanzar en las negociaciones de adhesión. Parece, por tanto, una estrategia más realista, frente al tradicional idealismo europeo.

Síntesis y conclusiones

Una vez analizada la situación interna de la UE, así como las perspectivas de ampliación de los Balcanes occidentales, no conviene obviar la geopolítica o el juego de poder en la zona. Por ello, es preciso tener en cuenta el contexto global de ascenso de China y Rusia como modelos autoritarios alternativos que podrían atraer a su esfera de influencia a los Balcanes.

[25] Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2021/10/06/

- Cuál es la situación en los Balcanes occidentales: fundamentalmente se alude a una «fatiga balcánica»[26,27] provocada por: 1) un apoyo a las divisiones nacionalistas y a la reformulación de las fronteras, y 2) el incumplimiento de las expectativas de adhesión; junto con otros factores como, 3) el bloqueo de las negociaciones (al haberse establecido como condición el avance en los diálogos Belgrado-Prístina, el no reconocimiento entre Serbia y Kosovo, el retroceso democrático) o 4) la creciente influencia de China y Rusia en la región o la corrupción interna.
- La Unión Europea: conviene plantearse cómo podría evitar una pérdida de influencia y que dichos países caigan bajo la esfera de influencia de Turquía, Rusia o China. Por un lado, mediante ayuda económica (tradicionalmente esta viene condicionada por avances en materia de democracia y Estado de derecho, lo que limita su eficacia frente a países como China que concede ayuda sin condiciones de este tipo). Algo similar ocurre en la cooperación al desarrollo, en el que también China está adelantando a la UE. Sin embargo, si la UE deja un «vacío de poder», este no tardará en ser ocupado por otras potencias regionales.

Así, otros actores regionales han ido ganando influencia como, por ejemplo, Rusia[28] a través de la dependencia energética de Serbia que le ha granjeado influencia (aprovechando los vínculos históricos, religiosos y culturales, y al necesitar el apoyo de Rusia en el Consejo de Seguridad para evitar el reconocimiento de Kosovo), con la dependencia energética de Bosnia Herzegovina (a través del gasoducto TurkStetam), o en Montenegro, Macedonia del Norte y Albania exportando la vacuna Sputnik V.

China también ha aumentado su presencia[29] a través de su iniciativa OBOR (One Belt One Road) mediante inversiones (2400 millones de dólares en la zona), préstamos para infraestructuras (6800 millones de dólares) y el suministro de vacunas (la vacuna Sinopharm a Serbia y Belgrado). En Serbia, no obstante, la UE sigue siendo el mayor inversor directo con el 72,27 % del total, seguido por Rusia con el 11,21 % del total y de China con el 6,61 %.

[26] MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. «El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes occidentales», *Real Instituto Elcano* 62/2021. 25 de junio de 2021, p. 5.
[27] WALLACE, H.; POLLACK, M. A.; YOUNG, A. «Policy-Making in the European Union*», Oxford University Press*, Sixth Edition 2010, p. 462.
[28] MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. «El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes occidentales», *Real Instituto Elcano* 62/2021. 25 de junio de 2021, p. 5.
[29] MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. «El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes occidentales», *Real Instituto Elcano* 62/2021. 25 de junio de 2021, p. 6.

Ante esta situación, ¿qué margen de maniobra la UE? Ya se ha concedido ayuda económica[30]: el 2 de junio se dio ayuda financiera de preadhesión entre 2021-2017 a los Balcanes occidentales y a Turquía por valor de 14 000 millones de euros para fomentar reformas políticas, económicas, sociales e institucionales. Sin embargo, la lenta maquinaria burocrática de la UE frena la eficacia de las medidas adoptadas, entre ellas la condicionalidad que establece para recibir la ayuda o la llegada tardía de vacunas a los países de la región.

Conclusiones. ¿Qué se puede extraer y qué cabría esperar de la UE?

Se han realizado varias propuestas de actuación para la UE: desde 1) conceder incentivos «parciales»[31] como sostiene Mira Milosevich-Juaristi, pasando por 2) una nueva oferta[32] por parte de la UE que incluya una cooperación en materia de seguridad y defensa (propuesta que, sin embargo, sería compleja de articular, dado que actualmente la PCSD —Política Común de Seguridad y Defensa— está concebida como una cooperación reforzada entre los Estados ya miembros. Se tendría que considerar como articularlo para permitir el acceso a países no miembros, quizá vía un Acuerdo de Asociación). O quizá a través de 3) la propuesta más realista de H. Wallace de avanzar en las relaciones con la región a través dela PEV[33] (Política Europea de Vecindad) dado que al no poderles ofrecer todavía una adhesión a la UE, parecería un marco más idóneo para lograr objetivos específicos (como cooperación en materia migratoria, en la lucha contra el crimen organizado o el lavado de dinero) a través de recompensas específicas (como la facilitación de visados, los acuerdos de asociación o la creación de una zona de libre comercio similar a la que se prevé para la PEV en su dimensión mediterránea e inspirado en el Espacio Económico Europeo).

Conclusiones que se pueden extraer:

1. Parece que la estrategia empleada hasta ahora por la UE no es efectiva, de ahí la conveniencia de cambiar los instrumentos quizá mediante un mayor enfoque

[30] MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. «El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes occidentales», *Real Instituto Elcano* 62/2021. 25 de junio de 2021, p. 2.
[31] MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. «El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes occidentales», *Real Instituto Elcano* 62/2021. 25 de junio de 2021, p. 7.
[32] TCHERNEVA, Vessela. «Western Balcans in trouble: Why the EU should make a new offer to the region», *European Council on Foreign Relations* (ECFR), 11 de noviembre de 2021.
[33] WALLACE, H.; POLLACK, M. A.; YOUNG, A. «Policy-Making in the European Union», *Oxford University Press*, Sixth Edition 2010, p. 462.

hacia otros dosieres más atractivos: crear un mercado común de bienes o zona de libre comercio, con cooperación en materia de defensa o mediante inversiones en infraestructuras (a través del Green New Deal[34]).

2. Conviene distinguir distintos aspectos que frenan dicha ampliación:
   - La «capacidad de absorción de la UE» : al estar «saturada» su capacidad para acoger a nuevos Estados miembros, por los motivos ya expuestos.
   - Una falta de voluntad de las instituciones europeas para acelerar el proceso de ampliación en el contexto de la crisis multidimensional.
   - La limitada capacidad de los solicitantes para cumplir las condiciones (con temas pendientes como mejoras en el Estado de derecho, el deterioro democrático o la corrupción).
   - La escasa voluntad política de los Estados miembros para aceptar a un nuevo miembro. Un ejemplo de ello fue el bloqueo francés a la adhesión de Reino Unido. Actualmente, existe la oposición de Francia y Bulgaria a que se inicien negociaciones con Albania y Macedonia del Norte o la creencia entre algunos Estados miembros de que la adhesión de Bulgaria y Rumanía fue prematura.
   - La voluntad de los ciudadanos de los países a adherirse (por ejemplo, en Serbia existe una visión muy negativa de la UE como un sistema roto y poco competente para responder a la pandemia). Ello requeriría una labor de «propaganda» por parte de los medios de comunicación —¿europeos?— para crear una opinión pública favorable. Desgraciadamente, aún se está lejos de ello.
3. Finalmente, querría añadir una reflexión personal: la necesidad imperiosa de resaltar el papel central de los ciudadanos europeos como los verdaderos protagonistas del proyecto europeo. Hasta que no se logre llegar directamente a la ciudadanía, crear un nuevo «euroentusiasmo» y una adhesión popular al proceso, creo que los avances seguirán siendo difíciles, aunque no por ello imposibles. La todavía preponderante negativa percepción ciudadana de la UE se podría intentar revertir con la idea ya mencionada de medios de comunicación europeos y otras iniciativas que permitan al ciudadano ver como la UE afecta a sus vidas (como el bien reputado Erasmus).

[34] TCHERNEVA, Vessela. «Western Balcans in trouble: Why the EU should make a new offer to the region», *European Council on Foreign Relations* (ECFR), 11 de noviembre de 2021.

En suma, aludir a una UE en crisis no aporta un elemento novedoso a la historia europea (ni es indicador de que estemos asistiendo a su fin como desearían algunos). Ante los retos internos pendientes de la UE quizá no sea el momento más adecuado para vislumbrar una cercana ampliación a la luz de todos los argumentos expuestos. Primero, parece más conveniente recuperarse y hacer ajustes, posteriormente, ampliar. Todo ello tratando de mantener incentivos materiales para que los Balcanes occidentales sigan siendo próximos a su vecino natural, Europa.

*Begoña Ochoa de Olza Amat**
Diplomática

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

24/2022 14 de marzo de 2022

*Pablo José Molina Serrano**

El empleo de niños por parte del Dáesh

El empleo de niños por parte del Dáesh

Resumen:

En el año 2014, el grupo terrorista de carácter fundamentalista islámico que actuaba principalmente en el norte de Nigeria, Boko Haram, secuestraba a un grupo de niñas de una escuela en Chibok, una pequeña ciudad en el estado de Borno. Este suceso conmocionó a la opinión pública y generó un amplio rechazo internacional.

Más recientemente, en enero del 2022, el grupo ISWAP (la rama administrativa del Dáesh para la zona occidental de África), utilizaba sus canales de difusión en diferentes plataformas y redes sociales para emitir un vídeo en el que mostraba la instrucción a la que eran sometidos los niños que estaban bajo su control.

En ese mismo vídeo, titulado La generación del empoderamiento, se hacían referencias a recuperar Al Ándalus[1], una de las principales reivindicaciones que utilizan los grupos fundamentalistas islámicos para justificar sus terribles actos terroristas, y que señala directamente a nuestro país como objetivo.

Palabras clave:

Terrorismo, yihadismo, niños, menores.

[1] ZULOAGA, J. M, «El Estado Islámico anuncia que va a utilizar niños soldado para cometer atentados en España», *La Razón*, enero 2022. Disponible en: https://www.larazon.es/espana/20220122/3oyt57s3jzgtjil2v3dn7trfva.html

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 use of children by ISIS

Abstract:

In 2014, the Islamic fundamentalist terrorist group operating mainly in northern Nigeria, Boko Haram, kidnapped a group of girls from a school in Chibok, a small town in Borno state. This event shocked public opinion and generated a widespread of international rejection.

More recently, in January 2022, ISWAP (the administrative branch of Daesh for Western Africa), used its announcement channels on different platforms and social networks to broadcast a video showing the training of the children who were under his control.

In that same video, entitled "The empowerment generation", few references were made to recovering Al Andalus, one of the main demands that the fundamentalist Islamic groups use to justify their terrible terrorist acts, and which directly points to our country as a target.

Keywords:

Terrorism, jihadism, children, minors.

Introducción

Por definición, «un niño asociado a una fuerza o grupo armado es toda aquella persona menor de 18 años que ha sido reclutado por una fuerza o grupo armado para desempeñar cualquiera de sus capacidades, incluyendo a niños y niñas que sean empleados como combatientes, cocineros, mensajeros, realicen labores de espionaje o con fines sexuales»[2]. Dicho concepto no solo se refiere a aquellos que toman parte directa en hostilidades, sino que engloba el papel de los menores en los grupos armados de una manera integral.

Uno de los problemas que emana de lo anteriormente descrito es discernir qué ha de considerarse un niño y a partir de cuándo puede ser empleado por Fuerzas Armadas, ya que cada país tiene una aproximación diferente a la hora de considerar a una persona mayor de edad.

En diversos textos jurídicos están recogidos los aspectos relacionados con el uso de menores en conflictos. En los Convenios de Ginebra (Protocolo I, artículo 77.2), se recomienda evitar alistar a aquellos cuyas edades están comprendidas entre los 15 y los 18 años, y en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional se legisla que el reclutamiento de menores de 15 años constituye un crimen de guerra (artículo 8.2.b.xxvi). Con la intención de brindar más protección jurídica a los niños, tanto en los Principios de París[3] como en el Protocolo adicional de la convención de los derechos de los niños en conflictos armados[4] la edad mínima para su empleo en conflictos queda fijada en 18 años.

Es conveniente resaltar que los niños se estima que son alrededor de la tercera parte de la población mundial, y además están específicamente protegidos según el Derecho Internacional Humanitario, ya que son especialmente vulnerables a sufrir las hostilidades de los conflictos. A pesar de que hay una amplia conciencia acerca de la tragedia que supone que los menores terminen estando relacionados con fuerzas o grupos armados, en algunas ocasiones resulta difícil concienciar de la gravedad del hecho que supone

[2] «The Paris Principles: Principles and guidelines on children associated with armed forces or armed groups», UNICEF, febrero 2007. Disponible en: https://www.unicef.org/mali/media/1561/file/ParisPrinciples.pdf
[3] Íbid
[4] «Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict», *OHCRH*, febrero 2002. Disponible en: https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRC.aspx

que un niño participe en un combate, contribuyendo en cualquiera de sus aspectos operativos, logísticos o de inteligencia.

El empleo de niños por parte de actores estatales o no estatales conlleva una serie de ventajas para estos, y es por ello por lo que las organizaciones terroristas disponen de departamentos enfocados específicamente al reclutamiento de menores y a su posterior utilización. Este enfoque ha sido desarrollado también por los grupos fundamentalistas islámicos como Al Qaeda o Dáesh.

En las zonas de conflicto, los niños se convierten en un recurso de fácil disponibilidad[5], siendo su uso más barato debido a que consumen menos alimentos, no se necesita un salario alto para mantenerlos y su inmadurez hace que puedan ser utilizados en operaciones más arriesgadas. Para los reclutadores, el hecho de que un menor tenga menos creencias preestablecidas antes de su ingreso en el grupo facilita y acelera en gran medida el proceso de adoctrinamiento.

En cuanto a su destino en operaciones tácticas, los niños son capaces de transportar y manejar armamento ligero, lo que incluye fusiles, pistolas, granadas o municiones. Además, la poca probabilidad de ser sometidos a una exhaustiva vigilancia en puntos de control les puede permitir acceder a objetivos custodiados y permitir cualquier tipo de acción hostil sobre estos.

El reclutamiento

Dos autores que han estudiado ampliamente el fenómeno de los procesos de reclutamiento y educación que sufren los niños dentro del Dáesh son Peter W. Singer y John G. Horgan.

Singer divide en tres las fases por las que pasa un menor hasta llegar a tomar parte activa en un conflicto. En primer lugar, son sometidos a un proceso de selección para determinar sus aptitudes y cómo poder explotarlas dentro de la organización. Después, existe un proceso de adoctrinamiento para fomentar su lealtad al grupo, y, una vez que lo han completado con éxito, finalmente es cuando son empleados en combate[6].

[5] SOMMERS, Marc. Children, Education and War: Reaching Education for All (EFA) Objectives in Countries Affected by Conflict', *The World Bank*, Junio 2002. Disponible en: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/376921468762874069/children-education-and-war-reaching-education-for-all-efa-objectives-in-countries-affected-by-conflict

[6] SINGER, Peter. «Children at war», *Berkeley: University of California*, 2006.

Horgan, en cambio, profundiza más en la gradualidad del proceso, integrando métodos de aprendizaje tanto formales como informales, con el objetivo final de fidelizar y fanatizar a los niños. Propone seis etapas, que son:

- Seducción: donde se presentan los ideales, propósitos y se capta la atención de los menores.
- Escolarización: se lleva una rutina y se intensifica el proceso de adoctrinamiento, ya que los valores que se enseñan están claramente alineados con aquellos más radicales del grupo.
- Selección: se decide, a la vista de las capacidades del niño, dónde va a poder ser empleado de una manera más beneficiosa para la organización.
- Sometimiento: se somete a una instrucción basada en una fuerte preparación tanto física como psicológica, para crear un sentimiento de compromiso y lealtad.
- Especialización: ofrecer una formación más específica y de calidad en el campo para el que haya sido seleccionado.
- Estacionamiento: asignación de cometidos concretos y despliegue para cumplir con la misión encomendada[7].

Los procesos anteriormente descritos se aplican para niños, pero una parte clave que es muy importante para que los menores formen parte de grupos terroristas islámicos son los padres. La visión que ha logrado proyectar el Dáesh sobre la creación de una sociedad utópica, alejada de los vicios occidentales y que sigue fielmente los preceptos más rigoristas del islam crea una sensación atractiva para los adultos, que emigran a los territorios bajo el control de esta organización, esperando encontrar un mejor futuro para su familia, anhelando en muchos casos lograr una identidad propia y un sentimiento de pertenencia.

Para captar a los padres, los elementos propagandísticos del Dáesh utilizan una serie de plataformas que incluyen productoras de televisión, revistas y canales en aplicaciones de mensajería instantánea como Telegram u otras en las que resulte difícil el rastreo de sus conversaciones.

[7] HORGAN, John. «From Cubs to Lions: a six stage model of child socialization into de Islamic State», *Studies in conflicts & terrorism*, agosto 2016. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/305923601_From_Cubs_to_Lions_A_Six_Stage_Model_of_Child_Socialization_into_the_Islamic_State

El Dáesh ha logrado evolucionar con las nuevas tecnologías existentes, adaptando contenidos para captar y adoctrinar de manera virtual a muchos menores en diferentes regiones[8]. Al ser estos usuarios activos de Internet, corren un riesgo debido a la existencia de sitios web específicos que publicitan al grupo y que contienen mensajes en diferentes idiomas. Salas de chat, perfiles en diferentes plataformas sociales, grabaciones de vídeo y aplicaciones de teléfonos móviles son muy populares para el reclutamiento[9], pudiendo desarrollarse un enfoque personalizado hacia el objetivo definido, aumentando con ello la eficacia del proceso de captación.

El objetivo principal de la propaganda son los musulmanes con una sensación de desarraigo de la sociedad en la que viven. Si son jóvenes, se les anima en muchos casos a desafiar a sus padres si estos se niegan a que emigre a territorios controlados por el grupo, ya que allí podrán vivir una vida acorde con unos principios morales y éticos dentro de una comunidad, lo que les hará tener una identidad propia. Y también hace hincapié en la captación de niñas para que viajen y se conviertan en esposas de muyahidines y madres de los futuros leones del Califato.

El Dáesh utiliza múltiples fuentes para el reclutamiento de niños, si bien es necesario resaltar que dependiendo de la zona geográfica donde opere la *khatiba* correspondiente, utilizará una u otra en mayor medida para cubrir las necesidades que tenga. Se puede determinar que los menores que forman parte del Dáesh son:

- Aquellos que han nacido de combatientes extranjeros o que han viajado a zonas bajo dominio del grupo terrorista con familiares. Para este caso, la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de la ONU decide que, en relación con los combatientes terroristas extranjeros, los «Estados miembros deben prevenir la radicalización que conduce al terrorismo, frenar el reclutamiento, dificultar los viajes de combatientes terroristas extranjeros, obstaculizar el apoyo financiero a los combatientes terroristas extranjeros»[10].

[8] KORUTH, Samuel. «The lure of youth into terrorism», *South-East Asia Regional Center for Counterterrorism*, 2011.
[9] FERGUSON, Kate. «Countering violent extremism through media and communication strategies: a review evidence», *Partnership for conflict, crime and security research, University of West Anglia*, Marzo de 2016. Disponible en: http://www.paccsresearch.org.uk/wp-content/uploads/2016/03/Countering-Violent-Extremism-Through-Media-and-Communication-Strategies-.pdf
[10] «S/RES/2178(2014)», ONU, septiembre 2014. Disponible en: https://www.un.org/securitycouncil/s/res/2178-%282014%29

- Los niños que han quedado huérfanos o han sido abandonados por sus progenitores. Un gran número de menores que se encuentran en los campos de entrenamiento del Dáesh[11] están en el grupo terrorista por esta vicisitud.
- Los que son obligados por el grupo, ya que han sido secuestrados, abducidos, adquiridos a traficantes o coaccionados mediante amenazas. Los niños que se encuentran en situación de pobreza o que malviven en las calles son los más vulnerables a ser captados mediante esta vía.
- Los que han nacido ya en zona de conflicto de muyahidines que ya son miembros del Dáesh.
- Los que deciden unirse voluntariamente al grupo. En esta categoría, existen múltiples variantes que pueden convencer a un menor para que forme parte de la organización. Los valores de compromiso, camaradería y sensación de pertenencia a algo trascendental atraen a muchos jóvenes desorientados sin una identidad definida. También, la promesa de un salario, refugio, formar una familia, aventura e incluso comida son alicientes para sectores vulnerables de la juventud.

La escolarización

A diferencia de otros conflictos previos en los que estaban envueltos grupos yihadistas, la creación de un sólido sistema educativo que fuera uno de los pilares del proto-Estado propuesto por el Dáesh era uno de sus principales objetivos desde que se expandió rápidamente en Siria durante su periodo de máximo apogeo. El grupo terrorista ocupó el vacío institucional dejado por el gobierno en las áreas bajo su dominio. Esto incluyó el control sobre las mezquitas, las madrasas y las escuelas, lo que equivale a garantizar la influencia y el control directo sobre miles de niños.

Aunque una gran parte de profesores y docentes que ya estaban ejerciendo permanecieron en sus puestos, fueron obligados a enseñar la doctrina que se marcaba por la dirección del Diwan al-Ta'aleem, el equivalente al Ministerio de Educación del Dáesh[12]. Si no lo hacían, asumían el riesgo de ser amenazados e incluso asesinados. Para su formación, si no tenían experiencia previa, debían de asistir a un curso de capacitación para enseñar la *sharía* en un instituto[13]. Y si ya eran maestros previamente,

[11] HORGAN.
[12] «Iman Bukhari Institute in the Tel Abyad Area», *Islamic State Wilayat Raqqa*, diciembre 2015.
[13] «Education in the Shade of Caliphate», *Islamic State Wilayat Raqqa*, mayo de 2015.

se les exigía mostrar arrepentimiento por haber estado enseñando materias de un plan de estudios para incrédulos[14].

El plan educativo creado por el grupo terrorista segregaba por sexos a los alumnos y declaraba la enseñanza en el hogar como *haram* (pecado), ya que el Dáesh no era capaz en esta modalidad de controlar los contenidos impartidos a los alumnos. Además, la base era la formación en la doctrina del islam preconizada por la organización, incluyendo asignaturas como la memorización del Corán y su recitación (*taywid*), el *tawhid* (concepto de monoteísmo), el *fiqh* (jurisprudencia islámica), el *salat* (oración, uno de los pilares del Islam), el *aqeeda*[15] (credo), los hádices y la Sunna[16].

Otros de los aspectos a destacar de este tipo de educación eran la instrucción y el adiestramiento con armamento ligero, la práctica de tiro, natación y la lucha libre, materias reservadas para los varones. Estas materias estaban recogidas en el equivalente a la asignatura de educación física, renombrada por el grupo como Entrenamiento Yihadista[17]. En cambio, a las niñas se las enseñaba a apoyar a sus maridos encargándose de las tareas del hogar, la cocina, la limpieza y la crianza de los hijos[18].

Materias relacionadas con el campo de las ciencias o de los idiomas fueron eliminadas del currículo de los alumnos. Se prohibieron también asignaturas como música, filosofía, dibujo. Y otras, como historia y geografía, se modificaron para que abarcaran solo lo relacionado con la visión sesgada del islam que propone el grupo terrorista.

Si los niños provenían o se habían educado en regiones occidentales o en sistemas de enseñanza considerados como «ateos o apóstatas», debían asistir a una serie de escuelas diferentes[19] antes de poder integrarse con el resto de «cachorros» del grupo. En dichas escuelas recibían clases de árabe, sobre el Corán y la Sunna.

La semana escolar abarcaba de domingo a jueves, con clases separadas por sexos a partir de los seis años[20]. Los niños no usaban uniformes, aunque su vestimenta tenía

[14] Ibid.
[15] Islam question & answer, General Supervisor: Shaykh Muhammad Saalih al-Munajiid, «What is Aqeeda?» Mayo 1998. Disponible en: https://islamqa.info/en/answers/951/what-is-aqeedah
[16] «Iman Bukhari Institute in the Tel Abyad Area»
[17] «Race towards Goods», *Islamic State Al-Hayat Media Center*, Noviembre de 2014.
[18] JAWAD AL-TAMIMI, Aymen. «Specimen 3X: Opening of the Central Cub Scouts of the Caliphate Institute, Raqqa Province», enero 2015.
[19] Ibid.
[20] «Education in the Shade of Caliphate»

que estar en todo momento acorde a los valores islámicos, y las niñas debían cubrirse el cabello a partir de empezar su etapa en primaria[21].

Funciones principales asignadas a los niños dentro del Dáesh

Por las características de reclutamiento que han sido tratadas previamente, se puede indicar que el empleo de niños dentro de las estructuras de grupos terroristas es algo habitual, y son empleados en multitud de roles, que incluyen tanto tareas operativas relacionadas con el combate como logísticas, lo que permite destinar más adultos al frente.

Estas labores logran que los menores se familiaricen con la violencia, lo que provoca una insensibilidad emocional, que incluye la ausencia de empatía y la carencia de cualquier sensación relacionada con el remordimiento. Al sufrir estas consecuencias psíquicas, los niños, conforme vayan creciendo, estarán acostumbrados a cometer actos que sean violentos y despiadados, aumentando su letalidad y ferocidad en el combate.

Las funciones más importantes asignadas a los niños dentro del Dáesh son:

- Espías: desde la escuela se enseña a los alumnos que están aprendiendo una versión pura de la religión, y que sus obligaciones incluyen vigilar y delatar a aquellos familiares, vecinos o amigos que no cumplan estrictamente con las normas dictadas por el grupo terrorista[22].
- Predicadores: tanto esta función como la anterior pueden ser desarrolladas tanto por niños como por niñas. En gran parte del material propagandístico del Dáesh aparecen menores tanto cantando *nasheeds*, recitando el Corán, mostrando su entrenamiento o relatando su experiencia. La pasión empleada, producto de su juventud y desconocimiento, sirven como herramienta para una difusión más eficaz del mensaje del grupo terrorista, ya que atraen más la atención del espectador.
- Suicidas: al poder ser más fácilmente radicalizados y adoctrinados, los menores pueden interiorizar de una manera más profunda toda la ideología del grupo terrorista y estar deseosos de demostrar su valía a ojos de sus jefes. Dentro de

[21] «A Primary school for girls in the city of Rutba» *Islamic State Wilayat Anbar*, diciembre 2015
[22] HORGAN y BLOOM. «This Is How the Islamic State Manufactures Child Militants», *VICE*, julio 205. Disponible en: https://www.vice.com/en/article/ev9nvj/this-is-how-the-islamic-state-manufactures-child-militants

su entrenamiento en la escuela, los explosivos son una materia que se imparte, por lo conocen cómo usarlos. Esta tarea ha sido ampliamente encomendada por una de las filiales del grupo en la zona occidental de África, Boko Haram, que ha llegado a utilizar tanto niños como niñas para cometer la quinta parte de sus ataques suicidas[23]. Por lo general, las familias de aquellos que realizan estos actos obtienen compensaciones económicas, distintos regalos o cierto estatus dentro de la comunidad controlada por la organización terrorista.

- Ejecutores: dentro del proceso paulatino de familiarización con la comisión de acciones violentas, en los documentos propagandísticos del grupo los niños han aparecido ejecutando decapitaciones, activando explosivos o asistiendo a los adultos que asesinaban. A los menores se les enseña que tomar parte en estos actos es un premio, ya que constituye un privilegio y un honor reservado para aquellos que muestran más lealtad al Dáesh.
- Soldados: como se ha explicado anteriormente, la instrucción y el adiestramiento que reciben los niños durante su etapa escolar les hace adquirir una serie de capacidades que están enfocadas a ser empleados en acciones de combate. Como ejemplo, en la gobernación de *Ninewa* se tuvo constancia de que menores entrenados por el Dáesh habían activado explosivos[24] en diversos actos terroristas y que, en Mosul, realizaban tareas relacionadas con el control de zona[25] (en este caso patrullaje y puestos de control).

Funciones desarrolladas por las niñas dentro del Dáesh

De acuerdo con la ideología impuesta por el grupo terrorista y al modelo educativo existente en el territorio controlado, el papel de la mujer se reserva a construir la *umma,* lo que significa engendrar, cuidar a los futuros muyahidines y enviarlos a combatir a los infieles[26].

[23] «Beyond Chibok: Over 1.3 Million Children Uprooted by Boko Haram Violence», *UNICEF*, abril 2016. Disponible en: https://www.unicef.org/wca/reports/beyond-chibok
[24] «Report on the Protection of Civilians in the Armed Conflict in Iraq: 11 December 2014 - 30 April 2015», *OHCHR*, junio 2015. Disponible en: https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2015/iraq-civilians_unami-ohchr_20141211-2050430.pdf
[25] «Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict in Iraq: 11 September - 10 December 2014», *OHCHR*, diciembre 2015. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI_OHCHR_POC_Report_11Sep-10Dec2014_EN.pdf
[26] «To Our Sisters: A Jihad without Fighting», *Dabiq 11*, agosto 2015.

Durante su estancia en la escuela, aprenden labores relacionadas con el mantenimiento de un hogar y el apoyo a la figura del combatiente. Para cumplir con sus funciones, reciben clases de cocina, costura y cómo educar a un niño en la visión del salafismo. Deben cubrir su cuerpo integralmente y no salir nunca de sus casas, a no ser que haya un hecho excepcional[27]. Si se da este caso, en todo momento han de ir acompañadas por un hombre. Resulta curioso este hecho, ya que a la hora de viajar e incorporarse al Califato el grupo sí que se alentaba y animaba a las mujeres a viajar solas si sus familiares resultaban un impedimento para ello.

Pero, detrás de ese ideal, la dura realidad es que muchas de las niñas que están bajo control del Dáesh son objetos de múltiples abusos, que incluyen la esclavitud o su uso para satisfacer las necesidades sexuales de los combatientes, con las agresiones que de ello derivan[28]. Esta táctica terrorista sirve como instrumento para aumentar el poder de las organizaciones, consiguiendo desestructurar comunidades, logrando más personal y obteniendo beneficios económicos.

Conclusiones

La mayoría de datos de este documento se han extraído del periodo en el que el Dáesh controló una parte física de territorio entre Siria e Iraq, y en ausencia de una sólida autoridad estatal pudo establecer ciertos servicios básicos que daban forma a lo que ellos denominaron Califato.

A pesar de perder su último bastión en Siria en 2019, hay que afirmar que el Dáesh ha sido derrotado constituye un error. La parte central del grupo ha aumentado el número de ataques en las zonas central y norte de Siria, con células más experimentadas, y el reciente asalto a la prisión de *al-Sina'a*, en *Hasakah*, es una prueba del aumento de capacidades. En esta prisión se estima que al menos hay alrededor de setecientos niños que tienen algún tipo de relación con la organización terrorista[29].

[27] «Photo report: Cubs and Flowers of the Caliphate-Education in the City of Akhtarin», *Islamic State Wilayat Halab,* Enero 2015

[28] «Iraq: ISIS escapees describe systematic rape-Yezidis survivors in need of urgent care», *Human Rights Watch*, abril 2015.

[29] CHULOV, Martin. «Hundreds of boys 'human shields' in Islamic State prison breakout», *The Guardian*, enero 2022. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2022/jan/24/hundreds-of-boys-human-shields-in-islamic-state-prison-breakout

Una de las dificultades añadidas para realizar procesos de desradicalización a niños dentro del Dáesh es el hecho que muchos de sus reclutas provienen del extranjero, lo que dificulta en gran parte la aproximación coordinada al problema debido a multitud de agentes intervinientes de cada uno de los países de origen de los menores. Distintos gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales pueden implicarse en cualquier fase del proceso, pero sus decisiones pueden colisionar con las de otros actores e ir en detrimento de la completa recuperación del niño.

El reto que supone para la comunidad internacional desradicalizar a los menores que han estado relacionados con el Dáesh es mayúsculo. Habrá que tener varios factores en cuenta a la hora de desarrollar programas eficaces que permitan a los niños integrarse en sociedades pacíficas y civilizadas. La voluntad del menor a la hora de unirse al grupo terrorista, el papel del entorno familiar, si ha participado en acciones violentas y las secuelas tanto físicas (mutilaciones) como psíquicas (falta de empatía o de apego) son hechos a valorar para determinar si el menor es un radical que puede predicar entre otros niños o simplemente ha sido una víctima.

También será necesario emprender programas reforzados de desradicalización, desmovilización y de reintegración que por el hecho de haber menores se vean complementados por un cuarto elemento, el de la reeducación, ya que en este caso hay un elemento específico la que hay que confrontar, el adoctrinamiento religioso. Para ello, se ha determinar específicamente los objetivos de las cuatro etapas y cuando el niño se encuentra en una u otra, siendo conscientes que en todo momento puede haber retrocesos en el proceso debidos a múltiples factores externos. Se pueden explicar cómo:

- Desradicalización: en este periodo, el objetivo es que los niños vayan gradualmente rompiendo su vínculo con el grupo terrorista. Es importante en esa fase atender los posibles traumas físicos y psicológicos, y a través de la educación desarrollar una narrativa que permita detectar las distorsiones del islam que han aprendido, así como fomentar las capacidades individuales y empezar a formarle para su integración en la vida laboral.
- Reeducación: muy parecido al anterior, al que complementa, está más centrado deslegitimizar el credo impartido por el grupo. Para ello, es conveniente integrar a musulmanes o personal que haya sido miembro de este grupo, ya que tendrá más

- credibilidad a la hora de refutar la propaganda del Dáesh. Es necesario contar con un plan educativo que, de manera paulatina, enseñe doctrinas coránicas que sean pacíficas y no excluyentes de otras formas de ciudadanía.
- Reintegración: cuando los menores vayan adquiriendo poco a poco el sentimiento de permanencia y arraigo a una determinada comunidad, es importante que también encuentren oportunidades en esa sociedad, a efectos de una mejora de su autoestima, lo que implicará un aumento en su confianza de pertenecer a un sistema en el que no impera la violencia, si no diversas leyes.

Los responsables del desarrollo de programas para afrontar este desafío han de ser conscientes que el esfuerzo principal para contrarrestar la atracción que genera la propaganda del Dáesh ha de estar centrado en la construcción y la oferta de alternativas positivas, incluyendo modelos de conducta y gobernanza. También se ha de fomentar el pensamiento crítico, la aceptación de opiniones religiosas diferentes y la forja de una identidad propia integrada en los valores de la sociedad a la que aspira a integrarse.

Si la aproximación al problema se realizara enfrentando al menor a las atrocidades cometidas por el grupo terrorista sin haber pasado por un proceso previo, solamente generaría más radicalización y la posibilidad de revivir posibles traumas que hayan pasado bajo el mandato del Dáesh.

La relevancia que otorga el grupo terrorista al hecho de que haya niños bajo su control ha quedado reflejada en multitud de documentos doctrinales y propagandísticos, resaltando su importancia para el sostenimiento de las operaciones del grupo a medio y largo plazo.

La última prueba de ello, el vídeo difundido que menciono en el resumen inicial, que señala como objetivo a nuestro país. Por, resultará vital para contribuir a la defensa de nuestras sociedades encontrar soluciones y políticas adecuadas para reducir la amenaza que supone este problema.

*Pablo José Molina Serrano**
Capitán del Ejército de Tierra
@pmgrc156

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

2013

Documentos

MARCO

índice

Documentos

MARCO

825 Una perspectiva ética del ius in bello. Juan A. Moliner González

851 Liderazgo militar con «ñ»: aproximaciones científicas psicosociales en España. Carlos García-Guiu y Alberto Pastor Álvarez

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

01/2022 10 de febrero de 2022

Juan A. Moliner González

Una perspectiva ética del ius in bello

Una perspectiva ética del ius in bello

Resumen:

El concepto de *ius in bello* tiene un valor decisivo para exigir responsabilidades legales a los militares que participan en una guerra, pero asumiendo que los conflictos tienen una dimensión moral, dado que en su naturaleza el uso de la fuerza implica tomar vidas y arriesgar la propia hasta perderla, también los participantes en la misma, individualmente y las Fuerzas Armadas como institución, deben hacer frente a sus responsabilidades éticas.

En el corazón del *ius in bello* se encuentra la distinción entre combatientes y no combatientes, el daño colateral, la legitimidad en el empleo de armas y sistemas, y la delicada y esencial elección de objetivos que cumplan la función de obtener la victoria militar, respetando todas las exigencias y restricciones legales y legítimas.

Considerar estos aspectos desde la ética militar pretende cumplir el objetivo de que los militares que planean, dirigen y participan directamente en los combates, tengan la plena seguridad de la legitimidad de sus acciones y la convicción moral de que arriesgan su vida en conflictos y guerras, para las que aún es necesario prepararse y, llegado el caso, combatir con armas y sistemas que implican la fuerza letal.

Palabras clave:

Ius in bello, ética militar, combatientes, no combatientes, daño colateral, objetivo militar.

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.

An ethical perspective of ius in bello

Abstract:

The ius in bello as a legal concept implies the assumption of legal responsibilities to militaries waging a war, but if conflicts have also a moral dimension, given that its nature implicates taking lives and put at risk the proper one and even losing it, it is essential that those involved, individually and the Armed Forces as an institution, must afford to their ethical responsibilities.

The core of ius in bello concept meets the distinction between combatants and non-combatants, the collateral damage, the legitimacy of weapons and systems, and the hard and sensitive targeting process, which are assembled to get the victory respecting every legal and legitimate restriction and requirement.

These aspects are considered from the military ethics perspective to accomplish the goal that militaries planning, leading, and taking direct part in combat, have full conviction over the legitimacy of their actions and moral conviction to put their lives at risk in wars and conflicts for which it is needed to be prepared and, if necessary, fight with weapons and systems which mean a lethal use of force.

Keywords:

Ius in bello, military ethics, combatants, non-combatants, collateral damage, military target.

Introducción

Ante la guerra el ser humano podrá mostrar diversas reacciones, las más habituales de rechazo o aversión, pero como fenómeno social no tiene más remedio que constatar su realidad.

A lo largo de la historia las guerras han tenido lugar sin cesar y, con mayor o menor frecuencia e intensidad, siguen ocurriendo y se continúan sufriendo sus, a menudo, horribles consecuencias. Aspecto este, por cierto, el de que la guerra tiene consecuencias negativas para todos los que intervienen en ella compartido por todas las culturas, dadas las huellas objetivamente visibles que deja en quienes la sufren y padecen.

Pero ante esa tozuda realidad de ocurrencia de guerras y conflictos, lo siguiente sobre lo que nos preguntamos los humanos suele ser sobre sus causas y, particularmente, si estas pueden ser justas, a pesar de lo terrible de los efectos de los conflictos armados. Ante esta cuestión de la posible justicia de la guerra nos encontramos con el concepto del *ius ad bellum*, cuyo desarrollo y sistematización permite abordar la pregunta tanto desde la perspectiva legal como desde la ética.

En el enfoque que se adopta desde la reflexión filosófica que supone la ética militar, el concepto del *ius ad bellum* es defendido por los teóricos de la «guerra justa» (se mencionan más adelante) que consideran que es posible, al menos teóricamente, que una guerra pueda estar éticamente fundada.

Por otro lado, existe la postura que rechaza *a priori*, como hacen los que sostienen posiciones «pacifistas» (también se verán en las páginas que siguen), que la guerra, de cualquier característica y condición, pueda ser un medio para conseguir cualquier objetivo, por deseable, útil y justo que sea.

También es interesante considerar la «corriente cosmopolita», en la que el supremo ideal moral de ausencia de guerras se conseguiría a través del compromiso global con la seguridad y el respeto general a los derechos humanos en toda la humanidad. Este antiguo ideal, que se remonta al «Estado cosmopolita universal» de Kant[1], exige la generación de instituciones y acciones políticas mundiales, hoy por hoy lejos de la

[1] KANT, I. «Ideas para una historia universal en clave cosmopolita y otros escritos sobre Filosofía de la Historia», *Tecnos*, Madrid, 1987.

realidad de unas relaciones internacionales que no están basadas en justos equilibrios ni en la seguridad colectiva.

Otra importante corriente de opinión es la del «realismo», que mantiene que la guerra es una actividad en la que las reglas morales no tienen cabida ni en su inicio ni, con matizaciones en algunas reformulaciones, en las formas de llevarla a cabo.

Son, precisamente, esas formas, es decir, los medios y métodos que se utilizan en la guerra y el conflicto bélico, los asuntos en los que se centra el *ius in bello* y en este trabajo se analizan desde la ética militar, entre otros aspectos, las teorías mencionadas arriba en relación con su contenido, alcance e interpretación, dado que se considera que son las más relevantes y significativas.

La relevancia de su conocimiento y comprensión es muy importante, no solo por su valor intrínseco de carácter ético y legal, sino por el enorme significado práctico para las conductas y las convicciones morales de los que tienen como profesión el prepararse y, llegado el caso, ser los principales actores en el desarrollo de las guerras: los militares que como combatientes las llevan a cabo.

El convencimiento de su legitimidad, además de su legalidad, exige a la ética militar que las formas, medios y métodos de hacer la guerra (*ius in bello*) estén razonados y justificados adecuadamente.

Relación entre el *ius ad bellum* y el *ius in bello*

Nos indica Michael Walzer que «El dualismo del *ius ad bellum* y el *ius in bello* se encuentra en el mismo corazón de lo que constituye la esencia más problemática de la realidad moral de la guerra»[2].

Con independencia del *ius ad bellum* y las condiciones éticas del recurso a la fuerza para resolver conflictos, una vez estos se han producido nos encontramos con la noción de *ius in bello*, legal y moralmente independiente del anterior, al menos para los teóricos ortodoxos de la Teoría de la Guerra Justa, y que es la orientación que también refleja el actual derecho internacional.

[2] WALZER, M. «Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos», *Paidós,* Barcelona, 2001, p. 51.

Desde el punto de vista legal, el *ius in bello* fundamenta un derecho de la guerra, derecho de los conflictos armados o derecho internacional humanitario (DIH) que forma parte del derecho internacional público y que, según definición ampliamente aceptada «es el conjunto de normas cuya finalidad, en tiempo de conflicto armado es, por una parte, proteger a las personas que no participan, o han dejado de participar, en las hostilidades y, por otro, limitar los métodos y medios de hacer la guerra»[3].

Desde el punto de vista ético se defiende que el *ius in bello* marca unas reglas y usos morales que rigen la guerra independientemente del *ius ad bellum*, de si la guerra ha tenido un origen justo o no. Por esto, para el combatiente que participa en ella y emplea la fuerza militar el *ius in bello* es esencial y es su responsabilidad moral, además de legal, acatar sus normas.

Esa autonomía del *ius in bello* se apoya esencialmente en que el *ius ad bellum* es un asunto de naturaleza política y son los líderes políticos que deciden iniciar o responder con la guerra, los responsables morales de su justicia y legitimidad, y no los militares que combaten. Estos prestan sus servicios al conjunto de la sociedad a cuyo frente están aquellos líderes y la institución armada, en una sociedad democrática, no puede controlar los asuntos políticos ni las decisiones que en este ámbito se toman, aunque sí tiene la responsabilidad moral de proporcionar el mejor asesoramiento técnico y especializado.

Entre las críticas a la idea de que las regla del *ius in bello* puedan ser seguidas independientemente de las consideraciones del *ius ad bellum* tenemos al filósofo Jeff McMahan, que las expone en su obra *Killing in War*[4].

Su principal argumento es que el «combatiente injusto», el que combate en favor del bando que lleva a cabo una guerra injusta, no tiene respaldo moral para hacerlo, independientemente de la forma que lo haga y por más que respete las condiciones del *ius in bello*.

Para McMahan, por tanto, no hay una igualdad moral entre los combatientes de ambos bandos pues todos tienen una responsabilidad por las guerras en las que luchan y los que lo hacen en el bando injusto pierden su derecho moral al combate.

[3] «DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. Respuestas a sus preguntas», *Comité Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, 2005, p.4.
[4] MCMAHAN, J. «Killing in War», Oxford: Clarendon Press, 2009.

Su tesis no me parece convincente porque, además de exigir a los combatientes una información y capacidad para considerar la justicia de la guerra en la que están envueltos, oponiéndose a ella si es preciso, con lo que también se acerca al razonamiento pacifista que, por otro lado, rechaza y pone en entredicho a la institución militar, en la que la disciplina y la obediencia a las órdenes es elemento esencial. Pero nos oponemos, además, porque esos combatientes perderían la responsabilidad moral de proteger a los propios miembros de su sociedad, incluyendo los no combatientes, muchos de los cuales sin participar en los combates apoyan la supuesta guerra injusta que se lleva a cabo.

Esto en la visión de McMahan lleva estos no combatientes (y también, por ejemplo, a los prisioneros de guerra) a perder su inmunidad y ser considerados objetivos legítimos, algo que desde la posición ética que defendemos se considera un error, pues al poner el énfasis en la responsabilidad moral de cada individuo para rechazar la participación en la guerra deslegitima el principio moral de la inmunidad de los civiles no combatientes.

Aunque este autor en posteriores revisiones de su doctrina considera que por razones pragmáticas —no morales— se acepta la prohibición absoluta de atacar a no combatientes y prisioneros, creemos que no se debe estigmatizar a los soldados de ambos bandos, ni a los que pertenecen a un supuesto agresor injusto ni a los del defensor justo, que combaten y usan la fuerza letal en el transcurso de los combates.

Solo los llamamos asesinos cuando toman como objetivo a personas no combatientes, a espectadores inocentes (civiles), a soldados heridos o desarmados. Si disparan sobre hombres que tratan de rendirse o participan en la masacre de los habitantes de una ciudad tomada no tendremos (o no deberemos tener) ninguna duda en condenarlos. Pero mientras luchen de acuerdo con las reglas de la guerra, no es posible emitir un juicio condenatorio[5].

Es obvio que las conductas indicadas en el párrafo anterior, de esos que Walzer considera asesinos, no solo son reprochables moralmente, sino que además constituyen crímenes de guerra, es decir, generan responsabilidad penal individual directamente ante la comunidad internacional.

[5] WALZER, *op. cit.,* p. 182.

Todos los combatientes están sujetos al *ius in bello*, independientemente de su convencimiento, mayor o menor, de que luchan en una guerra justa y deben respetar las reglas morales de la guerra con indiferencia sobre el origen o causa (justa o no) que les ha llevado a participar en la misma. Las convicciones personales de los militares, en cuanto la sociedad les ha delegado el uso de la fuerza para defender a su país, son las mismas que las que llevan a esta a participar en la guerra.

En consecuencia, la igualdad moral de los combatientes surge de que ellos no son los responsables de la justicia de la causa por la que se lucha en la guerra. Esto justifica éticamente que el *ius in bello* sea independiente del *ius ad bellum*.

Ius in bello y derecho internacional

Aunque se sigue una argumentación apoyada en esa ética aplicada que es la militar, resulta conveniente y necesario establecer los instrumentos o fuentes del derecho internacional humanitario que sustentan el *ius in bello* en la actualidad y que busca mantener «un equilibrio entre las necesidades militares y el principio de humanidad, es decir, entre lo que es necesario para vencer al adversario y lo que simplemente denota crueldad. En suma, oponer la "civilización" de los límites ante el desenfreno de la barbarie que pueden suponer *per se* los enfrentamientos armados»[6].

Dado que todos los Estados han aceptado dichos acuerdos, son vinculantes para ellos las obligaciones que contienen y que abarcan una amplia gama de temas, adoptados con diversos instrumentos a lo largo de los años y que se describen, muy sumariamente, a continuación.

Para ello consideramos una clasificación interesante de los mismos la que se apoya en su origen geográfico, dividiéndolos en Derecho de Ginebra, Derecho de La Haya y Derecho de Nueva York, este último por tener su impulso tras la creación de la Organización de Naciones Unidas, con sede en esta ciudad.

El Derecho de Ginebra se centra en la protección internacional de los no combatientes y las víctimas de los conflictos armados: heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra y población civil, en especial mujeres, niños, periodistas, refugiados y

[6] SALMÓN, E. «Introducción al Derecho Internacional Humanitario», *CICR/Instituto de Democracia y Derechos Humanos*, Lima, 2012, p. 27.

desplazados internos. Los acuerdos centrales del mismo son los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, sus dos Protocolos adicionales de 1977[7] y el Protocolo III de 2005[8]. Sus antecedentes históricos, referidos a los militares heridos y enfermos, son el Convenio de Ginebra de 1864, la Ampliación de 1899 y el Convenio de 1929.

El Derecho de La Haya, con sus antecedentes en el Código Lieber de 1863 (Washington), la Declaración de San Petersburgo (1868) y las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907, persigue limitar el empleo de ciertos métodos —formas de conducir las hostilidades— y medios —instrumentos a utilizar— en el combate.

Se conforma con el Convenio que prohíbe el uso de gases asfixiantes, tóxicos o similares de 1925; la Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción y almacenamiento de armas bacteriológicas y toxínicas y sobre su destrucción (1972); el Convenio sobre prohibición o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que pueden considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, y sus Protocolos (1980) y su enmienda (2001); y la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y empleo de armas químicas y sobre su destrucción (1993).

Finalmente, el Derecho de Nueva York tiene por objeto la realización, aplicación y puesta en conformidad de los comportamientos individuales con el resto de normas del DIH. Son la Resolución 2444 (XXIII) de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre respeto de los derechos humanos en los conflictos armados; Resoluciones de la Asamblea General de la ONU sobre protección de mujeres y niños, la condición de los combatientes en guerras de liberación nacional y la situación de los periodistas; la Convención sobre prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles (1976); y la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción (1997).

Debe quedar claro que el DIH[9], en tanto *ius in bello*, no permite ni prohíbe las guerras y los conflictos armados, sino que persigue el tratar de humanizarlos y limitar sus, habitualmente, tremendos efectos.

[7] Sirven para complementar lagunas de los Convenios de Ginebra, sobre todo en relación con los conflictos armados de carácter no internacional.
[8] Este Protocolo reafirma y completa los dos anteriores y regula los signos distintivos.
[9] En España, las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por Real Decreto 96/2009, exigen el respeto y cumplimiento del DIH en cualquier tipo de operación militar.

Teorías relevantes sobre el *ius in bello*

La Teoría de la Guerra Justa

Es habitual dividir la Teoría de la Guerra Justa en tres categorías, cada una con sus principios éticos específicos: *ius ad bellum*, *ius in bello* y *ius post bellum*. Recientemente empieza a darse sentido al término *ius ante bellum*[10], a partir de la idea de que la adquisición de competencia ética por parte de los militares comienza en la paz, desde la que se preparan para la guerra y el empleo legítimo de la fuerza letal consustancial a la misma.

En apartado anterior se ha condensado la diferencia entre el *ius ad bellum* y el *ius in bello* y dada la orientación desde la ética militar de este trabajo, será en este último aspecto en el que se centre esta breve consideración de la Teoría de la Guerra Justa.

Siendo esta teoría la única que reconoce la realidad moral de la guerra, en ella «las referencias a las *reglas de la guerra* deberían ser entendidas como referencias a las *reglas morales de la guerra* como son estudiadas por los teóricos de la guerra justa, y no las reglas legales de la guerra como se codifican en la ley internacional»[11].

En un esfuerzo por trazar los elementos esenciales de la evolución histórica de la teoría, en relación con el *ius in bello*, se considera generalmente que fue San Agustín quien expuso las bases de esta tradición[12], influyendo notablemente en gran parte de su posterior desarrollo y redefinición conceptual. Tres son las ideas principales, relevantes a nuestro propósito, expuestas por el santo de Hipona:

- El reconocimiento de que la guerra es una forma de violencia que tiene sus propias reglas y es distinta de otros modos de ejercerla.
- La idea de que el soldado tiene una identidad especifica religiosa y públicamente sancionada, en la que sus derechos y obligaciones son distintos de los no combatientes.
- La asunción de que la conducta en la guerra está gobernada por reglas que asignan derechos que deben ser espetados en relación incluso con los combatientes enemigos injustos.

[10] LUCAS, G. «Ethics and Military Strategy in the 21st Century», Routledge, Londres/Nueva York, 2020, pp. 91 y ss.
[11] FROWE, H. «The Ethics of War and Peace. An Introduction», Routledge, London/New York, 2011, p. 2.
[12] Fundamentalmente en algunas de sus numerosas cartas: *Carta a Publicola, Carta al general romano Bonifacio, Carta al tribuno Marcelin*o, y otras como: *Respuesta a Fausto el maniqueo* e incluso la *Ciudad de Dios*.

Más tarde, es en la Edad Media cuando se retoma su desarrollo, codificándose en el Renacimiento con Vitoria y Grocio, entre otros autores. Desde el siglo XVII, la doctrina sobre la guerra se basa en su empleo discrecional por los Estados, trasladando su orientación desde la licitud de una causa justa a la reglamentación de sus efectos.

Se abre paso así al *ius in bello* en el sentido moderno. Esta evolución, que se inicia ya con Vitoria, quien distingue los motivos de guerra lícitos de los límites justos del derecho de guerra, es impulsada por Wolff, el primero que separa los derechos y las obligaciones *durante bello* de la causa de guerra subyacente, y luego definitivamente por Vattel, quien incorpora en el derecho de gentes una serie de normas que fijan límites a los medios de guerra lícitos[13].

Sin embargo, la expresión *ius in bello* no aparecerá hasta la creación de la Sociedad de Naciones y se impone en las elaboraciones doctrinales, aunque, dada su probada inefectividad en la Segunda Guerra Mundial, languidecerán hasta finales de siglo.

Será Michael Walzer y su obra *Just and Injust Wars*, editada inicialmente en 1977, con quien la teoría de la Guerra Justa tiene una importante revalorización que llega a nuestros días. Con diferencias que pueden llegar a ser importantes, «puede decirse que sus textos recuperan el espíritu de la tradición de la guerra justa, aunque con relevantes aportaciones personales»[14].

En la actualidad, el *ius in bello* que sostienen los teóricos de la guerra justa debemos entenderlo como el conjunto de normas que regula la conducta de los participantes del conflicto armado, determina cuáles son las obligaciones que corresponden a los Estados en guerra, a los mandos de las Fuerzas Armadas que son responsables de las órdenes dadas para y en el combate, y a cada militar en particular.

Entre sus concepciones fundamentales destaca la distinción entre combatientes y no combatientes, es decir, la diferencia entre quienes están capacitados para combatir y quienes no lo están, y el tema de los daños colaterales, dadas las implicaciones éticas

[13] KOLB, R. «Origen de la pareja teminológica ius ad bellum / ius in bello», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 30 de septiembre de 1997. Disponible en: https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdldr.htm *Consultado el 25/11/2021*.
[14] BAQUÉS QUESADA, J. «La teoría de la Guerra Justa. Una propuesta de sistematización del ius ad bellum», Pamplona, Aranzadi, 2007, p. 138.

cuando se debate sobre la justicia y responsabilidad de los Estados y de los que luchan en una guerra.

La visión cosmopolita y la guerra

Los defensores de esta teoría proponen un orden global mediante una reforma legal basada en el principio de los derechos humanos universales. En ese orden las fuerzas militares serían las que mantendrían la seguridad y la paz globales, así como las condiciones para el respeto y disfrute general de los derechos humanos[15].

Encuentran un fuerte apoyo en el hecho de que las fuerzas armadas, especialmente en la década final del siglo XX y primeros años del siglo XXI, son utilizadas cada vez menos en la defensa del Estado y más en tareas humanitarias y de mantenimiento de la seguridad internacional.

En su consideración de la dimensión moral de la guerra, esta teoría tiene en David Rodin un defensor extremo que rechaza el punto de vista de que incluso las guerras de defensa nacional puedan ser justas y solo se podría justificar la fuerza militar si se utiliza como una forma de fuerza judicial cosmopolita.

Rodin argumenta «que siendo su fin la protección de la vida de los ciudadanos no es condición necesaria ni suficiente para que una acción militar pueda ser considerada un acto de defensa nacional»[16].

Rechaza, en consecuencia, que la vida en común sea un valor moral objetiva e independientemente del valor de los individuos, lo que llevaría a la efectiva abolición de la guerra. Esta no sería sino una forma de violencia como cualquier otra, perdiendo su valor de fenómeno singular, con su propia naturaleza y características, y desapareciendo el tener que ser valorada moralmente con sus criterios específicos.

Por tanto, la exigencia de conductas éticas en la guerra —*ius in bello*— queda sin sentido. Pero yo no comparto su argumento de que la vida en común no sea un valor moral del conjunto del grupo humano pues, de igual forma que se reconoce el valor moral a las relaciones de familia, y que impone obligaciones, sin que todos los individuos formen parte de la misma familia, también consideramos como una obligación moral la

[15] ELLIOT, L. y CHEESEMAN, G. «Cosmopolitan theory, militaries and the deployment of force», *Australian National University*, Camberra, 2002.
[16] RODIN, D. «War and Self-Defence», *Clavendon Press*, Oxford, 2002, p. 132.

defensa, incluso con la fuerza militar, del sistema de vida que los ciudadanos se otorgan mayoritariamente basado en principios de justicia, igualdad y libertad, aunque algunos no lo compartan.

Mientras no llegue la paz perpetua, el idealismo cosmopolita no puede rechazar el empleo de la fuerza militar en la defensa de los sistemas que, con todas sus imperfecciones, pugnan por una aspiración universal de los derechos humanos y de la igualdad esencial en su dignidad de cada ser humano. Esta es la consideración fundamental para el respeto del *ius in bello* en la utilización de la fuerza militar en guerras y conflictos.

Las teorías realistas de la guerra

La escuela realista, nacida poco antes de la Segunda Guerra Mundial y popularizada por Morgenthau, trata de «describir la realidad tal como es, no como debería ser, sin entrar en valoraciones morales»[17].

La consecuencia es que para los realistas la naturaleza de la guerra, fruto del egoísmo natural de individuo y grupos humanos, lleva implícita la consideración de que en ella no hay ninguna restricción legal ni moral y por tanto las guerras se conducen de forma que lo que prima son los intereses y objetivos que se quieren conseguir con ellas. En el fondo subyace la consideración de que el escenario de las relaciones internacionales está regido por la anarquía, en la que el afán de poder y la satisfacción de las necesidades de seguridad autónomas son los principios rectores a los que hay que someterse, dada la ausencia de una autoridad global.

Su antecedente puede encontrarse en Cicerón «*Silent enim leges inter arma* —en medio de las armas callan las leyes—»[18], idea que ha sido desarrollada por los realistas, entre los que, desde esta reflexión ética, habría dos posturas principales.

Una es la denominada «realismo prescriptivo»[19], caracterizada por la ausencia de reglas, incluidas las morales, y que, dado lo horrible de las guerras, exige conducirlas de forma

[17] JORDÁN, J. Enfoques teóricos de los estudios estratégicos, en Jordán, J. (coord.), «Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional», Madrid, Plaza y Valdés, 2013.
[18] CICERÓN, M.T. En defensa de T. Anio Milon, Ed. Gredos (pdf), p. 45. Disponible en: https://es.scribd.com/document/395925404/Ciceron-En-defensa-de-Milon Consultado el 01/12/2021.
[19] OREND, B. *War*, en Zalta, E. N. (ed.), «Standford Encyclopedia of Philosophy», Fall 2008 edn. Disponible en: http://plato.standford.edu/archives/fall2008/entries/war/ Consultado el 10/12/2021.

que lleven a su fin lo antes posible. Para ello, y al no existir ninguna restricción, los combatientes actúan con plena libertad en sus maniobras y operaciones consiguiendo que, aunque pueda ser más brutal, sea más corta y, a largo plazo, esto supone como consecuencia que aporta un mayor beneficio, incluyendo un menor número de víctimas, aunque entre ellas haya civiles no combatientes.

Contra esta posición utilitarista debe argumentarse que la mayoría de las personas tienen y sienten preocupación, surgida de sus convicciones morales, por la forma en que se desarrollan las guerras. Sienten que la eliminación de civiles no es lo mismo que la de combatientes, además de que les repugna la comisión de atrocidades y de crímenes de guerra.

Ello tanto por razones éticas como por la consideración más pragmática de que si la guerra se conduce sin ninguna restricción, la consecución de la paz puede ser más difícil de alcanzar, pues la historia nos enseña que es más fácil que surjan nuevas guerras, y de mayor brutalidad, en los espacios en los que guerras irrestrictas han tenido lugar.

En este sentido, el realismo prescriptivo podría aceptar la existencia de ciertas reglas, pero de forma contingente y no por su naturaleza moral, que eviten algunas de las consecuencias indeseadas mencionadas, dado que también pueden ir contra la satisfacción de sus intereses. Entre esas reglas podrían mencionarse acuerdos para la protección de civiles, el patrimonio cultural o las infraestructuras.

Esta posición realista moderada, digamos «convencionalista», que se apoya en el interés propio, no se basa en principios morales fundamentales a seguir y, por tanto, debe también ser rechazada desde la perspectiva ética.

La segunda postura del realismo que se destaca es la denominada «realismo descriptivo». En ella la clave no está en que no se deben regular las guerras con principios basados en su eticidad, sino que esto no se puede hacer dada la naturaleza de estas, en las que el individuo está expuesto a extremas situaciones de violencia y crueldad.

Sin embargo, la consecuencia de estos planteamientos es que no se podría culpar a los combatientes por las posibles acciones terribles o atrocidades que hubieran cometido, dado que la guerra impediría seguir normas o reglas moralmente aceptadas, y no tiene en cuenta que esa eventual ausencia de responsabilidad moral por comportamientos erróneos no significa que estos no fueran jurídica o éticamente inaceptables.

Pero dado que esto no siempre ocurre así —ejemplos de guerras y combates regidos por principios y normas, por reglas, existen a lo largo de la historia—, el «hacer lo que sea» para derrotar al enemigo, sin ninguna restricción, no es correcto y, en consecuencia, el combatiente tiene responsabilidad por sus acciones moralmente inexcusables.

A ello puede añadirse la consideración de que en las guerras actuales hay muchas ocasiones en las que el combatiente no se desenvuelve en condiciones tan extremas que le lleven a perder la imprescindible «brújula moral» a seguir, pues se desarrollan a distancias remotas, empleando vehículos no tripulados o con armamento de largo alcance.

En todo caso, e independientemente de que a lo largo de la historia las formas de combatir y los medios empleados no dejan de evolucionar, la incorporación de los nuevos desarrollos tecnológicos en los conflictos bélicos sigue manteniendo «la exigencia de encontrar acomodo a los principios éticos de la guerra justa»[20].

También se debe argumentar que en el desarrollo de muchas guerras no siempre han tenido lugar comportamientos ejecutados sin ninguna restricción moral, porque muchas fuerzas militares y sus combatientes siguen unos estrictos códigos morales, cuyo ejemplo magnifico tenemos en España con las ya mencionadas Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

Los soldados profesionales de la mayoría de las Fuerzas Armadas —especialmente en nuestro entorno occidental— suelen tener reglas y códigos, fundados en principios y valores éticos, que les hacen distinguirse, por ejemplo, de milicias paramilitares descontroladas, mercenarios y terroristas.

Esos militares luchan y combaten de forma honorable, teniendo en muchas culturas antiguas y contemporáneas buenos ejemplos, desde el samurái japonés al legionario español.

No asumir esta diferencia llevaría a justificar los crímenes y atrocidades cometidos en guerras y conflictos armados (My Lai en Vietnam, las matanzas de hutus y tutsis en Ruanda o el caso de Srebrenica en la antigua Yugoslavia), y desde la ética militar estos

[20] MARTÍNEZ PARICIO, J. «Gestión de crisis en los ejércitos de las sociedades avanzadas», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 3, núm. 2, 2017, p. 10.

comportamientos son inaceptables, lo que justifica nuestro rechazo al realismo descriptivo.

Concluimos este apartado sobre teorías que aportan una visión sobre guerra y moralidad del *ius in bello* defendiendo que existe una relación entre ambas y que determinados principios éticos, por más que su aplicación en el combate difiera de su aplicación en la vida ordinaria, tienen pleno sentido y por tanto «que hay algunas cosas que uno [el combatiente] no puede hacer en la guerra, y algunas cosas que uno debe hacer en guerra»[21].

Pasemos a continuación a la fundamentación ética de las conductas que prescribe el *ius in bello*, al análisis de lo que se puede y no hacer en la guerra.

Cumplimiento de las exigencias éticas del *ius in bello*.

Tras las breves orientaciones históricas anteriores, se puede constatar que el *ius in bello* se asume como un conjunto de normas que, desde su eticidad prescriptiva, tienen una esencial doble finalidad:

- Por una parte, proteger a las personas que no participan, o han dejado de participar, en las hostilidades.
- Por otra, limitar los métodos y medios de hacer la guerra.

Teniendo esto en cuenta, el análisis que sigue se centrará en esos dos ámbitos indicados[22]. Dentro del primero entran las consideraciones sobre lo que distingue a los combatientes de los no combatientes, dado el gran peso moral que implica esa diferencia y la creciente dificultad en los conflictos armados actuales para identificar como combatientes a los que intervienen en ellos.

En relación con el segundo ámbito nos centraremos en el análisis del concepto de «daño colateral», y en aspectos como el empleo de armas, tácticas y técnicas cuyo uso es moralmente permisible. En ambos casos, su consideración tiene lugar bajo la aplicación

[21] FROWE, H., *op. cit.*, p. 99.
[22] También podría entrar en consideración, en relación con *ius in bello*, el concepto de «obediencia debida», pero dadas sus muchas y complejas implicaciones éticas y legales, se deja para su análisis y consideración en un trabajo posterior. Esencialmente, se trata de que cumplir o seguir las órdenes recibidas no es causa de defensa, como lo establecieron claramente los tribunales de crímenes de guerra después de la Segunda Guerra Mundial. El personal militar no puede ser legal ni éticamente excusado por seguir órdenes ilegales o poco éticas. Cada persona que porta y utiliza las armas en una guerra es responsable de su conducta, no solo lo son sus comandantes. Las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas de España recogen, en su Artículo 48. Límites de la obediencia, este principio con claridad: *Si las órdenes entrañan la ejecución de actos constitutivos de delito, en particular contra la Constitución y contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, el militar no estará obligado a obedecerlas. En todo caso asumirá la grave responsabilidad de su acción u omisión*.

y en estrecha relación con los principios de «discriminación/distinción»[23], «necesidad militar» y «proporcionalidad», así como en la legitimidad de la destrucción de los objetivos militares (*targeting*), que proporcionan una ventaja militar.

La distinción entre combatientes y no combatientes

La inmunidad de los no combatientes es un principio moral que exige la protección de la población civil en las guerras y está en la base de toda la elaboración doctrinal del *ius in bello* y, en consecuencia, la distinción entre combatientes y no combatientes es esencial.

En las discusiones de la Convención de Ginebra de 1949 se pretendía establecer las condiciones que debía respetar un combatiente para facilitar tal distinción. La primera es que forme parte de un grupo organizado con una cadena de mando reconocible. Esto distingue al grupo de combatientes de otros que podrían usar la fuerza en un conflicto, fundamentalmente porque sus miembros cumplen las órdenes que satisfacen las reglas y usos de la guerra.

La segunda exigía el deber de llevar visible un distintivo que les identifique a distancia como combatientes y que esencialmente es el uniforme militar que, por su naturaleza, implica la consideración tanto de que son objetivos legítimos, como que están obligados a proteger a los no combatientes.

La tercera característica se refiere a llevar las armas abiertamente, pero dada la dificultad de interpretarlas a la luz de una realidad de guerras de liberación y de guerrillas, fue con el Protocolo Adicional 1 de 1977 cuando se aclaró la misma para facilitar ese reconocimiento. Así, el art. 44.3 de ese protocolo establece:

Sin embargo, dado que en los conflictos armados hay situaciones en las que, debido a la índole de las hostilidades, un combatiente armado no puede distinguirse de la población civil, dicho combatiente conservará su estatuto de tal siempre que, en esas circunstancias, lleve sus armas abiertamente:

a) durante todo enfrentamiento militar; y

b) durante el tiempo en que sea visible para el enemigo mientras está tomando parte en un despliegue militar previo al lanzamiento de un ataque en el que va a participar.

[23] En este trabajo se utiliza indistintamente discriminación y distinción, pues se considera que son sinónimos al objeto de nuestra reflexión ética.

La cuarta característica es la que exige obedecer las reglas del *ius in bello*, asunto esencial para evitar, por ejemplo, que grupos que utilizan la fuerza letal indiscriminadamente, como los terroristas, obtengan el estatus de combatientes.

Problema ético por considerar es el de los civiles que se involucran en los combates y que pierden su protección cuando participan directamente en las hostilidades. Para que se pueda establecer que han perdido su inmunidad para ser atacados las acciones que llevan a cabo deben cumplir, al mismo tiempo, los requisitos de umbral de daño, causalidad directa y nexo beligerante[24].

Así, es objetivo directo el civil que se dispone a enterrar un IED (artefacto explosivo improvisado) al paso de un convoy, pero no lo sería el mismo civil que guarda ese IED en su casa, o es objetivo el civil armado que se dispone a participar en un ataque, pero no lo sería si es descubierto, a pesar de la tenencia del arma, y no se puede asociar en ese momento al ataque[25].

En cualquier caso, ante la duda sobre la consideración de combatiente o no de una persona, corresponde a quién pretende atacarlo para tener plena legalidad, y al objeto de este trabajo legitimidad moral, el disponer de las «evidencias que denoten una conducta hostil, no siendo suficientes evidencias relacionadas con el aspecto o apariencia física»[26].

En estas consideraciones, tiene un papel esencial el «principio de discriminación». La consideración ética que legitima la inmunidad de los no combatientes se relaciona con el hecho de que los combatientes son los que «suponen una amenaza», pues son los que producen muerte y destrucción. Cuestión por aclarar es qué se entiende por suponer una amenaza, pues en las guerras hay soldados que combaten y matan en el frente, y otros que se limitan a proporcionar entrenamiento, producir inteligencia, transportar materiales o muchas otras actividades que, sin ser actuaciones directamente letales, son instrumentos necesarios que contribuyen a que otros puedan eliminar al enemigo.

Para ser considerados moral y legalmente como combatientes, desde la posición funcionalista, se tiene en cuenta su contribución a las hostilidades. Así, se distingue entre

[24] «Guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades según el Derecho Internacional Humanitario», *Comité Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, diciembre 2010.
[25] MARTÍNEZ ALCAÑIZ, A. «El principio de distinción y la identificación positiva», *Revista española de Derecho Militar*, Madrid, Ministerio de Defensa/Escuela Militar de Estudios Jurídicos, nº 109 y 110, diciembre 2018, p. 34.
[26] Ibidem, p. 68.

los que proporcionan apoyos específicamente necesarios para la guerra (armas, municiones, etc.) y los que proporcionan otras que también son necesarias en la paz (comida, medicinas, ropas, comunicaciones, etc.). Dado que incluso estas contribuciones, podría objetarse, también colaboran al esfuerzo de guerra, la posición funcionalista se ha matizado, para proporcionar justificación moral de quien no es combatiente, en el sentido de considerar como no combatientes aquellos cuya colaboración no tiene «relación directa» con el uso que de ella se haga en la guerra. Así, los civiles que trabajan en una fábrica de munición siguen siendo no combatientes y no son legítimos objetivos, pero la fábrica sí puede ser atacada, por lo que los civiles que trabajan en ella pueden sufrir sus consecuencias como daño colateral, que se analiza a continuación.

Por esto hay muchos implicados en actividades detrás del frente, en la retaguardia, que, sin ser combatientes directos, son considerados una amenaza y objetivos legítimos a la luz del *ius in bello*, dado el papel que desempeñan en la guerra. El ejemplo positivo es el de los líderes políticos y altos mandos militares o miembros de Estados Mayores, dada su condición de participantes instrumentales en cualquier puesto de la organización de mando y control de la guerra mediante actividades de decisión, dirección, planeamiento y conducción de los conflictos bélicos; el negativo es el personal sanitario, capellanes o trabajadores humanitarios, que no son combatientes para el *ius in bello* y no pueden ser blancos deliberados de ataques militares, como tampoco lo son aquellos que están fuera de combate (*hors de combat*), por haber sido heridos, capturados o haberse rendido y cuya eliminación intencional se considera como crimen de guerra y no tienen ninguna justificación moral.

Finalizamos este apartado significando que la última razón moral que esgrimimos para cumplir con el principio de discriminación/distinción entre los combatientes y los no combatientes se apoya en el «concepto de identificación positiva»[27]. Esta se debe apoyar en la obtención de información suficiente, de la adecuada valoración del mando al frente del combate de los indicios que hacen de las personas objetivos militares y siempre teniendo en cuenta las circunstancias del momento y lugar. Así llegará a tener una certeza razonable, cuya carga de prueba siempre recaerá en el atacante, debiendo abstenerse de hacerlo en caso de duda.

[27] *Ibidem*, pp. 93-102.

El daño colateral y su permisibilidad moral

La realidad de guerras y conflictos es que se producen daños colaterales, algunos materiales y otros personales, como las víctimas inocentes que están protegidas por el DIH y la razón ética. Si no fuera así, todo el desarrollo en introducir convenciones y reglas que humanicen la guerra no tendría ningún sentido.

En la lucha armada el «principio de necesidad militar» permite combatir y matar al enemigo con las finalidades tácticas o estratégicas de ganar, evitar la derrota y siempre reducir el riesgo para las fuerzas propias. En aplicación de este principio el soldado asume que, junto a otros objetivos físicos, él es objetivo militar personal, por lo que pone voluntariamente en riesgo su vida e integridad física.

Este principio choca, a menudo, con el «principio de discriminación» pues:

La necesidad militar no puede constituir una excusa para no cumplir con el principio de distinción, aun a pesar del incumplimiento del enemigo de este principio, pues, la prohibición de atacar a la población civil, *ex* art. 51.2 del PAI [Protocolo Adicional I], resulta absoluta[28].

El problema que presentan los civiles no combatientes es que, a pesar de su derecho a no ser atacados, pueden verse afectados en su integridad física como consecuencia de estar en las proximidades del objetivo militar que sí es legítimo destruir, o por encontrarse en lugares en los que se desarrollan actividades de apoyo directo a las acciones bélicas.

A este respecto, reforzando lo apuntado más arriba, se considera que hay que diferenciar entre los civiles que contribuyen a actividades belicosas (trabajadores de una fábrica de munición) que producen elementos imprescindibles para que los soldados puedan combatir, y los que solo producen elementos que son siempre necesarios —en guerra y en paz— para vivir (trabajadores de una planta de producción de alimentos). Se puede criticar la supuesta falta de claridad de esta distinción, pues los combatientes, para llevar a cabo sus acciones letales, necesitan no solo las armas sino también los alimentos, ropas y medicinas especializadas que les permiten utilizar las armas para que cumplan su función destructiva.

[28] *Ibidem*, p. 67.

Creemos que esta justificación de la legítima acción destructiva contra los combatientes y no contra los no combatientes se apoya en una distinción moralmente relevante sobre la «contribución» de unos y otros. Ya Grocio en el libro tercero de su obra *Del derecho de la guerra y de la paz* apunta esta idea, de la que se hace eco Walzer, y que consiste en:

Aquí la distinción relevante no es la que se establece entre quienes contribuyen al esfuerzo bélico y quienes no la hacen así, sino entre quienes realizan lo que los soldados necesitan para combatir y quienes producen lo que estos merecen para vivir, como el resto de nosotros[29].

Por otro lado, la aplicación de la necesidad militar tiene en el «riesgo» otra importante justificación. La necesidad militar exige, en relación con los no combatientes, que se adopte un determinado grado de precaución para no causarles daño. La cuestión difícil es establecer el nivel de precaución a asumir, incluyendo el riesgo propio. De igual modo que un soldado tiene la obligación legal y moral de no disparar contra un enemigo herido, también la tiene para auxiliar a un civil inocente en cuanto son las operaciones militares guiadas por la necesidad militar, que él ejecuta, las que ponen en riesgo a esos no combatientes. Sin embargo, no tiene obligación moral de auxiliar a dichos civiles si ello implica poner en riesgo su propia vida.

Es la «doctrina del doble efecto —DDE—», cuyo valedor es Michael Walzer, la que reconcilia la tajante prohibición de atacar a los no combatientes con la legitima conducta de atacar los objetivos que constituyen una necesidad militar, aunque se produzcan daños colaterales de víctimas inocentes. Cuatro son las condiciones que establece este autor[30]:

- Debe tratarse de un acto de guerra legítimo que satisfaga los principios de discriminación, necesidad y proporcionalidad.
- El efecto debe ser moralmente aceptable: eliminación y puesta fuera de combate de soldados enemigos o destrucción de pertrechos militares.
- El efecto propuesto cumple una finalidad militar y los daños colaterales no son fines intencionalmente perseguidos.

[29] WALZER, *op. cit.*, p. 205.
[30] *Ibidem*, p. 215.

- Ese efecto —destruir el objetivo militar— es suficientemente bueno —proporcional— y compensa el negativo.

La justificación moral que ofrece la DDE es que la diferencia está en si hay intención de causar daño al no combatiente o si meramente hay una previsión, una posibilidad de que la acción pueda causar daño. Además, introduce una nueva exigencia: debe haber proporcionalidad entre el bien, la utilidad del objetivo militar que se va a conseguir, y el previsible daño que se podrá causar.

Pero se puede argumentar que el previsible daño a causar sea tan grande que plantee dudas sobre su proporcionalidad con el objetivo militar a conseguir, aunque sean equiparables. Para sortear moralmente este problema, Walzer introduce un nuevo requisito: la «doble intención».

La «doble intención» requiere que el agente, además de no tener propósito de causar daños colaterales y solo pueda prever algunos, use medios proporcionales entre el bien —el objetivo— a conseguir y el daño previsible. Es decir, las formas y medios de llevar a cabo la acción sean tales que minimicen el daño colateral, aunque aumenten el riesgo propio a sufrir. Sería el utilizar la mínima fuerza imprescindible para atacar y destruir una fábrica de munición y, además, hacerlo, por ejemplo, de noche, si se conoce que en esas horas no hay presencia de civiles, con claro aumento, que se asume, del riesgo propio.

No basta con limitarse a aplicar sin más la regla de la proporcionalidad y no matar más civiles de lo que exige la necesidad militar; esa regla se aplica también a los soldados; nadie puede resultar muerto como consecuencia de un propósito trivial. Los civiles tienen derecho a algo más. Y, si el hecho de salvar las vidas de los civiles implica arriesgar la de los soldados, es preciso aceptar el riesgo[31].

Alternativas críticas que han surgido a la DDE son las teorías de McKeogh[32] y Nathanson[33] que se acuñan bajo los términos de «principio del daño predecible —*foreseeable harm principle*—» y «principio de precaución —*precautionary principle*—». Con matices diferenciadores, defienden que solo puede ser excusada como genuinamente accidental la muerte de un no combatiente si es a la vez «impredecible» y razonablemente «imprevista».

[31] *Ibidem*, p. 218.
[32] MCKEOGH, C. «Innocent Civilians. The Morality and the Ethics of War», New York, Palgrave Macmillan, 2002.
[33] NATHANSON, S. «Terrorism and the Ethics of War», New York: Cambridge University Press, 2010.

Para estos, solo estaría justificado el daño colateral, y podrían justificarse las muertes accidentales entre no combatientes, al atacar objetivos militares, cuando hubiere absoluta claridad de que los mismos no afectan a civiles, y sí, por ejemplo, a sus propiedades (concepto que no precisan suficientemente), además de no emplear armas y tácticas inmorales que les pongan en peligro.

Esta exigencia a los combatientes de prácticamente predecir exactamente el daño colateral tiene como resultado el que ninguna actividad táctica o estratégica en el desarrollo de las guerras estaría justificada, pues la absoluta seguridad que se demanda es imposible y, sin embargo, creemos que la legitimidad moral ampara la posibilidad de daños colaterales cuando las acciones militares se llevan a cabo en las condiciones que recoge la DDE reforzada por el principio de la doble intención.

Armas, tácticas y objetivos militares

Se ha indicado que el riesgo que deben aceptar los combatientes, para ser moralmente aceptable, se aumenta en el esfuerzo por evitar la muerte de no combatientes. Esa asunción de un mayor peligro dependerá de factores como la armas y tácticas empleadas, la naturaleza del objetivo, la urgencia del momento, la tecnología disponible y otros factores.

Respecto a las armas y tácticas, las normas legales del DIH también establecen las que son permisibles, pero lo hacen de forma negativa, estableciéndose que lo que no está prohibido se permite por defecto.

En este sentido, el uso de armas cuyos efectos no se pueden controlar, como las minas antipersonales que permanecen en el campo de batalla, causando víctimas civiles incluso después de la finalización del conflicto bélico, la munición explosiva, que estalla dentro del cuerpo del individuo a quien alcanza, ocasionando en él destrozos que van mucho más allá de ponerle fuera de combate, o las armas de destrucción masiva, particularmente dañinas e indiscriminadas con los no combatientes, no están justificadas desde los argumentos morales que sustentan el *ius in bello*, pues causan sufrimiento superfluo e innecesario y atentan gravemente contra los principios de discriminación y necesidad.

La tendencia creciente al desarrollo de guerras en entornos urbanos plantea problemas éticos de gran alcance y difícil solución, pues inevitablemente están

involucrados civiles no combatientes. Además de la cuidadosa consideración a la hora del empleo de tácticas y métodos que eviten, discriminada y proporcionalmente, ponerles en riesgo, es general la exigencia moral de proporcionarles ayuda humanitaria, así como vías seguras y protegidas para abandonar las ciudades en las que tienen lugar los combates.

Otro de esos importantes elementos que tiene que contribuir a la justificación ética del principio de necesidad militar, está relacionado con los objetivos que las acciones militares en un conflicto bélico pueden y deben perseguir para conseguir cumplir la misión encomendada.

Imponer la voluntad propia a la del adversario implica ejercer coerción, por lo que la selección y aplicación de la fuerza militar sobre aquellos objetivos cuya eliminación responde a una necesidad militar (*targeting*), contribuye a vencer la voluntad del adversario.

En cuanto a los objetivos militares, que evolucionan al ritmo vertiginoso que lo hacen los conflictos y guerras, parece necesario, desde la perspectiva ética, que cumplan una serie de condiciones:

Que contribuyan eficazmente a la acción militar por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización/uso.
Que su destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida[34].

Importante asunto, en consecuencia, es la consideración moral del concepto de «ventaja militar», que debe ser interpretada bajo los principios de proporcionalidad y precaución, teniendo quién pretende la ventaja militar con la destrucción de un objetivo que actualizar constantemente la información y evaluación del mismo para tener una identificación positiva que proporcione la convicción de que esa destrucción produce efectivamente tal ventaja, aunque sea indirectamente, y, en caso de duda, suspender esa acción.

Teniendo en cuanta estas consideraciones, las restricciones en el uso de la fuerza que se han autoimpuesto los países que, como España, exigen su utilización bajo severos códigos legales y éticos (*ius in bello*), les han llevado a adoptar doctrinas militares que,

[34] MARTÍNEZ ALCAÑIZ, A., *op. cit.*, p. 72.

con exigentes criterios, hacen posible la viabilidad y legitimidad ética y moral de los objetivos militares.

La doctrina española sobre objetivos militares[35] exige, en su apartado 035, aplicar, además de los de «Necesidad militar» y «Proporcionalidad», los principios de «Humanidad» (Prohíbe infligir sufrimientos, daños o destrucción innecesarios para conseguir los legítimos objetivos militares) y «Distinción» (Obliga a que solo se puede llevar a cabo acciones ofensivas contra objetivos militares legítimos). Igualmente, en su apartado 036 define como objetivos militares, aquellas entidades de uso militar y civil —doble uso— como puentes, sistemas eléctricos, de combustible, medios de comunicación, plantas químicas, etc., que serán más difíciles de identificar como objetivos militares legítimos, por lo que deben ser analizados cuidadosamente en cada situación. En caso de duda sobre si una entidad es de doble uso (no se tiene la certeza de que su uso sea exclusivamente militar o apoyo a las operaciones militares), se tratará como entidad de doble uso.

En esta línea, la doctrina de la OTAN sobre objetivos —*targeting*—[36], asumida por nuestro país, incorpora como herramientas a utilizar en la clasificación de los objetivos el marco jurídico internacional, el derecho consuetudinario, las reglas de enfrentamiento (*rules of engagement* —ROE—) de la operación, los *caveats* nacionales, el empleo de métodos matemáticos para la estimación de daño colateral, los métodos de identificación positiva y de patrones de comportamiento, así como métodos escalonados y muy exigentes de aprobación de la orden de eliminación del objetivo.

Como bien refleja Bueno Fernández[37]:

Debido a que la comunidad internacional y las sociedades exigen a las fuerzas armadas un uso limitado de la fuerza, el concepto de *targeting* es una herramienta útil para cumplir con este requisito. Los principios ético-legales del *targeting* crean un marco jurídico que, de ser respetado, legitima la acción militar.

[35] «Doctrina sobre *Targeting* Conjunto, PDC-3.9 (A)». Estado Mayor de la Defensa, enero 2019.
[36] «OTAN. AJP 3.9 *Allied Joint Doctrine for Joint Targeting*», Bruselas, 2016.
[37] BUENO FERNÁNDEZ, A. «El *targeting* como capacitador de las operaciones militares en OTAN», *Revista del IEEE,* número 15, 2020, pp. 13-41.

Conclusiones

Aunque en ocasiones los términos «legal» y «ético» se usan como sinónimos y, ciertamente, van unidos de forma que las conductas éticas en guerras y conflictos son difícilmente implementadas sin un Estado que respete la ley y el derecho internacional, ambos no son intercambiables.

Por esto, la ética militar necesita una mayor difusión que contribuya a clarificar importantes conceptos —como los analizados en este trabajo— para que las Fuerzas Armadas, tanto en sus miembros individuales como en su consideración de institución, puedan hacer frente a las responsabilidades que puedan exigírseles desde los puntos de vista legal y ético.

En ese contexto, la distinción entre combatientes y personas que gozan de protección según el derecho internacional puede ser muy difícil en medio de la guerra, y siguen ocurriendo casos donde los militares se ven envueltos en combates en los que dicha distinción se ha puesto en duda, dados los daños colaterales producidos en civiles y que han tenido consecuencias no solo éticas, políticas y judiciales, sino también en la consecución de los objetivos estratégicos perseguidos.

Para evitar la eventual exigencia de responsabilidades en relación con la forma, medios y métodos con que se utiliza la fuerza militar, la formación en los elementos del *ius in bello*, no solo desde la perspectiva jurídica sino ética, la consideramos esencial.

Es necesario que cualquier militar, desde los escalones inferiores hasta los más elevados, tenga un conocimiento sólido de los principios de las leyes de los conflictos armados y no se limite al mero conocimiento teórico, sino a la práctica aplicación de este en ejercicios de planeamiento o adiestramiento, con supuestos dudosos que inciten a la reflexión y al debate[38].

La perspectiva de la ética militar del *ius in bello*, así como del DIH, implica y supone la manifestación práctica de que en las guerras no hay circunstancias válidas que excluyan el cumplimiento de ciertas disposiciones elementales de humanidad.

Desde dicha ética se postula que en las guerras el uso de la fuerza militar que produce destrucción y muerte debe limitarse a lo estrictamente necesario para neutralizar al

[38] VALENCIA PÉREZ, J.P. «La problemática en el principio de distinción. Los casos de Kunduz y Bounty», Revista Ejército, nº 996, octubre, 2021, p. 35.

enemigo. Por esto es imprescindible que la doctrina que se ha ido elaborando sobre el *ius in bello* no se limite a una mera construcción teórica de importante alcance jurídico, sino que debe extenderse a su conocimiento, interiorización y aplicación práctica en los militares que planean, dirigen y participan directamente en los combates, pues solo de esa forma tendrán la plena seguridad de la legitimidad de sus acciones y de la convicción moral para arriesgar su vida en conflictos y guerras, para las que aún es necesario prepararse y, llegado el caso, combatir con armas y sistemas que implican la fuerza letal.

*Juan A. Moliner González**
General de División (R)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

02/2022 15 de marzo de 2022

Carlos García-Guiu y Alberto Pastor Álvarez

Liderazgo militar con «ñ»: aproximaciones científicas psicosociales en España

Liderazgo militar con «ñ»: aproximaciones científicas psicosociales en España

Resumen:

En las últimas décadas, el interés por el estudio del liderazgo en las Fuerzas Armadas españolas se ha incrementado extraordinariamente incorporándose nuevos conceptos doctrinales, normativas y planes para mejorar los procedimientos de formación del personal y preparación de las unidades. El presente artículo destaca la importancia de esta área del conocimiento para la seguridad y defensa y se aporta un análisis sobre las publicaciones científicas existentes sobre la temática del liderazgo militar, basado una revisión tanto de artículos publicados en revistas científicas especializadas internacionales como a través de la elaboración de tesis doctorales en España.

Se destaca la relevancia de los estudios basados en el liderazgo transformacional, auténtico y las aportaciones puntuales de diversa índole. También son escasos, pero existentes, tanto los artículos basados en metodología de tipo experimental o correlacional, como el número de tesis doctorales publicadas.

Palabras clave:

Liderazgo militar, seguridad, defensa, liderazgo transformacional, liderazgo auténtico, investigación.

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.

Military leadership with 'ñ': psychosocial scientific approaches in Spain

Abstract:

In recent decades the interest in the study of leadership in the Spanish Armed Forces has increased extraordinarily incorporating new doctrinal concepts, regulations and plans to improve the procedures for personnel training and preparation of units. This article highlights the importance of this area of knowledge for security and defence and provides an analysis of existing scientific publications about military leadership, based on a review of articles published in international specialized scientific journals and through the preparation of doctoral theses in Spain.

The relevance of studies based on transformational, authentic leadership and specific contributions of various kinds is highlighted. Articles based on experimental or correlational methodology and the number of doctoral theses published are also scarce, but existing. In conclusion, the important progress made in recent decades through the different theories and the importance of promoting research in Spain, developing, and validating reliable and valid theoretical models of leadership in the context of security and defence, avoiding direct copies or translations without contextualizing, to solidly cement this area of knowledge.

Keywords:

Military leadership, security, defence, transformational leadership, authentic leadership, research.

«Las cualidades indispensables al cultivador de la investigación son:
la independencia mental, la curiosidad intelectual,
la perseverancia en el trabajo, la religión de la patria
y el amor a la gloria»
Santiago Ramón y Cajal

El liderazgo en las organizaciones de seguridad y defensa

Desde finales del siglo XX, el interés por el estudio del liderazgo en todas las organizaciones de seguridad y defensa, especialmente en las Fuerzas Armadas españolas, se ha incrementado de una manera exponencial. Entre las posibles motivaciones que fundamentan este importante desarrollo conceptual destacan la creciente consideración de los responsables de las organizaciones por favorecer el desarrollo de un sistema de mando moderno, impulsar el desarrollo de competencias profesionales en todos los rangos y niveles profesionales, sistematizar su enseñanza en los centros de formación o preparar a las unidades de una manera óptima y eficaz para cumplir con sus misiones.

Un primer reflejo de esta creciente atención es que, en las revistas profesionales y divulgativas, las publicaciones de artículos y reflexiones sobre el mando y liderazgo militar se han incrementado de una manera importante en los últimos años. Una segunda consecuencia es que, en las Fuerzas Armadas, el Ejército de Tierra, la Armada, el Ejército del Aire y la Unidad Militar de Emergencias, han introducido nuevos conceptos doctrinales, normativas y planes orientados a mejorar los procedimientos de formación del personal y preparación de las unidades.

La importancia de fomentar el correcto ejercicio del liderazgo en cualquier tipo de organización es que favorece la posibilidad de alcanzar eficazmente los cometidos encomendados, aumenta la cohesión e identificación de sus componentes, la satisfacción de los equipos que se constituyen, reduce el estrés, mejora el compromiso de los seguidores, fomenta el espíritu de servicio, y aporta diferentes ventajas y beneficios tanto personales como organizacionales. Por el contrario, el ejercicio de un liderazgo destructivo, toxico o pseudoliderazgo puede provocar unos efectos nocivos como malestar y falta de compromiso en los subordinados, falta de sostenibilidad de los proyectos, absentismo y conductas de abandono, cuando no otros efectos perjudiciales

relacionados con los objetivos a alcanzar u otros más dañinos como la comisión de faltas, delitos o crímenes.

Mandos que deben ser líderes

La formación tradicional para el ejercicio del mando para los responsables de las instituciones jerarquizadas está siendo ampliada en los últimos años con un planteamiento centrado en conseguir que los profesionales conozcan y ejerzan un correcto liderazgo. El buen mando debe ser un buen líder. Un líder capaz de influir, compartir responsabilidades y favorecer el desarrollo de los subordinados para mejorar la actuación y conseguir unos objetivos compartidos.

Desde una aproximación epistemológica, las clásicas aproximaciones al conocimiento y enseñanza del mando se fundamentadas en disciplinas como la historia, la filosofía, la ciencia política, la estrategia y la ética. Actualmente, estos fundamentos han sido ampliados por las teorías y descubrimientos que han aportado ciencias más experimentales y modernas como la psicología, la sociología o las ciencias de las organizaciones. *El príncipe* de Maquiavelo, *El arte de la guerra* de Sun-Tzu, *De la guerra* de Clausewitz, *El espíritu militar* de Vigón, o las obras sobre figuras históricas como Jenofonte, Alejandro Magno, Julio César, los Reyes Católicos o el Gran Capitán han sido y son una fuente de inspiración desde esta primitiva aproximación. Desde una perspectiva más actual, orientada a como ser una mejor líder basada en su trabajo en el mundo de las organizaciones, la empresa y las investigaciones en psicología social podemos destacar autores como David McClelland, Henry Mizberg, Peter Druker, Warren Bennis, Stephen R. Covey, Kurt Lewin, Bernard Bass, Bruce Avolio, Martin Seligman, o Daniel Goleman, entre otros muchos.

En el presente siglo en las organizaciones de seguridad y defensa el empleo del término líder se ha popularizado y aumentado su uso tanto en normativa, discursos, currículos, como publicaciones doctrinales, textos y documentos oficiales. Un ejemplo patente de esta incorporación en el lenguaje profesional lo podemos observar al estudiar su presencia en los textos que regulan la actividad de las Fuerzas Armadas españolas a través de los textos legislativos de la Ley de la Carrera Militar 39/2007, las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas Real Decreto 96/2009 y la Ley Orgánica 9/2011 de Derechos y Deberes de los Miembros de las Fuerzas Armadas. En concreto, se

pueden identificar en las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, la primera referencia moral de la profesión militar, donde se definen los principios éticos y normas de comportamiento, un texto compuesto por un gran número de competencias y habilidades relacionadas con el liderazgo, la autogestión, en la gestión de relaciones y aspectos que pueden ayudar a mejorar del clima organizacional[1]. Al cuantificar la presencia de los términos «líder» y «mando» podemos destacar que, en las anteriores ordenanzas, las de las Fuerzas Armadas de 1978, el término «líder» no aparecía y el de «mando» en 54 ocasiones. Por el contrario, en las ordenanzas actuales, de 2009, el término «líder» se incorpora en tres ocasiones, en el artículo 54, Liderazgo y en el artículo 79, Del comandante o jefe de unidad, buque o aeronave y el término «mando» se cita en 40 ocasiones. Si el concepto tradicional del mando estaba asociado a la autoridad legal y la correcta gestión para ejercer un liderazgo ejemplar y motivador se plantea actualmente desarrollar una visión, misión y valores comunes, ser capaz de influir en los subordinados en beneficio del servicio, desarrollar unas relaciones sociales integradoras, formando y cohesionando equipos, así como fomentar la iniciativa de los subordinados que permita enfrentarse a la incertidumbre y el cambio del entorno.

Un liderazgo con «ñ» en el ámbito de la seguridad y defensa

El liderazgo como disciplina propia de las ciencias sociales requiere, para que sea de un carácter aplicado, centrar su estudio en los problemas de los grupos humanos para resolver problemas prácticos, referenciados a un contexto social y un marco histórico y geográfico concreto. Un conocimiento profundo y una sistematización de la formación en liderazgo en el ámbito de las organizaciones e instituciones de seguridad y defensa en España necesita considerar tanto las misiones que se desempeñan como sus características organizacionales y culturales propias, con el fin de definir objetivos concretos de investigación, plantear problemas y orientar la acción de las investigaciones.

[1] MATÍAS JIMÉNEZ, Ildefonso. «El liderazgo en el marco de la legislación específica aplicable a las Fuerzas Armadas». Monografía 136. El liderazgo en las Fuerzas Armadas del siglo XXI. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. 2013. pp. 15 y ss. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/m/o/monografia_136.pdf. Consultado el 28 de enero de 2022.

Por una parte, también es necesario destacar la singularidad e importancia de las características, misiones y medios que se emplean en las profesiones en el campo de la seguridad y defensa. Las misiones, criticas para la supervivencia y el desarrollo ordenado de la vida cotidiana de las naciones, favorecen la estabilidad y progreso de la sociedad, coadyuvan a mantener la soberanía nacional, aseguran el empleo de recursos críticos y permiten conservar la libertad de acción de los estados. Por otra parte, también es relevante la necesidad de emplear en determinadas ocasiones la fuerza o sistemas de armas letales y no letales. Todo ello obliga a que los profesionales ejerzan un liderazgo responsable, fundamentado en el servicio de la comunidad y ajustado a derecho en todas las circunstancias, incluso en situaciones difíciles de incertidumbre, presión y falta de información.

La actual Estrategia de Seguridad Nacional del año 2021 constituye el marco de referencia para la política de Estado que parte de una concepción amplia de la seguridad destacándose la importancia de desarrollar una colaboración entre todos los colectivos de la sociedad y la necesidad afrontar de una manera integral el esfuerzo que deben aportar todos los recursos disponibles del país. Como parte especializada de dicha política las organizaciones de Seguridad, Emergencia y Defensa (OSED)[2] son fundamentales para proteger, defender y asegurar la seguridad y defensa. Dichas organizaciones están compuestas por las unidades regulares pertenecientes a las Fuerzas Armadas (FAS), Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), Servicios de emergencias y otros responsables de proteger a la población y de reaccionar ante las crisis, desastres o emergencias que pueden amenazar a la sociedad.

La actividad de dichos colectivos profesionales se desarrolla en un contexto específico y con unas relaciones interpersonales características, con actividades de tipo social singulares, asociadas a los objetivos y cultura en la que se enmarcan dichas instituciones. Son unidades y cuerpos especializadas en proporcionar a la sociedad una seguridad, un orden social y ser capaces de afrontar las amenazas, así como asegurar el funcionamiento correcto de los servicios públicos.

[2] El colectivo existente integrado por las Organizaciones de Seguridad, Emergencias y Defensa (OSED) en están formadas en su base por pequeñas unidades operativas, que deben dar una respuesta eficaz a los cometidos asignados, desarrollan una preparación y capacidad de reacción orientada a alcanzar una intervención efectiva frente a las crisis, conflictos, urgencias, emergencias, catástrofes y desastres.

Estas organizaciones seguridad y defensa se caracterizan por los cometidos para las que están creadas, se enfrentan y al nivel de riesgo que tienen que cumplir sus misiones encomendadas y mantener una completa disponibilidad para el servicio. Su diseño está orientado a dar un servicio público y continuo al ciudadano, en ocasiones deben enfrentarse a situaciones de riesgo personal y material, y se preparan para afrontar amenazas reales hostiles como enemigos armados, delincuentes, terroristas, incendios, etc. En relación con el encuadramiento de dichas instituciones están comprendidas las diferentes administraciones estatales, autonómicas o locales, siendo organizaciones basan su funcionamiento en los principios de jerarquía y unidad, disponiendo de unos protocolos y procedimientos definidos para efectuar sus intervenciones, si es necesario con el empleo de la fuerza en situaciones de riesgo y amenaza.

Si bien podemos destacar la importancia de estudiar los fenómenos psicosociales y organizacionales que configuran el liderazgo en los contextos de seguridad y defensa también es interesante promover una investigación aplicada y adaptada a las necesidades orientadas a la sociedad española: el contexto geográfico, social y geopolítico determinado en el siglo XXI. La investigación de las ciencias sociales, también en el marco de la defensa y seguridad debe estar dirigida a caracterizar grupos sociales con una cultura singular, fomentando la construcción del conocimiento y su aplicación para resolver problemas o mejorar el funcionamiento de las propias organizaciones e instituciones. Surge la necesidad de estudiar los fenómenos sociales que se desarrollan en una etapa determinada, en un lugar concreto, planteándose, en definitiva, la importancia de «no solo conocer las leyes generales, sino también en carácter específico de la situación presente»[3].

Aproximaciones científicas al liderazgo militar en España

En esta línea de desarrollo, es necesario considerar que uno de los aspectos clave para favorecer un avance sólido del conocimiento científico en cualquier disciplina, como es el liderazgo, es fundamentar sus principios en procedimientos verificables y fiables. Los

[3] Kurt Lewin planteaba la importancia de desarrollar una investigación social a través del modelo de investigación-acción, donde las leyes generales del comportamiento social deben incluir diagnósticos de situaciones específicas, implicando que la ciencia social debe construir el conocimiento de la realidad cotidiana. LEWIN, Kurt. «Acción-investigación y problemas de las minorías», *Revista de psicología social, 3*(2), 1988. p. 231.

modelos teóricos en las ciencias sociales y de las organizaciones, donde podemos enmarcar el liderazgo en las pequeñas unidades, se confirman a través de estudios e investigaciones, basados en la obtención de datos y tanto el planteamiento como la validación de teorías. Se requiere fundamentar de una manera válida y fiable el desarrollo de procedimientos que sean aplicables al contexto social y profesional donde se plantea y que sean contrastados por la comunidad científica. En la ciencia, como mantenía el físico y matemático Lord Kelvin: «Lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide, no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre».

Al revisar el proceso del desarrollo del estudio del liderazgo militar en Occidente, podemos constatar que países como Estados Unidos e Israel han invertido y propiciado un importante avance científico en dicho campo. Los posibles motivos que pueden impulsar este interés se pueden basar en la inquietud por estudiar las causas y en el marco psicosocial relacionados con los terribles efectos de la Segunda Guerra Mundial, sus iniciativas en invertir en el ámbito de la investigación destinada a la defensa, el manifiesto interés por potenciar sus naciones o la urgente necesidad sentida de mejorar la eficacia de sus unidades de combate. Por otra parte, analizando el fenómeno desde un punto de vista psicosocial, en otros países la producción científica ha sido más limitada, a pesar de la importancia que puede representar para cualquier ejército contextualizar los modelos y desarrollar teorías tan necesarias para las Fuerzas Armadas de todos los países.

El presente artículo tiene por objeto efectuar un recorrido por los estudios centrados en aproximaciones científicas sobre la temática del liderazgo militar en España. Para ello, se ha efectuado una revisión de la producción científica en el ámbito de la psicología social, basada principalmente en el análisis de las publicaciones realizadas tanto en revistas científicas como en tesis doctorales, vehículos principales del conocimiento científico académico.

En relación con los criterios de búsqueda: ¿Qué tipo de búsqueda se ha planteado como una aproximación científica al conocimiento del liderazgo militar en este trabajo?

Tradicionalmente las principales fuentes de aporte al conocimiento científico se efectúan a través de artículos y libros que son el resultado de investigaciones.

Su origen está fundamentado principalmente en proyectos de investigación, tesis doctorales y trabajos académicos fin de estudio (de grado y máster) que se divulgan a

través de la publicación de artículos, libros y eventos académicos (congresos, jornadas, reuniones, conferencias, seminarios, simposios) donde dan a conocer las conclusiones obtenidas a la sociedad y contrastan con la comunidad científica.

Los criterios de calidad para ser publicado en las revistas científicas o académicas se basan en que son artículos originales, sometidos a un proceso de revisión por especialistas en su materia (*referee system* o sistema de revisión por pares anónimos) en competencia con otros muchos candidatos. Los trabajos propiamente académicos, de universidades y centros docentes, se basan en el proceso final de formación de los autores con una dirección académica y la necesaria aprobación del valor de su resultado por un tribunal especializado, normalmente tres o más personas cualificadas académicamente.

El procedimiento para efectuar la búsqueda en este trabajo se ha basado en una revisión sistemática de artículos científicos publicados en todos los tiempos en revistas científicas nacionales e internacionales, con metodología cuantitativa experimental, correlacional o cualitativa que estudiase el liderazgo militar en las unidades actuales. No se han considerado los estudios de tipo filosófico, sociológico, ético o histórico o aquellos basados en la simple recopilación de documentación. Las plataformas documentales empleadas han sido SCOPUS, la Web of Science y el repositorio ALCORCE, a través de los accesos de la Universidad de Granada, la Universidad Nacional de Educación a Distancia y la Universidad de Zaragoza. La segunda modalidad de búsqueda de investigaciones sobre liderazgo militar fue efectuada fue a través de la consulta de tesis doctorales publicadas en TESEO por las universidades españolas en cualquier tiempo. TESEO constituye la base de datos principal en España con la información agrupada de las tesis doctorales aprobadas en el conjunto de las universidades nacionales desde 1976.

Una de las limitaciones de efectuar las búsquedas en bases indexadas de revistas científicas es que también puede existir literatura de interés, pero publicada en revistas profesionales y divulgativas, foros, internet y fuentes abiertas. También es posible existencia de estudios que no se hacen públicos, algunos incluso que pueden ser considerados como «materia reservada», al plantearlos como estudios relacionados con la moral de las unidades.

Como referencia, se puede consultar también una interesante revisión sobre artículos publicados en la revista *Ejército* y sobre la problemática del desarrollo científico del mando y liderazgo, publicado por el coronel Palacios[4]. En el citado artículo se plantea la importancia de acercar e integrar la cultura militar y la universitaria para permitiría incrementar la calidad de la formación y desarrollar investigación sobre mando y liderazgo, de manera que se pudiese responder mejor a las necesidades prácticas que se les plantean a los ejércitos.

Las investigaciones pioneras en torno al liderazgo

Si bien siempre ha existido inquietud en los centros de formación y perfeccionamiento y en las unidades de psicología de los ejércitos los primeros registros publicados los podemos encontrar relacionados con la acción de mando, la moral y la potencia de combate en las unidades. El CEPPU-94[5] fue la primera herramienta publicada para analizar el potencial psicológico del personal militar español, considerando aspectos hasta ese momento considerados de difícil medida como la moral y motivación de las tropas. Posteriormente se publicó una versión revisada de la CEPPU-03, agregando nuevas variables para reforzar el concepto evaluado aumentando el modelo de seis dimensiones a ocho. Continuando con esta línea de estudio se incorporaría propiamente el concepto liderazgo en el Cuestionario del Perfil Moral de la Unidad CPMU[6] o el Cuestionario de Evaluación de Moral en Ambientes Operacionales CEMO[7]. Sucesivas revisiones han actualizado el modelo en tan sugestiva línea para valorar la capacidad, moral y potencial de las unidades en operaciones a través de la confianza en el mando entre otros factores[8].

[4] PALACIOS, José Miguel. «Mando y liderazgo: el uso práctico del conocimiento científico», *Global Strategy*. 26 de marzo de 2020. Disponible en: https://global-strategy.org/mando-y-liderazgo-el-uso-practico-del-conocimiento-cientifico/ Consultado el 4/09/2021.
[5] Podemos encontrar como primeras publicaciones que marcaron una primera iniciativa para analizar y evaluar cuantitativamente la cohesión y la potencia de combate de las unidades en GARCIA-MONTAÑO, Juan Manuel y NUÑEZ, Miguel Ángel. «CEPPU, Cuestionario para la Estimación del Potencial Psicológico de Unidad». No publicado. Ministerio de Defensa. Madrid. 1994, y en NUÑEZ, Miguel Ángel. CEPPU. Guía para la aplicación e interpretación del cuestionario. Ministerio de Defensa (España).1994.
[6] TRUJILLO, Humberto. M. y PIÑEIRA, L. Unit Morale Profile Questionnaire (CPMU). Granada: Dirección de Investigación, Doctrina y Materiales. Mando de Adiestramiento y Doctrina. (Sin publicar). 2005.
[7] GALINDO, Jorge. *Evaluación de la moral militar en zona de operaciones y su relación con parámetros adaptativos* (Tesis doctoral). Universidad de Granada (España). 2013. Disponible en: https://digibug.ugr.es/handle/10481/31315 Consultado el 01/09/2021
[8] PASTOR, Alberto, MOLERO, Fernando y MORIANO, Juan Antonio. «Validation of the Morale Questionnaire for Military Operational Theaters», *Revista Acción Psicológica*, 16(2). 2019. pp. 31 y ss.

En estos inicios, podemos citar la tesis doctoral Mando y Liderazgo militar, impulsada en la Academia General Militar sobre el líder tipo jefe de sección en Ejército de Tierra[9] que analizaba el modelo de liderazgo desde la teoría de la parrilla de gestión de Blake y Mouton. En dicho centro militar se impartía ya en los años ochenta la asignatura Técnicas de mando, siendo posteriormente transformada en Psicología Social y actualmente denominada la asignatura como Liderazgo, estando incluida en el currículo impartido en los centros de formación militares.

En esta primera etapa podemos destacar como principal aportación el hecho de posibilitar la cuantificación y medida de una manera indirecta de factores tan intangibles como la acción del mando y la capacidad de liderazgo del jefe en las unidades, reflejándose en la moral o la potencia de combate. En esta fase de búsqueda del liderazgo se plantea su estrecha relación con otras variables como la cohesión de la unidad, la confianza en el mando, las relaciones personales, la orientación a la tarea o la percepción de eficacia, como base para determinar desde un punto de vista psicológico la teórica la capacidad de combate de las unidades.

Investigaciones basadas en el liderazgo transformacional

La siguiente etapa en el estudio del liderazgo que se observa es a partir de las publicaciones del año 2000, inspiradas en las modernas teorías de aplicación a las organizaciones desarrolladas en los años ochenta, principalmente en Estados Unidos. En especial son de destacar los desarrollos basados en el liderazgo transformacional y auténtico, así como otras puntuales aproximaciones de variada índole.

La teoría del liderazgo transformacional[10], junto con la del situacional de Hersey y Blanchard, se pueden considerar como dos teorías de importante aplicación en el contexto militar. En especial, el liderazgo transformacional constituye una de las teorías más influyentes en las doctrinas de mando militar en occidente. Los diferentes estudios que se realizaron en el ámbito castrense permitieron trasladar los fundamentos de una de las teorías más importantes del liderazgo en las organizaciones a las unidades

Disponible en: http://revistas.uned.es/index.php/accionpsicologica/article/view/24265 pp. 31-42. Consultado el 02/09/2021

[9] RODRÍGUEZ, César. Tesis doctoral Mando y liderazgo militar. Universidad de Zaragoza. Zaragoza. 2000.

[10] BASS, Bernard. M. «Leadership and performance beyond expectations», *The Free Press*. Nueva York: 1985.

militares, tanto estadounidenses[11], israelíes[12] como canadienses[13]. Aspectos tan inherentes al funcionamiento de la organización militar como el planeamiento por objetivos, el estableciendo una visión y un propósito, la iniciativa, fundamento del Mando orientado a la misión, la ejemplaridad, el cuidado y desarrollo del subordinado o la adaptación son conceptos que sustentan las variables que mide dicha teoría. También se relaciona este estilo con variables de resultado como la eficacia, la satisfacción del subordinado o la cohesión del equipo, todos ellos aspectos centrales del desarrollo doctrinal militar en las pequeñas unidades.

En España, uno de los programas pioneros en las Fuerzas Armadas sobre el estudio de liderazgo fue el del Programa de Investigación 110/11, Desarrollo del liderazgo en el Ejército de Tierra[14]. El proyecto planteaba estudiar en el ejército y desarrollar un modelo de liderazgo de las unidades de la Fuerza a partir de una muestra de casi 7000 efectivos. Dicho modelo se basaba en el enfoque conductual de Stogdill y Coons y del liderazgo transformacional y transaccional de Bass. La importancia de la investigación se centraba en emplear un método científico y plantear un modelo que permitiese identificar conductas y actitudes que debían manifestar los mandos militares para desarrollar su liderazgo de una manera más efectiva, confirmando la importancia de los supuestos empleados.

De la misma etapa podemos destacar los trabajos de Riquelme[15] y García-Guiu[16]. En el primer trabajo se estudiaron las relaciones del liderazgo transformacional con las

[11] BASS, Bernard. M. *Transformational leadership: Industrial, military, and educational impact.* Mahwah, NJ: Erlbaum. 1998.
[12] POPPER, M., LANDAU, O. y GLUSKINOS, U.M. «The Israeli Defence Forces: An Example of Transformational Leadership», *Leadership & Organization Development Journal*, 13(1). 1992. P. 3. Disponible en: https://psycnet.apa.org/record/1992-37334-001 Consultado el 04/09/2021
[13] IVEY, G.W. y KLINE, T. «Transformational and active transactional leadership in the Canadian military», *Leadership & Organization Development Journal*, 31(3). 2010. pp. 246 y ss. Disponible en: https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/dlo.2010.08124ead.001/full/html. Consultado el 04/09/21
[14] El proyecto de investigación desarrollado por el Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra se denominó Programa de investigación 110/11. Desarrollo del liderazgo en el Ejército de Tierra. DIDOM. MADOC. Ejército de Tierra y se finalizó en el año 2016.
[15] RIQUELME, Jaime. *Liderazgo transformacional y eficacia de defensa en situación de crisis decisional* (Tesis doctoral). Universidad Nacional de Educación a Distancia. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid. 2015. Disponible en: http://e-spacio.uned.es/fez/view/tesisuned:IUGM-Jriquelme. Consultado el 11/09/2021
[16] GARCÍA-GUIU, Carlos., MOYA, Miguel., MOLERO, Fernando., MORIANO, Juan Antonio. «Transformational leadership and group potency in small military units: The mediating role of group identification and cohesion», *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones, 32*(3), 2016. pp. 145 y ss. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=231349103002 Consultado el 11/09/2021.

situaciones de crisis de decisión a través de una tesis doctoral publicada en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. El segundo trabajo era parte de una tesis doctoral sobre el liderazgo en organizaciones de seguridad, emergencias y defensa donde en ese artículo se analizaba la relación entre el estilo de liderazgo transformacional de los jefes de pelotón con la cohesión, la identificación social y la potencia grupal en unidades del Ejército de Tierra. Las implicaciones de este último estudio eran relevantes debido a la importancia del liderazgo transformacional para ser ejercido en los niveles más básicos de la cadena de mando con objeto de obtener éxito en las misiones asignadas a las organizaciones de defensa y seguridad.

Como conclusiones más destacadas, y de una manera muy resumida para ser consideradas en las competencias del liderazgo militar basado en el liderazgo transformacional, podemos considerar la importancia de plantear objetivos, motivar al subordinado, fomentar la participación, muy próximo al concepto de Mando orientado a la misión, ser un mando próximo y ejemplar, así como favorecer el desarrollo y crecimiento de las personas que constituyen los equipos de trabajo (líderes que forman líderes). Todos ellos son factores clave para alcanzar la eficacia y mejorar la cohesión de las unidades.

Investigaciones basadas en el liderazgo auténtico

El modelo del liderazgo auténtico surge en la primera década del año 2000, como consecuencia de la preocupación social generalizada tanto hacia el comportamiento ético de líderes políticos y de cierta transcendencia social, como por el auge de la psicología positiva[17] y del comportamiento organizacional positivo[18].

El líder auténtico a través del autoconocimiento y de unos valores éticos y morales consolidados, inspira en sus seguidores capacidades psicológicas positivas en un clima ético de trabajo, estimulándoles a perseguir su propio autodesarrollo a través de la relación transparente con el líder. Esto no solo les lleva a trascender y lograr objetivos más allá de lo esperado como sucedía en la teoría transformacional, sino que además,

[17] SELIGMAN, Martin E. P. y SIKSZENTMIHALYI, Mihalysikszentmihalyi. «Positive Psychology: an introduction», *American Psychologist, 55.* 2000. pp. 5 y ss. Disponible en: https://doi.org/10.1037/0003-066X.55.1.5. Consultado el 1/10/2021.
[18] LUTHANS, Fred. «The need for and meaning of positive organizational behavior», *Journal of Organizational Behavior, 23*(6), 2002. pp. 695 y ss. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/4093649 Fecha de la consulta 2/10/2021.

los resultados se asientan en valores éticos y morales que ahondan en el bienestar y rendimiento de los subordinados.

Si bien es cierto que el interés por este modelo ha crecido de una manera importante en las últimas décadas, no ha tenido la misma evolución en el ámbito militar en cuanto a número de investigaciones y/o publicaciones. Podemos encontrar algunos ejemplos de trabajos científicos o tesis doctorales, donde se relaciona el liderazgo auténtico con la resiliencia de los soldados[19], donde se comparan diferentes modelos de liderazgo como el transformacional, el ético y el liderazgo auténtico en el fortalecimiento de la resiliencia y prevención de estrés en los subordinados militares[20], donde se buscan líneas de mejora de la formación y valores de los oficiales de la Armada estadounidense[21], o se tratan de investigar los antecedentes del liderazgo auténtico en relación con el *hardiness*, la identidad y justicia moral, de los oficiales cadetes de la Armada noruega[22]. Aunque quizás la aportación más importante sobre el liderazgo auténtico en el ámbito militar la encontremos en el manual *Leadership Lessons from West Point*[23], en el que se desglosan los componentes principales del líder auténtico, señalando la motivación para la autoconciencia y la autorregulación como el eslabón principal que permite el desarrollo de la autenticidad del líder militar.

En el ámbito de las Fuerzas Armadas españolas, encontramos apenas algunas investigaciones relacionadas con variables organizacionales positivas como el *engagement*, las conductas de ciudadanía organizacional y la identificación con el grupo de trabajo[24], la influencia del liderazgo auténtico en el estado emocional del personal

[19] GADDY, John. W. *The Relationship Between Authentic Leadership and Resilience in Enlisted Soldiers* (Dissertation). University of the Rockies (USA). 2016.
[20] MACINTYRE, Allister, CHARBONNEAU, Danielle, & O'KEEFE, Damian. «The role of transformational and ethical leadership in building and maintaining resilience». En R. R. Sinclair & T. W. Britt (Eds.), *Building psychological resilience in military personnel: Theory and practice* (pp. 85–111). 2013. American Psychological Association. Disponible en: https://doi.org/10.1037/14190-005. Consultado el 2/10/2021
[21] ESPIRITU, J. R. «U.S. Navy senior-leader ethical failures: A Delphi study on authentic leadership within a command-and-control organization (Dissertation)», *Northcentral University*, Scottsdale, Arizona, US. 2017.
[22] OLSEN, Olaf. K. y ESPEVIK, Roar. «Moral antecedents of authentic leadership: Do moral justice reasoning, self-importance of moral identity and psychological hardiness stimulate authentic leadership?», *Cogent Psychology, 4*(1), 1382248. 2017. Disponible en: https://doi.org/10.1080/23311908.2017.1382248. Consultado el 2/10/2021
[23] HANNAH, Sean. T. «The authentic High-Impact Leader». En D. Crandal (Ed.), *Leadership Lessons from West Point* (pp. 88-106). Jossey-Bass. 2007.
[24] PASTOR, Alberto, MOLERO, Fernando, BARDERA, María Pilar y MORIANO, Juan Antonio. «Authentic leadership and its relationships with work engagement and organizational citizenship behaviors in military units: The role of identification as a mediating variable», *Military Psychology, 31*(5), 2019. pp. 412 y ss. Disponible en: https://doi.org/10.1080/08995605.2019.1646078 Consultado el 15/10/2021.

desplegado en una operación en el exterior[25], con la cohesión y la identificación grupal en equipos de emergencia[26], o incluyendo la potencia grupal en unidades de seguridad, emergencias y defensa[27].

Como conclusión más importante para considerar las competencias del líder militar bajo la óptica del liderazgo auténtico, es el desarrollo de una confianza mutua entre el líder y el seguidor, sustentada en valores éticos y morales que fomentan las relaciones transparentes donde se favorece la comunicación, la iniciativa y el autodesarrollo tanto del líder como del subordinado. Esto lleva a que, tanto a nivel individual como grupal, se alcancen rendimientos por encima de lo esperado, favoreciendo la eficacia en la misión, la cohesión grupal, el compromiso de la unidad, el optimismo y la resiliencia a través del fortalecimiento del capital psicológico, lo que de manera conjunta redunda en un mayor beneficio para la organización.

Otras modernas investigaciones sobre el liderazgo militar

Si bien hasta ahora se han planteado los desarrollos psicosociales sobre el liderazgo militar basadas en el liderazgo transformacional y auténtico, se pueden identificar hasta más de 60 teorías científicas sobre liderazgo fruto del emergente interés por dicha temática en las últimas dos décadas. También es reseñable que existe un gran número de estudios con una aproximación histórica, filosófica, sociológica o ética que podrían ser de interés pero que en este artículo no se tratan.

En relación con otros artículos de tipo experimental o correlacional publicados bajo el prisma de otras teorías destacaremos los identificados en la Tabla 1, con información las publicaciones, autores, muestras empleadas y metodología desarrollada.

[25] PASTOR, Alberto, MOLERO, Fernando y MORIANO, Juan Antonio. «Influencia del Liderazgo Auténtico en el estado emocional de militares desplegados en operaciones en el exterior: Estudio de la moral como variable mediadora», *Sanidad Militar,* 77(2). 2021. pp 73 y ss. Disponible en: https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1887-85712021000200073 Consultado el 15/10/2021.

[26] GARCÍA-GUIU, Carlos, MOLERO, Fernando, MOYA, Miguel y MORIANO, Juan Antonio. «Authentic leadership, group cohesion and group identification in security and emergency teams». *Psicothema, 27*(1). 2015. pp. 59 y ss. Disponible en http://www.psicothema.com/psicothema.asp?id=4236. Consultado el 16/10/2021

[27] GARCÍA-GUIU, C. *Liderazgo transformacional y autentico en organizaciones de seguridad, emergencias y defensa. Relaciones del liderazgo con la identificación grupal, la cohesión de la unidad y la potencia grupal* (Tesis doctoral). Universidad de Granada (España). 2014. Disponible en: https://digibug.ugr.es/handle/10481/39869. Consultado el 16/10/2021.

Teoría	Autoría, año	Muestra	Metodología
Liderazgo de servicio	Ruiz et al., 2021.	480 cadetes de la Academia General Militar del Ejército de Tierra.	Cuasiexperimental. Cuantitativa. Cuestionarios.
Liderazgo hibrido	Ruiz et al., 2021.	480 cadetes de la Academia General Militar del Ejército de Tierra.	Cuasiexperimental. Cuantitativa. Cuestionarios.
Leadership in the new Spanish Army Education System	Utrero et al., 2019.	95 cadetes matriculados en el quinto año académico 2017-2018	Cuasiexperimental Cuestionario
Escala de Liderazgo del Cuestionario del Perfil de Moral de Unidad	Galindo, A. y Galindo A., 2014.	120 militares de la Armada Española,	Cuasiexperimental. Cuantitativa. Cuestionarios.
Liderazgo militar excelente	Vidal, A., 2017.	20 oficiales de Cuarteles Generales y Centros del Ejército de Tierra	Estudio etnográfico. Estudio de caso. Cualitativa. Entrevistas.

Tabla 1. Artículos con metodología experimental o cuasiexperimental de liderazgo militar excluido liderazgo transformacional y autentico. Fuente. Elaboración propia.

Tesis doctorales relativas al liderazgo militar

En este apartado se incluyen las tesis doctorales localizadas a través de la plataforma TESEO, que aglutina las tesis publicadas en las universidades españolas.

Los criterios de búsqueda fueron el de tesis que en su título incluyese la palabra «líder» o «liderazgo», de las cuales se obtuvieron 271 entradas o el término *leader* o *leadership* del que se obtuvieron 35 documentos. De ellos, se descartaron las tesis cuya temática no se centrase en el liderazgo militar español, de manera que se obtuvieron seis resultados reflejados en la Tabla 2.

Como referencia, en los cursos 2020-2021 y 2021-22 se leyeron 12 tesis doctorales con el término «liderazgo» en su título, principalmente estudiando el liderazgo de los docentes y 1 de ellas sobre liderazgo militar.

Nº	Titulo	Autor	Año	Universidad

1	Liderazgo auténtico en muestras militares españolas	Pastor, A.	2021	Universidad Nacional de Educación a Distancia.
2	La definición de un modelo de liderazgo en la etapa fundacional de la Guardia Civil	Martínez, E.	2019	Universidad Complutense. Madrid.
3	Fuerzas Armadas españolas: liderazgo para la excelencia. Un estudio etnográfico	Vidal, A.	2017	Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir. Valencia.
4	Liderazgo transformacional y auténtico en Organizaciones de Seguridad, Emergencias y Defensa. Relaciones del liderazgo con la identificación grupal, la cohesión de la unidad y la potencia grupal.	García-Guiu, C.	2016	Universidad de Granada. Granada.
5	Liderazgo transformacional y eficacia de defensa en situación de crisis decisional	Riquelme, J.	2015	Universidad Nacional de Educación a Distancia. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid.
6	Mando y liderazgo militar	Rodriguez, C.	2000	Universidad de Zaragoza. Zaragoza.

Tabla 2. Tesis doctorales elaboradas en España sobre liderazgo militar (2000-2021). Fuente. GARCÍA-GUIU, Carlos. "Liderazgo en las Fuerzas Armadas españolas: análisis de la producción científica a través de una revisión documental sistemática". Anales XXVI. Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud, 26. 2021. p. 143. Disponible en: http://www.calatayud.uned.es/web/actividades/revista-anales/26/2-2-Garcia-Guiu.pdf. Consultado el 11/12/2021.

La importancia de investigar el liderazgo

Si bien el interés por el estudio del liderazgo se ha desarrollado de una manera continua a lo largo de la historia su estudio propiamente como disciplina científica comenzó hace menos de un siglo. Durante estas últimas décadas, las diferentes teorías científicas explicativas se han ido sucediendo, aumentando el cuerpo de conocimiento sobre dicho fenómeno conforme se ha ampliado la visión y la mejora de técnicas estadísticas para caracterizar de una manera más completa, tanto cualitativamente como cuantitativamente, la explicación de los fenómenos sociales.

Desde las primeras teorías sobre el liderazgo hasta las más modernas podemos encontrar sucesivas etapas[28] que han aportado diferentes perspectivas complementarias, cada vez más evolucionadas y centradas en las competencias necesarias para definir a los líderes. Las primeras teorías que se plantearon hasta los años cuarenta del pasado siglo sobre el estudio de los líderes se basaron en una postura de tipo heroica o mítica, basada en los rasgos necesarios de los líderes, considerando que la capacidad del liderazgo es inherente a las personas. Si bien estos primeros estos estudios no permitían explicar de manera satisfactoria el complejo fenómeno psicosocial, si facilitaron plantear la existencia de una serie de competencias personales más adecuadas que otras que facilitan los fenómenos de influencia. A partir de los años 40 el foco de los estudios sobre el liderazgo se orientaron a los fenómenos grupales y determinar los diferentes estilos de liderazgo que pueden ser más efectivos. La consideración ya no era solo de rasgos, entendido como cualidades de cierta estabilidad en las personas, sino de estilos, basados en conductas, maneras de actuar y relacionarse con el resto de las personas que permitieron avanzar hacia un concepto más avanzado como es el del liderazgo situacional. Se plantea que existen circunstancias y etapas en las que diferentes estilos de liderazgo pueden ser más adecuados, en función de las características de las personas, el grado de madurez de los grupos o la existencia de contextos de urgencia o incertidumbre. Los procesos sociales son dinámicos y están en continua evolución y cambio al igual que las personas.

Tras desarrollarse en las décadas iniciales teorías sobre investigaciones que postulaban la importancia de un liderazgo individualista o heroico, propio de personas con unas cualidades especiales, que desarrollaban conductas de una manera unidireccional, los esfuerzos investigadores se orientaron a captar la realidad de un fenómeno psicosocial complejo, donde existen diferentes niveles de análisis, con una mutua interacción. La eficacia y los resultados del liderazgo efectivo está modulado por diversos sistemas sociales organizacionales relacionados, donde la responsabilidad está compartida y el empoderamiento de los subordinados y la formación de equipos son actores claves para favorecer el éxito y la sostenibilidad de acciones y resultados.

La manera de entender el estudio del concepto desde una perspectiva más grupal del liderazgo está basada en la necesidad de analizarlo como un proceso, de carácter

[28] MOLERO, Fernando, LOIS, David, GARCÍA, Cristina y GOMEZ, Ángel. «Psicología de grupos», *Universidad nacional de Educación a Distancia*. 2017.

multinivel y centrando el interés en profundizar sobre su explicación, no solo en su descripción. Los procesos se basan en diferentes eventos que se desarrollan a través del tiempo. Los grupos humanos y los equipos se crean y evolucionan desarrollándose relaciones interpersonales donde la madurez y experiencia de los diferentes componentes condiciona los resultados colectivos. El carácter multinivel de las relaciones afecta a los diferentes actores que participan en los fenómenos de liderazgo: el propio líder, sus lideres de referencia, sus seguidores, sus pares o compañeros tanto de nivel superior como subordinado. Asimismo, el amplio ecosistema social está formado por diferentes *stakeholders*[29], o grupos de interés, personas y organizaciones con los que existe relación o servicio como los entes públicos, los ciudadanos, organizaciones civiles, otros ejércitos e instituciones, la comunidad y la sociedad en general. Este carácter multinivel se refleja también en la posibilidad de desarrollar los análisis estadísticos a nivel individual, diádico, grupal y organizacional.

Para alcanzar un conocimiento en profundidad del fenómeno del liderazgo es necesario identificar y conocer los fundamentos de la conducta humana, de las características de los individuos, de las relaciones interpersonales y de los fenómenos de formación y desarrollo de grupos o equipos. Interesa conocer las leyes, teorías basadas en los procesos básicos individuales como percepción, emoción, memoria, aprendizaje, toma de decisiones en el ámbito individual y social. Es necesario para plantear modelos explicativos para poder adoptar y corroborar teorías que expliquen los fenómenos de relación entre variables antecedentes con consecuentes en los contextos profesionales de futura aplicación.

A partir de los años ochenta, las teorías del liderazgo transformacional inician una etapa de consideración los aspectos emocionales y simbólicos del liderazgo. Los procesos que se desarrollan favorecen los fenómenos de influencia en los seguidores que hacen orientarse hacia el cumplimento de la misión, siendo su efectividad aplicable a las diferentes organizaciones de tipo militar, educativo o empresarial y adecuada para ser desarrollada en diferentes culturas. La clave de esta destacada e influyente teoría es que fue capaz de determinar los aspectos en los que el líder debe centrar sus esfuerzos para ser efectivo y favorecer la satisfacción de los subordinados. Estos planteamientos son

[29] En el ámbito de la responsabilidad social y los entornos empresariales *stakeholders* es un término propuesto por el profesor Robert Edward Freeman para referirse a las diferentes personas o grupos que se ven afectado por las acciones de la organización.

avalados por un ingente número de investigaciones en diferentes organizaciones y países; aspectos como considerar una misión y visión para los grupos, motivar, considerar individualmente y desarrollar al subordinado, comunicar y favorecer la participación de los componentes de los equipos constituyen un primer catálogo de competencias necesarias para ejercer el correcto liderazgo.

Sin embargo, no solo la efectividad y el rendimiento es el adecuado indicador de las conductas cuando su curso moral se orienta con una derrota equivocada. Entre los enfoques modernos del liderazgo destacan el auténtico, ético y de servicio en el que el énfasis de las acciones se centra en el bien común, la defensa de los intereses colectivos y el desarrollo de las personas. Unas competencias morales y éticas que marcan una diferencia crítica entre los verdaderos líderes y pseudolíderes que realmente son tiranos que manipulan y se aprovechan de sus seguidores.

Si en el aspecto teórico existió una evolución en la que se generó un importante corpus de conocimiento en el liderazgo también son determinantes avanzar en la metodología y técnicas de investigación para poder progresar como ciencia. La metodología requiere tanto procedimientos de tipo cualitativo como cuantitativo. Las aproximaciones cualitativas se fundamentan en métodos como el estudio de casos, las entrevistas, la observación, grupos de discusión, etc. Son investigaciones que recogen opiniones y tratan de interpretar el significado de estas informaciones para comprender la vida social con esta aproximación. Por otra parte, las metodologías cuantitativas analizan empleando un volumen de ingente de datos que buscan estudiar correlaciones, regresiones, moderaciones y mediaciones entre ingente factores y variables con objeto de extrapolar los datos obtenidos en muestra representativas de las poblaciones estudiadas.

Las limitaciones y fortalezas de los diferentes métodos cualitativos y cuantitativos hacen necesario emplear ambas técnicas para desarrollar los estudios de liderazgo. En ocasiones, las primeras aproximaciones se efectúan a través de grupos de expertos, entrevistas y análisis de textos seguidas con el empleo de técnicas más cuantitativas como las basadas en cuestionarios. La aproximación cuantitativa del estudio del liderazgo se puede considerar mayoritaria en el estudio del liderazgo[30]. Estos

[30] En el capítulo 1 sobre La investigación del liderazgo en Psicología el lector puede encontrar una detallada descripción de la metodología y procedimientos por la Psicología científica. MOLERO, Fernando y MORALES, José Francisco. *Liderazgo: Hecho y ficción,* Alianza Editorial. 2011. p. 23.

cuestionarios exploran la realidad social y los estilos de dirección, con la guía e instrumentos que proporcionan las teorías a confirmar y resultados a replicar. Dichas muestras que deben ser representativas estadísticamente de la población sometida a estudio para eliminar sesgos participan de manera voluntaria, anónima y se mantienen los datos obtenidos con un carácter confidencial. Los cuestionarios empleados deben de ajustarse a unos criterios estadísticos de fiabilidad, validez y representatividad. En ocasiones el origen de las investigaciones en otros países obliga a validar los cuestionarios siendo necesario efectuar rigurosas y sistemáticas traducciones que ajusten la cultura y lenguaje a la población objetivo. Una vez obtenidos, depurados los datos se pueden desarrollar diferentes procedimientos estadísticos como el análisis factorial exploratorio, análisis factorial confirmatorio, metaanálisis y análisis multinivel.

La metodología empleada en el estudio del liderazgo se efectúa tanto a través de técnicas correlacionales como experimentales, en estudios de carácter transversal como longitudinal. Los estudios de laboratorio y los desarrollados en entornos naturales son complementarios proporcionado una fuente mutua de inspiración para el desarrollo de constructos y teorías explicativas de la conducta individual y grupal durante las últimas décadas. Es importante fomentar una investigación basada en la experimentación que permita determinar explicaciones y relaciones de causalidad de los fenómenos observados. Los estudios experimentales sobre liderazgo son grandes oportunidades académicas para aportar conocimiento no solo de las teorías y modelos más adecuadas sino como mejorar tanto la educación y formación en competencias como la instrucción y el adiestramiento.

La investigación sobre liderazgo en las Fuerzas Armadas

Si bien este artículo ha centrado su atención en las investigaciones localizadas a través de buscadores académicos sobre liderazgo militar para conocer en amplitud su desarrollo en España como área de la seguridad y defensa son de un gran valor los trabajos pertenecientes al catálogo de Publicaciones de Defensa, y en concreto la relevante existencia sobre dicha temática de diversas monografías y artículos del Centro Superior de Estudios de la Defensa , del Instituto Español de Estudios Estratégicos[31], así

[31] Algunas de las monografías que podemos destacar sobre liderazgo de gran interés son la del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. *El liderazgo motor del cambio,* Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/liderazgo-motor-del-

como un gran número de artículos de tipo divulgativo en la revista Ejército del Ejército de Tierra, más de cincuenta, y las diferentes publicaciones del Instituto Español de Estudios Estratégicos, la Revista General de Marina, Revista de Aeronáutica y Astronáutica, entre otras de tipo profesional.

Existen también posibles futuras líneas de investigación aplicables al ámbito militar. Se apuntan diferentes y prometedoras teorías del liderazgo como las basadas en el Liderazgo de base segura[32], de servicio[33], hibrido[34] y la inteligencia emocional, entre otras, que pueden apuntar nuevas claves y perspectivas para actualizar y desarrollar las competencias de los lideres, siempre en continua evolución.

Los desafíos que se le plantean para las Fuerzas Armadas en el área del liderazgo se orientan a impulsar un mayor del conocimiento científico y sistemático del liderazgo militar centrado en todos los niveles de la organización y diferentes contextos de actuación. Para enfrentarse a dicho reto los recursos humanos, materiales, estructurales y de dirección empeñados son claves. Por una parte, es necesario contar con personal cualificado y dedicado en el área de la investigación, siendo en España y Europa la cualificación de doctor la condición necesaria para ser investigador principal. Por otra parte, la financiación también es un factor decisivo, el tiempo, actividades, materiales, programas, formación y contratos que necesitan los investigadores tiene un precio, no

cambio-el-4471.html 2010, la del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (2013). *El liderazgo en las Fuerzas Armadas del siglo XXI,* Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. Disponible en https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/m/o/monografia_136.pdf. 2013 y trabajos como el del Instituto Español de Estudios Estratégicos (2019). Documento de Trabajo 05/2019. *Cómo preparar el liderazgo militar futuro.* 2019. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2020/DT05_Liderazgo.pdf Consultado el 19/11/2021.

[32] Para más información de dicha teoría se puede consultar los artículos MOLERO, Fernando, MIKULINCER, Mario., SHAVER, Phillip. R., LAGUÍA, Ana y MORIANO, Juan Antonio. «The development and validation of the leader as security provider scale», *Journal of Work and Organizational Psychology, 35*. 2019. pp. 183 y ss. Disponible en: https://doi.org/10.5093/jwop2019a20. Disponible en: https://journals.copmadrid.org/jwop/files/1576_5962_rpto_35_3_0183.pdf. Consultado el 4/11/2021 y MORIANO, Juan Antonio, MOLERO, Fernando, LAGUÍA, Ana., MIKULINCER, Mario. y SHAVER, Philip .R. Security Providing Leadership: A job resource to prevent employees' burnout. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, *18*, 2021. p. 12551. Disponible en: https://www.mdpi.com/1660-4601/18/23/12551. Consultado el 4/11/2021

[33] EDÚ-VALSANIA, Sergio., LAGUÍA, Ana. y MORIANO, Juan Antonio. «Validation and adaptation of the multidimensional servant leadership scale in Spanish population», *Curr Psychol*. 10 de enero de 2022. Disponible en: https://link.springer.com/article/10.1007/s12144-021-02522-9?utm_source=xmol&utm_medium=affiliate&utm_content=meta&utm_campaign=DDCN_1_GL01_metadata. Consultado en 16/01/2022.

[34] KARK, Ronit, KARAZI-PRESLER, Tair. y TUBI, Sarit. «Paradox and challenges in military leadership. Leadership lessons from compelling contexts», *Monographs in Leadership and Management, Emerald Group Publishing,* 8. 2016. pp. 157 y ss. Disponible en: https://www.academia.edu/24714251/PARADOX_AND_CHALLENGES_IN_MILITARY_LEADERSHIP Consultado el 10/01/2022

se obtiene gratuitamente. Las estructuras más usuales son los institutos, centros de investigación y universidades reconocidos por la Ley 14/2011 de la Ciencia, la Tecnología y la Investigación al que pueden pertenecer centros del Ministerio de Defensa, pero donde no participan los ejércitos. La dirección y decisión de participar en el desarrollo de la investigación está directamente ligada a la voluntad de integrase las Fuerzas Armadas en las diferentes estrategias, planes y programas de investigación nacionales y europeos, donde el liderazgo militar debe tener su espacio.

Dichas medidas, en definitiva, podrían permitir desarrollar y validar las necesidades del estudio del liderazgo al contexto militar español evitando copias directas o traducciones sin contextualizar, así como validar modelos teóricos efectivos. Es posible que, de esta manera, dentro de unos años, se consiga aumentar la producción tesis doctorales, libros y artículos científicos de calidad, elementos clave para aumentar y mejorar el conocimiento del liderazgo militar con el objetivo de continuar desempeñando eficazmente las Fuerzas Armadas las misiones encomendadas por la sociedad a sus ejércitos.

Carlos García-Guiu López
Coronel de Ingenieros (reserva)
Doctor en Psicología

Alberto Pastor Álvarez
Comandante psicólogo
Doctor en Psicología

PUBLICACIONES
Pd
DE DEFENSA

GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DEFENSA

SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL